



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

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



Извјештај ревизије учинка
ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЈАВНОГ ВОДОСНАБДИЈЕВАЊА

Број: РУ001-24

Бања Лука, новембар 2025. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ.....	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР.....	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД.....	8
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	10
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије	11
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	11
1.3.2. Извори ревизијских доказа	12
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	12
1.3.4. Критеријуми ревизије	13
1.4. Садржај и структура извјештаја	14
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	15
2.1. Карактеристике предмета ревизије	15
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	16
2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије	17
3. НАЛАЗИ.....	18
3.1. Успостављени правни и организациони оквир у СЈВ	18
3.1.1. Утицај успостављеног правног оквира на функционисање СЈВ	18
3.1.2. Организација СЈВ.....	22
3.2. Активности заштите, сакупљања и пречишћавања воде и њихов утицај на оптимално и континуирано снабдијевање потрошача питком водом	29
3.2.1. Провођење активности санитарне заштите изворишта и мониторинга вода .29	
3.2.2. Активности сакупљања, производње и пречишћавања воде и њихов утицај на оптимално и континуирано снабдијевање потрошача питком водом.....	33
3.3. Управља идентификованим ризицима везаним за испоруку питке воде потрошачима	39
3.3.1. Управљање ризицима у циљу смањења губитака воде	39
3.3.2. Управљање ризицима у циљу оптимизације прихода и трошкова пословања у КП	44
4. ЗАКЉУЧЦИ	50
4.1. У систему....	50
4.2. Реализација усвојених планских аката...	50
4.3. Постојећи обим и структура извјештавања.....	51
5. ПРЕПОРУКЕ.....	54
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....	58

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

„ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЈАВНОГ ВОДОСНАБДИЈЕВАЊА“

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

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита ефикасност функционисања система јавног водоснабдијевања у јединицама локалне самоуправе и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система.

Ревизија је обухватила активности Владе Републике Српске, односно Министарства пољопривреде шумарства и водопривреде, Јавне установе „Воде Српске“, Института за јавно здравство Републике Српске, градове Бањалуку, Прњавор, Бијељину и Требиње и општине Теслић и Пале. Ревизија је обухватила и активности комуналних предузећа којима је повјерено управљање системом водоснабдијевања.

Ревизијом је обухваћен период од 2021 до 2024. године. Ради актуелности налаза ревизије учинка, ревизија је обухватила и активности у првом полугодишту 2025. године.

Резултати ревизије приказани су у овом Извјештају.

Основни закључак ревизије учинка јесте да је систем јавног водоснабдијевања оптерећен многим ризицима, који утичу на његово ефикасно функционисање.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом. На Нацрт извјештаја примједбе је доставио Град Бањалука и „Водовод“ а.д. Бањалука. Дјелимично је прихваћена примједба „Водовод“ а.д. Бањалука.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Министарству пољопривреде шумарства и водопривреде, Јавној установи „Воде Српске“, јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима.

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

Главни ревизор

Божана Трнинић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСПЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
КП	Комунално предузеће које управља системом јавног водоснабдијевања
Стратегија ЗЖС	Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године
Стратегија	Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024. године
ЕУ	Европска унија
СЈВ	Систем јавног водоснабдијевања
ОДВ	Директива 2000/60/ЕЗ, (тзв. Оквирна директива о водама)
ИЈЗ РС	Институт за јавно здравство Републике Српске
ЈУВС	Јавна установа „Воде Српске“
GIS	Географски информациони систем

ПРЕДГОВОР

Према ИССАИ оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумијева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕЗИМЕ

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

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита ефикасност функционисања система јавног водоснабдијевања у јединицама локалне самоуправе и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система. Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

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

- У правној пракси егзистирају два закона која на различите начине дефинишу правила у области пружања водних услуга. Закон о комуналним дјелатностима није обезбиједио потребне претпоставке за ефикасну примјену донесених политика у систему јавног водоснабдијевања, због чега усвојени приступ интегралног управљања водама није могао бити реализован. Изостало је доношење потребних подзаконских аката из области заштите вода као и ажурирање планова управљања обласним ријечним сливовима;
- Функционисање система јавног водоснабдијевања оптерећено је многим ризицима и недостацима у провођењу битних активности. Основни ризици који веома утичу на ефикасност СЈВ јесу: неријешено власништво над водоводном инфраструктуром, стављање у употребу изграђених објеката наведене инфраструктуре без употребне дозволе, неевидентирани, непроцијењена и непренесена водоводна инфраструктура итд. Уговор о пружању комуналних водних услуга са КП закључиле су четири од шест ЈЛС обухваћених ревизијом;
- Значајан дио водоводне инфраструктуре није пописан и није евидентиран као власништво ЈЛС, нити као власништво КП. Наведено се нарочито односи на прикључне водове чија се дужина, у пет комуналних предузећа, процјењује на преко 1.000 км водоводне мреже. Незавршен процес евидентирања, пописа и процјена вриједности водоводне инфраструктуре онемогућава реалан обрачун амортизације и реализацију начела поврата свих трошкова, што за посљедицу може значити подинвестирање и спречавање планске обнове мреже. Услјед недостатка новчаних средстава, већина комуналних предузећа користи отворену (бесплатну) софтверску платформу, уз непотпуну интеграцију између претходних система које су кориштене као база података, и система који тренутно надограђују;
- У одговарајућим ресорима МПШВ настављен је одлазак стручних радника, што знатно утиче на ефикасност провођења неопходних реформи водних услуга. Комунална предузећа оптерећена су вишком радне снаге, као и великим бројем запослених са неодговарајућом високом/вишом стручном спремом. Канали комуникација са корисницима услуга су неуједначени међу јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима;
- Програми санитарне заштите нису израђени нити су донесене одговарајуће одлуке за знатан број водозахвата, а у случају усвојених програма, многе прописане активности заштите се не проводе; Није успостављено систематско праћење и класификација статуса подземних водених тијела, док је праћење површинских вода оптерећено многим ризицима.
- Знатни технички и процесни ризици на појединим водозахватима, укључујући ризик од неадекватног квалитета појединих водних објеката, неадекватна физичка заштита водних објеката и неизграђеност хлорних станица у

појединим системима јавног водоснабдијевања угрожавају здравствену исправност воде и излажу кориснике услуге здравственом ризику;

- Утврђене су значајне разлике микробиолошки неисправних узорак у односу на укупан број узетих узорак у појединачним системима јавног водоснабдијевања. Контроле здравствене исправности воде показују да вода за пиће није била здравствено безбједна у четири сеоска система јавног водоснабдијевања у граду Бањалуци. Утврђена је и значајна разлика у броју извршених прегледа и узетих узорак воде у системима јавног водоснабдијевања са приближним бројем корисника.;
- Присутни су високи губици воде у системима јавног водоснабдијевања, који су у највећој мјери резултат дотрајалости дистрибутивне мреже. Просјечни проценат неприходоване воде у 2024. години износио је 58% од произведене воде, што је за два процента поена лошије у односу на 2017. годину. Такође, постоје знатне разлике по КП у проценту неприходоване воде. Пасиван приступ у смањењу неприходоване воде, осим еколошких посљедица, има озбиљан утицај на финансијску одрживост КП, због губитака прихода и непотребно високих оперативних трошкова;
- Постојећим цијенама услуге није обезбијеђен поврат свих трошкова, а нарочито трошкови амортизације, која у већини КП није адекватно обрачуната услед непописане и непроцијењене водоводне инфраструктуре. Такође, изражен је и ризик да је значајан број корисника услуга водоснабдијевања је трошио незнатне количине воде, због чега је онемогућен поврат свих трошкова и обнова водоводне мреже од тих купаца;
- Већина КП има оптерећеност укупног прихода трошковима зарада, накнада и осталих личних расхода више од 50%, а посљедица тога је отежаност/немогућност провођења неопходних активности у циљу реализације планираних задатака и циљева у СЈВ. Учешће расхода зарада у укупним приходима резултат је повећаног броја запослених, несразмјерног учешћа запослених са високом стручном спремом која је често неодговарајућа, висине најниже цијене рада и неадекватне промјене цијене услуге;
- Високо учешће трошкова зарада, накнада, осталих личних расхода и електричне енергије у односу на укупне приходе имало је утицаја на пословање и одрживост већине КП.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ревизије учинка јесте да је систем јавног водоснабдијевања оптерећен многим ризицима, који утичу на његово ефикасно функционисање. Поред основног утврђени су и сљедећи закључци:

- Правна регулатива је непотпуна и међусобно неусклађена, те не обезбјеђује ефикасно функционисање система јавног водоснабдијевања;
- Остваривање надлежности и одговорности субјеката у управљању системом јавног водоснабдијевања оптерећено је многим ризицима, које утичу на његову ефикасност и одрживост;
- Активности санитарне заштите водозахвата и мониторинга вода не проводе се што утиче на повећане ризике безбједности и квалитета воде за људску употребу;
- Недостаци у процесу сакупљања, производње и пречишћавања воде утицали су на континуирано снабдијевање потрошача квалитетном и здравствено исправном водом;
- Изостало је смањење губитака воде услед системских пропуста који обухватају непотпуно стратешко планирање и техничку имплементацију, неадекватно управљање ризицима и недостатак проактивног приступа одржавању и контроли мреже;

- Није успостављен економски одржив модел финансирања, структура трошкова у комуналним предузећима је неуравнотежена.

На основу презентованих налаза и утврђених закључака, ревизија даје препоруке Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Јавној установи „Воде Српске“, јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима у складу са њиховим улогама, надлежностима и одговорностима.

У циљу ефикасног функционисања система јавног водоснабдијевања, потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:

- Предузме неопходне активности на комплетирању правне регулативе и планске документације у циљу ефикасног управљања водним услугама;
- Обезбиједи претпоставке за успостављање организационог и финансијског оквира за пружање водних услуга и провођење реформе у наведеном сектору.

У циљу ефикасног функционисања система јавног водоснабдијевања, потребно је да Јавна установа „Воде Српске“:

- Успостави континуирано и свеобухватно праћење статуса водних тијела површинских и подземних вода.

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

- Унаприједи управљачке механизме у пружању водних услуга;
- Успоставе и развију механизме управљања свим ризицима код пружања водних услуга.

У циљу ефикасног функционисања система јавног водоснабдијевања, потребно је да комунална предузећа:

- Предузму неопходне активности у циљу ефикасног управљања системом јавног водоснабдијевања.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Вода је предуслов за људско постојање и одрживост планете. Она покрива око 71% Земљине површине, при чему се 97% односи на слану воду (океани), питке воде је само 3%. Већина питке воде недоступна је за људску употребу (затворена је у глечерима, поларним леденим капама, атмосфери и тлу или лежи предубоко испод површине да би се исплатило њено извлачење), тако да је само 0,5% воде доступно за пиће. На Свјетском економском форуму процјењују да је глобална криза у вези са водом једна од највећих пријетњи с којима ће се наша планета суочити у сљедећој деценији. Зато се вода назива „плавим златом“ или „течним златом 21. вијека“.³

Вода намијењена људској употреби означава воду која одговара прописима из подручја исправности животних намирница, као и значења према Директиви 80/778/ЕЕЗ, допуњено Директивом 98/83/ЕЗ.⁴ Иако без ње нема живота, право на воду није стриктно дефинисано, па оно проистиче из постојећих људских права, нпр. из права на живот. Генерална скупштина УН препознала је право на сигурну и чисту воду за пиће као људско право које је кључно за пуно уживање живота и свих људских права, те је позвала државе и међународне организације да осигурају финансијска средства, изградњу капацитета и трансфер технологије, кроз међународну помоћ и сарадњу, посебно земљама у развоју, како би се повећала настојања да се обезбиједи сигурна, чиста и свима доступна вода за пиће.⁵

Директивом 2000/60/ЕЦ, Оквирна директива о водама⁶ (у даљем тексту: ОДВ) прописано је да вода није роба, тј. комерцијални производ, већ је наслеђе које се мора чувати и штитити. Успјешност пружања водних услуга узима у обзир еколошке и социјалне критеријуме, а не тржишне. Европски парламент позвао је Комисију ЕУ да воду, одводњу и збрињавање отпадних вода трајно искључи из прописа о унутрашњем тржишту и из сваког трговинског споразума, те да се наведене услуге пружају по приступачној цијени.⁷

Кориштење вода за снабдијевање становништва водом за пиће, санитарне потребе и потребе противпожарне заштите има првенство у односу на кориштење вода за остале намјене. За јавно водоснабдијевање становништва и привреде у Републици Српској (у даљем тексту: РС) према врсти водозавхвата у највећој мјери користе се подземне воде 41%, потом извори 29%, водотоци 27% и акумулације и језера 3%. Према доступним подацима о експлоатацији подземних вода за потребе водоснабдијевања становништва и привреде у РС, однос између укупне количине воде која се захвата и количине подземних резерви задовољавајући је и износи 1 : 4,5. У цјелини или дјелимично се користе изворишта чији је капацитет 4.500 л/с, док некаптираних изворишта има знатно више и њихов укупни капацитет је скоро 22.000 л/с.⁸

Иако РС спада у подручја са задовољавајућим водним богатством, таква оцјена важи само на нивоу просјечних вриједности. Неравномјерност вода у РС по простору (изразито неповољна) и по времену једна је од највећих у Европи. Падавине и

³ Право на воду – основно људско право, Парламентарна скупштина БиХ – Секретаријат, заједничка служба (Истраживачки сектор)

⁴ Закон о водама (Службени гласник Републике Српске, број 50/6, 92/09, 121/12 и 74/17)

⁵ Право на воду – основно људско право, Парламентарна скупштина БиХ – Секретаријат, заједничка служба (Истраживачки сектор)

⁶ Службени гласник ЕЗ број Л 327/20

⁷ Резолуција Европског парламента о праћењу европске грађанске иницијативе Right2Water, септембар 2015. године

⁸ Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

капацитети вода најмањи су на сјеверу, у најнасељенијем и земљишним ресурсима најбогатијем дијелу земље. Наведено релативизује и квари оцјене о наводном водном богатству РС и чини јако сложеним техничка рјешења за коришћење вода, са сложеним системима за пребацивање воде на све већа растојања, из зона гдје се може обавити акумулисање воде у зоне водних дефицита.⁹

Сектор водоснабдијевања, одводње и пречишћавања отпадних вода у РС карактерише незадовољавајући степен покривености становништва водним услугама, као и њихова упитна одрживост. Организованим системом водовода покривено је око 60% становништва,¹⁰ при чему је око 48% становништва прикључено на водоводне системе локалних центара, а 12% на водоводне системе мјесних заједница. Преосталих 40% становништва снабдијева се водом из индивидуалних бунара или извора. Покривеност јавним сервисом у урбаним срединама је око 87% становништва, док је у руралним срединама, због разуђености домаћинстава и њихове отежане интеграције у један централизован систем, покривеност много нижа.¹¹

Јавни водоводи су у 2020. години захватили укупно 97.252.000 м³ воде, а корисницима је преко мреже укупне дужине 8.956 км испоручено 56.927.000 м³ воде. Значајна разлика која се јавља између захваћене и испоручене количине воде указује на изразито високе губитке у постојећим системима водоснабдијевања, који су у највећој мјери резултат дотрајалости дистрибутивне мреже, али и илегалне потрошње. Просјечни губици воде у водоводним системима у посљедњих пет година износили су изнад 40% (43,3% у 2020. години), што је знатно више у односу на већину земаља ЕУ.¹² Константно висок удио неприходоване воде указује на потребу активног ангажмана комуналних предузећа (у даљем тексту: КП), градова и општина у циљу повећања ефикасности система за водоснабдијевање, јер управо смањење ових губитака представља значајну резерву воде за снабдијевање.¹³

На поузданост функционисања система неповољно утичу и недовољни капацитети изворишта и резервоарских простора, те дотрајали системи напајања енергијом, због чега долази до испада пумпних станица. Због свега тога процјењује се да око 3/4 водовода може да снабдијева насеља око 22 сата дневно. Та поузданост од око 90% није задовољавајућа поузданост водоснабдијевања, јер се у савременим системима тражи да она износи преко 98%.¹⁴ У лјетном периоду се чак и у неким већим градовима јавља проблем несташице воде.

У појединим насељима, и поред развијених система водоснабдијевања, испоручена вода не задовољава прописане стандарде о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу. Наиме, због запуштања стања у базенима појављују се алге и механичке нечистоће које утичу на воду за пиће.¹⁵ Такође, ни постојеће законодавство везано за успостављање зона санитарне заштите око изворишта која се користе за снабдијевање водом за пиће није у потпуности имплементирано. Све је израженији и проблем обезбјеђивања довољне количине здравствено безбједне воде за становништво, али и обезбјеђивања воде за индустрију и привреду у цјелини, због чега је неопходно развити планове за њихово дугорочно снабдијевање водом одговарајућег квалитета. При томе треба успоставити

⁹ Стратегија интегралног управљања водама 2015–2024. године

¹⁰ Оквир за управљање животном средином и друштвено управљање за Републику Српску (Пројекат модернизације водних услуга у БиХ, 2020)

¹¹ Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

¹² Републички завод за статистику

¹³ Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

¹⁴ Стратегија интегралног управљања водама 2015–2024. године

¹⁵ <https://www.bl-portal.com/banjaluka/inspekcija-nastavlja-kontrolu-vodovoda-u-vericima-voda-nije-ispravna-za-pice-ponavljamo-uzorak/>

механизме рационалног кориштења воде за развој привреде и евентуално извршити алокацију економских активности, како се не би знатно нарушио квалитет и квантитет постојећих водних ресурса.¹⁶

Мониторинг површинских вода на подручју РС системски се проводи од 2000. године. Иако је проширен и на водна тијела мањих сливних површина, и даље се проводи на мање од 15% укупног броја водних тијела. Фреквенција провођења мониторинга на појединим водним тијелима такође је испод прописане, што знатно смањује поузданост добијене оцјене статуса површинских вода. Поред незадовољавајуће фреквенције, поузданост добијене оцјене статуса ограничена је и недовољним бројем параметара који се притом одређују, будући да се неки од обавезних елемената квалитета који се користе за оцјену статуса површинских вода још увијек не испитују. Мониторинг подземних вода до сада је био усмјерен на провјеру квалитета подземне воде која се користи за водоснабдијевање, док системски мониторинг још увијек није у функцији.¹⁷

У правном оквиру није прописана могућност да се формирање цијена комуналних производа и услуга уреди посебним прописом, нити је донесен јединствен методолошки оквир за формирање цијена комуналних услуга. Интерним прописима јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) и КП није потпуно методолошки уређено формирање цијена комуналних услуга. Већи број КП није успоставио рачуноводствено праћење расхода по носиоцима и мјестима настанка, као предуслов за утврђивање цијена појединачних комуналних производа и услуга.¹⁸

Власништво над комуналним објектима и комуналном инфраструктуром које користе КП није регулисано на адекватан начин, што је проузроковало непотпуно рачуноводствено приказивање имовине КП, те утицало на трошкове амортизације, трошкове текућег и инвестиционог одржавања и њихово учешће у структури и висини цијене комуналних услуга.¹⁹

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије јесте функционисање система јавног водоснабдијевања (у даљем тексту: СЈВ). Предстудијско испитивање показало је да постоји изражен ризик од неефикасности функционисања наведеног система.

Приступ у овој ревизији примарно је системски, што омогућава да се испита како су организовани и како функционишу заштита и захватање вода намијењених за људску употребу и друге потребе, те њихов третман и испорука кориснику услуга преко система јавног водоснабдијевања. У појединим сегментима ревизија ће имати и приступ оријентисан на резултате у погледу утврђивања индикатора успјешности функционисања система. Фокус ревизије је на примјени принципа ефикасности и у појединим сегментима, принципа ефективности.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита ефикасност функционисања СЈВ у ЈЛС и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система.

¹⁶ Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

¹⁷ Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

¹⁸ Извјештај ревизије учинка „Формирање цијена комуналних услуга“, децембар 2024. године

¹⁹ Извјештај ревизије учинка „Формирање цијена комуналних услуга“, децембар 2024. године

Основно ревизијско питање гласи:

Како функционише СЈВ?

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

Ревизијско питање 1:

У којој мјери успостављени правни и организациони оквир обезбјеђују ефикасно функционисање СЈВ?

Ревизијско питање 2:

На који начин активности заштите, сакупљања и пречишћавања воде утичу на оптимално и континуирано снабдијевање потрошача питком водом?

Ревизијско питање 3:

Како се управља идентификованим ризицима у вези са испоруком питке воде потрошачима?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватитла институције које имају улоге, надлежности и одговорности у СЈВ. Ревизијски тим је испитивања фокусирао на то у којој мјери успостављени правни и организациони оквир, као и расположиви ресурси, мјере и активности на заштити, захватању, акумулирању, пречишћавању и дистрибуцији воде намијењене за људску употребу, омогућавају ефикасно функционисање СЈВ.

Ревизија је обухватила активности Министарства пољопривреде шумарства и водопривреде (у даљем тексту: МПШВ), односно Владе Републике Српске (у даљем тексту: Владе РС), Јавне установе „Воде Српске“ (у даљем тексту: ЈУВС), Институт за јавно здравство Републике Српске (у даљем тексту: ИЈЗ РС), градове Бањалуку, Прњавор, Бијељину и Требиње и општине Теслић и Пале. Ревизија је обухватила и активности КП којима је повјерено управљање системом јавног водоснабдијевања. Наведене ЈЛС и КП изабране су према следећим критеријумима:

- броју становника РС (око 40%);
- количини захваћене воде (око 50%);
- нивоу развијености;
- регионалној припадности.

Изабрани узорак омогућава да се прикаже функционисање СЈВ, као и различите управљачке праксе, да се идентификују основни ризици у функционисању система те, сходно томе, дају одговарајуће препоруке у циљу превазилажења тих ризика.

Ревизија је обухватила временски период од четири године, и то: 2021, 2022, 2023. и 2024. годину. Ради актуелности налаза ревизије учинка, ревизија је обухватила и активности у првом полугодишту 2025. године. У тражењу одговора на поједина питања коришћени су подаци и информације изван утврђеног временског оквира ревизије.

Ревизија се није бавила функционисањем нејавних водоводних система (удружења грађана, приватни водоводи итд.) на подручјима ЈЛС, као ни управљањем отпадним водама корисника услуга водоснабдијевања.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Подаци, информације и документи потребни ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупљени су од институција наведених у тачки 1.3.1. овог извјештаја.

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

- Законски подзаконски прописи и интерни прописи и акта ЈЛС и КП;
- Стратешки документи, планови, програми и пројекти;
- Буџети и извјештаји о извршењу буџета ЈЛС;
- Извјештаји, информације и анализе о СЈВ;
- Пословна документација КП (одлуке о оснивању, изводи из регистра правних лица, правилници о унутрашњем уређењу и правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, финансијски извјештаји и извјештаји о раду, аналитичке евиденције, елаборати, радни планови и налози, уговори итд.);
- Документација/евиденције МПШВ и ЈУВС о датим сагласностима и дозволама, као и друга документација у вези са управљањем СЈВ;
- Документација/евиденције о комуналним објектима која се користи у управљању СЈВ;
- Документација/евиденције о формирању цијене услуге водоснабдијевања;
- Документација/евиденције о присутним рестрикцијама у систему јавног водоснабдијевања;
- Документација/евиденције у вези са жалбама грађана на услуге водоснабдијевања;
- Документација/евиденције о управљању губицима на мрежи;
- Документација/евиденције о проведеним контролама здравствене исправности воде;
- Документација/евиденције о географском информационом систему (у даљем тексту: GIS);
- Документација/евиденције о заштити водозавода;
- Документација/евиденције у вези са проведеним надзором, као и мониторингом.

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

- Директиве, стандарди, међународни уговори у вези са СЈВ;
- Стратешки и правни оквир и праксе држава у ЕУ и држава у окружењу;
- Публикације и билтени Републичког завода за статистику;
- Други релевантни извори, као што су: истраживања међународних, невладиних и других организација, конференције, презентације, медији и сл.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

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

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

Анализа и вредновање прикупљених података извршени су примјеном сљедећих метода:

- Анализом садржаја планских и правних аката, пословне документације и евиденција;
- Квалитативном анализом садржаја упитника и интервјуа;
- Методом дескрипције;
- Анализом студија случаја;
- Анализом физичких посматрања;
- Методама статистичке анализе;
- Методом компилације;
- Аналитичким поступцима;
- Компаративним методама.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формирани су у складу са врстом, природом и карактером предмета ревизије. Основни критеријум произилази из циљева дефинисаних стратешким, планским и правним актима у успостављању и развоју система за управљање СЈВ. Критеријуми у овој ревизији јесу:

- Комплетиран је и усклађен правни оквир чија примјена обезбјеђује ефикасно управљање СЈВ;
- Кадровски капацитети субјеката су на оптималном нивоу у СЈВ ради ефикасног управљања наведеним системом;
- Извршени су попис, процјена и пренос свих комуналних објеката у систему јавног водоснабдијевања на КП, на начин који обезбјеђује обрачун амортизације сталне имовине;
- КП су извршила дигитализацију водоводног система и успоставила катастар свих водоводних инсталација и објеката на мрежи;
- Врши се санитарна заштита свих изворишта на подручју ЈЛС у складу са донесеним Програмом санитарне заштите воде за пиће и људску употребу и другим прописима који дефинишу начине те заштите;
- Планирање и провођење контрола здравствене исправности и квалитета воде намијењене за људску употребу врши се у складу са прописима;
- Процес производње и дезинфекције воде проводи се на такав начин да се корисницима континуирано испоручује здравствено исправна и квалитетна вода;
- Изграђени капацитети на водозахватима и повезани системи резервоара обезбјеђују непрекидну испоруку воде потрошачима;
- Успостављена је ефикасна комуникација са корисницима услуга ради побољшања у пружању услуга и рационалне потрошње воде;
- У складу са стратешким документима, врши се континуирано повећање покривености становништва и привреде јавним водоснабдијевањем;
- Мјерење произведене и испоручене воде, замјена водомјера и откривање нелегалних прикључака на мрежи врше се континуирано;
- Извршено је зонирање водоводне мреже, редовно се планирају и проводе активности на смањењу неприходоване воде и губитака на мрежи, са конкретно постављеним циљним вриједностима;
- Врши се редовно инвестиционо и оперативно одржавање мреже и објеката према плановима за провјеру и замјену мреже;
- Закључени су уговори са свим корисницима услуга и наплата потраживања је на нивоу који обезбјеђује несметано пословање КП;
- Цијена услуга формира се на такав начин да обезбјеђују покривеност трошкова и унапређивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима;

- Извршена је рационализација трошкова пословања у циљу одређивања оптималне цијене услуге;
- Успостављен је континуиран систем надзора.

1.4. Садржај и структура извјештаја

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

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

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

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Управљање водама обухвата интегралан приступ и засновано је, између осталог, на следећим општим начелима:

- вода није комерцијални производ као други производи, већ насљеђе које се мора чувати, бранити и третирати као такво;
- коришћење вода и управљање њима врши се на рационалан и одржив начин, тако да се спријечи непотребно коришћење вода и да оно не превазилази природно обнављање ресурса;
- потребно је осигурати поврат трошкова од водних услуга, укључујући и трошкове за заштиту животне средине и ресурса;
- за искоришћену количину воде мора се обезбиједити адекватна економска накнада од онога који користи тај ресурс, по принципу корисник плаћа.²⁰

Начело интегралности између осталог подразумева интегралност организације читавог сектора вода, у оквиру сложено организованих структура на више нивоа, од нивоа стратегијског одлучивања на највишем нивоу републичке управе, преко управљања на нивоу великих сливних цјелина, па све до оперативног управљања на нивоу најмањих подсистема и објеката.²¹

Вода намијењена за људску потрошњу је вода која је у свом изворном стању или након обраде намијењена за пиће, кување, припрему хране или друге потребе домаћинства, независно од њеног поријекла, те независно од тога потиче ли из СЈВ, из цистерни или из боца или посуда за воду. СЈВ је дјелатност захватања воде намијењене људској потрошњи из подземних и површинских вода и њене обраде те испоруке до крајњег корисника или до другог јавног испоручиоца водне услуге, ако се ти послови обављају путем водних грађевина којима управљају правна лица регистрована за обављање дјелатности јавног водоснабдијевања.²²

Водовод је систем за снабдијевање водом за пиће који има најмање уређено и заштићено извориште, каптажу, резервоар и водоводну мрежу. Водоводна мрежа је систем цијеви за дистрибуцију воде од каптаже или уређаја за пречишћавање до резервоара и од резервоара до потрошача воде за пиће, при чему су хидранти и вентили саставни дио наведене мреже.²³ Изграђеност, попис, процјена, адекватан пренос и управљање водоводном мрежом неки су од основних предуслова у циљу ефикасног функционисања СЈВ.

Кориштење воде из извора и подземних вода у систему јавног водоснабдијевања може се одобрити само ако су претходно обављени водоистражни радови. Водоистражним радовима сматрају се радови и испитивања, хидрогеолошка и друга, којима се утврђују постојање, распрострањеност, количине, хемијске и друге карактеристике прописане овим законом, као и квалитет и покретљивости подземних вода на одређеном подручју.²⁴

Према Закону о водама, као и према ОДВ, постоји обавеза достизања/одржавања доброг еколошког и хемијског статуса као и спречавања погоршања тренутног статуса површинских и подземних вода. Праћење стања вода организује се на начин да благовремено и вјеродостојно обезбјеђује следеће податке: ниво/обим протока,

²⁰ Закон о водама

²¹ Стратегија интегралног управљања водама 2015–2024.

²² Правилник о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу (Службени гласник Републике Српске број 88/17, 93/23, 96/24)

²³ Правилник о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу

²⁴ Закон о водама

статус и квалитет површинских вода, статус и квантитет подземних вода, статус акватичног и полуакватичног екосистема и остале елементе утврђене одредбама Закона о водама.

Подручја на којима се налазе изворишта воде за пиће и људску употребу, а која се по количини и квалитету могу користити или се користе на јаван начин, требају бити заштићена од загађивања и других чинилаца који могу неповољно утицати на здравствену исправност воде или на издашност изворишта. На тим подручјима обезбјеђује се заштита изворишта, те спровођење заштитних мјера, утврђивањем и успостављањем зона санитарне заштите чија се величина, границе, санитарни режим, мјере заштите и други услови одређују према донесеној методологији.²⁵

Преглед воде намијењене за људску потрошњу јесте обављање лабораторијске анализе ради утврђивања њене здравствене исправности у прописаним временским размацима. Здравствена исправност воде у систему јавног водоснабдијевања утврђује се систематским вршењем основних и периодичних прегледа воде у једнаким размацима у току мјесеца, односно године, зависно од броја еквивалент становника.²⁶ Здравствена исправност воде намијењене за људску потрошњу утврђује се и прегледом воде из новог захвата, као и прегледом на основу хигијенско-епидемиолошке индикације.

Знатне количине захваћене/произведене воде губе се у водоводној мрежи и не стижу до корисника услуге. Количина неприходоване воде у систему такође је показатељ стања мреже, као и успјешности функционисања СЈВ. Идентификација и смањење губитака воде представљају важан задатак у оквиру свеобухватног концепта управљања имовином водоводне мреже (ISO 24516-1:2016, тачке 4.1 и 5.8).

Средства за обављање водних услуга обезбјеђују се из цијене комуналних услуга. Цијеном комуналне услуге потребно је осигурати поврат трошкова од водних услуга, укључујући и трошкове за заштиту животне средине и ресурса. Начин утврђивања и промјене цијене важан је сегмент у функционисању СЈВ.

Процјене ризика и управљања ризицима у СЈВ, те информација о наведеном систему, укључујући врсту обраде воде и дезинфекције, те главне мјере предузете за њихово ублажавање, важни су елементи успјешног функционисања наведеног система. Израда и развој планова заштите и спасавања на нивоу ЈЛС и КП основни су предуслов за ефикасно управљање идентификованим ризицима. Постојање анализа и презентовање информација у СЈВ на јасан и смислен начин различитим циљним групама доприноси развоју и побољшању јавног водоснабдијевања у РС.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Према Закону о водама, надлежне институције за управљање водним ресурсима су МПШВ и ЈУВС. У различитим сегментима управљања водама у РС учествују и друге релевантне институције, као што су: Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Министарство здравља и социјалне заштите), ИЈЗ РС, Републичка управа за инспекцијске послове, Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност, Републичка управа цивилне заштите, ЈЛС и КП.

ЈЛС преко својих органа уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, те извршава законе, друге прописе и опште акте РС чије је извршавање повјерено ЈЛС. За обављање комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса ЈЛС су основала комунална предузећа (у даљем тексту: КП) која су дужна да комуналну дјелатност која им је повјерена обављају у складу са Законом о комуналним дјелатностима и другим прописима. Најчешће се ради о предузећима

²⁵ Закон о водама

²⁶ Еквивалент становник је потрошња воде од 200 литара на дан

специјализованим за такву намјену. Након доношења Закона о приватизацији државног капитала у предузећима²⁷, дошло је до трансформације КП у отворена акционарска друштва, и то дјелимичном приватизацијом државног капитала. ЈЛС издају водоправне акте за објекте, инсталације и активности у складу са Законом о водама. Цијену водних услуга утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган ЈЛС.

Испитивање здравствене исправности воде која служи за јавно водоснабдијевање врши ИЈЗ РС. Министар здравља и социјалне заштите, уз прибављено мишљење МПШВ, доноси правилник којим прописује стандарде, начин и поступак за испитивање здравствене исправности воде намијењене за људску потрошњу.

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије

Законска основа у СЈВ у РС састоји се од низа закона и прописа који заједнички обезбјеђују правни оквир за организацију, управљање и контролу СЈВ. Прије свега, то су закони који регулишу област вода, комуналних дјелатности, хране и здравствене безбједности воде за људску употребу, подзаконска регулатива и интерни акти. Правна регулатива која се односи на организовање и управљање СЈВ у РС јесу: Закон о комуналним дјелатностима²⁸, Закон о водама, Закон о храни²⁹, Закон о локалној самоуправи³⁰ и други законски и подзаконски акти.

Сва правна акта која се односе на предмет ове ревизије учинка наведена су у Листи референци, која се налази у Прилогу овог извјештаја.

²⁷ Службени гласник Републике Српске, број 51/06

²⁸ Службени гласник Републике Српске, број 124/11,100/17

²⁹ Службени гласник Републике Српске, број 19/17

³⁰ Службени гласник Републике Српске, број 97/2016, 36/2019 и 61/2021

3. НАЛАЗИ

3.1. Успостављени правни и организациони оквир у СЈВ

3.1.1. Утицај успостављеног правног оквира на функционисање СЈВ

Према важећој правној регулативи, систем пружања услуга јавног водоснабдијевања у РС у великој мјери је децентрализован. Законом о комуналним дјелатностима³¹ утврђено је да су производња и испорука воде и пречишћавање и одвођење отпадних вода комунална дјелатност од посебног јавног интереса. Како путем закона није прописан начин за пружање водних услуга, ЈЛС су интерним актима детаљније уредиле наведену област.

Пошто сектор вода представља кључну компоненту социјалног и економског, али и еколошког развоја, који су међусобно зависни, у РС се приступило интегралном управљању водама, што укључује заштиту вода, кориштење вода и заштиту од вода. Наведени процес централизације управљања водама и водним услугама започет је доношењем Закона о водама 2006. године, којим је прописано да је свакоме дозвољено кориштење вода под условима одређеним овим законом. Због претходно наведеног у РС егзистирају два закона која на различите начине прописују управљање водним услугама (централизован и децентрализован).

Закон о комуналним дјелатностима није обезбиједио потребне претпоставке за ефикасну примјену донесених политика у СЈВ, због чега усвојени приступ интегралног управљања водама није могао бити реализован. Наведеним законом нису прописани: начела, принципи и правила пружања водних услуга, међусобни односи корисника и пружалаца услуга, обављање одређених стручно-техничких и контролних послова од општег интереса који се односе на услуге водоснабдијевања, општи и технички услови пружања водних услуга, принципи утврђивања цијене водних услуга, анализе пословања пружалаца услуга, адекватан управни надзор и информациони систем итд. Неуређеност јединственог надзора и извјештавања у СЈВ онемогућила је провођење свеобухватних анализа и мјерење ефеката улагања у наведени систем и примјену најбољих пракси (бенч маркинг). Редовно праћење показатеља успјешности рада КП и ЈЛС у управљању СЈВ од 2016. године проводи се у оквиру пројекта Municipal Environmental and Economic Governance (MEG) пројекта, који проводи Развојни програм Уједињених нација (УНДП) у БиХ. Фокус је на мјерењу успјешности рада, осмишљавању политика, управљању пројектима, те побољшању техничких и управљачких капацитета КП и ЈЛС у пружању водних услуга. У Наведени пројекат укључено је десет ЈЛС и КП из РС, од којих су три обухваћених ревизијом³².

У ЕУ постоји законодавна основа за примјену ценовних мјера (нпр. тарифе, фиксни и варијабилни дио цијене) и неценовних мјера (нпр. уређаји за уштеду воде, едукације и кампање подизања свијести) за ефикасније коришћење воде и потпун поврат трошкова.³³ Правном регулативом у РС није обезбијеђена могућност да се политике цијена користе као инструмент управљања потражњом за водом, као и да омогуће надокнаду поврат трошкова за испоручену воду.

Закон о комуналним дјелатностима не обезбјеђује могућност увођења тарифне методологије у одређивању цијене услуга у СЈВ, што је ограничило провођење општег начела поврат трошкова од водних услуга. Низак ниво (или одсуство) фиксног дијела цијене утиче на приход пружаоца услуга³⁴, што представља ризик за надокнаду

³¹ Службени гласник Републике Српске, број 124/11 и 100/17

³² Теслић, Прњавор и Требиње

³³ Цјеновни и нецјеновни приступи очувању воде, објављено 2017. године, посљедња измјена 2021. године

³⁴ Закон о водама

трошкова у случају смањене потражње за водом. Наведена ограничења у Закону о комуналним дјелатностима довела су до покретања правних процедура за оспоравање донесених методологија за обрачун цијена водних услуга на нивоу ЈЛС. Методологију за обрачун цијена воде коју је Општина Теслић донијела ради дефинисања фиксног и варијабилног дијела цијене воде оспорио је Уставни суд Републике Српске. Такође, у Граду Бањалуци укинута је накнада за водомјере, која је представљала фиксни дио цијене, али поново је уведена.

Законом о комуналним дјелатностима, као ни интерним актима већине ЈЛС³⁵, нису прописане могућности одређених ограничења у потрошњи воде у сушним периодима (нпр. пуњење базена, залијевање приватних и јавних површина, туширање на јавним плажама и сл.), што би могло знатно смањити нерационалну потрошњу воде, посебно у сушном периоду³⁶. Одређене мјере које су предузимане у ЈЛС нису допринијеле рационалном коришћењу воде у критичном периоду.³⁷

Путем ОДВ утврђена је правна основа за дугорочно интегрисано управљање водама у ЕУ. У складу с тим оквиром, политике и закони који се доносе на националном нивоу прописују правила за пружање водних услуга, која постају обавезујућа за локалне власти. Устав Републике Српске (чл. 59) даје могућност централизације пружања водних услуга, тако да се законом уређује заштита, коришћење, унапређивање и управљање добрима од општег интереса³⁸. Наведена директива дјелимично је транспонована у законодавство РС путем Закона о водама,³⁹ који је донесен 2006. године. Наведеним законом прописује се да је обезбјеђење довољне количине воде за пиће основни приоритет интегралног управљања водама, што се постиже заштитом вода, те унапређивањем и обновом површинске и подземне воде као и примјеном важећих директива ЕУ. Иако је наведени закон прописао знатно већи број правних норми у области СЈВ од Закона о комуналним дјелатностима, он није могао послужити као правна основа за реализацију интегралног приступа управљању водним услугама, тј. није омогућио централизован приступ управљању СЈВ.

Усљед неусклађене правне регулативе, многи стратешки циљеви у области управљања СЈВ били су неостварени.⁴⁰ У Стратегији 2015. године као и у Стратегији ЗЖС 2022. наводи се да је за постизање поменутог стратешког циља неопходно успоставити функционалан правни и институционални оквир у сврху прилагођавања правним актима ЕУ у области вода, те извршити реформу сектора водних услуга у циљу осигурања доступности довољних количина квалитетне воде у СЈВ. Путем пројекта Municipal Environmental and Economic Governance (MEG) пружена је значајна

³⁵ Ограничења у потрошњи воде прописана су у Закону о водама и у Одлуци о водоводу и канализацији, коју је донио Град Источно Сарајево.

³⁶ У ЕУ постоји чврста законодавна основа за дугорочно, интегрисано управљање водама, укључујући оквире за примјену мјера одређивања цијена воде (нпр. тарифе) и нецјеновних мјера (нпр. уређаји за уштеду воде, едукације и кампање подизања свијести) за ефикасније коришћење воде.

³⁷ Апели путем медија, проглашавање ванредне ситуације, слање комуналне полиције на терен без правног основа итд

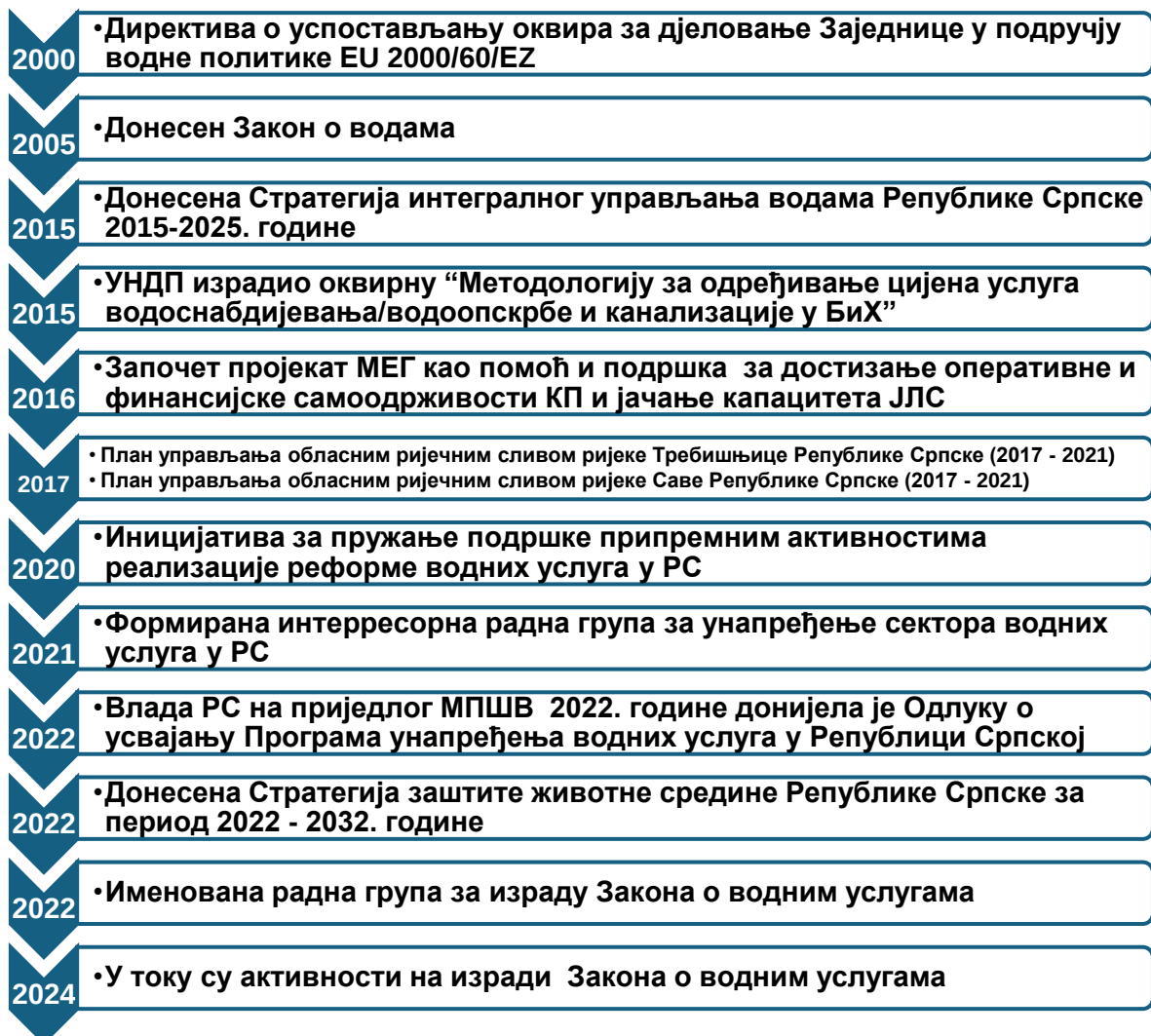
³⁸ Пошто је хидросфера један од кључних дијелова еко-сфере или животне средине, неспорно је да су управљање, рационално кориштење и заштита вода на интегралан начин неопходни (Стратегија).

³⁹ Службени гласник Републике Српске, број: 50/06, 92/09, 121/12 и 74/17

⁴⁰ Увођење економске цијене воде; увођење тарифне политике (селективне тарифе) којом се подстиче штедња воде; смањење губитака на дистрибутивној мрежи и кућним инсталацијама; осавремењавање система мониторинга у водоводним системима; повезивање општинских система у регионалне водоводне системе; потпуна покривеност насеља савременим водоводним системима итд.

подршка Влади РС, ЈЛС и КП у активностима реформе регулаторног оквира и јачању институционалних капацитета у циљу одрживог пружања водних услуга.

Дијаграм 1. Хронологија успостављања интегралног управљања водама



Извор: Стратешки, правни оквир и планска документација МПШВ

Потпуно успостављање оквира за дјеловање држава ЕУ у области политике вода путем тзв. ОДВ одређено је на временски перид од 24 године од доношења исте. Из наведеног временско-процесног дијаграма видљиво је да је процес реформе сектора водних услуга веома спор, те да успостављање функционалног правног и институционалног оквира у СЈВ није завршено, иако је наведени процес у РС започет 2006. године доношењем Закона о водама. Активности на доношењу Закона о водним услугама су у току.

МПШВ није донијело Законом о водама прописана подзаконска акта битна за водоснабдијевање становништва питком водом којима се:

- уређује праћење стања површинских и подземних вода заснованог на програму који ће осигурати јасан и свеобухватан преглед стања вода у сваком обласном ријечном сливу;
- прописују поступци и мјере које се предузимају у случају инцидента услед којег настаје опасност од загађења вода;

- водна тијела површинских и подземних вода класификују на основу јачине промјена у вриједностима елемената физичко-хемијског, биолошког и хидроморфолошког квалитета и квантитета;
- прописују услови које морају да испуњавају лабораторије за испитивање површинских и подземних вода, вода намијењених за водоснабдијевање и отпадних вода (водопривредне лабораторије) у погледу општих захтјева, материјалних и техничких услова (просторија и опреме), кадрова, добре лабораторијске праксе и др.

На основу прописа наведеног под тачком три МПШВ је одговорно за предлагање Влади РС сваке шесте године доношења подзаконског прописа којим се успоставља, мијења или потврђује утврђена класификација површинских и подземних вода.

Прописи на основу којих се врше напријед наведене активности датирају из времена прије доношења Закона о водама и наведеним законом предвиђена њихова замјена, они правно и суштински не пружају одговарајућу основу за ефикасно провођење поменутих активности.

Управљање ризицима у водоснабдијевању у РС представља интегрални дио стратешког и оперативног управљања водама. Законом о водама и подзаконским актима прописују се активности редовне превенције, праћења, контроле и управљања уобичајеним ризицима за квалитет и доступност воде. Закон о заштити и спасавању⁴¹ у ванредним ситуацијама примјењује се када долази до догађаја који по свом обиму, интензитету или посљедицама превазилазе уобичајене координације субјеката СЈВ у управљању ризицима. Недоношењем подзаконског акта, којим се прописују поступци и мјере које се предузимају у случају инцидента изостало је, између осталог, и дефинисање прагова и индикатора који представљају прелаз из уобичајених ризика у ванредну ситуацију. У МПШВ су истакли да је у условима постојања Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, доношењене наведеног подзаконског акта непотребно.

Неадекватност подзаконског прописа⁴² којим се дефинишу услови које морају да испуњавају водопривредне лабораторије утиче на квалитет и поузданост испитних резултата при испитивању вода, ријечног седимента и биоте. Није прописана обавеза да наведене лабораторије примјењују стандардне методе мјерења, узорковања и транспорта узорака и анализа у одговарајућем медијуму и мјерном опсегу и да за методе испитивања параметара за које се овлашћују на годишњем нивоу имају прихватљиве резултате при провјери оспособљености коју спроводи пружалац услуге акредитован у складу са одговарајућим стандардом EN ISO/IEC 17043.

Прописи о храни имају за циљ заштиту живота и здравља људи и заштиту интереса потрошача и животне средине, као и обезбјеђивање слободног кретања хране. Према Закону о храни, вода за људску употребу сврстава се у храну, иако по поријеклу не припада ни једној од двије утврђене врсте хране (животињског и биљног поријекла).⁴³ Специфичност воде као хране утицала је на то да су битне активности, улоге и надлежности везане за исправност воде за пиће као и заштиту живота и здравља људи остале недефинисане, док су поједине норме нејасне или су непримјенливе у СЈВ⁴⁴.

⁴¹ Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17 и 111/21

⁴² Правилник о условима које морају да испуњавају водопривредне лабораторије као правна лица или у оквиру правних лица или у оквиру правних лица које врше одређену врсту испитивања квалитета површинских, подземних и отпадних вода (Службени гласник Републике Српске, број 44/01)

⁴³ У Републици Хрватској донесен је Закон о води за људску потрошњу.

⁴⁴ Члан 13. Закона о храни – Обавјештавање јавности: „Уколико постоји опасност да одређена храна или храна за животиње може представљати ризик за здравље људи или животиња,

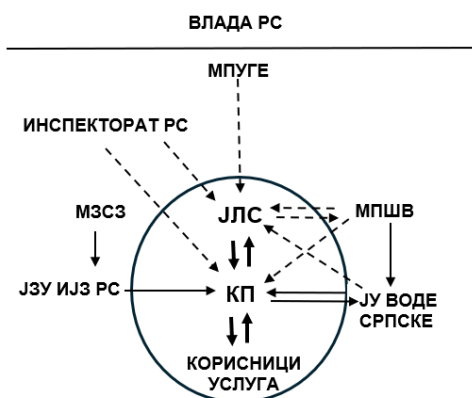
Наведени закон, као ни Правилник о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу,⁴⁵ не прописује неопходна права и обавезе субјеката у активностима контроле здравствене исправности воде у СЈВ, нити носиоце планирања редовног праћења здравствене исправности воде за људску употребу. Такође, није јасно прописан начин обавјештавања корисника услуга о свим хемијским и индикаторским параметрима у води за људску употребу, а потпуно је изостало прописивање у вези са начином обавјештавања о правима и обавезама становништва које се снабдијева водом из приватних система водоснабдијевања. Финансирање испитивања здравствене исправности воде и одређивање цијена услуга, те начин вођења регистра правних лица која обављају дјелатност јавног водоснабдијевања, такође су остали недефинисани.

У складу са хидрографијом, према Закону о водама, Влада РС донијела је План управљања обласним ријечним сливом (дистриктом) ријеке Саве Републике Српске (2018–2021) и План управљања обласним ријечним сливом (дистриктом) ријеке Требишњице Републике Српске (2018–2021), чији су циљеви у складу са захтјевима водних директива ЕУ. Планови управљања обласним ријечним сливима ријека Саве и Требишњице представљају кључне документе за доносиоце одлука и њихове органе, као и друге заинтересоване учеснике у процесу доношења одлука о начину кориштења водних ресурса унутар обласног ријечног слива. План управљања обласним ријечним сливом првенствено адресира „значајна питања“ управљања водама у погледу угрожавања еколошког и хемијског статуса површинских вода и хемијског статуса подземних вода кроз постављање одређеног броја циљева за заштиту животне средине и креирање програма мјера у сврху достизања тих циљева. Ажурирање наведених планова за период 2022–2027 није извршено.

3.1.2. Организација система јавног водоснабдијевања

Децентрализован начин управљања СЈВ детерминисао је и односе институција, њихове улоге и надлежности у функционисању наведеног система. Пренос права управљања са ЈЛС на КП, путем донесених одлука, представљао је основ функционисања СЈВ, уз активну улогу ИЈЗ РС у контроли здравствене исправности воде. Организациона реформа СЈВ је у току, док је функционисање наведеног система оптерећено многим ризицима и мањкавостима у провођењу битних активности.

Дијаграм 2. Институционални оквир СЈВ



Извор: Законска, подзаконска акта и интерна акта

надлежни органи дужни су да без одгађања, посредством штампаних или електронских медија, обавијесте јавност“

⁴⁵ Овај правилник донио је министар здравља и социјалне заштите уз прибављено мишљење МПШВ, Службени гласник Републике Српске, број 88/17, 93/23 и 96/24)

Процес преношења права управљања са ЈЛС на КП још увијек није завршен и оптерећен је одређеним слабостима, које знатно утичу на остваривање надлежности наведених носилаца у СЈВ. Основни присутни ризици који веома утичу на ефикасност СЈВ јесу: неријешено власништво над водоводном инфраструктуром, стављање у употребу изграђених објеката наведене инфраструктуре без употребне дозволе, неевидентирани, непроцијењена и непренесена водоводна инфраструктура итд. Уговор о пружању комуналних водних услуга са КП закључиле су четири од шест ЈЛС обухваћених ревизијом⁴⁶.

Значајан дио водоводне инфраструктуре није пописан ни евидентирани као власништво ЈЛС ни као власништво КП. Наведено се нарочито односи на прикључне водове којима управља пет КП (осим Пала) обухваћених ревизијом а чија се дужина процјењује на преко 1.000 км водоводне мреже, што представља око 30% укупне мреже у наведених пет КП. Осим прикључних водова, ни дио примарне/секундарне мреже није пописан и евидентиран у пословним књигама већине ЈЛС и КП.

Право управљања водоводном инфраструктуром може се пренијети на КП основано за обављање јавнокомуналне дјелатности водоснабдијевања, што не искључује одговорност законског корисника, односно власника тих објеката, да се објекти одржавају у функционалном стању и користе само у складу с њиховом природом и намјеном, те издатим водоправним актима.⁴⁷ Проблем преноса на управљање КП комуналних објеката у водоводној мрежи изражен је у пет ЈЛС. Град Бањалука евидентирао је водоводну инфраструктуру (објекти на примарној и секундарној мрежи) у својим пословним књигама и уговорима је пренио на управљање и одржавање КП. За изнајмљену водоводну инфраструктуру Градска управа је са КП уговорила обрачун годишње накнаде коришћења инфраструктуре у висини обрачунате амортизације. Фактурисање услуге не врши се у складу са одредбама уговора, фактурише се само износ ПДВ. Обавезе по издатим фактурама не измирују се редовно па је тако укупан дуг на дан 31.12.2024. године износио 1.654.197 КМ.

У градовима Требињу и Прњавору формиране су комисије за попис и пренос имовине⁴⁸ које до сада нису направиле битније помаке у идентификовању, попису и преносу водоводне инфраструктуре на управљање КП. У осталим ЈЛС није проведена ниједна заједничка активност ради пописа и преноса имовине. Додатну потешкоћу представља то што за већи дио водоводне мреже која се користи годинама нису прибављене употребне дозволе. Усљед изостанка провођења наведених активности на преносу водоводне инфраструктуре у најам, изостала је могућност редовног прилива средстава од КП по основу најма наведене имовине у висини стварних трошкова замјене наведених основних средстава у циљу њихове обнове. Што, добијање водних дозвола чини неизвјесним.

Усљед сложености проблема преноса и управљања водоводном инфраструктуром, Град Теслић и Општина Пале донијели су скупштинске одлуке о преносу водоводне инфраструктуре у власништво КП. Пренос имовине у власништво КП у Граду Теслићу спријечила је екстерна ревизија⁴⁹. Књижење водоводне инфраструктуре Општине Пале у пословне књиге КП вршено је на основу скупштинске одлуке као књиговодствене исправе, без закљученог уговора о преносу или сачињеног записника комисије о примопредаји имовине. По Закону о комуналним дјелатностима (члан 7. став 4. закона) и Закону о водама (члан 16. закона), наведени преноси власништва

⁴⁶ Бањалука, Теслић, Бијељина и Требиње.

⁴⁷ Закон о водама

⁴⁸ Прњавор: Комисија за утврђивање испуњености услова за рјешавање питања статуса водоводне инфраструктуре на подручју општине Прњавор, формирана 2022. године; Требиње: Комисија за попис и идентификацију неукњижених сталних средстава којима управља ЈП „Водовод“, формирана 2025. године на иницијативу КП из 2017. године.

⁴⁹ Друштво са ограниченом одговорношћу за ревизију и консалтинг услуге „Ревизор“ Добој

нису могући. Водни објекти/водоводна инфраструктура јесу добро од интереса за РС и, осим у власништву РС, могу бити и у власништву ЈЛС, односно физичких и правних лица која имају власништво над земљиштем на коме је изграђен водни објекат, што се утврђује посебним актима ЈЛС, власника и МПШВ.⁵⁰

Изградња прикључних водова инвестира се средствима физичких и правних лица (корисника који се прикључују на мрежу) у већини ЈЛС, осим у Бањалуци (средства КП) и Бијељини (дио средстава Града). Са корисницима услуга не закључује се уговор о изградњи и одржавању прикључног вода (осим у КП „Водовод“ Требиње), којим се уговарају права и обавезе инвеститора, КП и ЈЛС који се тичу изградње прикључка на водоводну мрежу. Уговором који закључују КП „Водовод“ Требиње и будући корисник услуге дефинише се да корисник услуге у цијелости инвестира и предаје изграђени инфраструктурни објекат на коришћење и одржавање даваоцу водних услуга без накнаде, али се тај објекат не књижи као основно средство (ни у КП ни у ЈЛС). Евидентирање прикључних водова (основна средства) врши се у КП „Водовод“ Бањалука од 2024. године. Наиме, Град Бањалука као већински власник КП, је креирала одлуку о бесплатним прикључцима коју је донијела скупштина акционара. На основу ове одлуке изградњу прикључних водова инвестира КП, што није у складу са правном регулативом наведеном у претходном пасусу, са Одлуком о јавном водоводу и јавној канализацији, као ни са закљученим уговором о пружању водних услуга.

Ревизија је утврдила да се не врши редовна процјена вриједности водоводне инфраструктуре. У већини ЈЛС и КП⁵¹ наведена инфраструктура није процјењивана у посљедњих 15–20 година, што је довело до несклада између стварног и књиговодственог стања средстава (нереална књиговодствена вриједност). Водоводна инфраструктура која је непописана, непроцијењена и непренесена на управљање (у најам) онемогућава адекватан обрачун амортизације, као битног елемента цијене коштања воде.

У недостатку пописа водоводне инфраструктуре, три КП су на основу GIS базе података евидентирала сву водоводну инфраструктуру којом управљају (помоћне књиге). Наведени начин евидентирања требало је да послужи лакшем савјешном тих евиденција са пословном евиденцијом основних средстава ЈЛС, као и тзв. калкулаторном обрачуну амортизације (обрачун амортизације за сва основна средства којим управља КП по интерној процјени вриједности тих средстава). На основу наведених помоћних књига врши се калкулаторни обрачун амортизације у два КП⁵², што доводи до подинвестирања и ризика од преузимања власништва кроз инвестирање из средстава амортизације.

GIS база података саставна је компонента за управљање водоводном инфраструктуром, која омогућава прецизно праћење, евиденцију и анализу њеног стања. Ниво изграђености и врста софтвера са детаљним картираним (геореференцираним) подацима о свим цјевоводима и објектима у систему и њиховом положају у простору различито је развијен у КП.

Најпоузданијом и најпотпунијом базом података располаже КП „Водовод“ Бањалука, које од 2006. године користи и надограђује комерцијални софтвер са плаћеном лиценцом, с могућностима веће детаљности и без ограничења за плаћене модуле. Наведено КП располаже базом података градске водоводне мреже (928 км) са тачно уцртаним примарним и секундарним цјевоводима и објектима на мрежи са потребним атрибутним описима и подацима. Располажу и модулом за евиденцију кварова са

⁵⁰ Закон о водама

⁵¹ Процјена сталне имовине „Водовод“ Требиње 2017. године: „Водовод“ Бањалука 2020. године и Град Бањалука 2019. године за сеоске водоводе.

⁵² „Водовод“ Прњавор и „Рад“ Теслић

придруженом базом података која се односи на управљање радним налозима, чиме је створена могућност детаљних анализа и планирања рехабилитације мреже у односу на учесталост појаве кварова у појединим зонама. Наведени модул није адекватно искоришћен због тога што КП располаже са двије неповезане базе података кварова, од којих је само једна кориштена у наведеном модулу. Подаци о кваровима који се воде у комерцијалном сектору, осим у наведеном модулу, нису били доступни ни у процесу извјештавања.

Усљед недостатка новчаних средстава, осталих пет КП користи отворену (бесплатну) софтверску платформу (QGIS), уз непотпуну интеграцију између претходних система, које су користили као базу података, и система које тренутно надограђују (нпр. AutoCAD и ArcGIS), као и придруживање потребних атрибутних података као и података о цјевоводима и свим објектима на мрежи. Одређене базе података изложене су ризику усљед недовољно прецизног снимања и неодржавања ажурираних података, посебно када је ријеч о старој водоводној мрежи и евиденцији кварова, што повећава вјероватноћу настанка грешке и непотпуност у тим базама.

КП „Водовод и канализација“ Бијељина располаже најразвијенијом базом података у односу на друга КП, која користе софтвере отвореног кода. Због великог броја података присутна су ограничења софтвера да подржи велику количину података и информација, што утиче на ефикасност одржавања и коришћења података и што ограничава даљи развој и надоградњу катастра података.

Мањи број снимљених и унесених прикључних водова, као и мјерних мјеста, присутан је у свим КП. Још увијек није постављен задовољавајући ниво интеграције GIS система са другим кључним системима, као што су SCADA систем (Supervisory Control and Data Acquisition) и обрачунски модули, што смањује могућност брзог реаговања, адекватног планирања, одржавања и управљања системом. Недостатак јасно дефинисаних структура и стандарда за све податке у GIS базама резултира смањеним квалитетом и комплетношћу информација, што директно утиче на ефикасност функционисања СЈВ.

У знатној мјери успостављен је SCADA систем, који омогућава централизовано надзирање, контролу и управљање основним процесима испоруке воде корисницима, као што су:

- аутоматизовано управљање пумпним станицама и резервоарима;
- надзор протока воде у резервоарима у реалном времену;
- даљинско управљање уређајима за третман и дистрибуцију воде;
- упозорења и аларми за губитке притиска, већа цурења и друге неправилности;
- генерисање извјештаја о раду система на дневном, седмичном и мјесечном нивоу.

У оквиру пројекта Waterlig, финансираног средствима IPA фондова планирана је изградња (2025–2026. године) хидрауличког модела водоводне мреже у СЈВ Требиње. Између осталог, планирано је геореференцирање свих мјерних мјеста и главних цјевовода водоводне мреже, што ће омогућити унос свих објеката (резервоари, пумпе, прекидне коморе, хидранти, затварачи, арматуре, потрошачи, цјевоводи) који су компатибилни с хидрауличким моделом и интероперабилни са SCADA системом са могућношћу: калибрације, хидродинамичког моделирања и анализе притиска и протока у прстенастим мрежама.

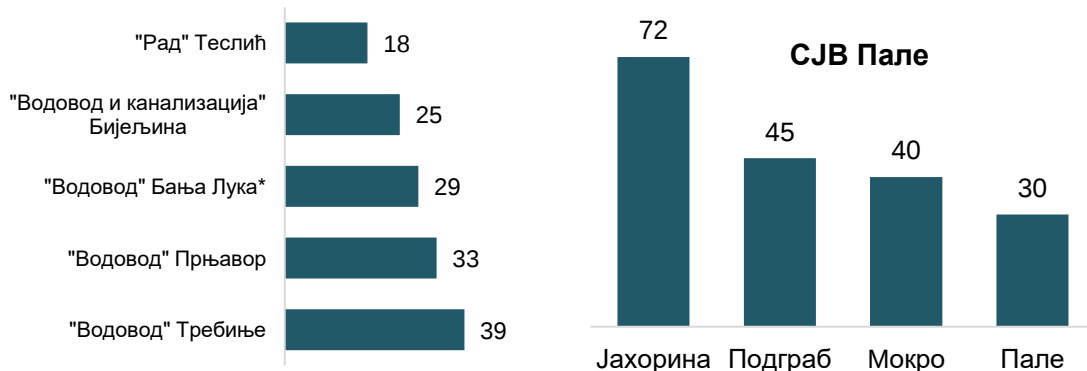
Укупна дужина водоводне мреже (примарна, секундарна и прикључна) којом управљају КП обухваћена узорком износи 4.860 км⁵³. Најдужом мрежом управља КП „Водовод“ Бањалука (2.103 км), а најкраћом КП „Водовод“ Требиње (276 км). Однос броја корисника и укупне дужине мреже утицао је на изражене разлике у разуђености мреже по појединим КП. Најконцентрисанијом водоводном мрежом управља КП

⁵³ Прилог број 2: Дужина водоводне мреже

„Водовод“ Требиње, са 37 корисника по једном км (укупно 10.200 корисника), док је најразуђенија код КП „Водовод“ Прњавор, са 15 корисника по једном км мреже (укупно 9.530 корисника).⁵⁴

Водоводна мрежа изграђена је од различитих материјала у периоду од 1907. до 2024. године. Начешће заступљени материјали од којих су изграђене водоводне цијеви јесу: пластика, жељезо и азбест-цемент. Старост, врста материјала и начин уградње и одржавања водоводне мреже најзначајнији су фактори који утичу на губитке воде на мрежи.

Графикон 1. Просјечна старост водоводне мреже



Извор: Документација и евиденције КП

Просјечна старост водоводне мреже код већине КП указује на то да се не врши замјена мреже у складу са примијењеном амортизационом стопом од 2%. Значајан дио водоводне мреже и постројења достигао је или премашио пројектовани вијек трајања. Такође, изостала је санација значајног броја резервоара, изворишта и водозахвата.

У Стратегији ЗЖС наводи се сљедеће: „Недостатак финансијских средстава је један од основних лимитирајућих фактора процеса транспозиције водног законодавства ЕУ у законодавство РС. У надлежним институцијама карактеристичан је недовољан број запослених у односу на обим посла, као и изражен проблем одлива компетентних радника.“ У периоду обухваћеном ревизијом утврђено је да, осим што нису ојачани материјални и људски капацитети, у одговарајућим ресорима МПШВ настављен је одлив стручних радника, што знатно утиче на ефикасност провођења неопходних реформи водних услуга. У ресору водопривреде МПШВ у сталном радном односу су пет запослених службеника, а по Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста министарства потребно их је 11 (на дан 31.12.2024. године).

Стратегијом ЗЖС планирана је израда студије оправданости укрупњавања постојећих КП, што би обезбиједило рационализацију трошкова радне снаге тако што ће за управљање одређеном дужином водоводне мреже бити потребан мањи број радника. Ревизија је утврдила да је могућа рационализација радне снаге у већини КП.

⁵⁴ Прилог број 3: Разуђеност мреже

Графикон 2. Број запослених радника на 100 км водоводне мреже на дан 31.12.2024.

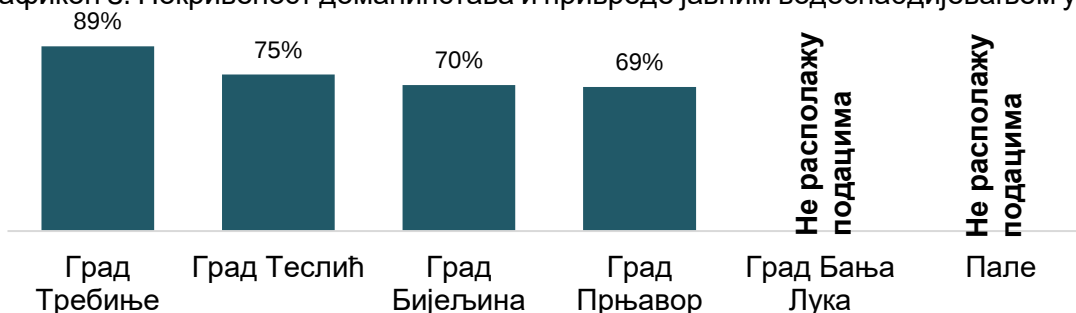


Извор: Пословна документација и евиденције КП

Из графикона су видљиве вишеструке разлике у броју запослених радника у КП по км водоводне мреже, што упућује на могућност значајне рационализације радне снаге. Осим вишка радне снаге присутан је и неусклађен однос броја извршилаца и пословних активности по организационим јединицама. КП су оптерећена високим бројем запослених са високом/вишом стручном спремом са доминантним учешћем занимања неадекватних за потребе предузећа (око 25%). Истовремено, изражен је недостатак адекватне радне снаге на управљању и одржавању водоводне мреже.

Иако у РС није законски прописано право сваког становника да има воду, у Стратегији ЗЖС, ради даљег усклађивања са принципима Стратегије одрживог развоја Европске уније⁵⁵, дефинисано је и начело инклузивности.⁵⁶

Графикон 3. Покривеност домаћинстава и привреде јавним водоснабдијевањем у ЈЛС



Извор: Упитник ЈЛС

Према подацима о покривености водоснабдијевањем јасно произлази да није обезбијеђена потпуна покривеност јавним водоснабдијевањем ни у једној од наведених ЈЛС, што указује на присуство значајних недостатака у доступности услуга јавног водоснабдијевања. У управама Града Бањалуке и Пала нису располагали подацима о покривености становништва СЈВ, док се у осталим ЈЛС најчешће процјењују подаци о стању водоснабдијеваемости становништва, што отежава планирање унапређивања СЈВ. Недоступност воде за дио становништва представља

⁵⁵ Циљ број 6 Агенде одрживог развоја Уједињених нација до 2030. године посвећен је осигурању доступности воде за свакога и њеном одрживом управљању.

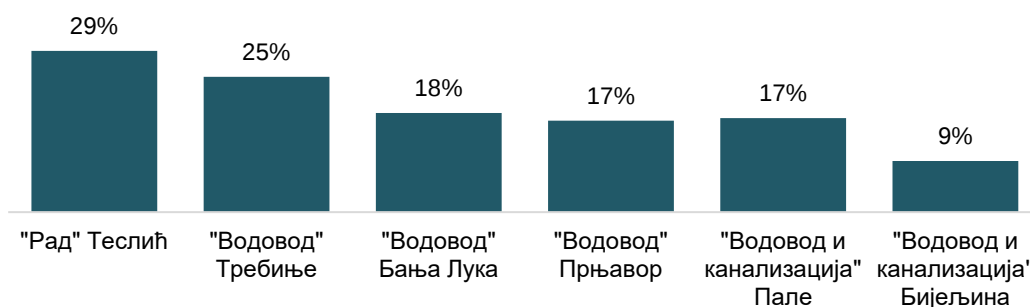
⁵⁶ Путем мјере „Повећање покривености становништва и привреде јавним водоснабдијевањем“ планирано је провођење реформе сектора водних услуга с аспекта осигурања доступности довољних количина квалитетне воде, чиме би био постигнут универзалан и једнак приступ безбједној и економски прихватљивој питкој води за све.

здравствени ризик, а ниво изграђености инфраструктуре онемогућава једнаке услове водоснабдијевања за све грађане.

Најзначајнији помак у ширењу мреже у СЈВ начинио је Град Бањалука. Током 2017. и 2018. године у СЈВ интегрисан је 31 локални водовод у укупној дужини од око 700 км водоводне мреже. Наведено преузимање локалних водовода од стране КП „Водовод“ Бањалука није пратила адекватна стручна и финансијска подршка Града како би се преузета инфраструктура довела у стање прихватљиво за управљање што је наведено КП увело у пословни ризик.

Поред присутних ризика и недостатака у управљању СЈВ, у посматраном периоду утврђено је континуирано повећање броја корисника и проширење мреже у свим ЈЛС обухваћеним овом ревизијом.

Графикон 4. Повећање броја корисника у СЈВ, 2024/2020. год.



Извор: Евиденције корисника услуга у КП

У периоду обухваћеном ревизијом највећи број повећања корисника услуга забиљежен је у граду Теслићу. Најзначајнији дио наведеног повећања односи се на изградњу мреже у приградским и руралним дијеловима града и прикључење на исту сеоских домаћинстава. Битно је истаћи да се у свим ЈЛС континуирано повећавао број корисника у периоду обухваћеном ревизијом.

У оквиру МЕГ пројекта, који проводи Развојни програм Уједињених нација (УНДП) у Босни Херцеговини (у даљем тексту: БиХ), као један од показатеља успјешности пружања услуга прати се и „Однос са корисницима услуга“. КП су на различите начине организовала службе за односе са корисницима услуга. У КП у Прњавору, Требињу и Теслићу то је регулисано Правилником о организацији и систематизацији послова и радних задатака. КП имају усвојене процедуре за односе са корисницима услуга и јавношћу, према којима поступају по пријему жалби, воде уредну евиденцију жалби, захтјева, притужби, пријава, рекламација и приједлога у форми ексел табела и књига жалби. У осталим КП односи са корисницима услуга одвијају се путем више усвојених канала комуникације, као што су: веб-сајт КП, лични контакт, пошта, имејл, кол центар, шалтер сала, Е-цитизен итд. У КП „Водовод“ Прњавор и „Водовод“ Бањалука, у оквиру рачуноводственог система in-Track billing software (софтвер за обрачун и наплату комуналних услуга), корисницима је доступан кориснички портал путем којег регистровани корисници могу имати увид у финансијско стање рачуна и техничко стање задужења за утрошену воду, те извршити пријаву стања утрошене воде.

Градови Теслић, Требиње и Прњавор обезбиједили су дигиталне канале комуникације или редовно провођење анкета⁵⁷ и тако побољшали надзор и повезаност са корисницима. Остале ЈЛС немају посебне или адекватне канале за комуникацију са корисницима, ослањајући се практично и искључиво на комуникацију КП.

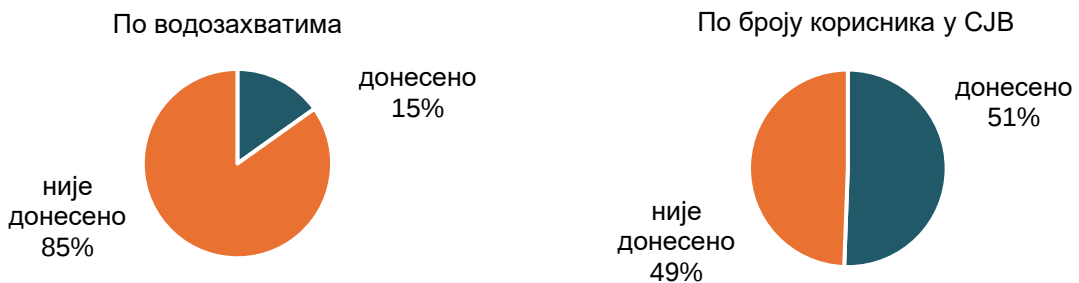
⁵⁷ Прилог број 4: Резултати provedених анкета

3.2. Активности заштите, сакупљања и пречишћавања воде и њихов утицај на оптимално и континуирано снабдијевање потрошача питком водом

3.2.1. Провођење активности санитарне заштите изворишта и мониторинга вода

Санитарна заштита изворишта прописана је Законом о водама и Правилником о мјерама заштите, начину одређивања, одржавања и обилјежавања зона санитарне заштите.⁵⁸ На основу наведеног, ЈЛС су дужне донијети Програм санитарне заштите воде за пиће и људску употребу (у даљем тексту: Програм санитарне заштите), који у себи садржи Елаборат о квалитету и резервама подземне воде, који израђује стручна организација са лиценцом за геолошка истраживања.⁵⁹ МПШВ рјешењем даје сагласност на елаборат организацији која га је израдила, а ако су испуњени сви прописани услови и Рјешење о давању сагласности доставља Министарству здравља и социјалне заштите. На основу израђених програма Скупштине ЈЛС доносе Одлуку о заштити изворишта којом се одобрава њихова имплементација.

Графикон 5. Донесене Одлуке о заштити изворишта у ЈЛС



Извор: Упитник и Одлуке ЈЛС

У периоду обухваћеном ревизијом градови Прњавор, Бијељина и Теслић донијели су одлуке о заштити изворишта која користе за захватање воде на својим подручјима (израђен програм санитарне заштите). Наведени програм заштите за извориште „Студенци“ у граду Теслићу истекао је 2024. године и до сада није обновљен. Град Требиње донио је Одлуку о заштити изворишта „Око“ на основу израђеног програма санитарне заштите, док за преостала два изворишта која се користе за снабдијевање водом за пиће (Ушће и Ластва) наведени програм није израђен па, самим тим, није донесена ни одлука о заштити тих изворишта. Општина Пале донијела је Одлуку о заштити изворишта „Врела Миљацке“ на основу израђеног програма санитарне заштите. Такође, Општина Пале је 2020. године прибавила програме санитарне заштите за изворишта „Влаховићи“ и „Бистрица“, али Скупштина општине није донијела одлуку о заштити поменутих изворишта, а период важења наведених програма је истекао. За преосталих 13 изворишта нису израђени наведени програми заштите изворишта, те нису донесене ни скупштинске одлуке о заштити преосталих изворишта. Град Бањалука прибавио је програме санитарне заштите за изворишта „Црно Врело“ (2021. године), „Новоселија“ 1 и 2 и „Суботица“ (2023. године), али Скупштина Града у периоду обухваћеном ревизијом није донијела одлуку о заштити тих изворишта. За преосталих осам изворишта нису израђени наведени програми заштите изворишта па самим тим нису донесене ни скупштинске одлуке о заштити тих изворишта.

Осим што програми санитарне заштите нису донесени за 85% водозавхвата са којих у СЈВ шест ЈЛС обухваћених ревизијом снабдијева водом 49% регистрованих

⁵⁸ Службени гласник Републике Српске, број 76/16

⁵⁹ Програм се доноси за период од најмање четири, а најдуже за период од осам година.

корисника водних услуга, није се поступало ни по донесеним програмима у циљу заштите водозахвата. Ревизија је обиласком водозахвата у три ЈЛС утврдила следеће ризике непровођења донесених програма:

Прњавор

- Неадекватна путна комуникација са извориштем;
- Неријешени имовинско-правни односи у зонама непосредне заштите изворишта Повелич;
- Неадекватно утврђене и ограђене непосредне зоне санитарне заштите;
- Необилежене ужа и шира зона санитарне заштите;
- Неконтролисана сјеча шуме у зонама санитарне заштите;
- Постојање путне комуникације у непосредној зони санитарне заштите⁶⁰;
- Ревизији није документовано вршење надзора у ужој и широј зони заштите од стране ЈЛС.

Требиње

- Необилежена шира зона санитарне заштите;
- Неријешено власништво објеката у непосредној зони санитарне заштите;
- Нису постављене мреже за хватање плутајућег отпада и његово одлагање узводно од изворишта Око;
- Ревизији није документовано вршење надзора у ужој и широј зони заштите од стране ЈЛС.

Бијељина

- Постојање загађивача у ужој и широј зони санитарне заштите;
- Неконтролисана употреба пестицида и других хемијских средстава у ужој и широј зони санитарне заштите (присутно погоршање хемијских параметара сирове воде);
- Ревизији није документовано вршење надзора у ужој и широј зони заштите од стране ЈЛС.

Проблем погоршања статуса подземних вода, између осталог, најчешће је последица неадекватне имплементације постојећег законодавства у погледу успостављања зона санитарне заштите око изворишта која се користе за снабдијевање водом за пиће⁶¹. Тако је за свако кориштење вода које превазилази обим опште употребе потребна водна сагласност или дозвола која се може издати само ако су претходно обављени водоистражни радови, који се у СЈВ проводе у склопу израде Програма санитарне заштите. ЈУВС издавала је у континуитету водне дозволе КП за објекте, инсталације и активности захватања воде у количини од 5 и више л/с, без обзира на то што за већину тих изворишта нису израђени Програми санитарне заштите воде и нису донесене Одлуке о заштити изворишта. Дозволе су издаване на период од једне (КП „Водовод и канализација“ Пале за све системе) до пет година (КП „Водовод и канализација“ Бијељина). Водна дозвола за КП „Водовод“ Бањалука издата је за изворишта Новоселија 1 и 2 и Суботица. За преосталих пет изворишта са капацитетом 5 и више л/с водне дозволе нису тражене нити издате. За три изворишта са капацитетом мањим од пет литара Град Бањалука није издао водне дозволе. У Граду Требиње у току је процедура издавања водне дозволе за извориште Ластва, док за извориште Ушће, КП још није Граду поднијело захтјев од стране КП за добијање водне дозволе.

⁶⁰ Прилог број 5: Путне комуникације до водозахвата Повелич

⁶¹ Преглед значајних питања управљање водама за Обласни ријечни слив (дистрикт) ријеке Саве Републике Српске, ЈУВС 2021. године

Законом о водама прописане су санкције у случају да надлежни субјекти не спроводе потребне активности на заштити изворишта. Инспектори Републичке управе за инспекцијске послове нису санкционисали ниједан субјект обухваћен ревизијом који није испуњавао наведене обавезе. Такође, ни ЈУВС није ускратила издавање нове водне дозволе за КП која не испуњавају неопходне услове или која нису испунила постављене услове, наведене у издатом рјешењу.

У циљу идентификовања и управљања осталим ризицима ЈЛС биле су обавезне донијети План заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће,⁶² заснован на принципима ризико-базираног димензионирања. Наведени план донијели су Градови Бањалука и Бијељина, при чему су градоначелници донијели одлуке којима се одређују привредна друштва и друга правна лица, међу њима и КП која су дужна приступити изради наведеног плана. Наведене одлуке донијели су и градоначелници/начелници престале четири ЈЛС, иако њихове ЈЛС немају израђене и усвојене поменуте планове. Осим што нису донијела планове заштите и спасавања, КП нису ни упозната о појму, суштини и значају тих докумената.

У граду Бањалуци током лjeta 2024. године проглашена је ванредна ситуација, због дуготрајне суше, без копмплетираних планова заштите и спасавања и јасне улоге КП као управљача у СЈВ како у редовним тако и у ванредним ситуацијама. Анализом записника са сједница Штаба за ванредне ситуације утврђено је да су поступања у ванредној ситуацији вршена по ад хок систему⁶³.

Мониторинг површинских и подземних вода

Све активности у вези са праћењем квалитета, површинских вода спроводе се према посебно припремљеном програму, који на годишњем нивоу припрема ЈУВС, а сагласност на предложени програм даје МПШВ. Мониторинг програми се припремају тако да се обезбиједи свеобухватан, међусобно повезан преглед статуса вода сваког ријечног слива.⁶⁴ Ревизија је утврдила да проведеним мониторингом вода није осигуран јасан и свеобухватан преглед стања вода у сваком обласном ријечном сливу. Такође, није успостављен континуитет у планирању и управљању обласним ријечним сливовима. Изостанак ажурирања основних планских и њихових пратећих докумената битних за утврђивање статуса вода на територији РС, утицало је на системско провођење активности праћења статуса вода и доношење мјера за очување и побољшање постојећег статуса вода.

Оцјена квалитета водних тијела површинских вода врши се на основу двије групе критеријума: еколошког и хемијског статуса. Прву групу критеријума чине биолошки, општи хемијски и физичко-хемијски елементи квалитета, специфичне супстанце загађења (које нису на листи приоритетних супстанци) и хидроморфолошки елементи који подржавају еколошки статус. Другој групи критеријума за оцјену квалитета површинских вода, односно хемијског статуса, припадају специфичне, опасне и токсичне супстанце које се налазе на списку приоритетних супстанци према предложеним листама на нивоу РС, БиХ и ЕУ.⁶⁵

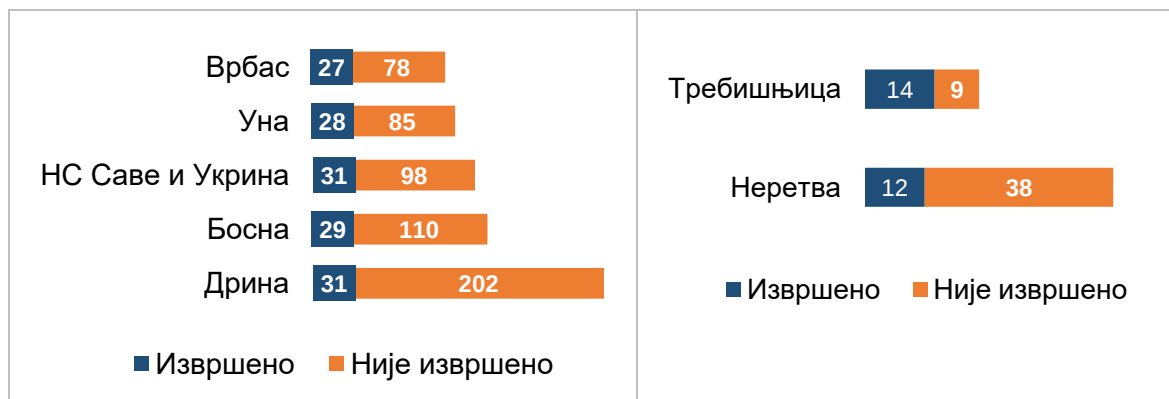
⁶² План заштите и спасавања чине документи: Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће ЈЛС од елементарне непогоде и друге несреће, План превентивног дјеловања, План приправности, План мобилизације и План хитног поступања.

⁶³ У записнику са једне од сједница ШВС Града Бањалука наводи се: „Представници Водовода а. д. изложили су разлоге који су довели до конкретног стања као и потребу за радовима на водоводној мрежи, како би се овакво стање избјегло у будућности.“ Из наведеног документа јасно је да је ванредна ситуација проузрокована углавном стањем инфраструктуре у КП и неконтролисаним потрошњом воде у лjetним мјесецима што се рјешава превентивним а не ванредним дјеловањем.

⁶⁴ План управљања Обласним ријечним сливом (дистриктом) ријеке Саве 2018–2021. године

⁶⁵ План управљања Обласним ријечним сливом (дистриктом) ријеке Саве 2018–2021. године

Графикон 6. Испитивање ВТ водотока ОРС Саве и ОРС Требишњице (2017–2023.год.)



Извор: Пословне евиденције ЈУВС

Испитивање за потребе оцјене еколошког статуса водних тијела водотока у оба обласна ријечна слива површинских вода у периоду 2017–2023. године спроведено је на око 22% укупног броја идентификованих водних тијела у РС. Хемијски и еколошки статус водних тијела испитиван је само у обласном ријечном сливу Саве, док је у обласном ријечном сливу Требишњице вршено испитивање само еколошког статуса. За сва водна тијела која нису била предмет посматрања прелиминарна оцјена њиховог статуса одређује се на основу процјене ризика. Из графикона је видљив недовољан број посматраних водних тијела у наведеном периоду. Поузданост добијене оцјене статуса водних тијела водотока ограничена је и смањеном фреквенцијом, те бројем посматраних параметара, јер се неки од обавезних елемената квалитета вода још увијек не испитују.

За потребе оцјене еколошког статуса водних тијела водотока у обласном ријечном сливу ријеке Саве на годишњем нивоу се спроводи мониторинг на 21 сталном мјерном профилу и на шест сталних мјерних профила у обласном ријечном сливу ријеке Требишњице. Ови мјерни профили осматрају се у континуитету у дужем временском периоду и, као такви, погодни су за дугорочну анализу тренда⁶⁶. Испитивање квалитета воде водотока РС за 2018. и за 2024. годину није извршено због присутних проблема у поступку јавне набавке. Због истих проблема упитно је и провођење мониторинга у 2025. години.

⁶⁶ Водна тијела међународног надзорног мониторинга и оперативног мониторинга сталних профила, ЈУВС интервју

Табела 1. Мониторинг водних тијела водотока у периоду 2021–2025. године

Година	Програм радова за испитивање квалитета вода водотока у РС	Закључен уговор о пружању услуга	Реализовано
2021.	Предвиђена испитивања 55 профила у 4 серије	08.03.2021.	Реализовано према Програму радова
2022.	Предвиђена испитивања 51 профила у 4 серије	07.10.2022.	Реализоване три серије на планираним профилима
2023.	Предвиђена испитивања 47 профила у 4 серије	12.07.2023.	Реализовано према Програму радова
2024.	Предвиђена испитивања 47 профила у 4 серије	Није уговорено због изазова у спровођењу поступка ЈН	Није реализовано
2025.	Предвиђена испитивања 27 профила у 4 серије	Поступак ЈН у току	-

Извор: Пословне евиденција и документација ЈУВС

Присутни проблеми у спровођењу поступака јавне набавке утицали су на то да се посматрања водних тијела водотока углавном врше у ограниченом временском периоду мањем од пола године. Провођење обавезујућих и планираних серија посматрања има потпун смисао уколико се одвијају током цијеле године у различитим временским условима. Понављање посматрања у периоду од два мјесеца утиче на поузданост података и обесмишљава принцип серијског посматрања. Из табеле је такође видљиво да се континуирано смањује број планираних осматрачких профила, тако да је посматрање водних тијела водотока у 2025. години планирано само на сталним мјестима посматрања.

Системско праћење и класификација статуса подземних водних тијела у циљу постизања и очувања доброг хемијског и квантитативног статуса није успостављено. Ресурси подземних вода у РС кључни су ресурси који се користе за јавно водоснабдијевање и у складу с тим, праћење подземних водних тијела од великог је значаја за становништво и копнене екосистеме⁶⁷. Најзначајније акумулације подземних вода се налазе на подручју Посавине, Подриња, Семберије и у долинским подручјима доњих токова Уне, Босне и Врбаса, као и на карстном подручју Херцеговине.⁶⁸

3.2.2. Активности сакупљања, производње и пречишћавања воде и њихов утицај на оптимално и континуирано снабдијевање потрошача питком водом

Први цјеловит плански документ за процјену дугорочних потреба питке и технолошке воде у БиХ који је сагледао дугорочне циљеве поузданог снабдијевања водом јесте Дугорочни програм снабдијевања питком водом становништва и привреде БиХ – 1988. године. Мада више није валидан, тај документ је важан јер су квалитетно сагледана и вреднована (постојећа и перспективна) изворишта вода и могућности техничке реализације већих система.⁶⁹ Настале промјене у снабдијевању питком водом нису резултирале ажурирањем поменутог или израдом новог документа на

⁶⁷ Подземна водна тијела покривају 32,6% површине територије РС (Стратегија ЗЖС).

⁶⁸ Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

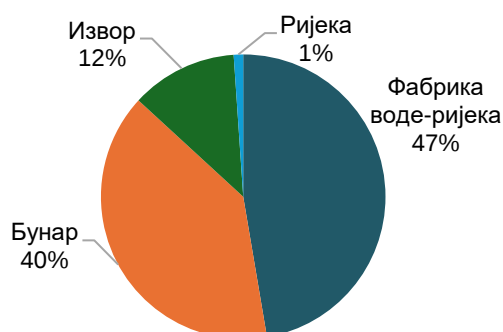
⁶⁹ Стратегија интегралног управљања водама 2015–2024.

нивоу РС или ЈЛС, што је поједине ЈЛС које нису имале успостављене поуздане водозахвате и СЈВ увело у значајне ризике у избору и изградњи водозавата и у управљању наведеним системом. Град Прњавор је 2005. године изградио фабрику воде⁷⁰ на акумулационом језеру „Дренова“ – Ријека Вијака, да би после 15 година изградио нови систем са водозахватом „Повелич“, који такође прате одређени изазови капацитета изворишта. Водозахват „Бањица“, којим управља КП „Водовод“ Бањалука, услед висинске коте Ријеке Бањице, изграђен је са комплексним техничким рјешењем пумпног система, што за поменуто КП представља озбиљан изазов.

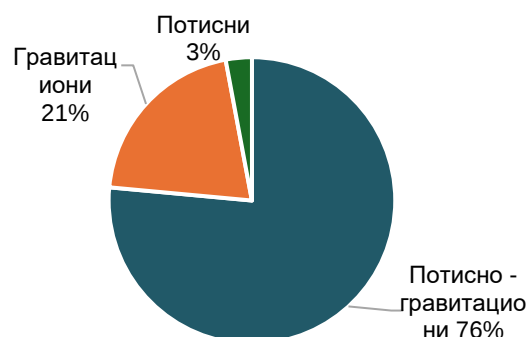
КП која су обухваћена ревизијом користе 33 водозавата са нешто већим количинама захваћене воде из ријека у односу на подземне воде. Три КП⁷¹ доминантно користе водозахват подземних вода, КП у Бањалуци и Теслићу ријека и извора док КП на Палама користи водозахвате на изворима.

Графикон 7. Врсте водозавата

Према количини захваћене воде



Према начину транспорта воде



Извор: Пословна документација и евиденције КП

Према начину транспорта воде преовладавају потисно-гравитациони системи. КП на Палама управља претежно гравитационим системима као најекономичнијим системом транспорта воде, док КП у Бијељини управља потисним системом транспорта воде.

Правна лица која захватају и црпе воде, осим у оквиру опште употребе вода, по Закону о водама дужна су уградити неопходну опрему за мјерење и водити евиденцију о количинама такве воде, те наведене податке достављати надлежним институцијама за управљање водама.

Табела 2. Производња и испорука воде у систем

Назив предузећа	Произведена вода
„Водовод“ Бањалука (Нов 1 и 2, Црно В. и Суб)	36.686.281
„Водовод“ Прњавор	1.754.230
„Рад“ Теслић	2.136.362
„Водовод и канализација“ Бијељина	6.458.977
„Водовод“ Требиње	5.607.345

Извор: Пословна документација и евиденције КП

⁷⁰ Вриједност изграђене фабрике воде износила је 3.787.273 КМ (кредитна средства Владе Шпаније), а остатак дуга износи око два мил. КМ.

⁷¹ КП у Требињу, Бијељини и Прњавору

Континуирана, потпуна и поуздана мјерења захваћене и испоручене воде вршила су три КП: у Бијељини, Теслићу, и Прњавору. КП „Водовод и канализација“ Пале није вршило континуирана и поуздана мјерења захваћене и испоручене (произведене) воде у систем. Поуздана мјерења у КП „Водовод“ Бањалука вршена су на четири (доминантна – наведена у табели) од 11 постојећих водозахвата. КП „Водовод“ Требиње вршило је поуздана мјерења на водозахватима „Око“ и „Ушће“ (од 2024. године), док на изворишту „Ластва“ нису вршена наведена мјерења.

Обрачун водне накнаде у КП „Водовод“ Бањалука није вршен за захватање воде са осам водозахвата, од којих је највећи капацитет захваћене и произведене воде на Црном врелу (преко 1 мил. м³). Истовремено, свим корисницима услуга фактурисали су наведену накнаду у висини од 0,01 КМ умјесто по 0,005 КМ по м³ испоручене воде, тако су водну накнаду за губитак воде на мрежи сносили углавном корисници. У КП „Водовод и канализација“ Пале фактурисана вриједност водних накнада виша је у односу на обрачунату накнаду. У КП „Рад“ Теслић није вршено фактурисање „накнаде за испуштање отпадних вода“ корисницима водних услуга који не користе услуге збрињавања отпадних вода путем јавне канализације.

У градовима Прњавору, Бањалуци, Требињу и Теслићу присутни су знатни ризици на простору појединих водозахвата. У Прњавору, на водозахвату „Повелич“, постоји ризик од урушавања на четири од пет бунарских бушотина које имају пластичне уводне колоне. Један бунар се већ урушио и изграђен је нови, са растфрајним колонама. Такође, постоји ризик од недовољног капацитета захваћене воде и неадекватног односа капацитета одређених резервоара (постоји уско грло на два повезана резервоара).

Ризици су идентификовани и на водозахватима и извориштима „Бањица“, „Добрња–Кола“, „Суботица“ и „Црно врело“, на подручју града Бањалуке. На водозахвату „Бањица“ није била изграђена таложница и није обезбијеђена адекватна заштита изворишта. Усљед повећане тврдоће воде (каменца) и њеног неадекватног захватања, била је угрожена и постојећа водоводна мрежа.⁷² Током провођења ревизије започета је реконструкција објекта на наведеном водозахвату. Приступ извориштима (каптажама врела) на водозахвату „Добрња–Кола“ није ни минимално обезбијеђен, тако да је угрожена безбједност воде за пиће⁷³. Отежан је приступ каптажама на водозахвату „Црно врело“, усљед нередовног одржавања непосредне зоне изворишта⁷⁴. Наведени проблем присутан је и на извориштима водозахвата „Суботица“. У појединим сеоским СЈВ нису уграђене хлорне станице, што знатно утиче на здравствену исправност воде у тим системима и кориснике услуга излаже здравственом ризику.

Изградњом бране „Горица“ у Требињу првобитно извориште СЈВ је потопљено, па је водозахват измјештен и изграђен 1963. године. Изградњу и реконструкције инвестирало је предузеће „Хидроелектране Трбишњице“ по обавези из водопривредне дозволе, али власништво још није пренесено на Град Требиње. Објектат ПС „Око“ – извориште, дио припадајуће опреме и резервоар „Око – нови“ евидентирани су у пословним књигама као власништво наведеног предузећа.

Технолошки процес производње воде у Теслићу на водозахвату „Студенци“ континуирано је испољавао одређене слабости, које се рефлектују на квалитет произведене воде. Наведено ће бити детаљније објашњено у поглављу Контрола здравствене исправности воде.

⁷² Прилог број 6: Зачепљене цијеви транспотног цијевовода (каменац)

⁷³ Прилог број 7: Незаштићена каптажа Добрња–Кола, неконтролисана сјеча шуме уз извориште

⁷⁴ Програм зона санитарне заштите изворишта „Црно врело“ за потребе јавног водоснабдијевања дијела становништва града Бањалуке и града Приједора

За процес пречишћавања сирове воде (фабрике воде у Бањалуци и Теслићу) до нивоа здравствено исправне воде за пиће примјењивале су се конвенционалне технолошке операције, и то: предтретман сирове воде, коагулација и таложење, филтрација и дезинфекција. За процес коагулације користио се алуминијум-сулфат, док се за процес дезинфекције користио хлор (гасни, течни и у чврстом стању). Остала КП у процесу пречишћавања воде вршила су само дезинфекцију сирове воде користећи хлор. У Требињу, Бијељини и на Палама у наведеном процесу користиле су се минимално прописане количине хлора, што говори о добром квалитету сирове воде на тим подручјима. КП редовно су планирала и проводила мјере чишћења и дезинфекције водоводне мреже и резервоара као вид механичких мјера дезинфекције. У КП „Водовод и канализација“ Пале ревизији нису могли документовати вршење наведених активности.

Контрола здравствене исправности воде

Припрема воде за пиће подразумева све процесе, укључујући пречишћавање и дезинфекцију воде, с циљем постизања прописане здравствене исправности воде за пиће.⁷⁵ Циљ дезинфекције сирове воде заснован је на здравственим циљевима којима се захтијева потпуно одсуство било каквих микроорганизама и паразита те било каквих твари које у одређеним бројевима или концентрацијама представљају потенцијалну опасност за здравље људи. У наредној табели приказани су резултати проведених основних прегледа здравствене исправности воде за пиће у градским СЈВ по свим тачкама контроле.

Табела 3. Основни прегледи воде за пиће у градским СЈВ 2021-2024. године

Назив система	Узорковано	2021	2022	2023	2024
Пале Врело Миљацке и Врело Влаховићи	укупно	144	144	144	144
	неисправно	27	17	18	4
	МБ	0	0	0	0
Бијељина Грмић	укупно	410	378	424	377
	неисправно	0	1	0	0
	МБ	0	1	0	0
Прњавор Повелич	укупно	204	205	204	204
	неисправно	4	0	1	1
	МБ	3	0	0	1
Требиње Око	укупно	253	274	254	248
	неисправно	12	25	14	2
	МБ	1	0	4	2
Бања Лука Новоселија	укупно	2.524	2.520	2.517	2.520
	неисправно	48	19	13	14
	МБ	40	15	7	14
Теслић Студенци	укупно	216	216	216	216
	неисправно	22	8	22	12
	МБ	8	5	6	9

Извор: Документација о здравственој исправности воде за људску употребу

Подаци о неисправности односе се на укупно неисправне узорке физичко-хемијских и микробиолошких прегледа воде за пиће. Неисправни узорци физичко-хемијских

⁷⁵ Правилником о здравственој исправности воде намијењеној за људску потрошњу

прегледа воде за пиће односили су се на повећану мутноћу и у мањем обиму на недостатак резидуалног хлора. Из табеле је видљиво да вода у СЈВ Пале и Бијељина (0,06%) има најмањи, а СЈВ Теслић највећи проценат микробиолошки неисправних узорака (3,2%). Микробиолошка неисправност одређеног броја узорака односи се и на узорке узете на унутрашњим инсталацијама потрошача. Све поновљене анализе, након утврђене неисправности, показале су микробиолошку исправност воде за пиће.

Измјенама Правилника о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу од септембра 2023. године дозвољене вриједности мутноће воде повећане су са 1 на 5 НТУ⁷⁶ јединица. ЕУ стандарди прописују за фабрике воде на улазу у систем дозвољено до 1 НТУ, а на мрежи до 4 НТУ, код других начина водозахвата на цјелокупној мрежи дозвољено је до 4 НТУ јединице. Усљед наведеног, у 2024. години у појединим СЈВ знатно је смањен број неисправних узорака.

Ревизија је утврдила значајне разлике микробиолошки неисправних узорака у односу на укупан број узетих узорака у сеоским СЈВ⁷⁷. Контроле здравствене исправности воде показују да вода за пиће није била здравствено безбједна у четири сеоска СЈВ у Бањалуци и то: Бронзани Мајдан (371 корисник/прикључак), Верићи (320 корисника/прикључака), Поткозарје (173 корисника/прикључка) и Стратинска (мање од 50 корисника/прикључака). Поред тога, из прилога је видљива и значајна разлика у броју извршених прегледа и узетих узорака воде у СЈВ са приближним бројем корисника.

Прописани систем инспекцијског надзора и провођење мјера у циљу заштите здравља људи у СЈВ с израженим процентом микробиолошки неисправних узорака воде за пиће у потпуности је заказао. Налаз о сваком неисправном узорку воде за пиће ИЈЗ РС доставља Републичкој управи за инспекцијске послове, ради даљег поступања. За четири године извршен је само по један инспекцијски преглед ризичних СЈВ у Бањалуци, без икаквих резултата.

Испитивања здравствене исправности воде од стране ИЈЗ РС нису вршена у СЈВ Бања Лука–Конотари–Зеленци. Контролу физичко-хемијских параметара вршила је интерна лабораторија КП. Такође, у СЈВ Требиње – Ушће до 2024. године није вршена контрола здравствене исправности воде.

Периодични физичко-хемијски прегледи вршени су од стране ИЈЗ РС и вриједности испитиваних параметара у већини КП били су у оквиру референтних вриједности. Путем наведених контрола праћен је, између осталог, и садржај резидуала алуминијума и садржаја трихалометана, као најзаступљенијих коагулационих и дезинфекционих нуспроизвода.⁷⁸ Недозвољени садржаји резидуала алуминијума у води за пиће били су изражени у ПКД „Рад“ Теслић током љетних мјесеци у свим годинама обухваћеним ревизијом.

Контролу садржаја коагулационих и дезинфекционих нуспроизвода дужна су проводити и КП на дневном нивоу. ПКД „Рад“ Теслић спорадично је проводио контроле садржаја алуминијума у пречишћеној води,⁷⁹ иако су имали изражен проблем са недозвољеним количинама наведеног метала. Недозвољене

⁷⁶ НТУ (Nephelometric Turbidity Unit), нефелометријска јединица мутноће воде.

⁷⁷ Прилог број 8: Основни прегледи воде за пиће у сеоским СЈВ 2021–2024. године

⁷⁸ Хемикалије и биоциде који се користе за пречишћавање воде намијењене за људску потрошњу, а који су намјенски предвиђени да остану у води, потребно је ограничити на најмању могућу мјеру која је неопходна за постизање циља прераде воде (Правилник о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу).

⁷⁹ 2021 – 27 контрола; 2022 – 23 контроле; 2023 – 21 контрола и 2024 – 16 контрола.

концентрације резидуалног алуминијума указују на недостатке у одвијању процеса кондиционирања, тј. коагулације сирове воде.⁸⁰

Радиолошка испитивања воде нису редовно вршена⁸¹ на свим водозахватима у СЈВ обухваћеним ревизијом. Наведени прегледи воде вршени су сваке године на свим водозахватима СЈВ у граду Бањалуци, а сваке треће године на водозахватима у градовима Бијељини и Прњавору. На водозахвату „Студенци“ у граду Теслић испитивања су вршена 2015. и 2024. године. На водозахвату „Око“ у граду Требињу радиолошка испитивања воде посљедњи пут су вршена 2016. године, док на преостала два водозахвата уопште нису вршена. На подручју општине Пале наведена испитивања воде први пут су вршена у 2025. години, на извориштима: Прача, Врело Миљацке, Влаховићи и Бистрица, док за преосталих 12 водозахвата до сада нису вршена. Проведеним радиолошким контролама воде сви испитивани параметри били су у границама референтних вриједности.

Вирусолошка испитивања у СЈВ нису вршена, осим у КП „Водовод“ Бањалука, јер није било присутних индикација⁸². Сумња у здравствену исправност воде за пиће у 2024. години у градској мрежи КП „Водовод“ Бањалука није била заснована на хигијенско-епидемиолошким индикацијама. По налогу инспектора Републичке управе за инспекцијске послове, обављена су, између осталог, и вирусолошка испитивања узорака воде у Заводу за јавно здравство Хрватске у Загребу. Резултати наведеног испитивања показали су вирусолошку исправност воде.

Осим контрола воде које је вршио ИЈЗ РС и КП, провођена су одређена испитивања здравствене исправности воде. Интерне лабораторије КП у Бањалуци и Бијељини континуирано су планирале и свакодневно проводиле основне микробиолошке и физичко-хемијске прегледе воде за пиће, као и мјерења остатака и нуспроизвода коагулационих и дезинфекционих средстава. Интерне лабораторије у другим КП вршиле су дјелимично/потпуно основне физичко-хемијске прегледе или само испитивања остатака и нуспроизвода коагулационих и дезинфекционих средстава (резидуални хлор и алуминијум).

Непотпуна правна регулатива која дефинише област хране проузроковала је неадекватно и непотпуно планирање и уговарање послова контроле здравствене исправности воде. Планирање провођења наведених активности вршили су: КП, инспектори Републичке управе за инспекцијске послове и друга правна лица која су израђивала Програме санитарне заштите (сви осим носиоца послова контроле), што је искомпликовало уговарање и провођење поменутих контрола. У недостатку јединственог цјеновника услуга контроле воде, КП су путем процедура јавних набавки прибављала понуду од ИЈЗ РС и закључивала уговор о провођењу наведених послова.

Планирање и провођење активности контроле здравствене исправности воде није вршено у минимално прописаном обиму или броју тачака у СЈВ у четири ЈЛС, и то: Бањалуци (Црно врело и одређени сеоски водоводи), Прњавор, Пале и Требиње. При прорачуну еквивалент становника умјесто количине произведене/испоручене воде у систем, поједина КП су примјењивала податак о количини испоручене воде корисницима. Узорковање воде за преглед у појединим СЈВ вршили у радници КП

⁸⁰ У КП су потврдили да је био присутан проблем застарјеле технолошке линије производње воде. Половином 2025. године пуштена је у погон нова технолошка линија са примјеном новог коагулационог средства и проведени пробни тестови производње показали су да су сви параметри били у границама референтних вриједности.

⁸¹ Правилником о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу прописано је да се радиолошка испитивања нових водозахвата врше најмање једном у три године.

⁸² Није било појаве ентеричних вирусних инфекција епидемијског карактера.

што је нарушило усвојене стандарде квалитета и процедуре узорковања воде у ИЈЗ РС.

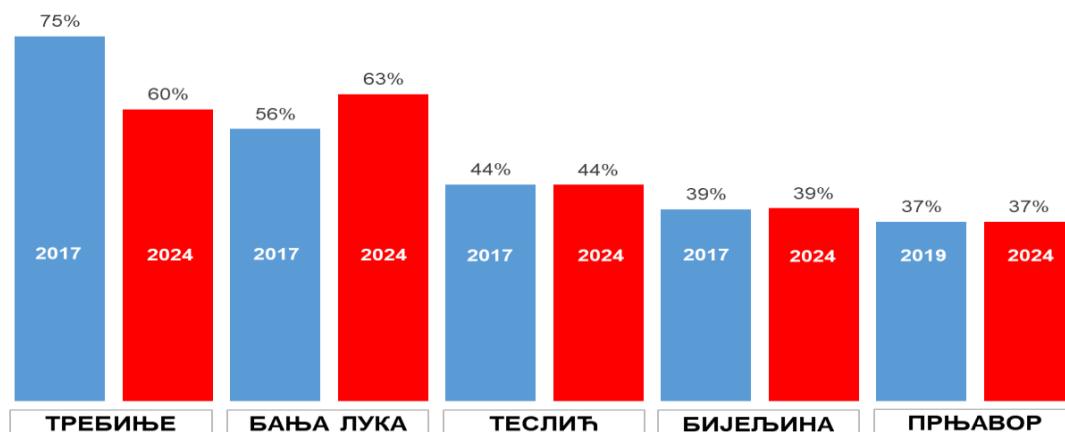
Нејасан је и начин обавјештавања корисника услуга о свим индикаторским параметрима о води за људску употребу, као и ко су носиоци тих активности. КП су обавјештавала кориснике услуга о неисправним узорцима воде за пиће, с тим да у КП „Водовод“ Бањалука нису обавјештавали кориснике услуга у сеоским водоводима о неисправним узорцима воде у тим СЈВ.

3.3. Управља идентификованим ризицима везаним за испоруку питке воде потрошачима

3.3.1. Управљање ризицима у циљу смањења губитака воде

Неприходована вода састоји се од губитака воде (који се дијеле на привидне и стварне) и нефактурисане овлашћене потрошње⁸³. Смањење губитака воде је главни функционални захтјев ради испуњења циљева који се односе на побољшање одрживости КП (ISO 24510). У циљу достизања ЕУ стандарда,⁸⁴ Стратегијом је планирано радикално смањење губитака воде у РС, са око 50% у 2013. години, на вриједност испод 30% до 2024. године и њихову стабилизацију у даљим интервалима на око 25%.⁸⁵ У наведеном планском акту нису планирана потребна минимална средства и извори средстава за достизање тих циљева. Такође, нису извршене неопходне реформе водних услуга те је изостала реализација постављених циљева.

Графикон 8. Неприходована вода 2017/2019. и 2024. године



Извор: Пословне евиденције и документација КП

Из графикона је видљиво да је проценат неприходоване воде у четири КП у периоду од седам година на истом нивоу. У СЈВ (градски водовод) у Бањалуци наведени параметар се погоршао, док се у Требињу (градски водовод) поправио у односу на 2017. годину. Просјечна неприходована вода у 2024. години, приказаних система, била је 58% од испоручене воде у систем, што је за два процентна поена лошије у односу на 2017. годину. Такође, видљиво је да постоје знатне разлике по КП у

⁸³ Привидни губици настају услед илегалне потрошње, грешака у мјерењу или у обради, док су стварни губици изазвани цурењем из цјевовода и прикључака, цурењем и прелијевањем на објектима итд. Нефактурисану овлашћену потрошњу чине снабдијевања становништва водом из цистерни, гашење пожара и вјежбе ватрогасаца, јавне чесме, испирање резервоара и водоводне мреже итд.

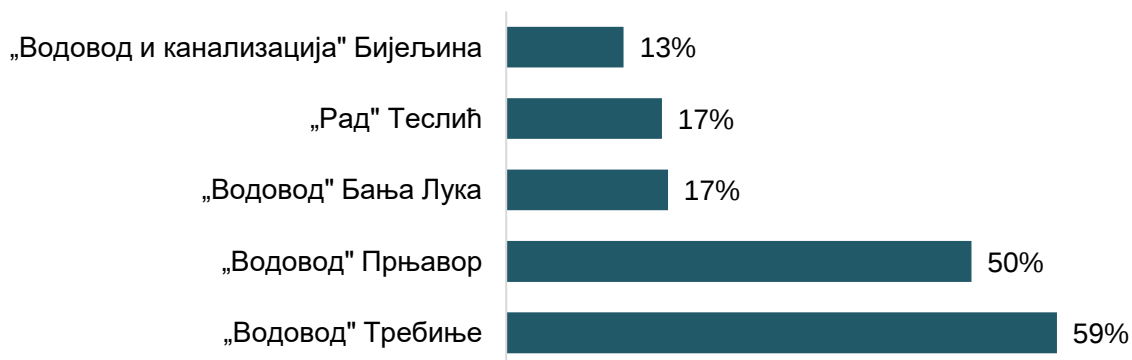
⁸⁴ Проценат неприходоване воде прихватљив до 15% (фактор „ILI“ 1,5%)

⁸⁵ Водоводно предузеће „Архус Ванд“ из Данске (Архус) по параметрима губитака воде сматра се једним од најуспјешнијих водоводних предузећа у СЈВ у Европи (неприходована вода 5%, а стварни губитак на мрежи 1,4 м³/км/дан, фактор „или“ 0,83%).

проценту неприходоване воде. Пасиван приступ у смањењу неприходоване воде, осим еколошких посљедица, има озбиљан утицај на финансијску одрживост КП, због губитака прихода и непотребно високих оперативних трошкова.

Истраживање губитака воде у СЈВ представља први кључни корак у успостављању ефикасног програма управљања губицима воде. Основна зона биланса (DMA) полазна је основа за анализу губитака у СЈВ⁸⁶.

Графикон 9. Формирање DMA зона на мрежи у односу на укупан број корисника/прикључака



Извор: Пословна документација и евиденције КП

Процес формирања DMA зона у појединим СЈВ којима управљају КП обухваћена ревизијом започео је прије 15 – 20 година. КП у Требињу и Прњавору, у односу на друга КП, предњаче у провођењу наведених активности. Током провођења ревизије процес формирања три нове DMA зоне у СЈВ у Прњавору у завршној је фази, тако да ће покривеност корисника бити на нивоу од 72%. КП Пале немају потпуно формирану ниједну DMA зону на мрежи, иако су процес успостављања наведених зона започели прије 20 година.

Формирање DMA зона основна је претпоставка провођења годишњег билансирања неприходоване воде (IWA табела). Наведена активност служи за утврђивање стварних и привидних губитака. Поменуто билансирање вршено је у КП у Бањалуци и Требињу на основу непоузданих процјена, тако да се добијени подаци не могу сматрати релевантним за даљи процес планирања. Подаци о испорученој/фактурисаној води у КП „Водовод“ Бањалука значајно се разликују у годишњим извјештајима (IWA табеле) и рачуноводству предузећа, тако да власницима капитала КП, као ни јавности, није био доступан релевантан податак о губитку воде на мрежи у дужем периоду. Одређене процјене у билансирању вода вршили су и у КП у Прњавору и Теслићу у оквиру MEG пројекта, у који су укључени од 2016. године.

Осим што нису вршена адекватна билансирања неприходоване воде, КП нису прорачунала ни неизбјежне годишње стварне губитке (UARL - Unavoidable Annual Real Losses) као кључне показатеље у управљању водним губицима у сваком појединачном СЈВ.⁸⁷ То је теоријски минимална количина воде која се технички не може избјећи да исцури из цјевовода, прикључака и опреме, чак и када се користи најбоља доступна технологија за управљање губицима. Наведени податак користи се као стандардни параметар у прорачуну индекса инфраструктурних губитака (ILI), гдје

⁸⁶ Међународно удружење за воду (IWA – International Water Association) препоручује да се наведене зоне формирају на дужини мреже 4–30 км и са прикључених 500–3.000 корисника.

⁸⁷ Формула за израчунавање UARL-а укључује дужину мреже, број прикључака, дужину прикључних цијеви и просјечни притисак у систему, што све одражава техничке услове мреже.

се стварни годишњи губици пореде са UARL како би се оцијенила ефикасност управљања стварним губицима.⁸⁸

Напријед наведено указује на то да КП нису остварила основне претпоставке у циљу планирања и активног управљања губицима на мрежи. У недостатку поузданих података о структури неприходоване воде, у наредном графикону приказана је количина неприходоване воде у односу на дужину мреже по дану, у циљу поређења стања наведеног параметра по КП.

Графикон 10. Неприходована вода/км/дан у м³



Извор: Пословна документација и евиденције КП

Из графикона су видљиве значајне разлике у СЈВ по приказаном параметру, које су продукт прије свега техничких карактеристика водоводне мреже и протока воде у времену. КП „Водовод“ Прњавор управља водоводном мрежом чије техничке карактеристике у комбинацији са протоком воде омогућавају приказани/добар резултат неприходоване воде по наведеним параметрима.

Према Свјетској здравственој организацији, четири кључне групе фактора утичу на величину стварних губитака:

- доступност воде, финансијских и кадровских ресурса;
- инфраструктурни услови овисни о материјалима и вриједностима притиска и политици обнове;
- политика контроле цурења: активност, перцепција и техничка стручност и
- институционални однос с обзиром на структуру прописа и закона.

Наведена подјела доказује да приступ смањењу губитака мора бити свеобухватан јер саме активности детекције цурења не могу ријешити проблем ако су инфраструктурни услови у исто вријеме погоршани.⁸⁹ У КП није провођена проактивна детекција цурења на основу праћења ноћних токова DMA зона. КП имају формиране посебне службе/тимове (1 – 3 човјека) за детекцију кварова и смањење губитака на мрежи, са прибављеном одређеном опремом потребном за наведену активност. Активности детекције кварова немају потребан континуитет, а опрема није у свим случајевима потпуно адекватна за потребе служби. Службе карактерише недостатак у броју запослених, обуке и стручног усавршавања, као и неопходне подршке пратећих служби, што утиче на ефикасност рада.

Није успостављено адекватно управљање притисцима, као ни управљање програмима замјене цијеви, што са претходно наведеним чини основне активности на смањењу губитака воде на мрежи у КП. Поред високог нивоа пасивности у провођењу

⁸⁸ Проценат стварних губитака у ЕУ прихватљив је до 15% (UARL увећан до 50% или фактор „ILI“ од 1,5)

⁸⁹ Управљање системом водоснабдијевања, Пројекат општинског, околишног и економског управљања (MEG)

наведених активности, присутан је и висок ризик од уградње некавалитетних инсталација.

Основна активност коју КП редовно проводе у циљу смањења губитака воде на мрежи, осим управљања SCADA системом, своди се на оправку идентификованих кварова. Информације о уоченим цурењима воде на мрежи КП у већини случајева добијају се од корисника услуга.⁹⁰ Проток времена од настанка квара, његовог уочавања, дојаве и оправке за сва КП представља изражен и висок ризик. Наведени ризик од великих или нових цурења знатно је смањен у формираним DMA зонама.⁹¹ Вријеме откривања и отклањања цурења у одређеним случајевима изван формираних DMA зона може се мјерити мјесецима и годинама. У три КП идентификовани су кварови који нису отклоњени и по више година, услед пратећих компликација⁹². За један од наведених кварова процјена је да је био активан и познат око осам година и да се губило око 10 – 15 л воде у секунди или 300.000 – 400.000 м³ на годишњем нивоу.

Тимови за оправку кварова не функционишу у оквиру времена 24/7, иако су по одлукама донесеним у КП формално-правно обавезни да то чине. Дио КП оскудијева у замјенским дијеловима водоводне инфраструктуре, што додатно продужава вријеме отклањања квара и отежава процес смањења губитака воде.

Графикон 11. Број кварова по радном дану у 2024. години



Извор: Пословне евиденције КП

Отклањање кварова временски је трајало од неколико сати до 22 дана. Укупни кварови по једном радном дану у 2024. години указују на то да поједина предузећа у идеалним условима (расположива сва радна снага, доступни резервни дијелови, једноставан приступ локацији квара, мање сложени кварови итд.) имају свакодневно висок ризик и притисак у провођењу наведених активности. У таквим ситуацијама отклањање 100 – 200 мањих цурења на одређеној DMA зони које би пронашао тим за детекцију за смањење губитака за већину КП било би веома изазовно.

Крађа воде, паушално обрачунавање потрошње и грешке у мјерењима основни су видови привидних губитака воде на мрежи. У већини КП откривање нелегалних потрошача зависи углавном од пријава на терену и контрола од стране радника на читању водомјера. Процедурама је, код већине КП, прописано да је наведени радник дужан да пријави сваки објекат који се налази у његовом читачком ходу, а који не посједује прикључак воде, ради провјере напајања објекта водом, као и сваку

⁹⁰ Прилог број 9: Дојава о уоченом цурењу на мрежи од стране корисника услуге путем мобилног телефона

⁹¹ Прилог број 10: Фотографија апликације за праћење протока воде у DMA зонама

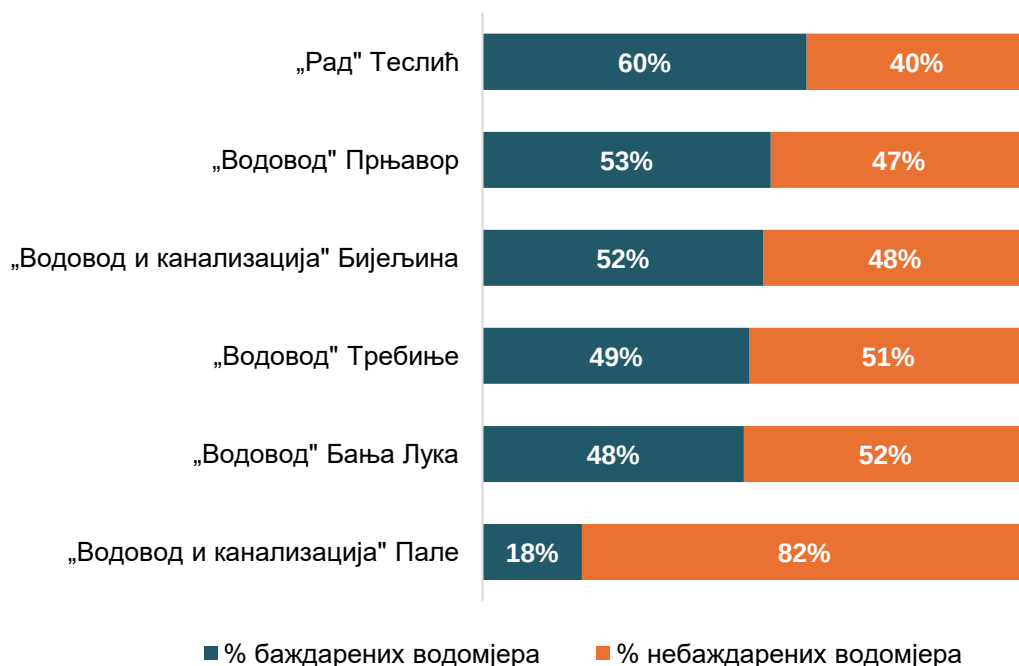
⁹² Локација и приступ квару, сложеност квара, недостатак резервних дијелова, неизвјесност и ризици код приступања активностима оправке од потенцијално већих хаварија мреже услед повећаних притисака, итд.

сумњиву ситуацију на терену. Највећи успјех у детектовању и праћењу нелегалних прикључака остварује КП „Водовод“ Бања Лука, док остала предузећа показују спорадичне или минималне активности и резултате. Проведеним активностима у наведеном КП откривено је 576 нелегалних прикључака на градској водоводној мрежи у посматраном периоду.

У већини КП истичу да је присутан ризик од крађе воде на хидрантима, нарочито у лјетном периоду. Многи хидранти нису обезбијеђени од евентуалне крађе, што се злоупотребљава од стране несавјесних појединаца.⁹³ Такође, КП се не достављају извјештаји о количинама насуте воде, потрошене на хидрантима без мјерача у сврху гашења пожара.

Обрачун потрошње воде врши се на основу очитавања водомјера, који могу бити механички или електронски, а потрошња се биљежи у кубним метрима (м³). Паушални обрачун задржао се само у КП „Водовод и канализација“ Пале, гдје се за око 5% корисника примјењује наведени начин обрачуна потрошене воде. Правилником о врстама мјерила за која је обавезна верификација⁹⁴ прописано је да се баждарење водомјера врши на сваких пет година, у циљу смањења погрешних мјерења или привидних губитака воде.

Графикон 12. Проценат баждарених/замјењених водомјера у прописаном року



Извор: Пословне евиденције КП

Из графикана је видљиво да се знатан дио водомјера не баждари редовно у КП. Наведеним поступањем КП нису избјегла ризик од нетачних мјерења, тј. привидних губитака воде.

Стабилно снабдијевање водом за пиће највишег квалитета једно је од основних приоритета у СЈВ. Унапређивање водоводне инфраструктуре, уз примјену најновијих знања и технологије у области безбједности воде за пиће, врши се зато да корисници никада не остану без здравствено исправне воде за пиће.

⁹³ Прилог број 11: Фотографија неовлаштене потрошње воде

⁹⁴ Службени гласник Републике Српске, број 98/23

Графички приказ 1. Континуитет у снабдијевању корисника питком водом у СЈВ
БЕЗ РЕСТРИКЦИЈЕ ПРИСУТНА РЕСТРИКЦИЈА



БИЈЕЉИНА
ТРЕБИЊЕ
ТЕСЛИЋ

БАЊА ЛУКА
ПРЊАВОР
ПАЛЕ

Извор: Пословна документација и евиденције КП

У СЈВ у Бањалуци због техничких карактеристика система, те неконтролисане и ненамјенске потрошње воде током љетног периода 2021–2024. године (дио градске мреже и сеоска мрежа) било је присутно нередовно снабдијевање корисника водом. У Прњавору је услед техничких карактеристика СЈВ и неконтролисане и ненамјенске потрошње воде у 2024. години око 15 дана по 5 – 6 сати било присутно ограничено снабдијевање водом за пиће. На Палама због хидрометеоролошких услова и неконтролисане потрошње воде вршене су рестрикције од 27. 8. до 15. 9. 2024. године у три зоне по осам сати.

3.3.2. Управљање ризицима у циљу оптимизације прихода и трошкова пословања у КП

Уговор о пружању водних услуга кључни је инструмент формалног уређења правних односа у области водних услуга у циљу ефикасног пружања услуга и поштовања права и обавеза КП и корисника услуга. Наведени документ осигурава да се међусобни односи уређују у складу са важећим прописима, што је важно за правну сигурност и стабилност уговорног односа и правну заштиту субјеката.

Графикон 13. Закључени уговори са корисницима услуга



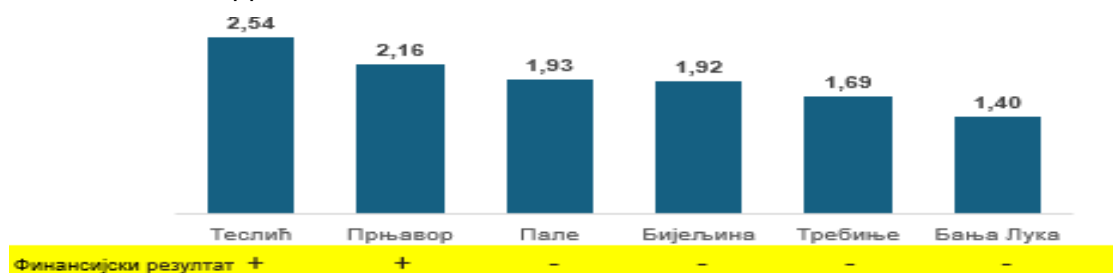
Извор: Пословна документација и евиденције КП

Из графикана је видљиво да већина КП нису закључила уговоре са пола или више од пола корисника водних услуга. Приказани обим закључених уговора указује да није у потпуности успостављен формално-правни однос пословања, што утиче на повјерење корисника услуга и ефикасност управљања водним услугама. Изостајање јасно дефинисаних и уговорених механизма за поступање у пружању водних услуга уводи субјекте (КП и кориснике) у одређену правну несигурност.

У интерним актима већине ЈЛС није обезбијеђено провођење општег начела управљања водама „корисник плаћа“, прописано Законом о водама. Од шест ЈЛС, у Градовима Бијељина и Теслић успостављена је јединствена цијена за испоручену воду. У остале четири ЈЛС одлукама о јавном водоснабдијевању извршена је категоризација корисника услуга, чиме је дата могућност да се вода испоручена правним лицима наплаћује по знатно већим цијенима. Наведено начело нарочито је изражено у општини Пале, гдје се цијене испоручене воде веома разликују, како код правних тако и код физичких лица, што је јединствен случај.⁹⁵ Утврђивањем различите цијене по категоријама корисника врши се субвенционисање једне категорије од стране друге категорије корисника у СЈВ⁹⁶.

У свим најзначајнијим планским документима у управљању водама⁹⁷ истиче се да је од изузетне важности нагласити и предочити доносиоцима одлука у РС да неће бити могуће остварити циљеве које је поставила ОДВ уколико се постојећи модел финансирања секотра водних услуга не унаприједи у најкраћем могућем року. Цијена воде у водоводима РС у одређеној мјери зависи од услова захватања и дистрибуције воде. Процјена рађена прије дванаест година⁹⁸ показивала је да би за просто подмиривање трошкова, без развоја система, економска цијена воде (без ПДВ) за гравитационе системе требало да буде изнад 0,80 КМ/м³, а за пумпне системе изнад 1,20 КМ/м³. Уколико би се рачунало са реконструкцијама и развојем водоводних система, те цијене требало би повећати за око 0,50 КМ/м³. Висина просјечне цијене водних услуга једанаест година послје вршених процјена приказана је у наредном графикону⁹⁹. У КП „Водовод и канализација“ Пале изузети су Федерално и Источно Сарајево као корисници знатно изван граничних вриједности цијена (аутлајери).

Графикон 14. Просјечна цијена по м³ испоручене воде корисницима остварена у 2024. с ПДВ-ом



Извор: Пословна документација КП

⁹⁵ Прилог број 12: Цијене воде за људску употребу у општини Пале

⁹⁶ Начело правичности и једнакости (УН) – Резолуција о људском праву на воду, бр. 64/292. Ово начело подразумева одговорност локалне заједнице да осигура снабдијевање водом за целокупно становништво под једнаким условима.

⁹⁷ Стратегија заштите животне средине 2022–2030, Планови управљања обласним ријечним сливовима ријека Саве и Требишњице 2018–2021, Привремени преглед значајних питања управљања водама за Обласни ријечни слив (дистрикт) ријеке Саве и Требишњице.

⁹⁸ Стратегија интегралног управљања водама 2015–2024.

⁹⁹ Просјечна цијена добијена је стављањем у однос укупно фактурисане вриједности без водних накнада и укупно фактурисане количине воде.

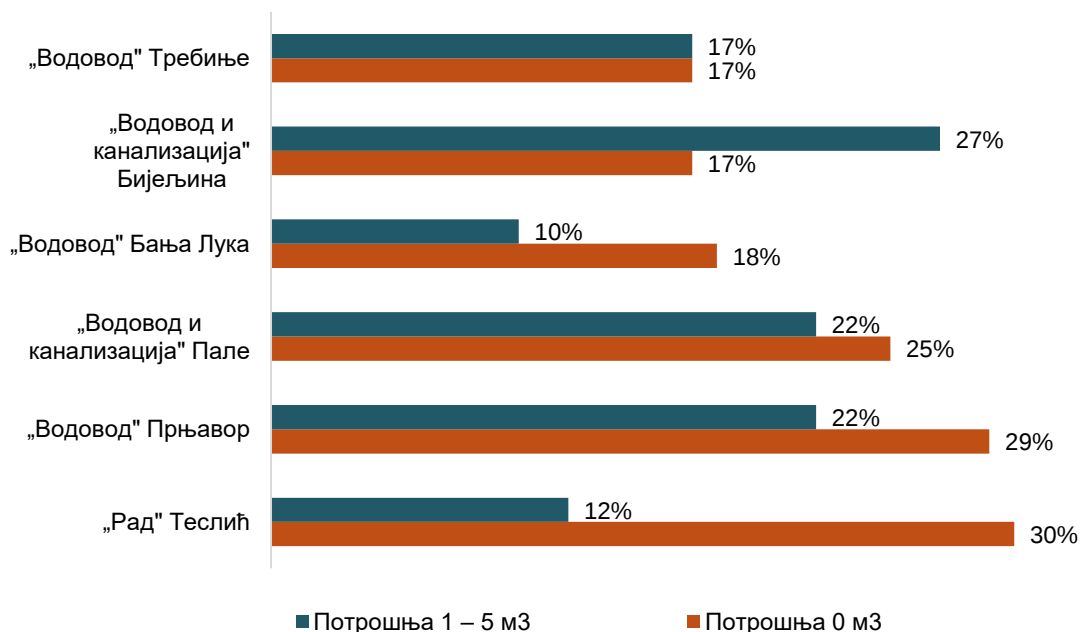
Из графикана је видљиво да су присутне значајне разлике у оствареним просјечним цијенама водних услуга у 2024. години по ЈЛС обухваћеним ревизијом. У Општини Теслић остварена је просјечно највиша цијена воде по м³, што је за око 80% више у односу на приказану цијену у Граду Бањалуци. Приказане разлике нису посљедица различитих услова захватања и испоруке воде, већ ставова доносилаца одлука на нивоу ЈЛС. Није обезбијеђен поврат свих трошкова, а нарочито трошка амортизације, која у већини КП није адекватно обрачуната услед непописане и непроцијењене водоводне инфраструктуре, што је објашњено у поглављу 3.1.2. овог извјештаја. Недостатак обрачуна и издвајања средстава за амортизацију у СЈВ проузроковао је: одлагања инвестирања и смањење поузданости система, застарјелост водоводне инфраструктуре, високе губитке воде, ризике од хаварија и прекида у водоснабдијевању, здравствене ризике (недовољна заштита ресурса питке воде), отежано планирање итд.

КП „Рад“ Теслић и „Водовод“ Требиње за средстава амортизације сталних средстава отворила су намјенске подрачуне. Предвиђена пракса још није заживјела, а прикупљена средства по основу амортизације коришћена су у друге сврхе (углавном за плате запослених).

Осим цијене, битан фактор који утиче на висину прихода јесте и количина испоручене воде по кориснику. Просјечна количина испоручене воде по кориснику/мјерном мјесту на мјесечном нивоу нивоу (2024. година) у граду Требињу износила је 18 м³, Бањалуци 16 м³, на Палама и у Прњавору 10 м³, Бијељини 9 м³ и у Теслићу 8 м³. Повећане количине испоручене воде у СЈВ у Бањалуци и Требињу у одређеној мјери смањиле су негативан ефекат нижих цијена у односу на друге ЈЛС приказане у графикону.

Начело поврата трошкова од водних услуга, укључујући и трошкове за заштиту животне средине и ресурса, може се остварити уз испоруку и наплату оптималних количина воде свим корисницима који се прорачунавају на око 120 – 150 л/дан/становник (од 8 до 12 м³ мјесечно/прикључак).

Графикон 15. Проценат корисника услуга са потрошњом воде од 0 м³ и 1 – 5 м³ на тромјесечном нивоу у 2024. години



Извор: Евиденције о фактурисаној и испорученој води у КП

Из графикана је видљиво да у наведеним КП 28 – 51% корисника услуга водоснабдијевања уопште није трошило воду или је трошило незнатне количине воде, чиме је онемогућен поврат/покриће свих трошкова и обнова водоводне мреже од тих купаца. У таквој ситуацији тежиште поврата трошкова пренесено је на кориснике који троше очекиване количине воде. Усљед знатног броја корисника који у обрачунском периоду не троше воду Надзорни одбор КП „Водовод и канализација“ Бијељина донио је одлуку да се истима обрачунава одређени фиксни дио цијене, што је није у складу са Законом о комуналним дјелатностима и Одлуци о водоводу и канализацији на подручју града Бијељина.

КП су одговорна за своје финансијско пословање тако што редовно наплаћују своја потраживања од корисника услуга и врше ангажовање тих средстава у циљу ефикасног управљања повјереним пословима водних услуга. Наплативост фактурисаних услуга од правних и физичких лица износила је преко 85 – 90%. Проблем представљају ненаплаћена потраживања из претходног периода за које поступци који се воде још нису окончани. Ажурност на провођењу активности утуживања корисника који не измирују своје обавезе у већини КП је побољшана. Иако одређена КП врше и искључења корисника који не плаћају редовно водне услуге, наведена мјера још није заживјела у потребној мјери.

Провођењем ревизије утврђено је да већина КП највећи дио прихода остварених пружањем водних услуга и прихода од других услуга (баждарница) ангажује за исплате зарада запослених.

Графикон 16. Оптерећеност укупног прихода трошковима зарада, накнада и осталих личних расхода у КП у 2024. години



Извор: Биланси успјеха КП за 2024. годину

Из графикана је видљиво да већина КП има оптерећеност укупног прихода трошковима зарада, накнада и осталих личних расхода више од 50%, а последица тога је отежаност/немогућност провођења неопходних активности у циљу реализације планираних задатака и циљева у СЈВ. Приказана оптерећеност укупних прихода, наведеним трошковима, резултат је повећаног броја запослених, несразмјерног учешћа запослених са високом стручном спремом, висине најниже цијене рада и неадекватне промјене цијене услуге.

Један од показатеља ефикасности рада КП јесте утрошак KW часова електричне енергије по м³ произведене/испоручене воде.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Да би се постигао добар однос, најчешће се користе: пумпе високе енергетске ефикасности, интелигентне управљачке јединице са SCADA надзором, примјена тарифних режима за смањење трошкова у периоду нижих тарифа и редовна контрола и одржавање опреме.

Графикон 17. Трошкови електричне енергије по м³ испоручене воде у 2024. години



Извор: Биланси успјеха КП за 2024. годину

Технички услови и дужина водоводне мреже утицали су на велике разлике у потрошњи електричне енергије по м³ испоручене воде у КП током 2024. године. Преко 90% испоручене воде корисницима услуга КП „Водовод и канализација“ Пале вршено је путем гравитационих СЈВ, што је продукovalo изразито ниске наведене трошкове. Висок проценат неприходоване воде у појединим потисно-гравитационим СЈВ додатно је повећао постојеће разлике. Функционални капацитети знатног броја пумпи, услед дотрајалости, на нивоу су од 30% до 70%, што је повећало трошкове електричне енергије. Додатно повећање наведених трошкова продукovali су недовољни капацитети појединих резервоара, што је изискивало стални рад пумпи. Присутни ризици нових поскупљења струје уводе додатну неизвјесност у управљању наведеним трошковима и њиховој рационализацији у наредном периоду.

Утицај укупних трошкова електричне енергије, зарада, накнада и осталих личних расхода на КП јасно је видљив у наредном графикону.

Графикон 18. Оптерећеност укупног прихода трошковима зарада, накнада, осталих личних расхода и електричне енергије на укупан приход у 2024. години

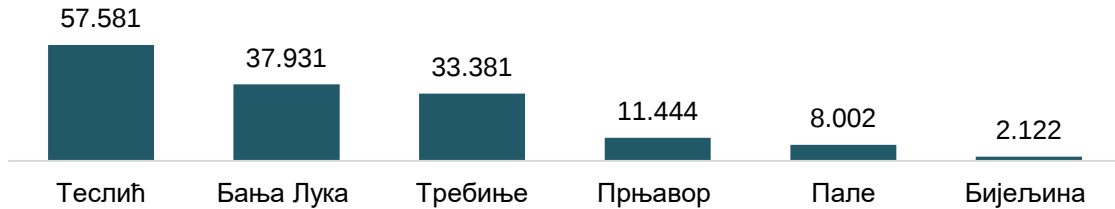


Извор: Биланси успјеха КП за 2024. годину

Високо учешће трошкова зарада, накнада, осталих личних расхода и електричне енергије у укупном приходу угрозило је пословну способност и одрживост већине КП. Наведено је довело до: недостатка финансијских средстава за текуће инвестиције, немогућности планирања дугорочних капиталних улагања, овисности о екстерним изворима финансирања (донације, кредити), раста оперативних трошкова одржавања због неефикасности система итд. У периоду обухваћеном ревизијом изостала је рационализација трошкова, која је била могућа и неопходна.

Услјед непровођења начела поврата свих трошкова водних услуга, дошло је до несклада између улагања у обнављање постојеће водоводне инфраструктуре и изградње инфраструктуре у циљу ширења мреже. Присутан је ризик од недоступности других извора за обнову и изградњу водоводне инфраструктуре, као и ризик од дугорочног оптерећења буџета ЈЛС. У наредном графикону приказана су улагања у водоводну инфраструктуру у периоду 2017 – 2024. године.

Графикон 19. Улагања у изградњу и обнову водоводне мреже у (КМ/1км)



Извор: Упитник КП и ЈЛС

Из приказаног grafikona видљиво је да су највећа улагања у обнову и изградњу водоводне инфраструктуре у посљедњих седам година по једном км мреже забиљежена у граду Теслићу. Већина приказаних улагања односи се на новоизграђене инфраструктурне објекте.

Највећа учешћа по изворима средстава у КМ/км водоводне инфраструктуре јесу:

- Буџет ЈЛС – Град Бања Лука28.689 КМ/км;
- Донаторска средства – Град Теслић 16.503 КМ/км;
- Средства КП – „Водовод“ Требиње4.921 КМ/км.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка на тему „Функционисање система јавног водоснабдијевања“, са основним циљем да испита ефикасност функционисања наведеног система у јединицама локалне самоуправе и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити његово ефикасније функционисање.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ревизије учинка јесте да је систем јавног водоснабдијевања оптерећен многим ризицима, који утичу на његово ефикасно функционисање.

У складу са основним закључком дефинисани су појединачни закључци ревизије.

4.1. Правна регулатива је непотпуна и међусобно неусклађена, те не обезбјеђује ефикасно функционисање система јавног водоснабдијевања.

Налази ревизије показују да постојећи правни оквир за функционисање система јавног водоснабдијевања карактерише међусобна неусклађеност и недоследност. У Републици Српској егзистирају два закона која на различите начине прописују управљање водним услугама. Наведена неуклађеност законодавног оквира онемогућава ефикасну имплементацију усвојених политика и начела, као и реализацију постављених циљева у области водних услуга.

Правном регулативом у вези са храном/водом нису прописане битне активности, улоге и надлежности субјеката у циљу заштите живота и здравља људи, док су поједине прописане норме нејасне или непримјенљиве. Изостало је доношење потребних подзаконских аката из области заштите вода, што је утицало на ефикасност праћења и контроле квалитета воде, као и на управљање другим ризицима у вези са коришћењем вода.

Такође, изостало је и ажурирање планова управљања обласним ријечним сливовима, што указује на недостатак континуитета у стратешком планирању управљања водним ресурсима у складу са захтјевима водних директива Европске уније.

4.2. Остваривање надлежности и одговорности субјеката у управљању системом јавног водоснабдијевања оптерећено је многим ризицима, које утичу на његову ефикасност и одрживост.

Испитивања ревизије показала су да је присутан изражен ризик од недостатка кадровских ресурса код појединих субјеката система, док је истовремено присутан ризик од вишка запослених код других субјеката. Континуиран одлазак стручних кадрова из појединих ресора у надлежном министарству, уз недостатак новчаних средстава, представља препреку за ефикасно провођење неопходних реформи у сектору водних услуга. Несразмјер броја и структуре запослених у односу на потребе провођења неопходних активности у комуналним предузећима додатно утиче на ефикасност система.

Пренос водоводне инфраструктуре на управљање комуналним предузећима није довршен, што отежава јасно дефинисање одговорности за одржавање имовине и утиче на финансијску одрживост система. Незавршен процес евидентирања, пописа и процјене вриједности водоводне инфраструктуре онемогућава реалан обрачун амортизације и реализацију начела поврата свих трошкова, што води подинвестирању и спречава планску обнову мреже. Недовољна замјена водоводне мреже представља значајан оперативни, финансијски и технички ризик који директно утиче на пораст губитака воде и смањење квалитета услуге.

Неуједначена и непотпуна примјена Географског информационог система, уз коришћење некомпатибилних софтверских платформи и недовољна попуњеност базе података, умањују ефикасност управљања мрежом, планирања одржавања и брзог реаговања на кварове. Недовољна интеграција Географског информационог система са компатибилним системима и обрачунским модулима ограничава могућности за свеобухватну анализу, моделирање и оптимизацију рада система водоснабдијевања у реалном времену.

Иако постоји позитиван тренд, није обезбијеђена потпуна покривеност становништва јавним водоснабдијевањем у свим јединицама локалне самоуправе, што уз непостојање поузданих података о стању покривености у појединим јединицама локалне самоуправе, указује на системски проблем у остваривању универзалног и једнаког права свих на безбједну и приступачну воду за пиће. Комуникације са корисницима услуга су неуједначене и непотпуне међу јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима.

4.3. Активности санитарне заштите водозахвата и мониторинга вода не проводе се у потпуности, што утиче на повећане ризике безбједности и квалитета воде за људску употребу.

Нису израђени програми санитарне заштите нити су донесене одговарајуће одлуке за знатан број водозахвата, а у случају усвојених програма, многе прописане активности заштите се не проводе, што директно угрожава квалитет и сигурност водоснабдијевања корисника. Надлежне институције издају водне дозволе и поред очигледног неиспуњавања услова. За одређени број водозахвата, са којих се црпи вода за јавно водоснабдијевање корисника, наведене дозволе нису издате. Јединице локалне самоуправе и комунална предузећа немају израђене и усвојене планове заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, што онемогућава идентификовање и управљање ризицима у пружању водних услуга.

Није успостављено праћење и класификација статуса подземних водних тијела, као кључног ресурса за јавно водоснабдијевање. Праћење и класификација статуса водних тијела водотока су непотпуни, а фреквенција и параметри испитивања, у одређеним случајевима су испод прописаних норми. Пропуштање цјелогодишњих праћења статуса водних тијела водотока, због присутних проблема у систему јавних набавки, нарушава континуитет праћења и постојање дугорочних анализа трендова.

4.4. Недостаци у процесу сакупљања, производње и пречишћавања воде утицали су на оптимално и континуирано снабдијевање потрошача квалитетном и здравствено исправном водом.

Недостатак стратешког документа у вези са дугорочним планирањем снабдијевања водом, довело је до ризичних одлука о избору и изградњи појединих водозахвата. Континуирано и поуздано мјерење количине захваћене и произведене воде не спроводи се на свим водозахватима, што отежава правилно планирање капацитета, обрачун водне накнаде и ефикасно управљање ресурсима. Заступљене су неправилности у обрачуну и наплати водне накнаде, што нарушава принцип „корисник плаћа“.

На неким водозахватима присутни су знатни технички и процесни ризици, укључујући ризик од неадекватног квалитета и капацитета појединих водних објеката, што утиче на континуитет и квалитет произведене/испоручене воде. Безбједност воде на појединим извориштима угрожена је због неадекватне физичке заштите, што повећава ризик од намјерног или случајног загађења воде. Неизграђеност хлорних станица и недостаци у процесу производње воде у појединим системима јавног

водоснабдијевања угрожавају здравствену исправност воде и излажу кориснике услуге здравственом ризику.

Процес планирања и уговарање послова контроле здравствене исправности воде је сложен, што отежава правовремено и потпуно спровођење наведеног надзора. Контроле се не планирају у прописаном минималном обиму у свим системима. Постоје знатне разлике у учесталости и броју тачака узорковања између система јавног водоснабдијевања са сличним бројем еквивалент становника. Радиолошка испитивања воде се не спроводе редовно на свим водозахватима. Начин обавјештавања корисника о свим параметрима квалитета воде није јасно дефинисан. Прописани инспекцијски надзор над системима јавног водоснабдијевања са израженим процентом неисправних узорака воде је неефикасан.

4.5. Изостало је смањење губитака воде услед системских пропуста који обухватају непотпуно стратешко планирање и техничку имплементацију, неадекватно управљање ризицима и недостатак проактивног приступа одржавању и контроли мреже.

На основу налаза ревизије утврђено је да постављени стратешки циљеви о радикалном смањењу неприходоване воде нису постигнути, а количина неприходоване воде остаје на високом нивоу, знатно изнад планираних вриједности. Активности смањења губитака воде нису биле праћене реалним финансијским планом и изворима средстава.

Присутни су системски пропусти у планирању и имплементацији, што је резултирало неефикасним управљањем ризицима и губицима воде. Знатан дио мреже није обухваћен основним зонама билансирања, а постојеће зоне нису адекватно искоришћене за континуирано праћење и анализу. Годишње билансирање воде није вршено или је вршено на основу непоузданих процјена, што је утицало на доношење управљачких одлука у вези са смањењем губитака воде. Није успостављено управљање притисцима у систему јавног водоснабдијевања, нити постоји ефикасан програм планске обнове цјевовода. Ови пропусти директно утичу на повећање цурења, а самим тим на стварне губитке.

Активности откривања неовлашћених прикључака и крађе воде су спорадичне и неефикасне код већине комуналних предузећа. Редовно баждарење водомјера се не спроводи досљедно, што доводи до нетачних мјерења и привидних губитака, а задржавање паушалног обрачуна у појединим предузећима представља додатни ризик.

Висок ниво губитака воде има директне негативне посљедице финансијске природе што се манифестује кроз губитак прихода и повећане оперативне трошкове. Ово се даље одражава и на квалитет услуге, што је уз неконтролисану потрошњу и техничке карактеристике система, довело до ограниченог снабдевања водом у одређеним подручјима.

4.6. Није успостављен економски одржив модел финансирања, структура трошкова у комуналним предузећима је неуравнотежена.

Испитивања ревизије показала су да се не примјењује начело поврата трошкова. Средства у висини обрачунате амортизације, чак и када се формално издвоје, користе се за текуће трошкове, а не за обнову мреже. Високи трошкови зарада, накнада, осталих личних расхода прузроковани неоптималним бројем и структуром запослених, онемогућавају алокацију средстава за неопходне инвестиције и одржавање.

Цијене воде нису засноване на стварним трошковима услуге, већ су првенствено резултат ставова доносиоца одлука у јединицама локалне самоуправе, што отежава функционисање система. Инвестиције у обнову и изградњу инфраструктуре су

недовољне и неуравнотежене. Већина улагања усмјерена је ка новим објектима, док је обнова постојеће, дотрајале мреже запостављена. Снажна зависност од екстерних извора финансирања указује на немогућност система да се самофинансира. Ова зависност представља ризик по дугорочни развој и оптерећује јавне буџете.

Иако је тренутна наплативост потраживања висока, ненаплаћена потраживања из претходних периода и неефикасан поступак њихове наплате представљају континуирани финансијски ризик. Мјера искључења корисника, који не извршавају своје обавезе у уговореним/разумним роковима, не примењује се досљедно и у потребној мјери.

5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија упућује препоруке Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Јавној установи „Воде Српске“, јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима.

У циљу ефикасног функционисања система јавног водоснабдијевања, потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:

5.1. Предузме неопходне активности на комплетирању правне регулативе и планске документације у циљу ефикасног управљања водним услугама.

Потребно је интензивирати активности на доношењу Закона о водним услугама како би се омогућило јединствено и ефикасно управљање системом јавног водоснабдијевања у складу са принципима интегралног управљања водама. Такође, у сарадњи са Министарством здравља и социјалне заштите, потребно је извршити допуну правне регулативе у вези са храном/водом и прописати начин провођења свих битних активности, као и надлежности свих субјеката у процесу контроле и безбједности воде.

Неопходно је приступити доношењу прописаних подзаконских аката који ће обухватити праћење стања вода, класификацију водних тијела и услове за рад водопривредних лабораторија како би се унаприједила правна и техничка регулатива водног сектора. Такође, потребно је и ажурирати планове управљања обласним ријечним сливовима, те успоставити континуитет у стратешком планирању управљања водним ресурсима у складу са захтјевима водних директива Европске уније. Потребно је, у сарадњи са Јавном установом „Воде Српске“ и јединицама локалне самоуправе, изградити и усвојити стратешки документ за дугорочно снабдијевање водом становништва и привреде, укључујући јасно дефинисане циљеве, приоритете и рокове.

5.2. Обезбиједи претпоставке за успостављање организационог и финансијског оквира за пружање водних услуга и провођење реформе у наведеном сектору.

Потребно је развити и имплементирати јединствену методологију за утврђивање цијена воде, која ће осигурати поврат свих трошкова и финансијску стабилност пружалаца услуга и у условима смањене потрошње воде. У сарадњи са другим министарствима у Влади Републике Српске, неопходно је обезбиједити средства за провођење реформи водних услуга, доношење/ажурирање кључних планова управљања и њихову досљедну примјену.

Неопходно је развити и успоставити интегрисани информациони систем којим ће бити омогућени континуирано праћење и анализа стања система јавног водоснабдијевања, што ће допринијети транспарентности, бољој контроли и унапређивању управљања. Треба успоставити јасне механизме координације и размјене података између министарства, Јавне установе „Воде Српске“, јединица локалне самоуправе, комуналних предузећа и Републичке управе за инспекцијске послове, како би се отклонила присутна недосљедност у спровођењу прописа и стратешких циљева. Потребно је ускладити кадровске капацитете надлежног министарства са његовом улогом, како би се омогућило ефикасно провођење реформи сектора водних услуга.

У циљу ефикасног функционисања система јавног водоснабдијевања, потребно је да Јавна установа „Воде Српске“:

5.3. Успостави континуирано и свеобухватно праћење статуса водних тијела површинских и подземних вода.

У сарадњи са Министарством пољопривреде, шумарства и водопривреде и Фондом за заштиту животне средине и енергетску ефикасност, потребно је обезбиједити стабилно финансирање и унаприједити планирање јавних набавки за услуге мониторинга како би се обезбиједили континуитет, потпуност и правовременост узорковања и анализа површинских и подземних вода током цијеле године. Неопходно је проширити мрежу мониторинга на сва значајнија водна тијела, успоставити потпуну фреквенцију узорковања свих обавезних елемената квалитета воде прописаних регулативом и прихваћеним стандардима Европске уније, како би се омогућила поуздана и потпуна процјена статуса свих водних тијела површинских и подземних вода.

Потребно је ускладити издавање водних дозвола са стварним испуњењем свих прописаних услова, укључујући постојање важећег програма санитарне заштите и донесених одлука јединица локалне самоуправе.

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

5.4. Унаприједи управљачке механизме у пружању водних услуга.

Потребно је спровести управљачке реформе усмјерене на јачање оперативне независности и одговорности комуналних предузећа, укључујући увођење савремених пословних принципа и анализа учинка. Такође, потребно је успоставити потпуно поштивање прописаних начела управљања водним услугама као што су: поврат свих трошкова, корисник плаћа, вода није роба и рационално коришћење воде. Осим тога, нужно је отклонити и присутне недоследности у спровођењу прописа везаних за пружање водних услуга.

Треба извршити потпуни попис, евидентирање и процјену вриједности укупне водоводне инфраструктуре, са посебним акцентом на прикључне водове, закључити уговоре о пружању водних услуга и преносу имовине на управљање, како би се створиле претпоставке за правилан обрачун амортизације и планску обнову водоводне инфраструктуре. У циљу провођења наведеног треба обезбиједити добијање употребних дозвола за све објекте водоводне инфраструктуре. Такође, потребно је преиспитати активности на преносу сталне имовине у власништво комуналних предузећа као и начину њеног евидентирања у пословне књиге јединице локалне самоуправе а у складу са Законом о комуналним дјелатностима и Законом о водама.

Неопходно је постићи усклађеност између стратешких докумената јединица локалне самоуправе и дугорочних инвестиционих планова комуналних предузећа, обезбјеђујући адекватне изворе средстава за обнову мреже, увођење савремених технологија и јачање капацитета. У сарадњи са комуналним предузећем треба извршити анализе техничког стања водозахвата и приступити изради плана санације и модернизације капацитета, укључујући бушотине, резервоаре, каптаже, хлорне станице и др.

5.5. Успоставе и развију механизме управљања свим ризицима код пружања водних услуга.

Потребно је израдити недостајуће програме санитарне заштите и донијети одлуке о заштити свих коришћених изворишта воде за пиће, а прописане мјере заштите у потпуности имплементирати. Нужно је, у сарадњи са комуналним предузећима, интензивирати активности потребне за добијање водних дозвола за све водозахвате, чиме ће се отклонити присутни ризици и осигурати усклађеност са прописима.

Неопходно је планирати и обезбиједити финансијске изворе за повећање покривености становништва јавним водоснабдијевањем, те увести обавезу праћења и ажурирања података о покривености становништва водоводном мрежом. Потребно је имплементирати јединствене стандарде за квалитет услуге водоснабдијевања, те директне и ефективне механизме комуникације са корисницима услуга.

У сарадњи са комуналним предузећима потребно је израдити и усвојити планове заштите и спасавања од елементарних непогода и друге несреће, те спроводити обуке за руководиоце и особље управе и комуналног предузећа, ради ефикасног отклањања/смањења ризика у систему јавног водоснабдијевања.

У циљу ефикасног функционисања система јавног водоснабдијевања, потребно је да комунална предузећа:

5.6. Предузму неопходне активности у циљу ефикасног управљања системом јавног водоснабдијевања.

Потребно је да наведени управљачи, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и другим субјектима система јавног водоснабдијевања, проводе неопходне активности ради ефикасног функционисања наведеног система и то да:

- Предузму активности за добијање водних дозвола за све водозахвате и имплементацију усвојених мјера заштите изворишта у зонама непосредне заштите, као и да обезбиједи адекватну заштиту и контролу приступа свим извориштима и резервоарима у циљу смањења ризика од намјерног или случајног загађења;
- Успоставе систем континуираног мјерења количине захваћене и произведене воде на свим водозахватима, у складу са важећим прописима, те да врше контроле и потребне корекције приликом фактурисања и обрачуна водне накнаде, укључујући усклађивање са принципом „корисник плаћа“;
- Унаприједи технолошке процесе коагулације и дезинфекције воде, уз увођење редовне интерне контроле, како би се спријечила прекорачења дозвољених концентрација резидуалног алуминијума и других нуспроизвода третмана воде, као и да у сарадњи са Институтом за јавно здравство Републике Српске усагласе и спроводе планове контроле квалитета воде у складу са минималним прописаним обимом и фреквенцијом, обухватајући све типове система, посебно сеоске водоводе. Потребно је да планирају и редовно проводе радиолошке прегледе воде на водозахватима;
- Изврше попис, евидентирање и процјену вриједности водоводне инфраструктуре како би се створиле претпоставке за правилан обрачун амортизације и планску обнову мреже. Средства у висини амортизације треба користити искључиво за обнову, замену и развој водоводне инфраструктуре. Потребно је да донесу дугорочни план обнове водоводне мреже, заснован на стању инфраструктуре, који ће јасно дефинисати приоритете и изворе финансирања, с посебним акцентом на смањењу неприходоване воде и повећању поузданости система;
- Обезбиједи даљи развој Географског информационог система како би се осигурала поузданост и потпуност података, те убрзала интеграција наведеног система са другим системима и обрачунским модулима, што би допринијело свеобухватном управљању мрежом, моделирању и анализама у реалном времену;
- У сарадњи са локалном управом донесу програм смањења неприходоване воде (губитака на мрежи), који ће обезбиједити њихову подршку и осигурати координацију свих актера. Такође, потребно је да успоставе јасне механизме финансирања, мјерљиве циљеве, редовно праћење напретка и обезбиједи

управљачке одговорности, као и да уведу стандардизовану методологију за годишње билансирање неприходоване воде, обезбеђујући да се подаци заснивају на верификованим мјерењима и реалним процјенама;

- Интензивирају активности на закључивању уговора о пружању водних услуга са свим корисницима како би се успоставио јасан и транспарентан пословни однос. Потребно је да континуирано развијају систем комуникације са корисницима услуга, те да ојачају интерне процесе и процедуре за ефикасно наплаћивање потраживања и досљедну примјену уговорених мјера, у складу са законском регулативом;
- Спроведу реструктурирање и оптимизацију оперативних трошкова, посебно трошкова рада, кроз анализу оправданости броја запослених и увођење показатеља продуктивности, ради смањења удјела трошкова зарада у укупним расходима, те да развију програм рационализације потрошње енергије који ће између осталог обухватити замјену неефикасне пумпне опреме и оптимизацију рада пумпних станица.

Вођа ревизорског тима

Момир Црњак, с.р.

Члан ревизорског тима

Рајко Врањеш, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

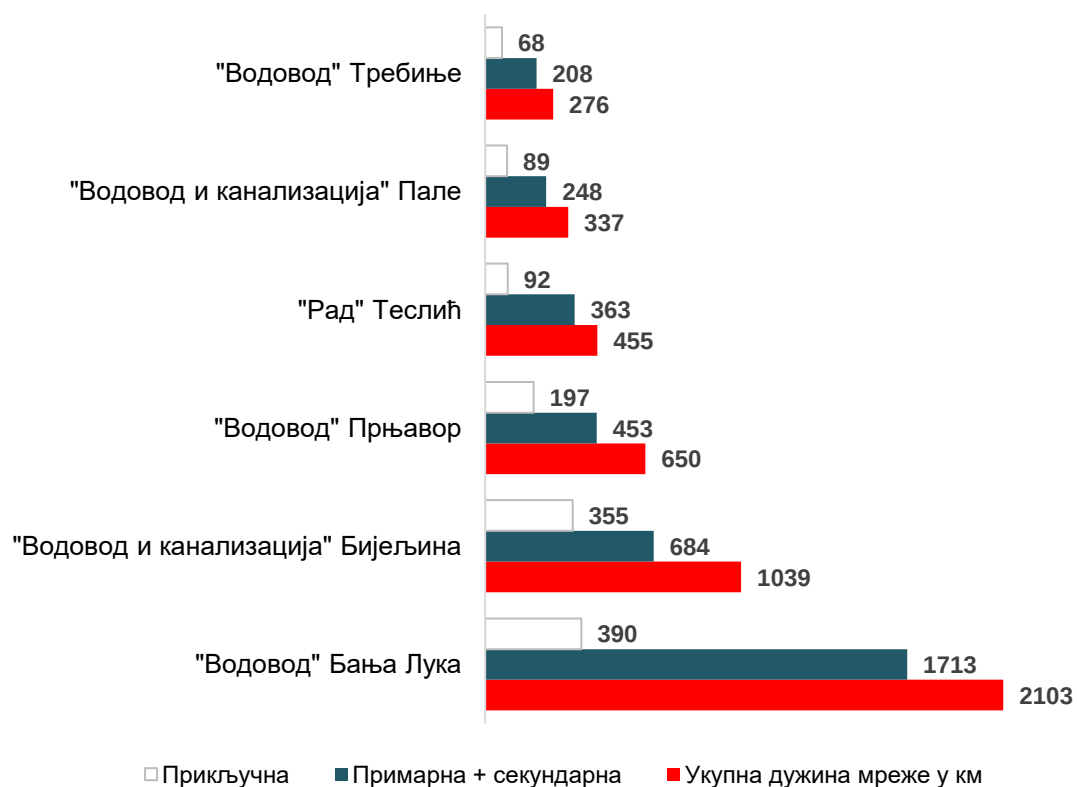
Прилог број 1

Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске
2. Агенда Уједињених нација за одрживи развој до 2030. године
3. Резолуција Уједињених нација о људском праву на воду, бр. 64/292
4. Директива 2000/60/ЕЗ о успостављању оквира за дјеловање Заједнице у подручју водне политике
5. Смјернице за обезбјеђење квалитета воде за пиће, Свјетска здравствена организација (четврто издање)
6. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08)
7. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23)
8. Закон о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Српске, број 97/16, 36/19 и 61/21)
9. Закон о водама (Службени гласник Републике Српске, број 50/6, 92/09, 121/12 и 74/17)
10. Закон о комуналним дјелатностима (Службени гласник Републике Српске, број 124/11 и 100/17)
11. Закон о храни (Службени гласник Републике Српске, број 19/17)
12. Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама (Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17, 111/21)
13. Закон о заштити животне средине (Службени гласник Републике Српске, број 71/12, 79/15, 70/20)
14. Закон о геолошким истраживањима (Службени гласник Републике Српске, број 64/22, 63/22)
15. Стратегија интегралног управљања водама 2015–2024. године
16. Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године
17. План управљања Обласним ријечним сливом (дистриктом) ријеке Саве 2018–2021. године
18. План управљања Обласним ријечним сливом (дистриктом) ријеке Требишњице 2018–2021. године
19. Уредба о класификацији вода и категоризацији водотока (Службени гласник Републике Српске, број 42/01)
20. Уредба о начину учешћа јавности у управљању водама (Службени гласник Републике Српске, број 35/07)
21. Уредба о начину, поступку, роковима обрачунавања, плаћању и одгађању плаћања посебних водних накнада (Службени гласник Републике Српске, број 7/14)
22. Правилник о здравственој исправности воде намијењене за људску потрошњу (Службени гласник Републике Српске број 88/17, 93/23, 96/24)

23. Правилник о водоправним актима (Службени гласник Републике Српске број 54/25)
24. Правилник о мјерама заштите, начину одређивања, одржавања и обиљежавања зона санитарне заштите (Службени гласник Републике Српске, број 76/16)
25. Правилник о примјени годишњих амортизационих стопа за буџетске кориснике (Службени гласник Републике Српске, број 110/16)
26. Правилник о врстама мјерила за која је поребна верификација (Службени гласник Републике Српске, број 98/23)
27. Правилник о овлашћеној испитној и службеној лабораторији за анализу хране и хране за животиње (Службени гласник Републике Српске, број 3/23)
28. Правилник о условима које морају да испуњавају водопривредне лабораторије као правна лица или у оквиру правних лица које врше одређену врсту испитивања квалитета површинских, подземних и отпадних вода (Службени гласник Републике Српске, број 44/01)
29. Одлука о стопама посебних водних накнада (Службени гласник Републике Српске, број 53/11, 116/20)
30. Преглед значајних питања управљање водама за Обласни ријечни слив (дистрикт) ријек Саве Републике Српске, Јавна установа „Воде Српске“ 2021. године
31. Оквир за управљање животном средином и друштвено управљање за Републику Српску (Пројекат модернизације водних услуга у БиХ, 2020)
32. Резолуција Европског парламента о праћењу европске грађанске иницијативе Right2Water, септембар 2015. године
33. Базе података и евиденције од значаја за управљање СЈВ у КП
34. Позитивно-правни прописи донешени од стране ЈЛС
35. Интерни акти упутства, методологије од стране КП
36. Финансијски план и извјештај о извршењу КП
37. Буџети и извјештаји о извршењу буџета ЈЛС
38. Стратегије, прописи и пракса држава у окружењу и ЕУ у области управљања СЈВ
39. Стручна литература, научни радови, студије, публикације и истраживања на тему одговорног и успјешног управљања СЈВ

Прилог број 2 – Дужина водоводне мреже



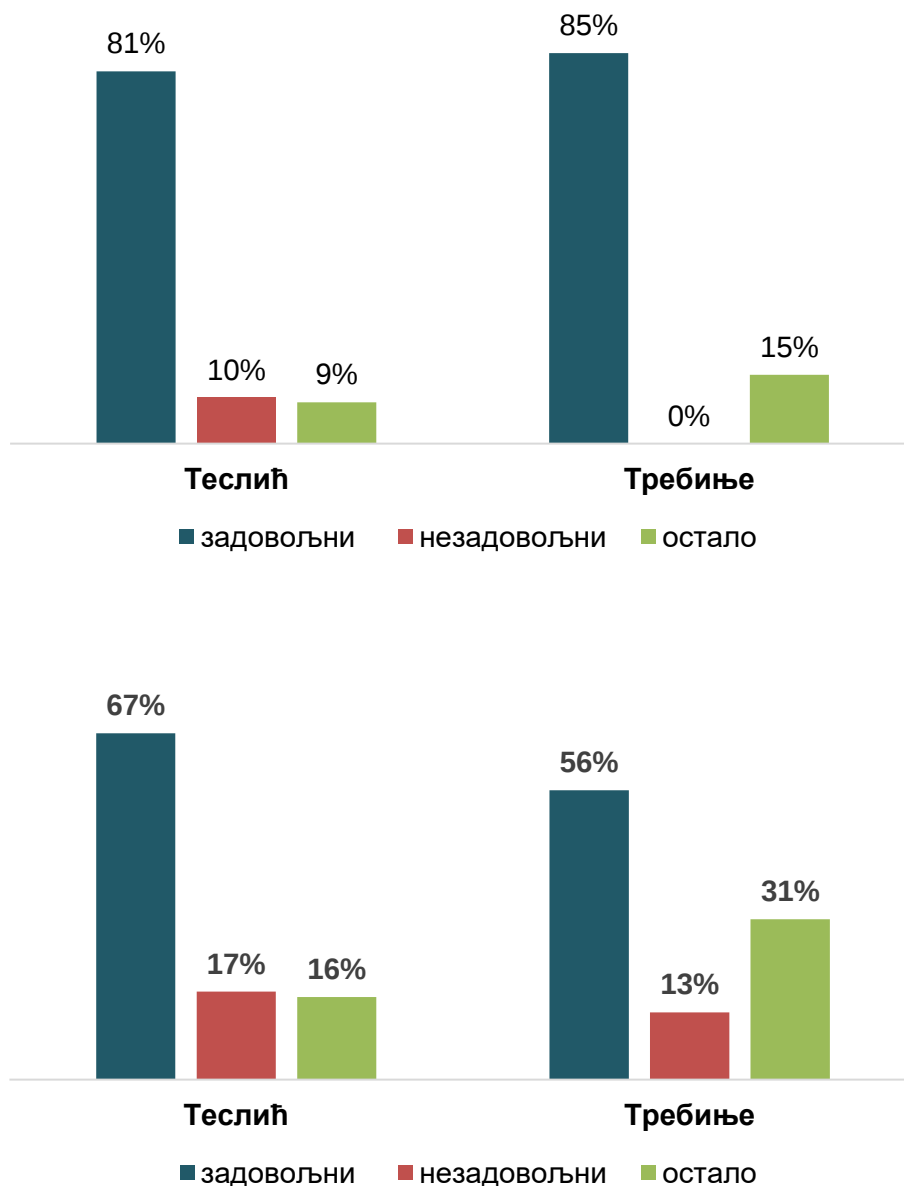
Извор: Упитник и пословна евиденција из ЈП

Прилог број 3 – Разуђеност водоводне мреже



Извор: Упитник и пословна евиденција из ЈП

Прилог број 4 – Резултати проведених анкета



Извор: Резултати проведеног анкетног истраживања о степену задовољства грађана јавним услугама у ЈЛС

Прилог број 5 – Путне комуникације до водозавхвата Повелич



Извор: Ревизорски тим обилазак терена извориште „Повелич“ Прњавор

Прилог број 6 – Зачепљене цијеви транспортног цјевовода (каменац)



Извор: Документација КП

Прилог број 7 – Незаштићена каптажа Добрња - Кола, неконтролисана сјеча шуме уз извориште



Извор: Ревизорски тим обилазак терена извориште „Добрња–Кола“ Бања Лука

Прилог број 8 – Основни прегледи воде за пиће у сеоским СЈВ 2021–2024. године

Назив система	Узорковано	2021	2022	2023	2024
Бања Лука - Црно врело	укупно	45	60	60	72
	неисправно	3	0	0	0
	МБ	0	0	0	0
Пале - Мокро	укупно	72	72	72	72
	неисправно	6	3	3	1
	МБ	0	0	0	0
Требиње - Ластва	укупно	24	24	23	23
	неисправно	1	0	1	0
	МБ	0	0	0	0
Бања Лука - Суботица	укупно	72	66	60	60
	неисправно	0	0	1	0
	МБ	0	0	1	0
Бања Лука - Гашића врело	укупно	12	11	12	12
	неисправно	2	0	2	0
	МБ	0	0	0	0
Пале - Подграб	укупно	72	72	72	72
	неисправно	12	4	8	2
	МБ	0	1	2	0
Бања Лука - Бањица	укупно	12	12	12	11
	неисправно	3	1	3	0
	МБ	1	0	0	0
Бања Лука - Бочац	укупно	12	11	12	11
	неисправно	4	1	0	0
	МБ	2	0	0	0
Бања Лука - Бронзани Мајдан-Мелина	укупно	12	12	12	12
	неисправно	5	5	8	1
	МБ	5	5	6	0
Бања Лука - Лушчице- Верићи	укупно	11	11	12	14
	неисправно	4	7	8	10
	МБ	3	6	5	9
Бања Лука - Поткозарје - Сиговац	укупно	11	11	12	12
	неисправно	8	6	9	6
	МБ	8	6	9	6
Бања Лука - Стратинска	укупно	12	12	10	0
	неисправно	11	12	10	0
	МБ	0	12	10	0
Требиње - Ушће	укупно	-	-	-	10
	неисправно	-	-	-	1
	МБ	-	-	-	1
Бања Лука - Конотари - Зеленци	укупно	-	-	-	-
	неисправно	-	-	-	-
	МБ	-	-	-	-

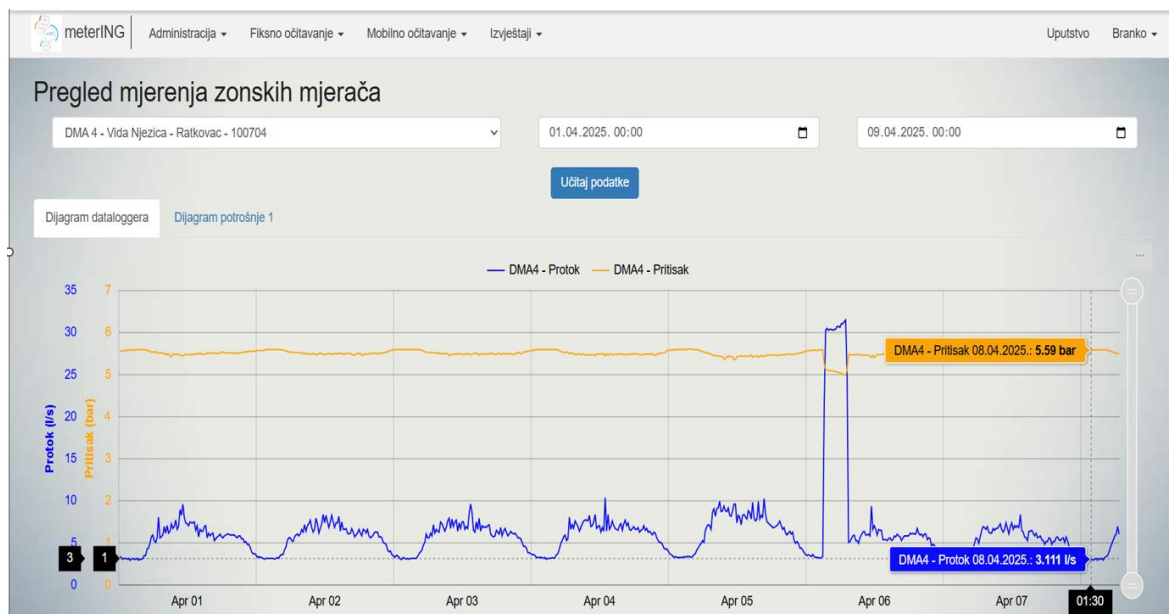
Извор: Документација о здравственој исправности воде за људску употребу

Прилог број 9 – Дојава о уоченом цурењу на мрежи од стране корисника услуге путем мобилног телефона



Извор: Документација КП

Прилог број 10 – Фотографија апликације за праћење протока воде у DMA зонама



Извор: Електронска архива из КП

Прилог број 11 – Фотографија неовлаштене потрошње воде



Извор: Фотографија ревизорског тима

Прилог број 12 – Цијене воде за људску употребу у општини Пале



Извор: Упитник и пословна евиденција из ЈП