



Izvještaj revizije učinka
FORMIRANJE CIJENA KOMUNALNIH USLUGA

Broj: RU 002-23

Banja Luka, decembar 2024. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME 5	
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	9
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	10
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	11
1.3.4. Kriterijumi revizije	11
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	13
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	13
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	14
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije	15
3. NALAZI.....	16
3.1. Način formiranja cijena komunalnih usluga.....	16
3.1.1. Pretpostavke za uspješno formiranje cijena komunalnih usluga	16
3.1.2. Način utvrđivanja i obračuna cijena komunalnih usluga.....	20
3.2. Promjene cijena komunalnih usluga.....	24
3.2.1. Motivi i razlozi za promjenu cijena i način njihovog usaglašavanja	24
3.2.2. Promjene u cijenama komunalnih usluga	27
3.3. Praćenje i kontrola cijena komunalnih usluga	32
3.3.1. Mjere i aktivnosti nadležnih institucija na praćenju i kontroli cijena komunalnih usluga	32
3.3.2. Mjere i aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva korisnika cijenama komunalnih usluga	33
4. ZAKLJUČCI.....	35
5. PREPORUKE	38
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	41

ZAKLJUČAK REVIZIJE

"FORMIRANJE CIJENA KOMUNALNIH USLUGA"

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a na osnovu ISSAI standarda revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Formiranje cijena komunalnih usluga".

Osnovni cilj ove revizije je da se ispita i utvrdi način formiranja cijena komunalnih usluga kao i da se ponude preporuke čijom realizacijom bi se omogućilo nadležnim institucijama da, prilikom formiranja cijena komunalnih usluga, kao i njihovom praćenju i kontroli svoje aktivnosti provode efikasniji način.

Revizijom su obuhvaćene institucije nadležne i odgovorne za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti i formiranje cijena komunalnih usluga, kao i za njihovo praćenje i kontrolu u i to: Ministarstvo trgovine i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Republička uprava za inspekcijske poslove, jedinice lokalne samouprave i komunalna preduzeća.

Revizijom je obuhvaćen period od 2018. do 2023. godine.

Revizijom je utvrđeno da se cijene komunalnih usluga formiraju u uslovima neispunjenih pretpostavki sa izraženim razlikama u cijenama istovrsnih komunalnih usluga između komunalnih preduzeća i kategorija korisnika u okviru istog komunalnog preduzeća.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu trgovine i turizma, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Republičkoj upravi za inspekcijske poslove, jedinicama lokalne samouprave i komunalnim preduzećima obuhvaćenim revizijom.

Primjedbe na Nacrt izvještaja je dostavilo Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. Primjedbe su prihvaćene i uključene u Izvještaj revizije učinka.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, odnosno Ministarstvu trgovine i turizma, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, jedinicama lokalne samouprave i komunalnim preduzećima. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti formiranje cijena komunalnih usluga i obezbijediti viši nivo praćenja i kontrole cijena.

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

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
RS	Republika Srpska
Vlada	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
Zakon	Zakon o komunalnim djelatnostima
MTT	Ministarstvo trgovine i turizma
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MPUGE	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
RUIP	Republička uprava za inspekcijske poslove
JLS	Jedinica lokalne samouprave
MEG projekat	Projekat opštinskog, ekološkog i ekonomskog upravljanja
KP	Komunalna preduzeća
JP	Javno preduzeće
KM	Konvertibilna marka
MWh/KWh	Megavat čas/kilovat čas
m ³	Kubni metar
m ²	Kvadratni metar
PDV	Porez na dodatu vrijednost
Savjetodavno tijelo	Savjetodavno tijelo za zaštitu potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa

PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REZIME

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

Osnovni cilj ove revizije je da se ispita i utvrdi način formiranja cijena komunalnih usluga te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijom realizacijom bi se omogućilo nadležnim institucijama da, prilikom formiranja cijena komunalnih usluga kao i njihovom praćenju i kontroli, svoje aktivnosti provode na efikasniji način.

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

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

- Pravnom regulativom u oblasti komunalnih djelatnosti i cijena djelimično je propisana obaveza izrade metodološkog okvira za formiranje cijena komunalnih usluga;
- Jedinice lokalne samouprave su internim aktima koji se odnose na organizaciju i obavljanje komunalne djelatnosti najčešće regulisale pitanja načina obračuna i naplate cijene za isporučenu komunalnu uslugu, ali ne i način utvrđivanja cijena;
- Pojedina komunalna preduzeća su imala izrađene metodologije za određivanje cijena komunalnih usluga, ali su ih djelimično koristili prilikom formiranja cijena komunalnih usluga;
- Formiranje cijena komunalnih usluga u većini slučajeva bilo je opredijeljeno visinom ukupnih rashoda komunalnih preduzeća čije je pokriće potrebno obezbijediti iz prihoda ostvarenih po osnovu prodaje proizvoda i usluga;
- Prihodi ostvareni prodajom proizvoda/ispоруke usluge kao osnovne djelatnosti po postojećim cijenama komunalnih usluga u prosjeku su činili oko 3/4 poslovnih prihoda komunalnih preduzeća i u većini slučajeva nisu bili dovoljni za pokriće rashoda davaoca komunalne usluge;
- U strukturi poslovnih rashoda komunalnih preduzeća dominantno su bili zastupljeni troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja i troškovi materijala, goriva i energije, a zajedno su činili preko 3/4 poslovnih rashoda;
- Između jedinica lokalne samouprave su naglašene razlike u pogledu vlasništva nad imovinom koju koriste komunalna preduzeća, a pitanje imovine nije riješeno na adekvatan način što utiče na obračun i visinu troškova amortizacije i cijene komunalnih usluga;
- Organizacija računovodstvenog praćenja prihoda i rashoda u više od polovine komunalnih preduzeća nije uspostavljena na način koji obezbjeđuje evidentiranje i raspoređivanje prihoda i rashoda po mjestima njihovog nastanka;
- Procedure u vezi sa promjenama i usaglašavanjem cijena komunalnih usluga razlikovale su se između komunalnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave u načinu donošenja odluka o cijenama i njihovoj primjeni;
- Zahtjevi/prijedlozi komunalnih preduzeća za promjenu cijena komunalnih usluga razlikovali su se po svom obimu, sadržaju i kvalitetu. Najčešći razlozi za promjenu cijena bili su promjene tržišnih uslova i okolnosti (povećanje cijena materijala i usluga) i povećanje troškova plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja zaposlenih;
- Cijene komunalnih usluga sastojale su se iz fiksnog i varijabilnog dijela uz prisutne razlike u strukturi, načinu obračuna i prikazivanja cijena između komunalnih preduzeća. Cijene komunalnih usluga višestruko su se razlikovale, a u

posmatranom periodu, mijenjale su se uz izražene razlike u visini, broju i načinu promjena u zavisnosti od komunalnog preduzeća, vrste djelatnosti i kategorije korisnika;

- Jedinice lokalne samouprave nisu redovno obavještavale Ministarstvo trgovine i turizma o promjenama cijena komunalnih usluga;
- Inspekcijski organi nisu provodili kontrole koje su se odnosile na obavezu dostavljanja obavještenja o cijenama privrednih subjekata i saglasnosti na cijene nadležnih organa jedinica lokalne samouprave, kao ni kontrole rada komunalnih preduzeća po pitanju načina utvrđivanja cijena i visine cijena komunalnih usluga;
- Ispitivanja zadovoljstva korisnika komunalnim uslugama provodila je polovina komunalnih preduzeća i određeni broj jedinica lokalne samouprave. Rezultati ispitivanja zadovoljstva korisnika cijenama komunalnih usluga pokazali su da je oko polovine ispitanika bilo zadovoljno cijenom komunalne usluge.

Na osnovu prezentovanih nalaza, revizija je zaključila da se cijene komunalnih usluga formiraju u uslovima neispunjenih pretpostavki sa izraženim razlikama u cijenama istovrsnih komunalnih usluga između komunalnih preduzeća i kategorija korisnika u okviru istog komunalnog preduzeća. U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- Cijene komunalnih usluga formiraju se u uslovima neispunjenosti pretpostavki pravne, organizacione, upravljačke i finansijsko-računovodstvene prirode;
- Postojeći način utvrđivanja cijena komunalnih usluga nije u funkciji obezbjeđenja pune ekonomske cijene komunalne usluge u cilju finansijske održivosti komunalnih preduzeća;
- Cijene komunalnih usluga sastojale su se iz fiksnog i varijabilnog dijela uz prisutne razlike u strukturi i načinu obračuna cijena između komunalnih preduzeća;
- Cijene komunalnih usluga mijenjale su se bez preispitivanja društvene i ekonomske opravdanosti promjena sa nepotpunim i nepouzdanim obrazloženjima motiva i razloga za njihovu promjenu;
- Cijene istovrsnih komunalnih usluga se razlikuju između komunalnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave, ali se razlikuju i u okviru komunalnih preduzeća za različite kategorije korisnika;
- Komunalna preduzeća i jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti uspostavile efikasno i pouzdano praćenje, izvještavanje i nadzor nad formiranjem cijena komunalnih usluga.

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, odnosno nadležnim ministarstvima, jedinicama lokalne samouprave i komunalnim preduzećima. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti formiranje cijena komunalnih usluga i obezbijediti viši nivo praćenja i kontrole cijena. U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

- Vlada Republike Srpske i nadležna ministarstva treba da analiziraju pravni okvir relevantan za komunalne djelatnosti i isti po potrebi inoviraju i kompletiraju kako bi se uspostavile neophodne pravne pretpostavke za formiranje cijena komunalnih usluga;
- Jedinice lokalne samouprave treba dosljedno da provode procedure davanja saglasnosti na cijene komunalnih usluga i da o datim saglasnostima obavještavaju Ministarstvo trgovine i turizma;
- Jedinice lokalne samouprave treba da u skladu sa svojim nadležnostima i relevantnim propisima regulišu pitanja vlasništva i upravljanja komunalnim objektima i komunalnom infrastrukturom koju koriste komunalna preduzeća;

- Komunalna preduzeća treba da organizuju računovodstveni sistem i sistem finansijskog upravljanja i kontrole na način koji omogućava praćenje imovine, prihoda i rashoda u funkciji formiranja cijena komunalnih usluga;
- Komunalna preduzeća treba da na osnovu inoviranog pravnog okvira i uspostavljenog metodološkog okvira izrade metodologije formiranja cijena komunalnih usluga;
- Komunalna preduzeća treba da u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga odvojeno iskazuju cijenu koštanja od prodajne cijene komunalne usluge;
- Komunalna preduzeća, u postupku predlaganja promjena cijena komunalnih usluga, treba da se rukovode ekonomskim i socijalnim principima uz kvalitetna obrazloženja sa motivima i razlozima za promjenu cijena;
- Komunalna preduzeća treba da obezbijede neophodan nivo informacija o cijenama komunalnih usluga i da efikasnije provode aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva korisnika.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Komunalnim djelatnostima smatraju se proizvodnja i isporuka komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga koji su nezamjenjiv uslov života i rada fizičkih i pravnih lica i drugih subjekata, a za koje je jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) dužna da obezbijedi kvalitet, obim, dostupnost i kontinuitet u skladu sa zakonskim obavezama i raspoloživim sredstvima, kao i nadzor nad njihovim obavljanjem.³ Takođe, JLS su u obavezi da svojim odlukama uređuju i način formiranja cijena, proizvoda i usluga.

Četiri vrste komunalnih usluga smatraju se civilizacijskim minimumom u savremenom društvu, a to su proizvodnja i isporuka vode za piće i prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, proizvodnja i isporuke toplotne energije te zbrinjavanje komunalnog otpada. Navedene vrste komunalnih usluga su Odlukom Vlade Republike Srpske iz 2011. godine uvrštene na listu proizvoda i usluga od posebnog značaja za zaštitu standarda stanovništva⁴.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske i Saveza sindikata Republike Srpske za period 2018-2023. godina u strukturi prosječne potrošačke korpe izdaci za stanovanje i komunalne usluge učestvovali su oko 30%. Ovo ukazuje da visina cijena komunalnih usluga uz porast cijena osnovnih životnih namirnica značajno opredjeljuje potrošnju domaćinstva i u velikoj mjeri utiče na kvalitet i životni standard građana.

U Strategiji razvoja trgovine Republike Srpske za period 2022-2028. godine, navodi se da je svake godine prisutan veliki broj prigovora građana, a da se najviše prigovora odnosi na usluge od opšteg ekonomskog interesa (ekonomske usluge)⁵ poput isporuke električne i toplotne energije, gasa i vode te telekomunikacijskih usluga i javnog transporta kao i drugih komunalnih usluga.

U Strategiji integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. navodi se da većina komunalnih preduzeća (u daljem tekstu: KP) ne ostvaruje dovoljne prihode da budu potpuno finansijski samoodrživi, čak i za tekuće održavanje, uz istaknuto neefikasno upravljanje imovinom, što dovodi do daljeg pogoršanja postojeće infrastrukture. Visina tarifnih stavova nije određena na nivou koji bi omogućio potpunu naknadu troškova. Prosječna cijena vode isporučene potrošačima vodovodnih sistema pokriva 59% od cijene kojom se mogu zadovoljiti samo troškovi proste reprodukcije, bez ulaganja u razvoj sistema. Naplata je na nezadovoljavajućem nivou, a prihodi po jedinici isporučene vode, kojima bi trebalo pokriti proizvodnju, distribuciju i uredno održavanje sistema, dovoljni su za oko 40% troškova. Evidencija imovine u KP je prilično nepotpuna i stoga ne omogućava pouzdan obračun amortizacije i ne obezbjeđuje dovoljno sredstava za investicije i nabavku nove imovine, što dovodi do potrebe za dodatnim transferima i subvencijama iz budžeta JLS. Takođe, troškovi nisu dovedeni na optimalan nivo. Kod mnogih preduzeća još uvijek se ne prati njihov rad na adekvatan način (ne postoje: sistem za ocjenu uspješnosti,

³ Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11 i 100/17), član 3.

⁴ Odluka o listi proizvoda i usluga od posebnog značaja za zaštitu standarda stanovništva ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 5/11)

⁵ Pod ekonomskom uslugom se podrazumijeva usluga snabdijevanja električnom energijom, gasom, toplotnom energijom, vodom, usluga odvođa otpadnih voda, usluga telekomunikacija, poštanskih usluga, usluga javnog prevoza u gradskom i međugradskom saobraćaju, usluga održavanja čistoće i druge usluge propisane zakonom, od kojih se određene pružaju posredstvom distributivne mreže, čiji kvalitet, uslove pružanja, odnosno cijenu uređuje ili kontroliše državni organ, republički organ uprave ili drugi nosilac javnog ovlašćenja, radi zadovoljenja opšteg društvenog interesa.

transparentnost poslovanja, adekvatna kadrovska politika itd.). Troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja imaju značajno učešće u ukupnim troškovima poslovanja, uz nepovoljan broj i strukturu zaposlenih, što dovodi do visokih troškova rada.⁶

Probleme navedene u strateškim dokumentima potvrdili su i nalazi revizije učinka u ranije provedenim revizijama⁷ koje su se bavile komunalnim djelatnostima i komunalnim uslugama, a koje su u vezi sa formiranjem cijena komunalnih usluga i u kojima je utvrđeno da postoje razlike u visini cijena istih komunalnih usuga između JLS, u načinu formiranja cijena i načinu njihovog obračuna, te razlike među JLS u procedurama prilikom promjena cijena komunalnih usluga.

U cilju da se finansiranje djelatnosti KP uspostavi na jasnim ekonomskim principima poslovanja, koji trebaju osigurati puno pokriće troškova i postizanje samoodrživosti preduzeća neohodno je da se formiranje cijena komunalnih usluga zasniva na adekvatnom metodološkom okviru za određivanja cijena komunalnih usluga koji bi uključivao sve interne i eksterne faktore pri kalkulaciji cijena, a koji bi istovremeno omogućio da ta cijena bude prihvatljiva za građane.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka je formiranje cijena komunalnih usluga u KP, odnosno mjere i aktivnosti nadležnih institucija na planu formiranja cijena komunalnih usluga kao i kontroli i praćenju cijena od strane nadležnih organa u RS.

Cilj ove revizije je da se ispita i utvrdi način formiranja cijena komunalnih usluga kao i da se ponude preporuke čijim provođenjem bi se omogućilo nadležnim institucijama da, prilikom formiranja cijena komunalnih usluga, kao i njihovom praćenju i kontroli svoje aktivnosti provode na uspješniji (efikasniji) način.

Pristup u ovoj reviziji je orijentisan na mehanizam (sistem) formiranja i kontrole cijena komunalnih usluga. Provedena ispitivanja daju odgovore na pitanja na koji način se utvrđuju cijene komunalnih usluga i kako nadležni organi ostvaruju svoju ulogu u oblasti kontrole cijena. U skladu sa navedenim, osnovno revizijsko pitanje na koje se tražio odgovor u ovoj reviziji učinka glasi:

Kako funkcioniše formiranje cijena komunalnih usluga?

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

1. Kako se formiraju cijene komunalnih usluga?
2. Na koji način se provode promjene cijena komunalnih usluga?
3. Kako nadležne institucije prate i kontrolišu cijene komunalnih usluga?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

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

⁶ Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024, Banja Luka, novembar 2015. godine.

⁷ Izvještaj revizije učinka "Funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom", https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/11/RU001-22_Cyr.pdf; Izvještaj revizije učinka "Funkcionisanje zaštite potrošača", https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/10/RU_004-22_cir.pdf; Izvještaj revizije učinka "Upravljanje vodovodnim sistemima", Broj: RU005-14, Banjaluka, jun 2015. godine.

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Uvažavajući uloge i odgovornosti nadležnih institucija u organizovanju i obavljanju komunalnih djelatnosti i formiranju cijena komunalnih usluga, kao i njihovom praćenju i kontroli, subjekti koji su bili obuhvaćeni ovom revizijom učinka su: Ministarstvo trgovine i turizma (u daljem tekstu: MTT), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u daljem tekstu: MPŠV), Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (u daljem tekstu: MPUGE) i Republička uprava za inspeksijske poslove (u daljem tekstu RUIP) – tržišna inspekcija, JLS i KP.

Kako primarnu ulogu i odgovornost za formiranje cijena komunalnih usluga imaju KP i JLS, ispitivanje i prikupljanje podataka, informacija i dokumenata, najvećim dijelom, vršeno je u KP kao davaocima komunalnih usluga, a koja se bave proizvodnjom i isporukom vode i proizvodnjom i isporukom toplotne energije i u JLS.

Revizija se primarno bavila načinom formiranja cijena komunalnih usluga od strane KP, a fokus revizije bio je usmjeren na ispunjenost pretpostavki za formiranje cijena komunalnih usluga, aktivnosti na formiranju cijena komunalnih usluga, ispitivanju načina, postupaka i procedura u vezi sa utvrđivanjem cijena komunalnih usluga, njihovim kretanjima, promjenama i razlikama u posmatranom periodu, analizi elemenata cijene komunalne usluge, strukture i visine troškova poslovanja koji ulaze u kalkulaciju cijene komunalne usluge kao i na aktivnosti nadležnih organa na praćenju i kontroli cijena.

U cilju dobijanja dovoljno jasne slike o načinima utvrđivanja cijena komunalnih usluga i njihovim sličnostima i razlikama između KP i JLS kao i faktorima koji ih uslovljavaju, revizijom je bilo obuhvaćeno četiri JLS i 14 KP. JLS i KP izabrani su na osnovu sljedećih opštih kriterijuma kao što su:

- stepen razvijenosti JLS;
- administrativno-teritorijalni raspored JLS;
- JLS koje imaju KP koja se bave proizvodnjom i isporukom vode kao i KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije.

Za izbor KP koristili su se posebni kriterijumi kao što su:

- vrsta osnovne djelatnosti KP;
- učešće JLS, odnosno KP u Projektu opštinskog, ekološkog i ekonomskog upravljanja (u daljem tekstu: MEG projekat);
- vrsta energenta koje KP primarno koristi za proizvodnju toplotne energije.

Revizijom je obuhvaćen period od šest godina i to period od 2018. do 2023. godine. Takođe, u toku provođenja revizije korišteni su određeni podaci i informacije u vezi sa promjenama i utvrđivanjem cijena iz tekuće 2024. godine.

Revizija se nije bavila računovodstvenim aspektima prihoda, rashoda i imovine, načinima isporuke komunalnih proizvoda i usluga kao ni kvalitetom isporučenih komunalnih proizvoda i usluga.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci i informacije, koji daju odgovore na postavljena pitanja ove revizije, najvećim dijelom prikupljeni su od JLS i KP kao nadležnih i odgovornih subjekata za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti i formiranje cijena komunalnih usluga i drugih subjekata koji imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u ovoj oblasti poput MTT, MPŠV, MPUGE i RUIP.

Podaci i informacije od navedenih subjekata prikupljeni su iz različitih izvora i dokumenata kao što su:

- strateški akti, planovi i programi na kojima se zasniva organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti i funkcionisanje KP;
- zakonski, podzakonski i interni akti relevantni za oblast komunalnih djelatnosti, usluga i cijena;
- evidencije i baze podataka o kretanjima i promjenama cijena komunalnih usluga;
- evidencije i baze podataka o broju prigovora korisnika, a koji se odnose na visinu i način obračuna cijena komunalnih usluga;
- izvještaji MTT, RUIP i JLS i vezi sa provedenim mjerama i aktivnostima koji se odnose na kontrolu cijena komunalnih usluga;
- izvještaji, informacije, odluke i zaključci organa JLS i organa KP;
- odluke o cijenama komunalnih usluga sa vrstama tarifnih grupa i visinama tarifnih stavova;
- zapisnici sa sastanaka organa KP, organa JLS, savjetodavnih tijela za zaštitu potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa (u daljem tekstu: Savjetodavno tijelo) i komisija za rješavanje reklamacija potrošača;
- računovodstvene knjige i evidencije KP;
- godišnji finansijski izvještaji KP;
- izvještaji o poslovanju KP.

Određeni podaci i informacije prikupljani su iz statističkih publikacija i biltena Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Prikupljanje potrebnih podataka i informacija vršeno je pregledom i analizom računovodstvenih knjiga i evidencija, dokumentacije, putem intervjua sa odgovornim licima, putem upitnika koji su popunjavala KP, mapiranjem procesa i procedura koje se odnose na formiranje cijena komunalnih usluga, organizovanjem fokus i referentnih grupa, pregledom web stranica, studijama slučajeva i drugim metodama.

U cilju prikupljanja podataka i informacija kvantitativnog i kvalitativnog karaktera održano je 20 sastanaka sa preko 60 lica iz 22 institucije obuhvaćene revizijom..

Analiza prikupljenih podataka, informacija i dokumenata provedena je primjenom: metoda analize i sinteze, analize dokumentacije, kvalitativna analiza upitnika i intervjua, metode deskripcije, metode kompilacije, analitičkih postupaka, komparativnih metode, metode statističke analize i analize studije slučajeva.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije proizilaze iz vrste i prirode revizijskog problema i formulisani su u skladu sa postavljenim revizijskim pitanjima. Uglavnom se zasnivaju na opšterihvaćenim načelima u oblasti komunalnih djelatnosti i formiranja cijena komunalnih usluga (princip "korisnik plaća", princip pravičnosti i jednakosti, princip priuštivosti, princip pokrivanja troškova, princip ekonomske efikasnosti) i primjerima dobre prakse. U skladu sa navedenim, osnovni kriterijumi revizije su:

- Postojanje i primjena metodološkog okvira za utvrđivanje cijena komunalnih usluga;
- Formiranje cijena komunalnih usluga zasnovano je na internim aktima JLS i KP kojima je definisan način utvrđivanja i obračuna cijena komunalnih usluga;
- Formiranje cijena komunalnih usluga provodi se na način koji obezbjeđuje potrebne informacije o strukturi cijene i njenim elementima donosiocima odluka JLS prilikom odlučivanja o promjeni cijena komunalnih usluga;

- Troškovi pružene komunalne usluge evidentiraju se po troškovnim centrima (mjestu nastanka) posebno za svaku vrstu proizvoda/usluge;
- Postojanje pouzdanih i potpunih evidencija sa podacima o stanju imovine (komunalnih objekata i komunalne infrastrukture) kojom raspolažu i upravljaju KP i obračun troškova amortizacije;
- Postupak utvrđivanja i usaglašavanja cijena komunalnih usluga između KP i JLS vrši se na efikasan način i u skladu sa definisanim procedurama;
- Cijene komunalnih usluga formiraju se na nivou koji obezbjeđuje finansijsku stabilnost KP, a koje su istovremeno prihvatljive za korisnike usluga;
- Usklađenost cijena istovrsnih komunalnih usluga kako između JLS tako i između različitih kategorija korisnika u okviru KP;
- Mogućnost sufinansiranja dijela cijene komunalnih usluga dodatnim subvencijama iz budžeta JLS;
- Postojanje pouzdanih evidencija sa podacima, informacijama i pokazateljima o kretanju i promjenama cijena komunalnih usluga i njihovo korišćenje u planiranju i provođenju mjera i aktivnosti na kontroli i regulisanju cijena;
- Na osnovu provedenih analiza i ocjene stanja u oblasti cijena komunalnih usluga donose se i preduzimaju mjere neposredne kontrole cijena u cilju zaštite životnog standarda stanovništva;
- Primjeri dobre prakse.

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

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

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

- 1 Uvod** – osnovni razlozi i motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na formiranje cijena komunalnih usluga. U ovom poglavlju prikazan je predmet revizije i revizijska pitanja te je, kroz obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize podataka, kriterijume revizije predstavljen dizajn revizije.
- 2 Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za komunalne djelatnosti i cijene.
- 3 Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 Preporuke** – date su preporuke čije bi provođenje trebalo da omogući nadležnim institucijama da, prilikom formiranja cijena komunalnih usluga kao i njihovom praćenju i kontroli, svoje aktivnosti provode na efikasniji način.

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

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa JLS može osnovati javno preduzeće (u daljem tekstu: JP) ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerena obavljaju u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima i drugim propisima. Obavljanje komunalne djelatnosti povjerava se JP aktom o osnivanju, a drugim preduzećima ugovorom kojim se regulišu prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti. Aktom (odlukom) o osnivanju JP nadležni organ JLS detaljnije određuje djelatnost koju obavlja JP, uslove pod kojima se vrši obavljanje komunalne djelatnosti, prava i obaveze osnivača u upravljanju JP, način formiranja cijena proizvoda i usluga kao i uslove pod kojim JP može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom privrednom subjektu.⁸

U RS posluje 95 KP koja pružaju komunalne usluge proizvodnje i isporuke vode i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda, proizvodnje i isporuke toplotne energije te zbrinjavanja komunalnog otpada. Proizvodnjom i isporukom vode i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda kao i zbrinjavanjem komunalnog otpada bavi se po 34 KP, što je oko 3/4 KP od ukupnog broja KP koja obavljaju neke od navedenih komunalnih djelatnosti u RS. Proizvodnjom i isporukom toplotne energije bavi se 12 KP u RS. Objedinjene komunalne usluge proizvodnje i isporuke vode i zbrinjavanja komunalnog otpada pretežno je zastupljeno u manjim JLS, a obavlja ih 15 KP.⁹

Posmatrano na uzorku KP, komunalne usluge proizvodnje i isporuke vode i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda kao i proizvodnje i isporuke toplotne energije pružala su pretežno preduzeća u većinskom vlasništvu JLS, izuzev u Gradu Gradiška gdje je obavljanje komunalne djelatnosti proizvodnje i isporuke toplotne energije, povjereno preduzeću koje nije JP.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje obezbjeđuju se iz cijene komunalnih proizvoda i usluga koja predstavlja novčanu vrijednost za jedinicu proizvoda/usluge, a koja je formirana u skladu sa uslovima tržišta. Prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i unaprjeđivanje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima i tržišnim cijenama ulaznih troškova. Cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge (KP), a saglasnost na cijenu daje nadležni organ JLS. Ako nadležni organ JLS ne da saglasnost KP na utvrđenu cijenu komunalne usluge i time dovede u pitanje pružanja usluge korisnicima, JLS može iz svog budžeta nadoknaditi razliku između postojeće i ekonomske cijene komunalne usluge.¹⁰

Prilikom formiranja cijena komunalnih usluga, potrebno je uzeti u obzir više aspekata kao što su opšti društveni, ekonomski, socijalni i ekološki aspekt. S druge strane KP su osnovana prvenstveno sa ciljem zadovoljenja opšteg društvenog interesa te cijene komunalnih proizvoda i usluga, koji su nezamjenjiv uslov života i rada građana, privrednih subjekata ili drugih organizacija, nisu uvijek nužno ekonomski orijentisane. Osnovno pitanje koje se postavlja pred JLS i KP jeste kako formirati cijenu komunalnih proizvoda i usluga koja će osigurati sredstva za pokriće ukupnih rashoda/troškova i postizanje samoodrživosti

⁸ Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11 i 100/17), član 7. i 8.

⁹ Prilog 2. Grafikon 1. Broj komunalnih preduzeća prema vrsti djelatnosti

¹⁰ Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11 i 100/17), član 20.

preduzeća uz unaprjeđivanje kvaliteta komunalnih usluga, a istovremeno biti prihvatljiva za građane.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Primarnu ulogu u formiranju cijena, u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima i Zakonu o lokalnoj samoupravi imaju KP i JLS.

JLS su dužne da obezbijede organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti i, u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima, da svojim propisima uredi obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji, a posebno način, organizaciju i uslove za obavljanje komunalnih djelatnosti, kao i način formiranja cijena proizvoda i usluga. Takođe, prema Zakonu o komunalnim djelatnostima, proizvodnja i isporuka komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga predstavljaju komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, za koji je JLS dužna da obezbijedi kvalitet, obim, dostupnost u kontinuitetu u skladu sa zakonskim obavezama i raspoloživim sredstvima, kao i nadzor nad njihovim obavljanjem.

Zakonom o lokalnoj samoupravi, u oblasti pružanja usluga, data je nadležnost JLS da, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, osniva privredna društva, ustanove i druge organizacije radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uključujući uređenja njihove organizacije i upravljanje.

U skladu sa Zakonom o javnim preduzećima, JP osniva Republika ili JLS radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa. Ovim zakonom se uređuju poslovanje i upravljanje javnih preduzeća u RS, organi preduzeća, interni postupci i procedure i druga pitanja od značaja za rad ovih preduzeća.¹¹ U smislu obavljanja komunalnih djelatnosti javna KP – davaoci komunalnih usluga su dužni da obezbijede trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima komunalnih usluga, na način i prema normativima koji su propisani zakonom i drugim propisima, uz zadovoljavajući kvalitet i odgovarajuću cijenu.

U skladu sa Zakonom o regulisanju cijena i Uredbom o davanju saglasnosti na cijene određenih proizvoda i usluga¹² privredni subjekti koji se bave proizvodnjom određenih proizvoda, odnosno vršenjem komunalnih usluga formiraju cijene tih proizvoda i usluga uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog organa JLS. Nadležni organ JLS je o datoj saglasnosti obavezan obavijestiti MTT.

MTT u skladu sa Zakonom o regulisanju cijena, obavlja stručne i druge poslove u oblasti kontrole cijena koji se odnose, između ostalog, na praćenje i analiziranje kretanja cijena pojedinih proizvoda i usluga na domaćem i svjetskom tržištu i njihov uticaj na stabilnost tržišta i cijena, kao i na životni standard stanovništva, učestvovanje u postupku utvrđivanja kriterijuma, odnosno elemenata za formiranje cijena i nivoa cijena proizvoda i usluga čiji je način formiranja utvrđen posebnim propisom, praćenje opšteg nivoa cijena.¹³

MPŠV obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na integralno upravljanje vodama, propisivanje uslova vodosnabdjevanja, donošenje strategije, planova, programa, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti ministarstva.¹⁴

¹¹ Zakon o javnim preduzećima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 77/04 i 78/11)

¹² Uredba o davanju saglasnosti na cijene određenih proizvoda i usluga ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 11/11)

¹³ Zakon o regulisanju cijena ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 106/09), član 5.

¹⁴ Zakon o republičkoj upravi, ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj:115/18, 111/22, 15/22 i 56/22), član 28.

MPUGE obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na stambeno-komunalne djelatnosti i vrši upravni nadzor nad provođenjem Zakona o komunalnim djelatnostima i propisa donesenih na osnovu ovog zakona.¹⁵

Inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o regulisanju cijena i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrši RUIP posredstvom republičkog tržišnog inspektora i nadležnog tržišnog inspektora u JLS, u skladu sa ovlaštenjima propisanim ovim zakonom i zakonima kojima se uređuje inspeksijski nadzor.¹⁶ U smislu Zakona o regulisanju cijena, predmet kontrole inspeksijskih organa je obaveza dostavljanja obavještenja o cijenama privrednih subjekata i saglasnosti na cijene nadležnog organa. Tržišna inspekcija provodi kontrole po reklamacijama potrošača, a na zahtjev građana koji traže zaštitu individualnih potrošačkih prava.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Zakonski okvir koji je relevantan za komunalne djelatnosti i formiranje cijena komunalnih usluga čine Zakon o komunalnim djelatnostima, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o regulisanju cijena, Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj i drugi propisi od značaja za komunalne djelatnosti i cijene.¹⁷

Zakonom o komunalnim djelatnostima uređuju se komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja.

Zakonom o regulisanju cijena uređuju se način i uslovi formiranja cijena proizvoda i usluga, kontrola i praćenje cijena od strane nadležnih organa na tržištu RS, mjere neposredne kontrole cijena u slučaju značajnih poremećaja na tržištu i druga pitanja od značaja za oblast cijena.

Zakonom o lokalnoj samoupravi, između ostalog, uređuju se poslovi lokalnih samouprava, a koji se odnose na uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, davanje saglasnosti na cijene komunalnih usluga i nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti.

Zakonom o zaštiti potrošača, između ostalog, uređuje se ostvarivanje prava potrošača koje se odnose na ekonomske usluge kojima pripadaju i komunalne usluge, kao i uloga i način rada savjetodavnih tijela i komisija za rješavanje reklamacija potrošača.

¹⁵ Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11 i 100/17), član 32

¹⁶ Zakon o regulisanju cijena, ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 106/09), član 14.

¹⁷ Prilog 1. Popis akata – lista referenci

3. NALAZI

3.1. Način formiranja cijena komunalnih usluga

U cilju da se obavljanje i finansiranje komunalnih djelatnosti uspostavi na jasnim ekonomskim principima poslovanja, koji trebaju osigurati puno pokriće troškova i stabilne izvore finansiranja KP, neohodno je da su ispunjene osnovne pretpostavke za uspješno formiranje cijena komunalnih usluga. Neke od njih su postojanje i primjena adekvatnog pravnog okvira kojim je, između ostalog, definisan način utvrđivanja cijena komunalnih usluga. Neophodno je da KP imaju uspostavljene pouzdane i potpune evidencije imovine (komunalnih objekata i komunalne infrastrukture) kojom upravljaju i posredstvom koje pružaju komunalne usluge, kao i sveobuhvatne računovodstvene evidencije i adekvatan način praćenja prihoda i rashoda kako bi na adekvatan način upravljali troškovima poslovanja. Potrebno je obezbijediti adekvatan način kontrole i upravljanja distributivnim gubicima, mogućnost sufinansiranja dijela cijene komunalnih usluga od strane JLS i druge bitne pretpostavke za uspješno obavljanje komunalnih djelatnosti i formiranje cijena komunalnih usluga.

3.1.1. Pretpostavke za uspješno formiranje cijena komunalnih usluga

Regulatorni okvir za određivanje cijena komunalnih usluga

Pravnim okvirom koji je relevantan za organizovanje i funkcionisanje javnih (komunalnih) preduzeća i za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti nije u potpunosti regulisano formiranje cijena komunalnih proizvoda i usluga.

Provedenim ispitivanjem revizija je utvrdila da ne postoji propisan metodološki okvir na osnovu kojeg bi se utvrđivale cijene komunalnih usluga, kao i da je obaveza izrade metodologije za određivanje cijena komunalnih usluga od strane JLS djelimično propisana, u zavisnosti od vrste komunalne djelatnosti.

U uslovima nepostojanja metodološkog okvira za formiranje cijena komunalnih usluga, pojedine JLS su internim aktima djelimično regulisale pitanje formiranja i načina obračuna cijena komunalnih usluga. U zavisnosti od KP i vrste djelatnosti koje ono obavlja, razlikovali su se i načini utvrđivanja cijena kao i dokumenti na kojima su se one zasnivale.

JLS, svojim odlukama o opštim i tehničkim uslovima proizvodnje i isporuke toplotne energije, između ostalog, regulisale su pitanja načina obračuna i naplate cijene za isporučenu toplotnu energiju, kao i obračun u slučajevima kvara na mreži i prekida isporuke toplotne energije, uslove za priključenje i isključenje sa sistema, osnovne tarifne elemente i elemente za obračun isporučene toplotne energije, kategorije korisnika po tarifnim grupama. Međutim, ovim dokumentima nije bio propisan način utvrđivanja cijene po jedinici proizvoda/usluge, odnosno nije definisano kako se dolazi do cijene koštanja/prodajne cijene komunalne usluge i na čemu se ona zasniva.

Posmatrano na uzorku KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije, tri KP (IEE Technology d.o.o Banja Luka PJ "Eko toplana" Gradiška, "Gradska toplana "a.d. Doboj i KP "Gradske toplane" Pale) pored odluka o opštim i tehničkim uslovima isporuke toplotne energije, imala su definisanu metodologiju obračuna isporučene toplotne energije kao sastavni dio drugih propisa JLS - odluka o tarifnim sistemima za obračun toplotne energije.

I pored toga što je u internim propisima pojedinih JLS/KP, navedena metodologija za formiranje cijene toplotne energije ona nije detaljnije opisana ni razrađena, iz čega se ne može zaključiti kako se došlo do jedinične cijene grijanja po 1MWh proizvedene i isporučene toplotne energije.

JLS su svojim odlukama o vodovodu i kanalizaciji, najčešće, uredili izgradnju, upravljanje, održavanje i korišćenje javnog vodovoda i javne kanalizacije, kao i druga pitanja od značaja

za obavljanje komunalne djelatnosti u oblasti javnog vodovoda i javne kanalizacije, ali ne i način formiranja cijena ove vrste komunalne usluge. Pojedine JLS su ovim odlukama djelimično uredile način formiranja cijena u smislu definisanja elemenata za obrazovanje cijena komunalnih usluga i strukture cijene usluge (fiksni i varijabilni dio).

Posmatrano na uzorku KP koja se bave proizvodnjom i isporukom vode i prečišćavanjem i odvodnjom otpadnih voda, četiri KP su izradila metodologiju za određivanje cijene vodnih usluga kao poseban dokument.¹⁸ Kod tri vodovodna preduzeća metodologije za utvrđivanje cijena vodnih usluga izrađene su kao obaveza učesnika u okviru MEG projekta, a koji je finansirao Razvojni program Ujedinjenih nacija. Navedene metodologije izrađene su krajem 2022. godine i usvojene od strane skupština dvije JLS (Trebinje i Doboj). "Vodovod" a.d. Prijedor primjenjuje metodologiju u formi Prijedloga izrađenog 2017. godine a koji nije usvojen od strane skupštine Grada. Pregled dokumenata po KP na kojima se zasniva obavljanje komunalnih djelatnosti, formiranje i način obračuna cijena komunalnih usluga dat je u Prilogu 1. izvještaja.

Analizom metodologija za određivanje cijene izrađenih u okviru MEG projekta ustanovljeno je da su one po svom sadržaju i strukturi velikom dijelom slične (indentične) između JLS/KP i da su njima pretežno utvrđeni:

- osnovni principi i mjere za određivanje cijene,
- propisani preduslovi za primjenu metodologije,
- struktura cijene i način obračuna cijene,
- nadležnosti i odgovornosti u proceduri usvajanja Metodologije, kao i vremenski okvir postupanja po istim.

Po pitanju obračuna fiksnog dijela cijene vode i kanalizacije utvrđeno je da je način obračuna dosta kompleksan, dok kod obračuna varijabilnog dijela cijene vode, odnosno cijene vode po m³ nije jasno precizirano na šta se odnose ukupni troškovi djelatnosti/usluge vodosnabdijevanja.

Za razliku od učesnika MEG projekta, JP "Vodovod i kanalizacija" a.d. Pale je krajem 2023. godine izradio metodologiju za određivanje cijene komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda kao prelazno rješenje kojim bi se omogućilo utvrđivanje cijene komunalne usluge vodosnabdijevanja do utvrđivanja ekonomske cijene usluge, tj. do usvajanja jedinstvene metodologije za utvrđivanje cijene komunalne usluge vodosnabdijevanja na nivou RS.

Evidencija imovine i obračun troškova amortizacije

Između JLS su naglašene razlike u pogledu vlasništva nad imovinom koju koriste KP, a pitanje imovine u JLS i KP nije riješeno na adekvatan način što utiče na obračun i visinu troškova amortizacije i obezbjeđivanje novčanih sredstava za investiranje u komunalne objekte i komunalnu infrastrukturu. Komunalni objekti i komunalna infrastruktura nisu u potpunosti u vlasništvu KP i nisu evidentirani u računovodstvenim knjigama i evidencijama KP. Dio ove imovine je u vlasništvu KP, a dio u vlasništvu JLS i daje se na upravljanje i održavanje KP. Amortizacija se obračunava na imovinu u vlasništvu KP, odnosno imovinu evidentiranu u računovodstvenim knjigama i evidencijama KP.

Navedeno potvrđuju i podaci iz finansijskih izvještaja KP koji pokazuju da u strukturi poslovnih rashoda KP troškovi amortizacije imaju nisko učešće što ukazuje na malu vrijednost ili nepotpuno računovodstveno obuhvatanje imovine KP.

¹⁸ "Vodovod" a.d. Prijedor, JP "Vodovod" a.d. Trebinje i "Vodovod" a.d. Doboj, JP „Vodovod i kanalizacija“ Pale

Posmatrano na uzorku vodovodnih KP, u 2023. godini učešće troškova amortizacije, u zavisnosti od KP, u strukturi poslovnih rashoda kretalo se između 5-22%. Kod KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije učešće troškova amortizacije u poslovnim rashodima bilo je još niže, između 2-13%.

Razlike u računovodstvenom prikazivanju komunalnih objekata i komunalne infrastrukture utiču na prikazivanje vrijednosti imovine i troškova amortizacije u finansijskim izvještajima KP, kao i učešće troškova amortizacije u strukturi cijene komunalne usluge.

Organizacija računovodstvenog praćenja prihoda i rashoda po mjestu nastanka (obračunskim centrima)

U cilju da cijena koštanja svakog proizvoda sadrži sve troškove koji su vezani za proizvodnju istog proizvoda, neophodno je da se evidentiranje i raspoređivanje ukupnih troškova proizvodnje vrši po mjestu nastanka (obračunskim centrima).

Revizijom je utvrđeno da manje od polovine posmatranih KP prihode i rashode evidentira po mjestu nastanka (pet vodovodnih KP i jedna toplana), a od 2024. godine još jedno KP je uvelo ovakav način praćenja. Sedam KP evidentira prihode i rashode na nivou preduzeća, dok je kod jednog preduzeća prisutna praksa evidentiranja prihoda cjelokupno na nivou preduzeća, a rashoda po mjestu nastanka.¹⁹

Distributivni gubici vode i toplotne energije

U Strategiji integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. godine navedeno je da razlika između zahvaćenih i isporučenih količina vode otkriva da se u sistemima gube velike količine vode, gotovo iste sa onim koje su i sporučene. Procenat iskorišćenosti zahvaćene vode je veoma nizak i u prosjeku iznosi oko 52%, dok su prosječni gubici veliki i iznose oko 48%. Iskorišćenost vode u JLS je veoma različita i u zavisnosti od JLS kreće se između 30-65%.²⁰ Navedeno potvrđuju i podaci KP obuhvaćenih revizijom koji pokazuju da visina distributivnih gubitaka, u onim preduzećima koja imaju mjerenja gubitaka, iznosi preko 50%.

Distributivni gubici toplotne energije na mreži u zavisnosti od KP koja imaju uspostavljena mjerenja količine proizvedene toplotne energije (IEE Technology d.o.o. Banja Luka PJ "Eko toplana" Gradiška i "Toplana" a.d. Prijedor) iznosili su između 15-20%, odnosno 20-25%.

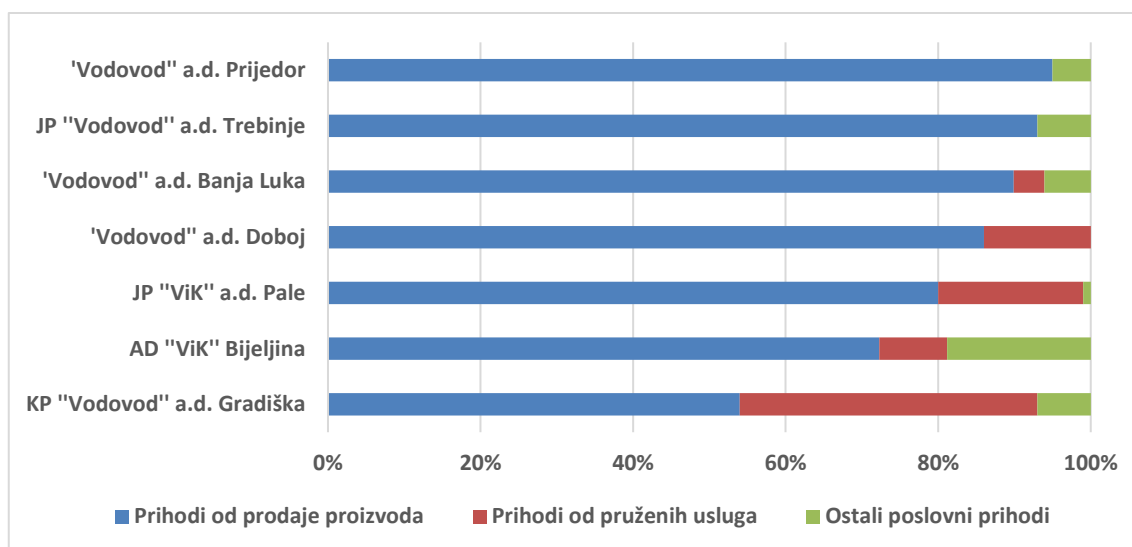
Struktura poslovnih prihoda i rezultat poslovnih aktivnosti

U zavisnosti od KP i vrste komunalne djelatnosti koju KP obavlja, razlikovala se struktura poslovnih prihoda. U poslovnim приходima KP dominantno su zastupljeni prihodi od prodaje proizvoda/iskoruke usluge, kao osnovne djelatnosti, sa izraženim razlikama između KP, što je prikazano na grafikonu 1. i 2.

¹⁹ Prilog 3. Tabela 1. Računovodstvena organizacija praćenja prihoda i rashoda KP

²⁰ Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. Banja Luka, novembar 2015. godine

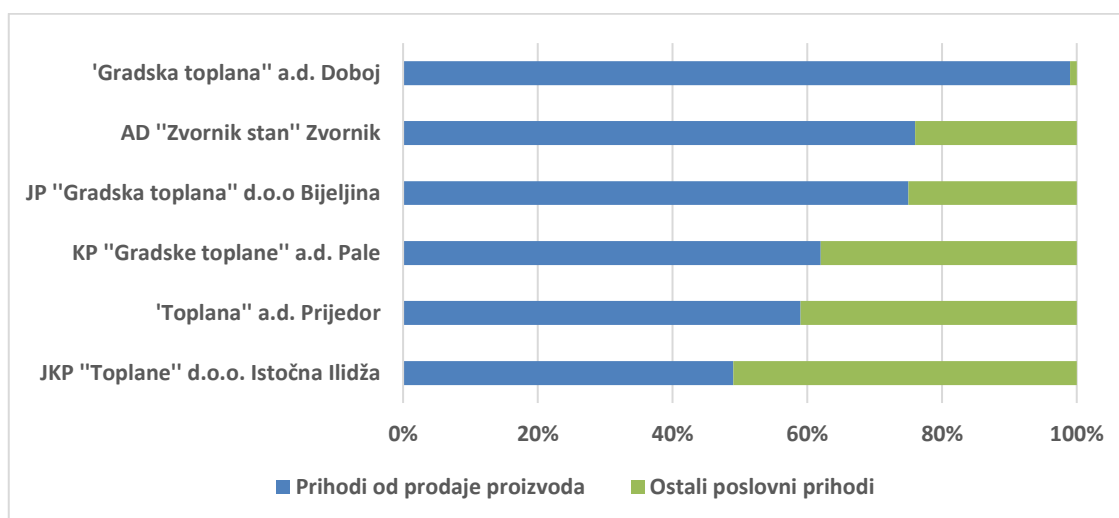
Grafikon 1. Struktura poslovnih prihoda_vodovodna preduzeća_2023. godina



Izvor: KP, Finansijski izvještaji

Posmatrano na uzorku vodovodnih KP, poslovni prihodi ostvareni od prodaje proizvoda (voda i kanalizacija) u 2023. godini u prosjeku iznosili su oko 80% ukupnih poslovnih prihoda, razlikovali su se u zavisnosti od KP i kretali su se između 55-95%.

Grafikon 2. Struktura poslovnih prihoda_toplane_2023. godina



Izvor: KP, Finansijski izvještaji

Za razliku od vodovodnih KP, kod KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije, strukturu poslovnih prihoda činili su prihodi ostvareni od prodaje proizvoda (isporuke toplotne energije) sa učešćem od oko 70% u poslovnim prihodima. Učešće prihoda ostvarenih po osnovu isporuke toplotne energije, u zavisnosti od KP, činilo je između 50-99% poslovnih prihoda.

Cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i unaprjeđivanje postojećih komunalnih objekata i uređaja. Analizom finansijskih izvještaja KP za period 2018-2023. godina, utvrđeno je da ostvareni prihodi po osnovu prodaje proizvoda i pruženih usluga u većini KP nisu bili dovoljni za pokriće poslovnih rashoda.

U zavisnosti od KP i godine posmatranja razlikovao se i poslovni rezultat KP. Kod više od polovine KP prisutne su oscilacije u poslovanju, uz izražene gubitke i njihovu učestalost

tokom posmatranog perioda. Tokom posmatranog perioda 1/5 KP je poslovala sa gubitkom (ostvarivala negativan poslovni rezultat), dok je 1/5 KP ostvarivala pozitivan poslovni rezultat.²¹

3.1.2. Način utvrđivanja i obračuna cijena komunalnih usluga

Kalkulacija predstavlja računski postupak kojim se utvrđuje cijena proizvoda i usluga (cijena koštanja, nabavna i prodajna cijena) i izrađuje se za svaku vrstu proizvoda. Kalkulacija troškova proizvodnje je postupak raspoređivanja ukupnih troškova proizvodnje određenog mjesta troška na konačan proizvod.

Način utvrđivanja cijena komunalnih usluga

U okolnostima nepostojanja metodološkog okvira za određivanje cijena komunalnih usluga, kao i nepotpunih internih akata JLS/KP kojim bi se detaljnije propisao način formiranja cijena komunalnih usluga KP su cijene svojih usluga pretežno formirala prema visini ukupnih rashoda poslovanja čije je pokriće potrebno obezbijediti iz prihoda ostvarenih po osnovu proizvoda i usluga.

Vodovodna KP su cijene usluga najčešće zasnivale na visini ukupnih rashoda, a u skladu sa elementima definisanim metodologijom za određivanje cijene kod onih KP koja su imali izrađene metodologije. Prema dostupnim podacima "Vodovod" a.d. Gradiška i JP "Vodovod" a.d. Prijedor su imali izrađenu kalkulaciju cijene koštanja, gdje je utvrđena cijena koštanja po m³ vode. Cijene usluga (cijena koštanja/prodajna cijena) formirale su se na način da se u nju ukalkulišu svi pripadajući troškovi za svaku vrstu usluge pojedinačno, odnosno ukupni troškovi komunalnog preduzeća.

Prema metodologijama za određivanje cijene vode u KP "Vodovod" a.d. Doboj i JP "Vodovod" a.d. Trebinje jedinična cijena vode po m³ utvrđivala se način da su ukupni troškovi vodosnabdijevanja podijeljeni sa ukupno isporučenom (fakturisanom) količinom vode u određenom vremenskom periodu.

AD "Vodovod" i kanalizacija" Bijeljina je cijene svojih usluga formirao u skladu sa odredbama Ugovora između vodovoda i Evropske banke, a kojim je, između ostalog, predviđena i dinamika usklađivanja i izjednačavanja cijena između različitih kategorija kupaca/korisnika u određenom vremenskom periodu.

Posmatrano na uzorku KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije utvrđeno je da su se cijene usluga zasnivale na visini ukupnih troškova poslovanja. Jedinična cijena usluge grijanja, odnosno jednog proizvedenog MWh toplotne energije dobijena je na način da su ukupni troškovi poslovanja podijeljeni sa ukupno proizvedenom količinom toplotne energije na godišnjem nivou.

Kada je u pitanju obračun isporučene toplotne energije, jedan broj KP je obračun isporučene toplotne energije je vršio u skladu sa metodologijom obračuna isporučene toplotne energije definisanom internim odlukama o tarifnim sistemima za obračun toplotne energije, kojima su propisani elementi za koje se utvrđuju jedinične cijene i to isporučena količina toplotne energije, instalisana snaga, korisna površina stambenog prostora i ugovorena instalisana snaga.

Struktura cijene komunalne usluge i način obračuna

Cijene komunalnih usluga snabdijevanja vodom i toplotnom energijom sastoje se iz fiksnog dijela cijene koji ne zavisi od količine utrošene vode/toplotne energije i varijabilnog dijela cijene koji zavisi od potrošnje, odnosno količine isporučene/utrošene vode/toplotne energije.

²¹ Prilog 4. Grafikon 1 i 2. Poslovni rezultat KP u periodu 2018-2023. godina

Proizvodnja i isporuka vode (i prečišćavanja) i odvodnje otpadnih voda

1) Struktura cijene vode – varijabilni dio

Varijabilni dio cijene vode (KM/m³) u vodovodnim preduzećima u RS, sastoji se od:

- 1) Troškova isporučene vode po m³ – vodosnabdijevanje,
- 2) Troškova ispuštene vode po m³ – kanalizacija,
- 3) Naknade za zahvaćenu, odnosno isporučenu vodu (NIV) – Vodni doprinos 1,
- 4) Naknade za zaštitu voda (NZV) – Vodni doprinos 2 i
- 5) Poreza na dodatu vrijednost (u daljem tekstu: PDV).

Pored navedenog u varijabilni dio cijene vode uključuje se i trošak prečišćavanja otpadnih voda, ukoliko vodovodno preduzeće ima postrojenje za tretman otpadnih voda, kao što je praksa u dva vodovodna preduzeća u RS i to u gradovima Trebinju i Bijeljini.

JP "Vodovod" a.d. Trebinje u strukturi cijene svoje komunalne usluge posebno prikazuje troškove koji se odnose na prečišćavanje otpadnih voda, odnosno dio cijene vode koju korisnik plaća po tom osnovu. U AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina trošak prečišćavanja otpadnih voda je uključen je cijenu isporučene vode po m³.

Vodne naknade – vodni doprinosi

Vodovodna preduzeća kao obveznici plaćanja posebnih vodnih naknada, u skladu sa Odlukom o stopama posebnih vodnih naknada²², plaćaju i u cijeni svoje usluge krajnjim korisnicima obračunavaju dvije vrste naknada i to: naknadu za zahvatanje površinskih i podzemnih voda – naknada za zahvatanje vode za piće za javno snabdijevanje (vodni doprinos 1), koju plaćaju pravna lica koja obavljaju djelatnost isporuke vode potrošačima po osnovici od 0,01 KM/m³ zahvaćene vode i naknadu za zaštitu voda – naknadu za ispuštanje otpadnih voda (vodni doprinos 2), koju plaćaju pravna i fizička lica koja ispuštaju otpadnu vodu po osnovici od 0,04 KM/m³.

Krajem 2020. godine, Izmjenom Odluke o stopama posebnih vodnih naknada, visina naknade za zahvatanje vode za piće za javno vodosnabdijevanje smanjena je sa 0,01 KM/m³ na 0,005 KM/m³. Umanjena visina naknade na zahvaćenu i isporučenu vodu primjenjuje se od 1.12.2020. godine. Ove vrste vodnih naknada krajnjim korisnicima se obračunavaju prema količini isporučene, odnosno ispuštene vode.

Po pitanju obračunavanja prethodno navedenih naknada, revizija je utvrdila da među posmatranim vodovodnim preduzećima postoje različite prakse, kako po pitanju obračunavanja naknade na zahvaćenu, odnosno isporučenu vodu, tako i po pitanju obračuna PDV-a na vodne naknade.

Količina zahvaćene vode, usljed distributivnih gubitaka na vodovodnoj mreži nije jednaka količini isporučene vode/fakturisane potrošnje krajnjim korisnicima, pa je sam obračun različit, a time i ukupna visina prikupljenih sredstava po osnovu naknade.

Vezano za prethodno, određeni broj KP koji imaju mjerače na izvorštima (mjestu zahvata) obračunavaju i plaćaju naknadu za zahvaćenu vodu (vodni doprinos 1) Javnoj ustanovi "Vode Srpske" prema stvarnoj količini zahvaćene vode, za razliku od onih preduzeća koja ovu naknadu obračunavaju prema količini isporučene vode/fakturisane potrošnje korisniku.

Većina vodovodnih preduzeća nije usaglasila visinu ove naknade sa važećom Izmjenom odluke o stopama posebnih vodnih naknada, već i dalje po istoj, nepromijenjenoj stopi obračunava visinu naknade po osnovu vodnog doprinosa 1 krajnjim potrošačima prilikom vodosnabdijevanja što je prikazano u Tabeli 1.

²² Odluka o stopama posebnih vodnih naknada ("Službeni glasnik RS", broj 53/11 i 116/20)

Tabela 1. Način obračuna i prikazivanja posebnih vodnih naknada kao jednog od elemenata varijabilnog dijela cijene vode

RB	Naziv komunalnog preduzeća	Način obračuna naknade - Vodni doprinos 1 i 2	Način prikazivanja vodnog doprinosa	Da li se obračunava PDV na VD
1	KP "Vodovod" a.d. Gradiška	0,01/0,04	Sastavni dio cijene	DA
2	"Vodovod" a.d. Banja Luka	0,05 (zbir)	Prikazuje se posebno	DA
3	AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina	0,01/0,04	Prikazuje se posebno	DA
4	JP "Vodovod i kanalizacija" a.d. Pale	0,005/0,04	Prikazuje se posebno	NE
5	"Vodovod" a.d. Prijedor	0,005/0,04	Prikazuje se posebno	DA
6	"Vodovod" a.d. Doboj	0,05 (zbir)	Prikazuje se posebno	DA
7	JP "Vodovod" a.d. Trebinje	0,005/0,04	Prikazuje se posebno	NE

Izvor: Odluka o stopama posebnih vodnih naknada i podaci KP

Iz tabele je vidljivo da od sedam vodovodnih preduzeća, tri vodovodna preduzeća vodnu naknadu za zahvaćenu/isporučenu vodu obračunava i fakturiše krajnjim korisnicima u skladu sa važećom Odlukom. U strukturi varijabilnog dijela cijene vode, šest vodovodnih preduzeća vodne naknade prikazuje posebno, od kojih u dva preduzeća iznos naknade za isporučenu vodu i zaštitu voda obračunava se zajedno kao zbir ove dvije naknade. U jednom vodovodnom preduzeću vodna naknada je uključena u uslugu vodosnabdijevanja, odnosno varijabilni dio cijene vode po m³.

Među vodovodnim preduzećima zastupljena je različita praksa po pitanju obračuna PDV-a na vodne naknade i njihovog fakturisanja krajnjim korisnicima što je takođe prikazano u Tabeli 1. Od sedam vodovodnih preduzeća, dva KP svojim korisnicima ne obračunava PDV na vodne naknade koje ulaze u strukturu cijene usluge i ne ulaze u osnovicu za obračun PDV-a. Tako se cijena usluge vode i kanalizacije (varijabilni dio) fakturiše korisnicima uvećana za iznos fiksnog dijela cijene i PDV-a na isporučenu uslugu, dok se vodni doprinos 1 i 2 obračunava posebno prema količini isporučene usluge po m³.

2) Struktura cijene vode - fiksni dio

Fiksni dio cijene komunalne usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda sastojao se od fiksnog dijela cijene vode i, u zavisnosti od KP, od fiksnog dijela kanalizacije.

Fiksni dio cijene komunalne usluge proizvodnje i isporuke vode i odvodnje otpadnih voda utvrđuje se po dva osnova i to po fiksnom dijelu cijene vode koji se utvrđuje prema veličini profila vodomjera korisnika i fiksnom dijelu cijene kanalizacije koji se utvrđuje po veličini profila vodomjera korisnika ili profila kanalizacionog priključka.

U dva vodovodna KP ukupna cijena komunalne usluge (voda i kanalizacija) pored fiksnog dijela cijene vode sadržavala je i fiksni dio cijene kanalizacije (KP "Vodovod" a.d. Gradiška i JP "Vodovod" a.d. Trebinje).

Za fiksni dio cijene vode, odnosno fiksni dio naknade za korišćenje usluge vodosnabdijevanja, KP su upotrebljavali različit naziv. Naknada za mjerno mjesto, u zavisnosti od vodovodnog preduzeća, nosila je naziv poput fiksna cijena vode, fiksni dio cijene, naknada za vodomjernu jedinicu, distributivni trošak i dr.²³ Propisano je da se sredstva prikupljena po osnovu ove naknade koriste za održavanje mjernog mjesta (vodomjera) i tekuće održavanje vodovodne mreže i objekata na mreži.

Pored navedenog, pojedina vodovodna preduzeća kao fiksni trošak korisnicima obračunavali su naknadu za održavanje sistema za one korisnike na čijim vodomjerima nije zabilježena potrošnja (AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina).

²³ Prilog 5. Fiksni dio cijene vode – naziv i namjena

Obračun isporučene i fakturisane usluge vodosnabdijevanja i kanalizacije vršio se po stvarno utrošenoj količini vode po metru kubnom (m^3) i fiksnom dijelu cijene vode prema profilu vodomjera, te ispuštenoj količini vode po m^3 i fiksnom dijelu cijene kanalizacije prema profilu cijevi.

Fizička lica u zgradama kolektivnog stanovanja sa individualnim vodomjerima plaćaju isporučenu vodu po osnovu fakturisane potrošnje, a bez mjerenja potrošnje paušalno po domaćinstvu, odnosno broju članova. Fiksni dio u zgradama kolektivnog stanovanja bez individualnog mjerenja, obračunava se prema profilu zajedničkog vodomjera na ulazu u stambeni objekat i dijeli proporcionalno broju stambenih jedinica/kupaca, dok se korisnicima sa individualnim mjerenjem, fiksni dio obračunava po dva osnova – za svakog kupca pojedinačno prema profilu vodomjera korisnika i po osnovu zajedničkog vodomjera.

Proizvodnja i isporuka toplotne energije

U skladu sa Zakonom, ukupna cijena toplotne energije sastoji se od cijene za jedinicu isporučene toplotne energije i cijene za distributivne troškove po jedinici instalisane snage/korisne površine.

Revizijom je utvrđeno da se cijena usluge snabdijevanja toplotnom energijom, u zavisnosti od KP i načina mjerenja potrošnje, sastojala se od varijabilnog dijela koji zavisi od potrošnje, odnosno troškova isporučene toplotne energije (KM/MWh) i fiksnog dijela koji ne zavisi od potrošnje, a predstavlja troškove distribucije (KM/ m^2 , KM/MWh) prema instalisanoj snazi kada korisnik nije preuzimao toplotnu energiju.

1) Struktura cijene usluge snabdijevanja toplotnom energijom – varijabilni dio

Iznos za isporučenu toplotnu energiju (varijabilni dio cijene) KP utvrđuje množenjem isporučene količine sa odgovarajućom jediničnom cijenom za jedinicu isporučene energije ili na osnovu korisne površine i odgovarajućih tarifa.

2) Struktura cijene usluge snabdijevanja toplotnom energijom - fiksni dio

Iznos za instalisanu snagu (fiksni dio cijene) predstavlja troškove distribucije toplotne energije i obračunava se mjesečno na osnovu instalisane snage ili korisne površine za stambeni prostor, odnosno ugovorene instalisane snage za poslovni prostor.

Izmjenom Zakona o komunalnim djelatnostima iz 2017. godine propisano je da je davalac komunalne usluge dužan da na ispostavljenom računu posebno istakne i obračuna troškove isporučene toplotne energije i troškove distribucije prema instalisanoj snazi.²⁴ Međutim, u praksi se pokazalo da određeni broj KP koja se bave ovom vrstom djelatnosti u strukturi cijene usluge posebno ne iskazuje fiksni dio cijene, a uključen je u cijenu usluge isporuke toplotne energije.

Dva KP (IEE Technology d.o.o. Banja Luka PJ "Eko toplana" Gradiška i "Gradska toplana" a.d. Doboj) u strukturi svoje cijene usluge posebno je iskazivalo i fiksni i varijabilni trošak nezavisno od toga da li se cijena usluge obračunava bez mjerenja potrošnje po instalisanoj snazi po m^2 korisne stambene površine ili sa mjerenjem potrošnje po količini stvarno isporučene/utrošene toplotne energije. Pored navedenih preduzeća, još dva komunalna preduzeća ("Toplana" a.d. Prijedor i JKP "Toplana" d.o.o. Istočna Ilidža) su, za one korisnike sa mjerenjem potrošnje (koji imaju ugrađen kalorimetar), u strukturi cijene usluge uz varijabilni dio (količinu utrošene toplotne energije) posebno obračunavali i iskazivali i fiksni (distributivni) trošak.²⁵

Kod KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije obračun potrošnje toplotne energije za korisnike bez mjerenja potrošnje vrši se po m^2 korisne površine, a u cijenu je

²⁴ Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik RS", broj 124/11 i 100/17) član 3. stav (6)

²⁵ Prilog 6. Način prikazivanja i obračuna fiksnog dijela cijene toplotne energije

uključena isporučena/instalirana energija i distributivni trošak. Za korisnike koji imaju ugrađene mjerne instrumente (kalorimetre) obračun se vrši na osnovu utrošene energije po MWh uvećane za visinu fiksnog dijela, odnosno visinu distributivnog troška prema površini koja se grije/instaliranoj snazi. Obračun i naplata utroška energije razlikovala se između KP u zavisnosti od načina mjerenja i kategorije korisnika.

3.2. Promjene cijena komunalnih usluga

3.2.1. Motivi i razlozi za promjenu cijena i način njihovog usaglašavanja

Proceduru za promjenu cijene pokreće Uprava KP koja dostavlja Prijedlog odluke o promjeni cijene komunalne usluge Nadzornom odboru KP koji donosi Odluku o cijeni komunalne usluge i upućuje JLS, odnosno nadležnom odjeljenju na dalje postupanje. Nadležno odjeljenje obrađuje/priprema Odluku i saziva sjednicu Savjetodavnog tijela²⁶ (ukoliko JLS ima osnovano ovo tijelo) koje daje mišljenje na Prijedlog odluke KP o promjeni cijene. Po pribavljenom mišljenju savjetodavnog tijela, kao i mišljenja privrednog savjeta u onim JLS koji pored savjetodavnog tijela imaju i Privredni savjet²⁷, nadležno odjeljenje, Odluku o cijeni komunalne usluge dostavlja gradonačelniku/načelniku, koji je dalje upućuje u skupštinsku proceduru, radi odlučivanja o opravdanosti promjene cijene i davanja saglasnosti na cijenu od strane nadležnog organa JLS u skladu sa zakonom.²⁸

Procedura u vezi sa promjenama i usaglašavanjem cijena komunalnih usluga razlikovale su se između KP i JLS u načinu donošenja odluka o cijenama i njihovoj primjeni kao i dužini trajanja samog postupka promjene i usaglašavanja cijene. Postupak promjene cijene počev od zahtjeva za promjenu cijene i davanja saglasnosti na cijenu i njene primjene, u zavisnosti od KP, trajao je od jednog do šest mjeseci.

Određeni broj JLS koje imaju formirana savjetodavna tijela, nisu poštovale propisanu zakonsku proceduru prilikom promjene cijene komunalne usluge i bez davanja mišljenja savjetodavnog tijela, su donosili i usvajali odluke o promjeni cijena.

Tako je AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina u cjenovnik svojih usluga uveo dvije naknade na koje nadležni organ JLS nije dao saglasnost. Nadzorni odbor je donio Odluku o visini naknade za vodomjernu jedinicu (fiksni dio cijene vode) kao dio Plana mjera i aktivnosti u cilju obezbjeđenja finansijske stabilnosti KP, a potom i Odluku o naknadi za održavanje sistema za one korisnike na čijim mjernim instrumentima (vodomjerima) nije zabilježena potrošnja. Međutim navedene odluke nisu upućene organima JLS i kao takve bez saglasnosti nadležnog organa JLS se primjenjuju u praksi. S druge strane, JP "Gradska toplana" d.o.o. Bijeljina prilikom zahtjeva za promjenu cijene komunalne usluge proizvodnje i isporuke toplotne energije je ispoštovala proceduru u vezi sa promjenom cijene, ali nije dobila saglasnost nadležnog organa JLS.

Zahtjevi/prijedlozi KP za promjenu cijena komunalnih usluga razlikovali su se po svom obimu, sadržaju i kvalitetu. Revizijom je utvrđeno da je polovina KP prilikom zahtjeva za promjenu cijene uz odluku o promjeni cijene dostavila i obrazloženje u kojem su navedeni razlozi za promjenu (povećanje) cijene usluge, dok druga polovina KP uz zahtjev za

²⁶ Savjetodavna tijela za zaštitu potrošača korisnika ekonomskih usluga formirana su sa ciljem davanja mišljenja i preporuka organima JLS, vezano za prava i obaveze potrošača korisnika ekonomskih usluga, odnosno za sve promjene cijena komunalnih usluga koje KP isporučuju građanima. Zakonom o zaštiti potrošača je definisano da organi JLS odgovorni za organizovanje ovih usluga svoje odluke donose nakon pribavljanja mišljenja Savjetodavnog tijela

²⁷ Privredni savjet – savjetodavno tijelo koje čine predstavnici JLS i privrednika, a koje je osnovano sa ciljem unaprjeđenja poslovnog okruženja i

²⁸ Prilog 7. Postupak utvrđivanja i promjene cijenakomunalnih usluga – hodogram aktivnosti

promjenu cijene nije navodila obrazloženja koja govore o potrebi za promjenom cijene, nego je dostavila novi cjenovnik sa cijenama svojih usluga.

U obrazloženjima KP za promjenu cijene su uglavnom navedeni opšti razlozi koji su doveli do promjene cijene kao što su povećanje cijene električne energije i energenata, cijena komunalnih usluga nije povećavala duži vremenski period ili da je cijena komunalne usluge najniža u regionu. Pojedina KP su dostavila detaljne analize cijena pa i kalkulacije cijene komunalne usluge uz uporedni pregled svih troškova poslovanja i njihovih promjena u određenom periodu.

Prema podacima KP, najčešći razlozi za promjenu cijena komunalnih usluga, bili su promjena tržišnih uslova i okolnosti, odnosno povećanje cijena materijala i usluga i povećanje troškova plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja zaposlenih. Tako su sva KP iz uzorka kao razlog promjene cijena navela promjene tržišnih uslova i okolnosti, dok je samo jedno KP kao razlog za promjenu cijene navelo gubitke na mreži, što je prikazano na Grafikonu 3.

Grafikon 3. Razlozi za promjenu cijena komunalnih usluga_Broj KP



Izvor: KP, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

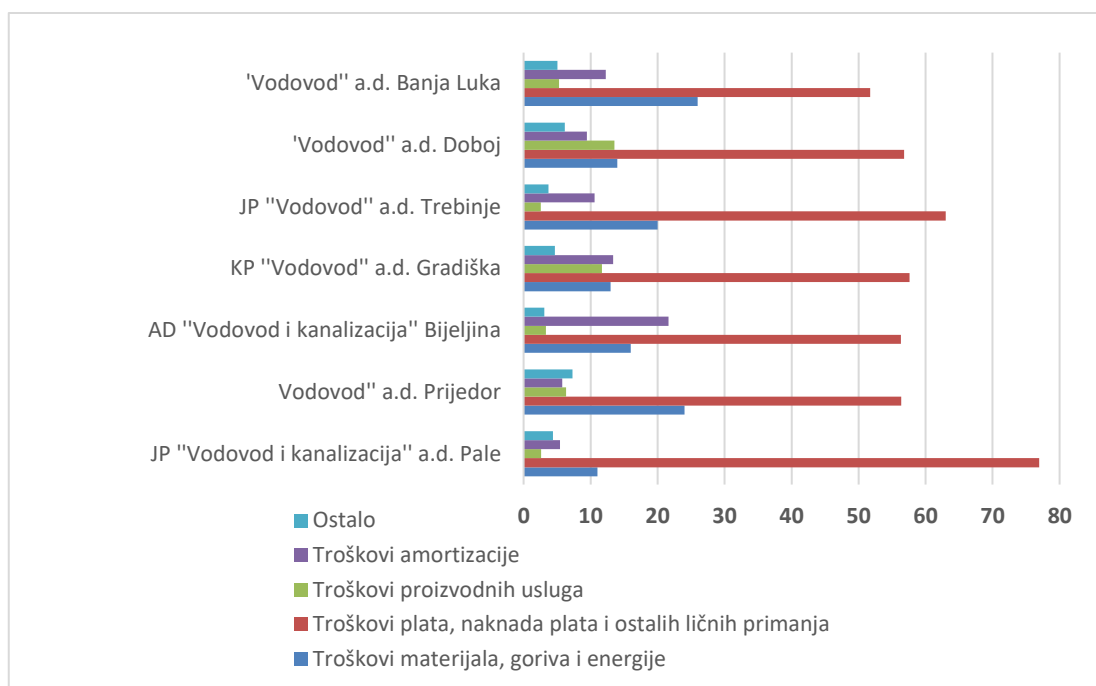
Analizom finansijskih izvještaja KP za period 2018-2023. godina, utvrđeno je da su troškovi materijala, goriva i energije porasli u prosjeku za 35% u većini KP, uz izraženiji rast ove vrste troškova kod KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije u odnosu na vodovodna preduzeća. U zavisnosti od KP i vrste djelatnosti koje obavljaju rast ovih troškova kretao se između 22-56%, sa izuzetkom dva KP ("Vodovod" a.d. Banja Luka - rast troškova materijala, goriva i energije preko 70% i KP "Gradske toplane" Pale – rast od 142%).

Najniža (neto) plata u RS u posmatranom periodu mijenjala se sedam puta i u odnosu na 2018. godinu porasla je za 71%, sa 410 KM na 700 KM koliko je iznosila 2023. godine. Najniža plata u RS za 2024. godinu iznosila je 900,00 KM i u odnosu na prethodnu je veća za 30%. Posmatrano na revizorskom uzorku KP, troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja porasli su u prosjeku za oko 30% sa prisutnim razlikama između KP. U zavisnosti od KP i vrste djelatnosti koje obavljaju rast ovih troškova iznosio je između 13-50%.

Struktura rashoda/troškova poslovanja komunalnih preduzeća

U strukturi poslovnih rashoda KP dominantno su zastupljene dvije vrste troškova, troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja i troškovi materijala, goriva i energije. Ove dvije vrste troškova zajedno su činili preko 3/4 poslovnih rashoda u većini KP.

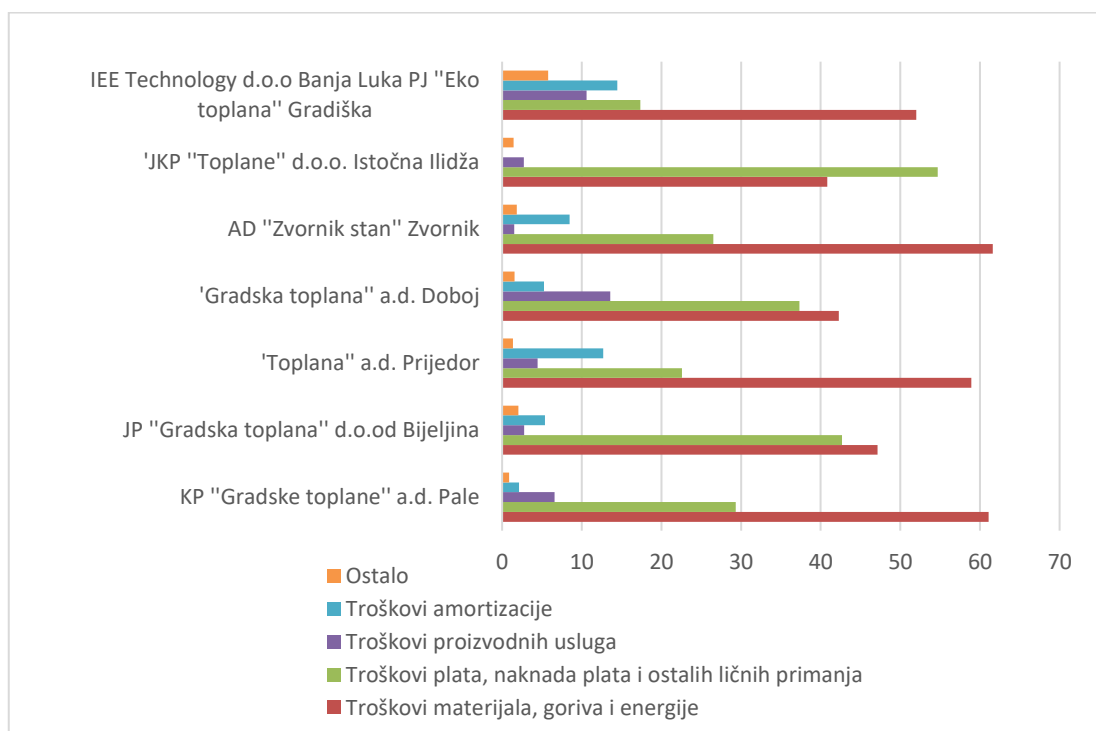
Grafikon 4. Struktura poslovnih rashoda_Vodovodi_Uzorak_2023. godina



Izvor: KP, finansijski izvještaji

Kod KP koja se bave proizvodnjom i isporukom vode i odvodnje otpadnih voda u strukturi rashoda dominantno su bili zastupljeni troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja u prosjeku sa oko 60% u poslovnim rashodima, a troškovi materijala, goriva i energije su oko 18% poslovnih rashoda.

Grafikon 5. Struktura poslovnih rashoda_Toplane_Uzorak_2023. godina



Izvor: KP, finansijski izvještaji

Za razliku od vodovodnih KP, kod KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije, u strukturi poslovnih rashoda dominantno su bili zastupljeni troškovi materijala, goriva i energije sa prosječnim učešćem od preko 50%, dok su troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja u ovim KP u prosjeku činili oko 1/3 poslovnih rashoda.

3.2.2. Promjene u cijenama komunalnih usluga

Učestalost promjena cijena komunalnih usluga

Broj i način promjena cijena komunalnih usluga kao i njihove vrijednosne promjene razlikovali su se u zavisnosti od KP, vrste djelatnosti i kategorije korisnika.

KP koja se bave proizvodnjom i isporukom vode i odvodnje otpadnih voda cijene svojih usluga u periodu 2018-2023. godina mijenjale su ukupno 14 puta sa izraženim razlikama od jedne do tri promjene u zavisnosti od KP. Najveći broj promjena cijena odnosio se na promjenu varijabilnog dijela cijene za fizička i pravna lica, uz promjene i fiksnog dijela cijene. Promjene cijene vode unutar KP, vršene su različito (u različitom procentu) u zavisnosti od kategorije korisnika.

U odnosu na početak perioda, 2018. godinu, u 2023. godini u pet KP došlo je do povećanja varijabilnog dijela cijene komunalne usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda za kategoriju fizičkih lica u prosjeku za 20%.

Tabela 2. Pregled promjena cijene vode i kanalizacije za fizička lica u periodu 2018-2023. godina_Varijabilni dio cijene_% promjene

RB	Naziv KP	Broj promjena	Promjena 1	Promjena 2	% promjene
1	JP "Vodovod i kanalizacija" a.d. Pale ²⁹	1*	14%		14%
2	"Vodovod" a.d. Prijedor	2	-1%	12%	11%
3	AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina	1	-10%	-	-10%
4	KP "Vodovod" a.d. Gradiška	0	-	-	-
5	JP "Vodovod" a.d. Trebinje	2	11%	21%	34%
6	"Vodovod" a.d. Doboj	2	10%	10%	21%
7	"Vodovod" a.d. Banja Luka	2	11%	10%	22%

Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

Fiksni dio cijene vode prema najčešćem profilu vodomjera korisnika u posmatranom periodu mijenjao se 10 puta u pet KP uz prisutne izražene razlike u broju i vrijednostima promjena između KP. Fiksni dio cijene vode u zavisnosti od KP porastao je i do 2,5 puta što je prikazano u Tabeli 3.

²⁹ Подаци се односе на број промјена 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 посматрано периоду мијењала се уз већи број промјена и израженије разлике у висинама промјена него за кориснике на Палама.

Tabela 3. Pregled promjena cijene vode i kanalizacije za fizička lica u periodu 2018-2023. godina_Fiksni dio cijene_% promjene

RB	Naziv KP	Broj promjena	Promjena 1	Promjena 2	% promjene
1	JP "Vodovod i kanalizacija" a.d. Pale	0	-	-	-
2	"Vodovod" a.d. Prijedor	2	100%	25%	150%
3	AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina	0	-	-	-
4	KP "Vodovod" a.d. Gradiška	2	75%	34%	135%
5	JP "Vodovod" a.d. Trebinje	2	50%	56%	135%
6	"Vodovod" a.d. Doboj	1	9%	-	9%
7	"Vodovod" a.d. Banja Luka	3*	-	-	-

Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

Naknada za održavanje vodomjera, odnosno fiksni dio cijene vode, u KP "Vodovod" a.d. Banja Luka, uvedena je u strukturu cijene usluge 2019. godine da bi početkom 2022. godine bila ukinuta, a potom opet uvedena 2023. godine, ali u vrijednosti manjoj za 20% u odnosu na 2019. godinu.

Za razliku od vodovodnih KP, promjene cijena toplotne energije u KP koja sa bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije u većini slučajeva vršene su jednako (u istom procentu) i za fizička i za pravna lica, nezavisno od načina mjerenja i obračuna potrošnje. U posmatranom periodu do promjene cijene toplotne energije došlo je u pet KP što je prikazano u Tabeli 4.

Tabela 4. Pregled promjena cijene toplotne energije u periodu 2018-2023. godina_Sve kategorije korisnika_% promjene

RB	Naziv KP	Broj promjena	Promjena 1	Promjena 2	% promjene
1	KP "Gradske toplane" a.d. Pale	1	25%		25%
2	"Toplana" a.d. Prijedor	1	22%		22%
3	JP "Gradska toplana" d.o.o. Bijeljina	-	-	-	-
4	"Gradska toplana" a.d. Doboj	2	10%	29%	42%
5	AD "Zvornik stan" Zvornik	2*	10%		22%
6	IEE Technology d.o.o. Banja Luka PJ "Eko toplana" Gradiška	1	45%		45%*

Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

Cijena toplotne energije u periodu 2018-2023. godina mijenjala se ukupno sedam puta sa razlikama u broju promjena u zavisnosti od KP. U odnosu na 2018. godinu, varijabilni dio cijene toplotne energije povećao se za oko 30% sa sve korisnike sa izuzetkom AD "Zvornik stan" Zvornik. AD "Zvornik stan" je cijenu svoje usluge mijenjao u dva navrata, prvi put za

sve kategorije korisnika uz povećanje cijene za fizička lica od 22% i smanjenje cijene za ostale korisnike za 10%, da bi drugi put promijenio (dodatno smanjio) cijenu toplotne energije za ostale korisnike (poslovni prostori).

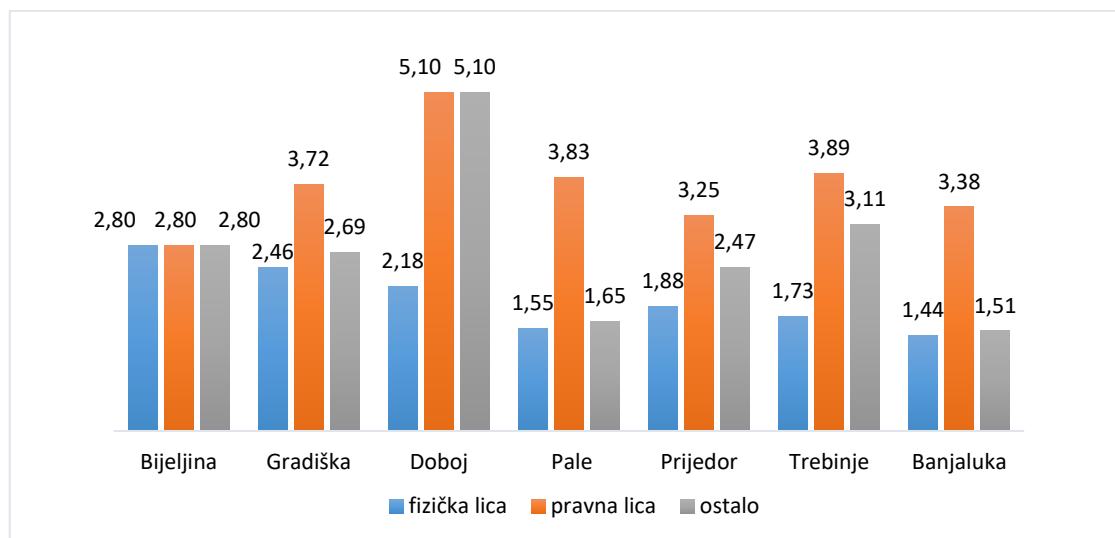
U Gradišci, u posmatranom periodu, cijena grijanja promijenjena (povećana) je jednom 2023. godine, ali uz subvenciju dijela cijene grijanja od strane Grada. Odlukom o usvajanju cjenovnika za komunalnu uslugu grijanja za sve korisnike u Gradišci došlo je do ukupnog povećanja cijena za 45% od čega na teret fizičkih lica 10% uz subvenciju Grada od 35%, a na teret pravnih lica 30% uz subvenciju Grada od 15%.

Visina cijena komunalnih usluga i njihove razlike

Visina cijena istovrsnih komunalnih usluga razlikovala se kako unutar KP u zavisnosti od kategorije korisnika, tako i između KP i JLS. Korisnici usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda po pravilu su bili podijeljeni u tri kategorije – fizička, pravna lica i ostali korisnici, a u slučaju isporuke toplotne energije četiri (fizička/pravna lica sa mjernim instrumentom i fizička/pravna lica bez mjernog instrumenta).

Cijene komunalne usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda u zavisnosti od kategorije korisnika i KP kretale su se od 1,44 KM/m³ koliko je iznosila cijena vode za fizička lica u "Vodovod" a.d. Banja Luka do 5,10 KM/m³ koliko je iznosila cijena vode za pravna lica u "Vodovod" a.d. Doboj što je prikazano na grafikonu.³⁰

Grafikon 6. Cijene komunalnih usluga proizvodnje i isporuke vode i odvodnje otpadnih voda (voda i kanalizacija) po JLS/KP i kategorijama korisnika_varijabilni dio cijene (u KM/m³)



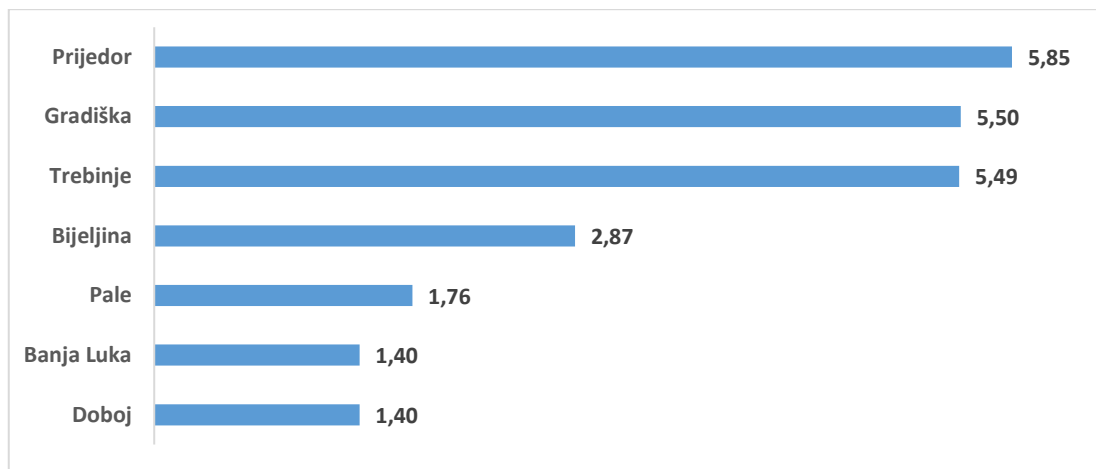
Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

Ako posmatramo po kategorijama korisnika cijena vode za fizička lica kao najbrojnije kategorije korisnika iznosila je od 1,44 do 2,80 KM/m³ zavisnosti od KP, a cijena vode za pravna lica od 2,80 do 5,10 KM/m³ zavisnosti od KP. Visine cijena vode unutar KP u zavisnosti od kategorije korisnika razlikovale su se i do 2,5 puta, dok su se visine cijena vode između KP u okviru iste kategorije korisnika razlikovale i do dva puta.

³⁰ U cijenu komunalne usluge proizvodnje i isporuke vode, prečišćavanja i odvonje otpadnih voda uračunati su PDV i vodne naknade

Razlika u visini fiksnog dijela cijene između KP iznosila je do 4,2 puta. Fiksni dio cijene vode za najčešći profil vodomjera korisnika (fi 1/2" i 3/4") iznosio je od 1,40 KM u "Vodovod" a.d. Doboj do 5,85 KM u "Vodovod" a.d. Prijedor, što je prikazano na Grafikonu 7.

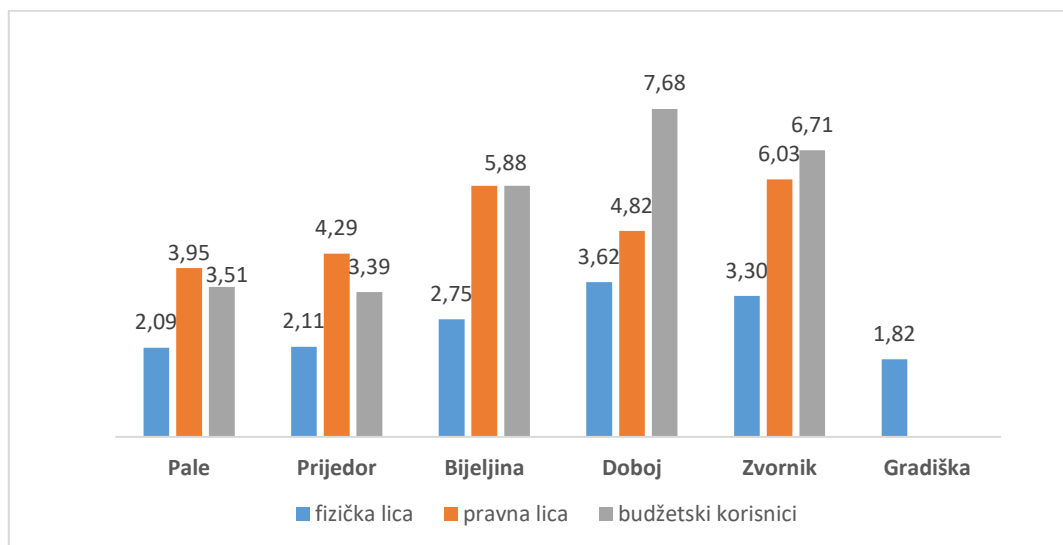
Grafikon 7. Fiksni dio cijene vode u KP/JLS (u KM)



Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

U ukupnu cijenu usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda, pored fiksnog dijela cijene vode, dva KP (KP "Vodovod" a.d. Gradiška i JP "Vodovod" a.d. Trebinje) su obračunavali i fiksni dio kanalizacije po cijeni od 0,59 KM, odnosno 2,40 KM sa PDV-om.

Grafikon 8. Cijene komunalnih usluga proizvodnje i isporuke toplotne energije po JLS/KP i kategorijama korisnika bez mjerenja potrošnje (u KM/m²)



Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

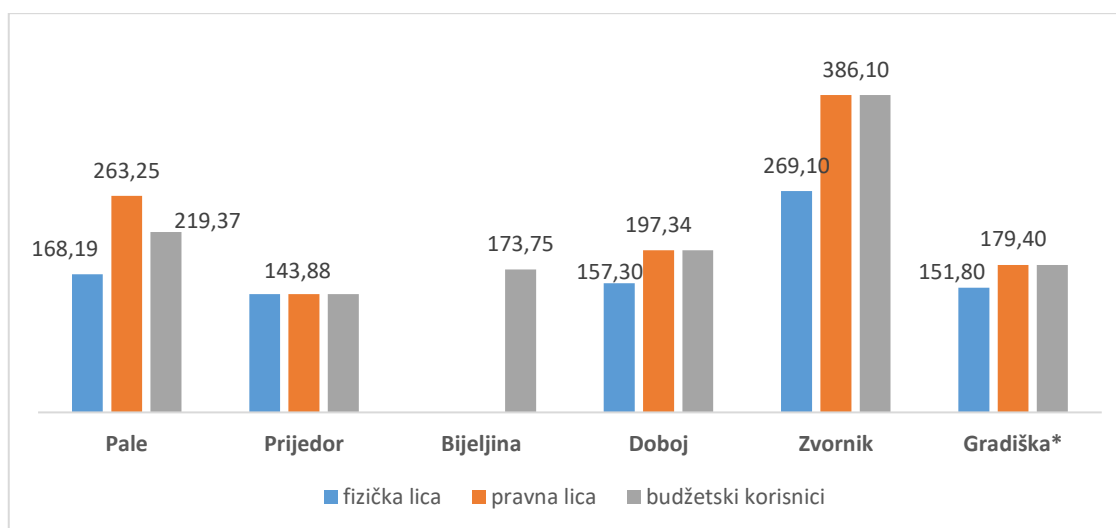
Posmatrano na revizorskom uzorku KP koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne energije cijena toplotne energije za korisnike bez mjerenja potrošnje, u zavisnosti od kategorije korisnika i KP, kretale su se od 1,82 KM/m² u Gradišci koliko je iznosila cijena komunalne usluge grijanja za fizička lica do 7,68 KM/m² u Doboju, koliko je iznosila cijena usluge grijanja za budžetske korisnike.

Ako posmatramo po kategorijama korisnika, cijena toplotne energije za fizička lica bez mjerenja potrošnje iznosila je od 1,82 do 3,62 KM/m² u zavisnosti od KP. Visine cijena toplotne energije kod svih KP u zavisnosti od kategorije korisnika razlikovale su se oko dva

puta, dok su se visine cijena toplotne energije između KP u okviru iste kategorije korisnika razlikovale i preko dva puta.

U zavisnosti od načina mjerenja i obračuna potrošnje toplotne energije razlike u cijenama bile su izraženije među korisnicima bez mjerenja potrošnje nego između korisnika sa mjerenjem potrošnje kojima se cijena komunalne usluge grijanja obračunavala prema isporučenoj/utrošenoj količini toplotne energije.

Grafikon 9. Cijene komunalnih usluga proizvodnje i isporuke toplotne energije po JLS/KP i kategorijama korisnika sa mjerenjem potrošnje (u KM/MWh)



Izvor: KP, Cjenovnici komunalnih usluga i druga dokumentacija u vezi cijena

Cijena toplotne energije za korisnike sa mjerenjem potrošnje kretala se od 143,88 KM/MWh u Prijedoru za fizička lica do 386,10 KM/MWh u Zvorniku koliko je iznosila za kategoriju pravna lica.

U zavisnosti od kategorije korisnika cijena toplotne energije u okviru KP razlikovala se do 1,5 puta. U Prijedoru cijena toplotne energije za sve korisnike sa mjerenjem potrošnje je bila jednaka nezavisno od kategorije korisnika. Ako poredimo cijene između KP razlika u cijeni za kategoriju fizička lica iznosila je do 1,9 puta dok je ta razlika bila izraženija kod pravnih lica i iznosila je do 2,7 puta.

Analizom internih akata KP i JLS utvrđeno je da je različit način obračuna potrošnje komunalnih usluga (toplotne energije) bio propisan internim aktom u jednoj JLS bez obrazloženja različitih visina tarifnih stavova u zavisnosti od tarifnih grupa (kategorija korisnika). Odlukom o opštim i tehničkim uslovima za isporuku toplotne energije³¹ Grada Bijeljina različito je definisan obračun i naplata toplotne energije u zavisnosti od vrste (kategorije) korisnika na način da je odnos cijene po m² stambenog i poslovnog prostora 1:2,2, odnos cijene stambenog i proizvodnog 1:4, a stambenog i školskog 1:1.

Razlika u visini cijene toplotne energije između KP bila je uslovljena i vrstom energenta (biomasa, ugalj, plin) koji KP primarno koriste za proizvodnju toplotne energije. Cijena toplotne energije formirana je na nižem nivou u većini KP koji kao energent za proizvodnju energije koriste biomasu (Prijedor, Gradiška i Pale), za razliku od KP koji kao energent koriste ugalj (Bijeljina i Doboj), odnosno plin (Zvornik).

Prikazana cijena toplotne energije u Gradišci je cijena koju plaćaju korisnici, umanjena za subvenciju Grada za fizička lica od 35%, odnosno pravna lica i budžetske korisnike za 15%.

³¹ Odluka o opštim i tehničkim uslovima za isporuku toplotne energije (Službeni glasnik Opštine Bijeljina" broj 29/08)

Cijena bez subvencije Grada za fizička lica bez mjerenja potrošnje iznosi 2,49 KM/m², a za sve kategorije korisnika sa mjerenjem potrošnje 200,10 KM/MWh.

Revizijom je utvrđeno da u KP postoji potreba da se dio troškova poslovanja KP finansira dodatnim transferima i subvencijama iz budžeta JLS, odnosno potreba da se subvencionišu cijene komunalnih usluga. U posmatranom periodu četiri JLS su povremeno subvencionisale cijene komunalnih usluga uz različite prakse i načine sufinansiranja cijena.

Kao što je već ranije navedeno, Grad Gradiška je direktno u cijeni komunalne usluge subvencionisao promjenu (povećanje) cijene toplotne energije 2023. godine. Grad Prijedor je subvencionisao cijene komunalnih usluga, odnosno pomagao KP povremenim transferima za otplatu rate kredita ("Toplana" a.d. Prijedor) i povremenim plaćanjem reprogama kredita po osnovu duga za električnu energiju ("Vodovod" a.d. Prijedor). Opština Pale je finansirala nabavku energenta (biomase) za KP "Gradske toplane" a.d. Pale u ukupnom iznosu od 1,4 miliona KM za posmatrani period kako ne bi došlo do značajnijeg poskupljenja cijene toplotne energije, dok Grad Trebinje od 2023. godine subvencioniše dio cijene vode za socijalno ugrožene kategorije stanovništva kroz umanjenje određene količine utrošene/ispuštene vode mjesečno po članu domaćinstva. Grad Zvornik u skladu sa svojim ekonomskim mogućnostima planom budžeta predviđa odnosno isplaćuje KP "AD Zvornik stan" nenamjenska sredstva za opšte poboljšanje likvidnosti i očuvanja stalnosti poslovanja.

3.3. Praćenje i kontrola cijena komunalnih usluga

Pod kontrolom cijena podrazumijevaju se aktivnosti na praćenju opšteg nivoa cijena, pojedinačnih cijena i relativnih odnosa cijena i preduzimanje mjera ekonomske politike radi sprečavanja i otklanjanja poremećaja na tržištu.³²

3.3.1. Mjere i aktivnosti nadležnih institucija na praćenju i kontroli cijena komunalnih usluga

U skladu sa datim nadležnostima i propisanim ovlašćenjima MTT, RUIP i JLS treba da preduzimaju i provode određene mjere i aktivnosti koje se odnose na kontrolu cijena. Revizijom je utvrđeno da su mjere i aktivnosti nadležnih na praćenju i kontroli cijena, u posmatranom periodu, bile ograničenog obima i nisu bile planirane od strane navedenih institucija.

Nadležni organ JLS, o datoj saglasnosti na cijene komunalnih usluga, obavezan je o tome obavijestiti MTT u roku od sedam dana od davanja saglasnosti čime MTT dobija informacije o promjenama cijena i na ovaj način uspostavlja mehanizam praćenja i kretanja cijena komunalnih usluga i njihovih promjena u JLS. Međutim, na osnovu podataka i informacija iz evidencija MTT o dostavljenim saglasnostima nadležnih organa JLS na cijene komunalnih usluga, revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da se zakonom propisana obaveza rijetko primjenjuje u praksi i da mali broj JLS povremeno dostavlja date MTT saglasnosti na cijene i obavještava MTT o promjenama cijena komunalnih usluga u svojoj JLS.

U periodu 2018-2023. godina MTT dostavljeno je ukupno 14 saglasnosti na cijene komunalnih usluga od strane pet JLS, od kojih se 11 odnosilo na cijene komunalnih usluga proizvodnje i isporuke vode, toplotne energije i odvoza komunalnog otpada. Poređenja radi, kao što je već ranije navedeno, samo na uzorku od 14 KP iz devet JLS, do promjene cijene komunalnih usluga došlo je ukupno 22 puta u 12 KP iz osam JLS, što je dvostruko više od ukupnog broja dostavljenih saglasnosti na cijene ovih vrsta komunalnih usluga u posmatranom periodu.

³² Zakon o regulisanju cijena ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 106/09), član 4.

Revizija je utvrdila da poštovanje obaveze dostavljanja obavještenja o cijenama komunalnih usluga i saglasnosti na cijene nadležnih organa JLS nisu bile predmet kontrole inspekcijskih organa u posmatranom periodu. Inspekcijski organi kao na republičkom tako i na lokalnom nivou nisu provodili kontrole po ovom osnovu, niti su imali određena saznanja o povredama procedura prilikom promjena i utvrđivanja cijena komunalnih usluga. U posmatranom periodu inspekcijski organi nisu planirali niti provodili kontrole rada KP po pitanju načina formiranja i visine cijena komunalnih usluga.

U izvještajima o radu RUIP navodi se da je tržišna inspekcija u oblasti zaštite potrošača djelovala proaktivno i preventivno kroz proces redovnih kontrola. Ukoliko su uočene nepravilnosti koje bi mogle prouzrokovati povredu prava potrošača, preduzimanjem korektivnih mjera inspektori su nalagali otklanjanje istih, te su na taj način sprečavali nastanak povrede prava potrošača u cilju osiguranja kolektivne zaštite prava potrošača. Kontrole po reklamacijama potrošača vrše se kroz proces vanrednih kontrola i na zahtjev građana koji traže zaštitu individualnih potrošačkih prava.

U periodu od 2021. godine, od kada se vode evidencije potrošačkih prigovora po vrstama prigovora, zaključno sa 2023. godinom RUIP je u okviru zaštite individualnih prava potrošača provela 90 inspekcijskih kontrola ili 12% od ukupnog broja kontrola koje su se odnosile na usluge od opšteg ekonomskog interesa, a u koje spadaju i komunalne usluge.

3.3.2. Mjere i aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva korisnika cijenama komunalnih usluga

Revizijskim ispitivanjem, utvrđeno je da prigovori korisnika na visinu cijena komunalnih usluga proizvodnje i isporuke vode i odvodnje otpadnih voda kao i proizvodnje i isporuke toplotne energije, ne zauzimaju značajno mjesto u ukupnom broju prigovora. Od ukupnog broja KP iz uzorka, samo su kod dva KP ("Vodovod" a.d. Doboj i JP "Vodovod" a.d. Trebinje) koja obavljaju komunalnu djelatnost proizvodnje i isporuke vode bili zastupljeni i prigovori korisnika na cijene vode, a odnosili su se najčešće na visinu računa (obračun i fakturisana potrošnja).

U "Vodovod" a.d. Doboj u posmatranom periodu podneseno je ukupno 34 prigovora ove vrste, a u JP "Vodovod" a.d. Trebinje podneseno je ukupno 576 prigovora u vezi sa cijenom vode. Prema podacima KP svih 576 prigovora korisnika u JP "Vodovod" a.d. Trebinje riješeno je na Komisiji za rješavanje reklamacija potrošača, dok je u "Vodovod" a.d. Doboj na ovaj način riješeno dva prigovora. Komisiju za rješavanje reklamacija potrošača imalo je 11 KP, od kojih svih sedam vodovodnih KP i četiri toplane.

Vodovodna KP, kao učesnici MEG projekta bila su u obavezi da donesu dokument tj. proceduru za odnose sa korisnicima i da sistematizuju radno mjesto saradnik za odnose sa korisnicima. Jedan od primjera takve prakse je JP "Vodovod" a.d. Trebinje koji je formirao odjeljenje za odnose sa korisnicima usluga. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predviđeno je sedam radnih mjesta-izvršilaca, a u opisu nadležnosti i odgovornosti odjeljenja, između ostalog, je rješavanje predmeta po žalbama i primjedbama korisnika i anketiranje (ispitivanje) korisnika.

Analizom dostupnih podataka i informacija u vezi sa ispitivanjem zadovoljstva korisnika komunalnim uslugama, utvrđeno je da je, u periodu obuhvaćenom revizijom, ispitivanje zadovoljstva korisnika komunalnim uslugama periodično (povremeno) ili većim dijelom posmatranog perioda, vršila polovina KP iz uzorka, s tim da su dva KP ("Vodovod a.d. Banjaluka" i "Vodovod" a.d. Trebinje) aktivnosti na provođenju ispitivanja korisnika otpočele 2023. godine.

Od polovine KP koja su provodili određene aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva korisnika svojim uslugama, dva vodovodna KP ("Vodovod" a.d. Prijedor i "Vodovod" a.d. Trebinje) vršila su ispitivanje zadovoljstva korisnika samostalno fokusirajući se samo na vodovodne usluge, a putem JLS su se vršila ispitivanja zadovoljstva korisnika administrativnim i ostalim

uslugama. U "Vodovod" a.d. Prijedor ispitivanje je pokazalo da su korisnici usluga najmanje zadovoljni cijenom vode i pruženim informacijama o kvalitetu vode. Jedno KP koje se bavi proizvodnjom i isporukom toplotne energije ("Toplana" a.d. Prijedor") vršilo je ispitivanje zadovoljstva korisnika anketiranjem korisnika na mjestima naplate, ali nije izrađivalo izvještaje na osnovu provedenih anketa.

Rezultati ispitivanja zadovoljstva korisnika cijenama vode u 2023. godini koje su proveli "Vodovod" a.d. Prijedor i JP "Vodovod" a.d. Trebinje pokazuju da, je 53%, odnosno 59% građana bilo zadovoljno cijenom vode. Stepen zadovoljnih korisnika cijenom kanalizacije bio je nešto niži od stepena zadovoljnih korisnika cijenom vode, a kretao se oko 50%. Značajan broj građana je imao neutralan odgovor ("ne znam") kada je u pitanju cijena kanalizacije. U jednom od rezultata ispitivanja navodi se da su cijenom vode najmanje bile zadovoljne socijalno ugrožene osobe i osobe iz ruralnih područja gdje je oko 30% ispitanika odabralo negativan odgovor.

Obzirom da su građani korisnici javnih usluga koje se pružaju na nivou JLS, jedna od obaveza JLS je i osiguranje kvalitetnih i dostupnih javnih usluga. Određen broj JLS provodio je ispitivanja zadovoljstva korisnika javnim uslugama među kojima su bile zastupljene i komunalne usluge. Izvještaji o rezultatima mjerenja zadovoljstva građana koje su provodile JLS su pokazali da su građani, kada su u pitanju komunalne usluge nezadovoljni kanalizacionom mrežom, kvalitetom javne rasvjete, te cijenom i neadekvatnim odlaganjem komunalnog otpada. Međutim, provedene aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva korisnika i njihovi rezultati uglavnom se nisu koristili u cilju preduzimanja mjera na unapređenju kvaliteta u pružanju komunalnih usluga.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka na temu formiranja cijena komunalnih usluga sa ciljem da se ispita način formiranja cijena komunalnih usluga, kao i da se ponude preporuke čijom realizacijom bi se omogućilo nadležnim institucijama da, prilikom formiranja cijena komunalnih usluga, kao i njihovom praćenju i kontroli svoje aktivnosti provode na efikasniji način.

Na osnovu nalaza, prezentovanih u prethodnim poglavljima proizilazi **opšti zaključak revizije da se cijene komunalnih usluga formiraju u uslovima neispunjenih pretpostavki, sa izraženim razlikama cijena istovrsnih komunalnih usluga između komunalnih preduzeća i kategorija korisnika u okviru istog komunalnog preduzeća.**

U skladu sa opštim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 Cijene komunalnih usluga formiraju se u uslovima neispunjenosti pretpostavki pravne, organizacione, upravljačke i finansijsko-računovodstvene prirode.

U pravnom okviru nije propisana mogućnost da se formiranje cijena komunalnih proizvoda i usluga uredi posebnim propisom, niti je donesen jedinstven metodološki okvir za formiranje cijena komunalnih usluga. Internim propisima jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća nije potpuno metodološki uređeno formiranje cijena komunalnih usluga.

Vlasništvo nad komunalnim objektima i komunalnom infrastrukturom koje koriste komunalna preduzeća nije regulisano na adekvatan način, što je uticalo na nepotpuno računovodstveno prikazivanje imovine komunalnih preduzeća, troškove amortizacije, troškove tekućeg i investicionog održavanja i njihovo učešće u strukturi i visini cijene komunalnih usluga.

Veći broj komunalnih preduzeća nije uspostavio računovodstveno praćenje rashoda po nosiocima i mjestima nastanka, odnosno troškovnim centrima kao preduslov za utvrđivanje cijena pojedinačnih komunalnih proizvoda i usluga.

Veći broj komunalnih preduzeća ne mjeri gubitke na distributivnoj mreži i ne upravlja gubicima u cilju njihovog smanjenja i njihovog uticaja na visinu cijene komunalne usluge.

4.2 Postojeći način utvrđivanja cijena komunalnih usluga nije u funkciji obezbjeđenja pune ekonomske cijene komunalne usluge u cilju finansijske održivosti komunalnih preduzeća.

Visine cijena komunalnih usluga bile su opredijeljene visinom ukupnih rashoda komunalnih preduzeća, čije je pokriće potrebno obezbijediti iz prihoda ostvarenih po osnovu prodaje proizvoda i usluga.

Prihodi po osnovu prodaje komunalnih proizvoda i usluga po postojećim cijenama u prosjeku su činili oko 3/4 poslovnih prihoda komunalnih preduzeća i u većini komunalnih preduzeća nisu bili dovoljni za pokriće rashoda davaoca komunalne usluge. U nedostatku sredstava za nesmetano poslovanje komunalnih preduzeća i obezbjeđenja kontinuiteta u pružanju komunalnih usluga jedinice lokalne samouprave itervenisale su na različite načine (transferi, donacije, subvencije, otplata kredita i reprograma duga) i različitim iznosima finansirale dio rashoda poslovanja komunalnih preduzeća.

U strukturi poslovnih rashoda komunalnih preduzeća dominantno su bili zastupljeni troškovi plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja i troškovi materijala, goriva i energije sa preko 3/4 poslovnih rashoda uz različit odnos ovih rashoda.

4.3 Cijena komunalne usluge sastojala se iz fiksnog i varijabilnog dijela uz prisutne razlike u strukturi i načinu obračuna cijena između komunalnih preduzeća.

Cijene komunalnih usluga sastoje se od fiksnog i varijabilnog djela, posebno je kompleksan varijabilni dio cijene proizvedene i isporučene vode koji sadrže pet ili šest elemenata.

U strukturi cijene komunalne usluge nisu odvojeno prikazani pojedini elementi strukture cijene kao što su: fiksni dio cijene, trošak prečišćavanja otpadnih voda, vodni doprinos.

Vodni doprinos, kao dio cijene proizvedene i isporučene vode, se u jednom broju komunalnih preduzeća obračunava u iznosu većem od iznosa propisanog Odlukom o stopama posebnih naknada za vode i na taj način uvećava se cijena proizvedene i isporučene vode. Različiti su i pristupi komunalnih preduzeća u obračunu poreza na dodatu vrijednost na vodni doprinos.

4.4 Cijene komunalnih usluga mijenjale su se bez preispitivanja društvene i ekonomske opravdanosti promjena, sa nepotpunim i nepouzdanim obrazloženjima motiva i razloga za njihovu promjenu.

Revizijom je utvrđeno da su se procedure u vezi sa promjenama i usaglašavanjem cijena komunalnih usluga razlikovale između komunalnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave u načinu donošenja odluka o cijenama i njihovoj primjeni. Pojedina komunalna preduzeća primjenjivala su cijene komunalnih usluga bez prethodno pribavljene saglasnosti organa jedinice lokalne samouprave.

Prijedlozi komunalnih preduzeća za promjenu cijena komunalnih usluga razlikovali su se po svom sadržaju, strukturi i kvalitetu, uglavnom bez analize ekonomske opravdanosti promjena cijena, bez potrebnih obrazloženja ili sa oskudnim obrazloženjima motiva i razloga za promjenu cijene komunalne usluge. Najčešći razlozi za promjenu cijena komunalnih usluga bili su promjene tržišnih uslova i okolnosti (povećanje cijena materijala i usluga) i povećanje troškova plata, naknada plata i ostalih ličnih primanja.

4.5 Cijene istovrsnih komunalnih usluga se razlikuju između komunalnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave, ali se razlikuju i u okviru komunalnih preduzeća za različite kategorije korisnika.

Komunalna preduzeća koja se bave proizvodnjom i isporukom vode i odvodnje otpadnih voda su u posmatranom periodu najčešće cijene mijenjale dva puta, i to kroz promjene fiksnog i varijabilnog dijela cijene sa različitim vrijednosnim promjenama u zavisnosti od kategorije korisnika. Komunalna preduzeća koja se bave proizvodnjom i isporukom toplotne enregije su najčešće jednom mijenjale cijene sa različitim vrijednosnim promjenama.

Cijene komunalnih usluga značajno su se razlikovale između komunalnih preduzeća. Izražene su razlike i u cijenama istovrsnih komunalnih usluga u okviru iste jedinice lokalne samouprave za različite kategorije korisnika. Cijene komunalnih usluga za kupce pravna lica su po pravilu više u odnosu na kupce fizička lica. Manji broj komunalnih preduzeća je u posmatranom periodu imao identične cijene za sve korisnike istovrsnih proizvoda i usluga ili je preduzimao mjere na planu usklađivanja cijena za različite kategorije korisnika.

4.6 Komunalna preduzeća i jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti uspostavile efikasno i pouzdano praćenje, nadzor i izvještavanje nad formiranjem cijena komunalnih usluga.

Jedinice lokalne samouprave nakon davanja saglasnosti na promjene cijena komunalnih usluga nisu o tome obavještavale Ministarstvo trgovine i turizma kako bi se uspostavila evidencija o cijenama komunalnih usluga i omogućilo praćenje i kontrola cijena komunalnih usluga.

Primjedbe i prigovori potrošača/korisnika komunalnih usluga uglavnom su se odnosili na nepravilno utvrđivanje potrošnje vode i/ili toplotne energije i nepravilan obračun i fakturisanje isporučene/utrošene vode i/ili toplotne energije.

Jedan broj komunalnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave provodio je ispitivanje zadovoljstva korisnika komunalnim uslugama. Rezultati ispitivanja pokazuju da je oko polovine korisnika usluga zadovoljno cijenama komunalnih usluga. Rezultati ispitivanja koje su provodili komunalna preduzeća i jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti korišćeni za unapređenje kvaliteta pružanja komunalnih usluga uključujući i formiranje cijena komunalnih usluga.

5. PREPORUKE

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

Preporuke se upućuju Vladi Republike Srpske odnosno nadležnim ministarstvima, jedinicima lokalne samouprave i komunalnim preduzećima. Provođenjem preporuka moguće je unaprijediti formiranje cijena komunalnih usluga i obezbijediti viši nivo praćenja i kontrole cijena.

Vlada Republike Srpske treba putem koordinisanih aktivnosti Ministarstva za prostorno uređenje građevinarstvo i ekologiju, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva trgovine i turizma, Ministarstva finansija i Ministarstva uprave i lokalne samouprave preduzimati aktivnosti radi uspostavljanja pravnih pretpostavki za uspješno formiranje cijena komunalnih usluga. Preporučuje se Vladi Republike Srpske i nadležnim ministarstvima da:

5.1 Analiziraju pravni okvir relevantan za komunalne djelatnosti i isti po potrebi inoviraju i kompletiraju kako bi se uspostavile neophodne pravne pretpostavke za formiranje cijena komunalnih usluga.

Koordinisanim aktivnostima ministarstava u Vladi Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća potrebno je analizirati i inovirati pravni okvir relevantan za komunalne djelatnosti u pogledu uspostavljanja pretpostavki za izradu podzakonskih propisa i metodologija za formiranje cijena komunalnih usluga. Ova aktivnost po potrebi može podrazumijevati i inoviranje pravnog okvira koji se odnosi na upravljanje javnim preduzećima i regulisanje i kontrolu cijena.

Na osnovu inoviranog pravnog okvira potrebno je da se donese metodološki okvir za formiranje cijena komunalnih usluga koja će uvažiti uloge, nadležnosti i odgovornosti nadležnih institucija, vrste komunalnih djelatnosti i usluga, potrebu održivosti komunalnih preduzeća, kontinuiteta i kvaliteta komunalnih usluga, ekonomsko-finansijske i socijalne aspekte formiranja cijena i potrebu postepenog izjednačavanja cijena za različite kategorije korisnika. Metodološki okvir treba da bude osnova za izradu pojedinačnih metodologija od strane komunalnih preduzeća.

Jedinice lokalne samouprave treba da preduzimaju mjere i aktivnosti koje proizilaze iz relevantne pravne regulative, a u funkciji su uspješnog formiranja cijena komunalnih usluga:

5.2 Jedinice lokalne samouprave treba dosljedno da provode procedure davanja saglasnosti na cijene komunalnih usluga i da o datim saglasnostima obavještavaju Ministarstvo trgovine i turizma.

Organi jedinica lokalne samouprave treba da uz odluke o promjenama cijena komunalnih usluga od komunalnih preduzeća traže obrazloženja za promjenu cijene komunalne usluge koje sadrže motive i razloge za promjenu cijena kao i ekonomsko-finansijsku analizu opravdanosti za promjenu cijena.

Jedinice lokalne samouprave treba da po davanju saglasnosti na odluke o cijenama komunalnih usluga obavijeste Ministarstvo trgovine i turizma u skladu sa odredbama Zakona o regulisanju cijena. Uz obavještenje treba da dostave odluke o cijenama komunalne usluge i saglasnosti na navedene odluke kako bi Ministarstvo trgovine i turizma uspostavilo potrebnu evidenciju radi praćenja i kontrole cijena iz nadležnosti Ministarstva.

5.3 Jedinice lokalne samouprave treba da u skladu sa svojim nadležnostima i relevantnim propisima regulišu pitanja vlasništva i upravljanja komunalnim objektima i komunalnom infrastrukturu koju koriste komunalna preduzeća.

U cilju realnog prikazivanja imovinskog položaja komunalnih preduzeća, troškova amortizacije i troškova investicionog održavanja komunalnih objekata i komunalne infrastrukture i njihovog učešća u cijeni koštanja komunalnih proizvoda i usluga potrebno je da se dodatno regulišu pitanja vlasništva, upravljanja i računovodstvenog praćenja navedene imovine. Jedinice lokalne samouprave će navedenu aktivnost provesti u koordinaciji sa nadležnim ministarstvima, republičkim upravama i upravama komunalnih preduzeća.

Komunalna preduzeća treba da:

5.4 Organizuju računovodstveni sistem i sistem finansijskog upravljanja i kontrole na način koji omogućava praćenje imovine, prihoda i rashoda u funkciji formiranja cijena komunalnih usluga.

Komunalna preduzeća treba da uspostave računovodstveno praćenje imovine na način koji će omogućiti da se troškovi amortizacije i troškovi investicionog održavanja realno prikazuju i uključuju u kalkulaciju cijena komunalnih usluga.

Praćenje prihoda i rashoda treba organizovati po obračunskim centrima na način da se prihodi i rashodi prikazuju po vrstama, mjestu nastanka i nosiocima kako bi se na taj način obezbijedile pretpostavke za alokaciju rashoda na proizvode i usluge komunalnog preduzeća i njihovo uključivanje u cijenu koštanja.

U okviru sistema finansijskog upravljanja i kontrole treba uspostaviti popis i opis procesa u okviru knjige poslovnih procesa, a koji se odnose na računovodstveno praćenje imovine, prihoda i rashoda, izradu kalkulacija cijena koštanja, formiranje prodajne cijene, utvrđivanja promjena cijena komunalnih usluga i dosljednu primjenu istih u praksi.

Potrebno je da se reguliše način mjerenja, praćenja i izvještavanja o distributivnim gubicima kao i upravljanje distributivnim gubicima u cilju njihovog primjerenog minimiziranja.

5.5 Na osnovu inoviranog pravnog okvira i uspostavljenog metodološkog okvira donesu metodologije formiranja cijena komunalnih usluga.

Metodologijom formiranja cijene komunalne usluge propisati utvrđivanje cijene koštanja, formiranje prodajne cijene, način iniciranja promjene cijene, proceduru predlaganja promjene cijene, uloge uprave, odbora za reviziju, nadzornog odbora, organa lokalne uprave, saržaj prijedloga i obrazloženja, praćenje primjene utvrđene cijene. Za metodologiju obezbijediti saglasnost organa jedinice lokalne samouprave kao i na eventualne izmjene i dopune metodologije.

Prilikom izrade metodologije potrebno je razmotriti i potrebu usklađivanja drugih internih akata komunalnih preduzeća uključujući i preispitivanje tarifnih grupa i tarifnih stavova.

5.6 U postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga odvojeno iskazuju cijenu koštanja od prodajne cijene komunalne usluge.

U skladu sa metodologijom za formiranje cijena komunalnih usluga a na osnovu prethodno uspostavljenih pretpostavki finansijsko-računovodstvene prirode treba utvrditi cijenu koštanja komunalnih proizvoda i usluga kako bi se obezbijedili inputi za utvrđivanje prodajne cijene.

Prodajnu cijenu usluga formirati na osnovu cijene koštanja na način da se primjenom prodajne cijene pri prodaji proizvoda i usluga ostvare prihodi koji će omogućiti pokriće troškova poslovanja komunalnih preduzeća, funkcionisanje i razvoj komunalnih usluga i ekonomsko-finansijsku održivost komunalnih preduzeća. Prilikom formiranja prodajne cijene imati u vidu potrebu postepenog izjednačavanja prodajnih cijena za različite kategorije korisnika.

5.7 U postupku predlaganja promjena cijena komunalnih usluga da se rukovode ekonomskim i socijalnim principima uz kvalitetna obrazloženja sa motivima i razlozima za promjenu cijena.

Uprave komunalnih preduzeća treba da prate poslovanje preduzeća, posebno ostvarivanje prihoda i rashoda i u skladu sa internim aktima i metodologijama predlažu usklađivanje cijena komunalnih usluga sa promjenama tržišnih uslova i okolnosti. Prijedlozi za usklađivanje cijena komunalnih usluga treba da sadrže razloge i motive za promjenu cijena, argumentaciju izmijenjenih tržišnih uslova i okolnosti, uticaj na finansijsku poziciju i finansijski rezultat komunalnog preduzeća, ali i da se uvaži ekonomski i socijalni status korisnika usluga.

U postupku odlučivanja o cijenama komunalnih usluga potrebno je da nadzorni odbor komunalnog preduzeća prethodno pribavi mišljenje odbora za reviziju, a potom u skladu sa zakonom i saglasnost nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

5.8 Obezbjede neophodan nivo informacija o cijenama komunalnih usluga i da efikasnije provode aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva korisnika.

Prijedlozi za usklađivanje cijena komunalnih usluga i aktuelni cjenovnici trebaju biti na odgovarajući način dostupni korisnicima uslugama. Potrebno je na računima za isporučene proizvode/usluge jasno iskazati sve elemente u strukturi cijene usluge.

Vodovodna preduzeća treba da jedinstveno postupaju prilikom obračuna vodnih naknada u skladu sa Odlukom o stopama posebnih vodnih naknada i da iznose vodnih naknada posebno iskazuju na računu za isporučene proizvode/usluge.

Potrebno je periodično provoditi ispitivanja zadovoljstva korisnika komunalnim uslugama uključujući i ispitivanja o cijenama komunalnih usluga, te na osnovu rezultata provedenog ispitivanja preduzimati mjere i aktivnosti na unapređenju kvaliteta usluga i usklađivanja cijena komunalnih usluga.

Vođa revizorskog tima
Darko Bilić, s.r.

Član revizorskog tima
Angelika Kos-Božić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

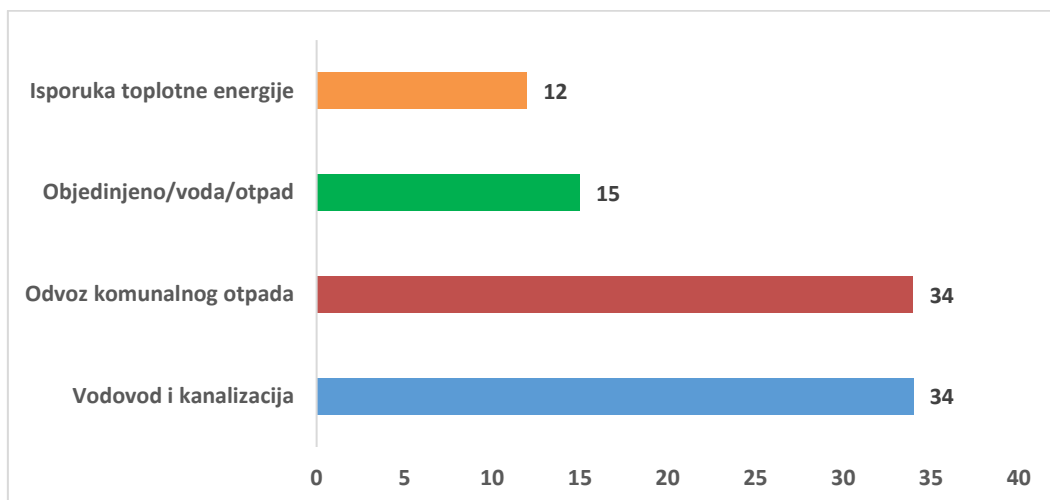
Lista referenci – popis akata

1. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/11 i 100/17)
2. Zakon o regulisanju cijena ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 106/09)
3. Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 6/12, 63/14, 18/17 i 90/21)
4. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19 i 61/21)
5. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/18, 111/21, 15/22 i 56/22)
6. Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 75/04 i 78/11)
7. Zakon o trgovini ("Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 105/19)
8. Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/20)
9. Uredba o davanju saglasnosti na cijene određenih proizvoda i usluga (Službeni glasnik Republike Srpske", broj 11/11)
10. Uredba o načinu, postupku i rokovima obračunavanja i plaćanja posebnih vodnih naknada ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 53/11)
11. Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. godine, Banja Luka, novembar 2015. godine
12. Strategija razvoja trgovine Republike Srpske za period 2022-2028. godine
13. Strategija upravljanja otpadom za period 2016-2026. godina, Banja Luka, maj 2017. godine
14. Odluka o listi proizvoda i usluga od posebnog značaja za zaštitu standarda stanovništva ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 5/11)
15. Odluka o snabdijevanju toplotnom energijom, tarifnim sistemima za obračun toplotne energije i izvršenih usluga na području opštine Gradiška ("Službeni glasnik opštine Gradiška", broj 13/18)
16. Odluka o opštim i tehničkim uslovima isporuke i snabdijevanja toplotnom energijom u Gradu Doboju ("Službeni glasnik grada Doboja", broj 2/18)
17. Odluka o tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije Gradske toplane Doboja ("Službeni glasnik grada Doboja", broj 2/18 i 3/18)
18. Odluka o stopama posebnih vodnih naknada ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 53/11 i 116/20)
19. Odluka o stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2024. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 93/23)
20. Grad Doboja, Metodologija za određivanje cijena usluge proizvodnje i isporuke vode i odvodnje otpadnih voda, novembar 2022. godine
21. Grad Trebinje, Metodologija utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga, decembar 2022. godine
22. Interni akti jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća
23. Izvještaji o radu/poslovanju komunalnih preduzeća
24. Interni akti Ministarstva trgovine i turizma

25. Izvještaji o radu Republičke uprave za inspekcijske poslove, evidencije o provedenim kontrolama po reklamacijama potrošača u periodu 2021-2023.
26. Informacija o radu i efektima rada tržišne inspekcije za 2023. godinu, Republička uprava za inspekcijske poslove
27. Izvještaj revizije učinka "Funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom", Broj: RU001-22, novembar 2023. godine
28. Izvještaj revizije učinka "Funkcionisanje zaštite potrošača", Broj:004-22, septembar 2023. godine
29. Izvještaj revizije učinka "Upravljanje vodovodnim sistemima", Broj: RU005-14, Banja Luka, jun 2015. godine.
30. Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Plate, zaposlenost, nezaposlenost, Banja Luka, 2023.
31. Savez sindikata Republike Srpske, informacije i podaci o vrijednosti sindikalne potrošačke korpe

Prilog broj 2

Grafikon 1. Broj KP prema vrsti komunalne djelatnosti u RS



Izvor: Izvještaj revizije učinka "Funkcinisanje zaštite potrošača"

Prilog broj 3

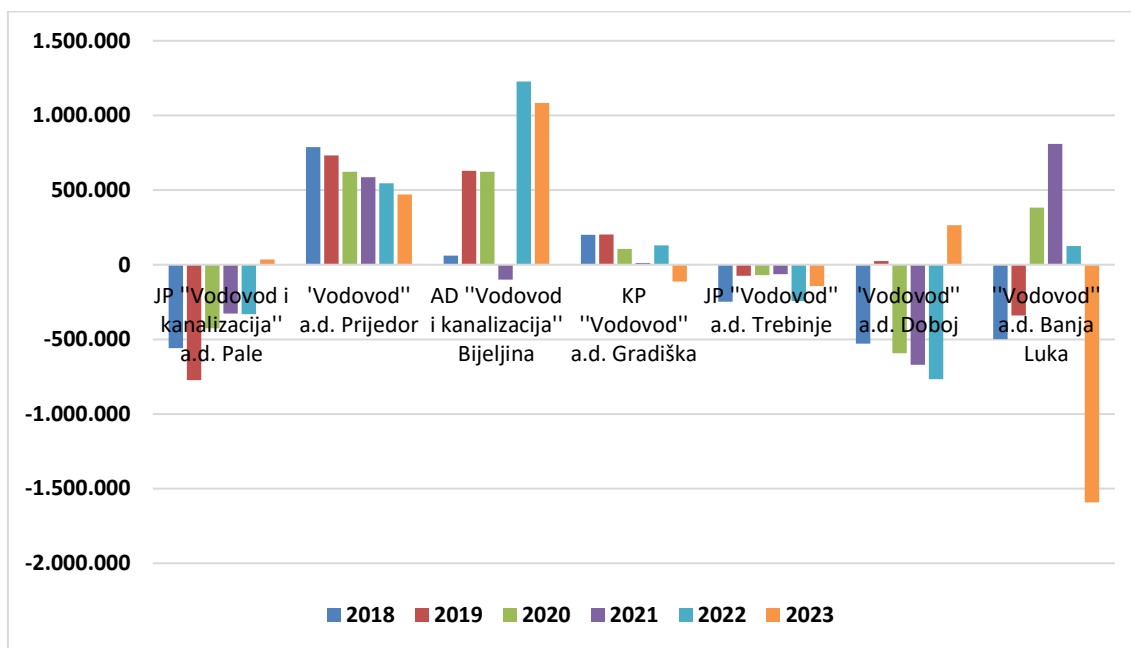
Tabela 1. Način evidentiranja prihoda i rashoda KP u periodu 2018-2023. godina

RB	Naziv KP	Način prikazivanja prihoda/rashoda	
		Po mjestu nastanka	Na nivou preduzeća
1	JP "Vodovod i kanalizacija" a.d. Pale	DA/DA	
2	AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina		DA/DA
3	'Vodovod" a.d. Prijedor	DA/DA	
4	KP "Vodovod" a.d. Gradiška	DA/DA	
5	JP "Vodovod" a.d. Trebinje	DA/DA	
6	'Vodovod" a.d. Doboj	NE/DA	DA/NE
7	'Vododvod" a.d. Banja Luka	DA/DA	
8	KP "Gradske toplane" a.d. Pale		DA/DA
9	'Toplana" a.d. Prijedor	DA/DA	
10	JP "Gradska toplana" d.o.o. Bijeljina		DA/DA
11	IEE Technology d.o.o. Banja Luka PJ "Eko toplana" Gradiška		DA/DA
12	'Gradska toplana" a.d. Doboj		DA/DA
13	AD "Zvornik stan" Zvornik		DA/DA*
14	JKP "Toplane" d.o.o. Istočna Ilidža		DA/DA

Izvor: Popunjeni upitnici KP po zahtjevu GSRJS RS

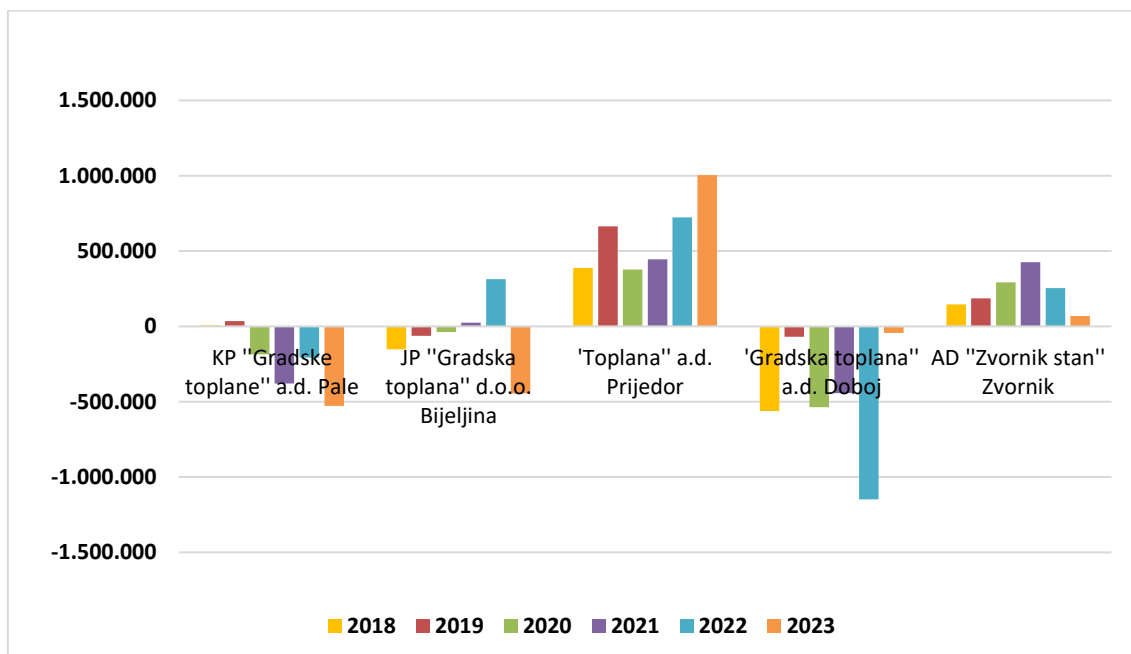
Prilog broj 4

Grafikon 1. Rezultat poslovnih aktivnosti KP u periodu 2018-2023. godina_Vodovodi_Uzorak



Izvor: KP, finansijski izvještaji

Grafikon 2. Rezultat poslovnih aktivnosti KP u periodu 2018-2023. godina_Toplane_Uzorak



Izvor: KP, finansijski izvještaji

Prilog broj 5

Tabela 1. Fiksni dio cijene vode – naziv i namjena

Fiksni dio cijene usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda - NAZIV I NAMJENA			
RB	Naziv komunalnog preduzeća	Naziv fiksnog dijela cijene	Namjena
1	KP "Vodovod" a.d. Gradiška	Fiksna cijena vode	Obuhvata troškove održavanja vodovodnog sistema (mjernog mjesta i vodovodnog priključka do vodomjera) u cilju pružanja kontinuirane usluge i obračunava se u fiksnom mjesečnom iznosu
2	'Vodovod" a.d. Banja Luka	Distributivni trošak	Za pokriće dijela rashoda - troškovi amortizacije, pogonske opreme i pogonske spremnosti vodovodnog sistema, očitavanja vodomjera, verifikacija mjernih instrumenata i troškovi poslovanja
3	AD "Vodovod i kanalizacija" Bijeljina	Naknada za vodomjernu jedinicu	Plan mjera i aktivnosti -jedna od mjera u cilju obezbjeđenja finansijske stabilnosti KP
4	JP "Vodovod i kanalizacija" a.d. Pale	Fiksni dio cijene	Naknada za mjerno mjesto (održavanje)
5	'Vodovod" a.d. Prijedor	Fiksni dio	Sredstva za održavanje javne vodovodne i kanalizacione mreže uključujući i mjerni instrument
6	'Vodovod" a.d. Doboj	Fiksni dio cijene	Naknada za zamjenu (održavanje) vodomjera i održavanje vodovodne mreže i objekata na mreži
7	JP "Vodovod" a.d. Trebinje	Fiksni dio - naknada za održavanje sistema	Fiksni dio cijene vodosnabdijevanja sastoji se od naknade za zamjenu vodomjera i naknade za sanaciju i rekonstrukciju izgrađene vodovodne infrastrukture

Izvor: KP, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS, dokumentacija KP

Prilog broj 6

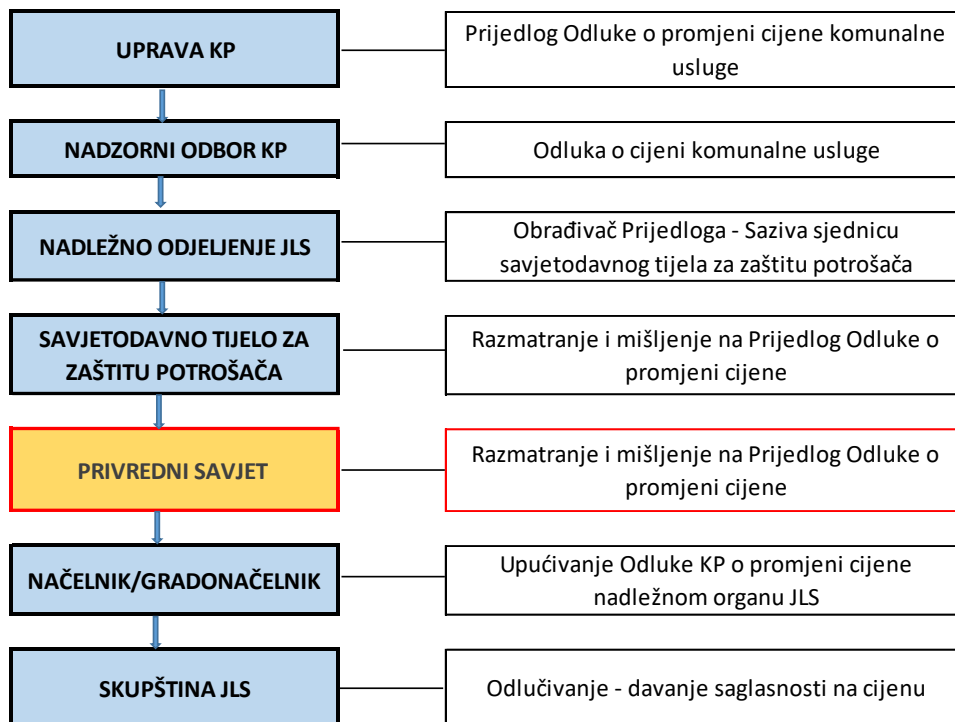
Tabela 1. Način prikazivanja i obračuna fiksnog dijela cijene grijanja

RB	Naziv KP	Fiksni dio cijene - distributivni trošak		Jedinica obračuna-cijena	
		Bez mjerenja potrošnje	Sa mjerenjem potrošnje	Bez mjerenja potrošnje	Sa mjerenjem potrošnje
1	KP "Gradske toplane" a.d. Pale	-	-	-	-
2	'Toplana" a.d. Prijedor	-	DA	-	KM/W
3	JP "Gradska toplana" d.o.o. Bijeljina	-	-	-	-
4	IEE Technology d.o.o. Banja Luka PJ "Eko toplana" Gradiška	DA	DA	KM/m2	KM/MWh
5	'Gradska toplana" a.d. Doboj	DA	DA	KM/m2	KM/m2
6	AD "Zvornik stan" Zvornik	-	-	-	-
7	JKP "Toplane" d.o.o. Istočna Ilidža	-	DA	-	KM/m2

Izvor: Upitnici za KP, dokumentacija KP

Prilog broj 7

Slika 1. Hodogram aktivnosti u postupku utvrđivanja i usaglašavanja cijena komunalnih usluga



Izvor podataka: Dokumentacija JLS i KP