



**Projekat "Voda za sve"**

## **Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine:**

# **KLJUČNA PITANJA I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA**



**UDRUŽENJE  
"AQUASAN  
mreža u BiH"**

Ovaj Projekt finansira  
Evropska unija

---

# Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine: **ključna pitanja i preporuke za poboljšanja**

---

**Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima  
Bosne i Hercegovine: ključna pitanja i  
preporuke za poboljšanja**

**Autori:**

Snežana Mišić Mihajlović, Emir Mureškić,  
Jasmin Pehadžić, Slavica Rokvić, Milan Smiljanić

**Urednik**

Dalibor Đerić

**Recenzent**

Prof. dr Branko Vučijak

**Statistička obrada podataka:**

Zoran Petrović, Srđan Puhalo

**Lektor**

Stipo Kljajić, profesor

**Dizajn i stampa**

Damirdesign & Co, Bihać

**Izdavač**

Centar za menadžment, razvoj i  
planiranje – MDP Inicijative Doboј

Godina izdavanja 2017

Tiraž: 350

Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije.  
Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra  
za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative i ni  
u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije.  
Publikacija je izdata u okviru projekta "Voda za sve", koji  
finansira Evropska unija, a provode Centar za menadž-  
ment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative iz Doboјa i  
Udruženje za oblasti voda i zaštite okoliša,  
„Aquasan mreža u BiH“ iz Bihaća

## Sadržaj

---

Skraćenice i akronimi .....	6
Sažetak .....	9
Predgovor .....	17
1. Uvod.....	19
2. Metodologija .....	27
3. Formalno-pravni okvir za funkcionisanje lokalnih vodovodnih sistema.....	33
3.1. Pravni okvir .....	33
3.1.1. Državni nivo – Bosna i Hercegovina.....	33
3.1.2. Entitetski nivo – Republika Srpska.....	33
3.1.3 Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine .....	37
3.1.4. Brčko distrikt.....	38
3.1.5. Kantonalni nivo u Federaciji Bosne i Hercegovine .....	38
3.1.6. Lokalni nivo – jedinice lokalne samouprave .....	44
3.1.7. Zaključna razmatranja o pravnom okviru za regulisanje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema u Bosni i Hercegovini.....	47
3.2. Strateško-planski okvir.....	54
3.2.1. Pregled strateško-planske dokumentacije po nivoima uprave.....	54
3.2.2. Zaključna razmatranja o strateško-planskom okviru za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema u Bosni i Hercegovini.....	56
3.3. Institucionalni okvir .....	57
3.3.1. Pregled relevantnih institucija po nivoima uprave.....	57
3.3.2. Zaključna razmatranja o institucionalnom okviru za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema u Bosni i Hercegovini.....	62
4. Problemi i izazovi u funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema.....	65
4.1. Praksa JLS u oblasti vodosnabdijevanja u ruralnim područjima .....	67
4.1.1. Vlasništvo.....	67
4.1.2. Upravljanje i održavanje .....	69
4.1.3. Planski pristup JLS razvijanju usluga vodosnabdijevanja.....	70
4.1.4. Pružanje podrške operaterima lokalnih vodovodnih sistema .....	71
4.2. Rad operatera lokalnih vodovodnih sistema.....	74
4.2.1. Struktura pravnog statusa operatera .....	74
4.2.2. Ugovori za pružanje usluga vodosnabdijevanja.....	74
4.2.3. Obaveza izvještavanja.....	75
4.2.4. Planski pristup u radu operatera .....	76
4.2.5. Finansijsko upravljanje .....	76
4.2.6. Pouzdanost usluge vodosnabdijevanja .....	80
4.2.7. Kontrola kvaliteta vode .....	81
4.3. Zadovoljstvo građana kvalitetom usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima.....	84
4.3.1. Pristupačnost usluga vodosnabdijevanja .....	84
4.3.2. Pouzdanost usluga vodosnabdijevanja .....	84
4.3.3. Kvalitet vode .....	85
4.3.4. Opšta ocjena zadovoljstva građana .....	87
4.4. Zaključna razmatranja o problemima i izazovima funkcionisanja lokalnih vodovodnih sistema u praksi.....	88
5. Zaključci .....	91
6. Preporuke za poboljšanja .....	97
Literatura .....	105

## Skraćenice i akronimi

<b>BiH</b>	Bosna i Hercegovina
<b>BD</b>	Brčko distrikt
<b>BPK</b>	Bosansko-podrinjski kanton
<b>EIDHR</b>	Evropski instrument za ljudska prava i demokratiju (engl. European Instrument for Human Rights and Democracy)
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>FBiH</b>	Federacija Bosne i Hercegovine
<b>HNK</b>	Hercegovačko-neretvanski kanton
<b>ILDP</b>	Projekat integriranog lokalnog razvoja (zajednička inicijativa Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP))
<b>JKP</b>	Javno komunalno preduzeće
<b>JLS</b>	Jedinica lokalne samouprave
<b>JMP</b>	Zajednički program za praćenje vodosnabdijevanja i sanitacije (engl. Joint Monitoring Programme)
<b>K10</b>	Kanton 10 (Livanjski kanton)
<b>KS</b>	Kanton Sarajevo
<b>MiPro</b>	Metodologija za integrirano planiranje lokalnog razvoja u BiH
<b>MZ</b>	Mjesna zajednica

<b>PK</b>	Posavski kanton
<b>RS</b>	Republika Srpska
<b>LVS</b>	Lokalni vodovodni sistem
<b>SBK</b>	Srednjobosanski kanton
<b>SDG</b>	Cilj održivog razvoja (engl. Sustainable Development Goal)
<b>TK</b>	Tuzlanski kanton
<b>USK</b>	Unsko-sanski kanton
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije
<b>UNDP</b>	Razvojni program Ujedinjenih nacija
<b>UNICEF</b>	Fond za djecu Ujedinjenih nacija (engl. United Nations International Children's Emergency Fund)
<b>VS</b>	Vodovodni sistem
<b>ZDK</b>	Zeničko-dobojski kanton
<b>ZHK</b>	Zapadnohercegovački kanton
<b>WB</b>	Svjetska banka (engl. World Bank)



Pravo na vodu proizlazi iz prava „*svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odjeću i smještaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života*“ koje je propisano Međunarodnim pakтом o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Pravo na vodu podrazumijeva raspoloživost vode u skladu sa standardima vode za piće, prihvatljivu cijenu za usluge vodosnabdijevanja, jednak pristup za sve građane, kao i organizovanje vodosnabdijevanja na način koji je prihvatljiv za određenu kulturu.

## Sažetak

U ruralnim područjima Bosne i Hercegovine nisu uspostavljeni adekvatni sistemi za operativno upravljanje i kontrolu kvaliteta usluge vodosnabdijevanja te je ostvarenje prava na vodu za građane ruralnih područja upitno. Prema podacima iz entitetskih strategija upravljanja vodama, oko 40% stanovništva Bosne i Hercegovine oslanja se na seoske sisteme vodosnabdijevanja, kao što su vlastiti bunari, vrela ili izvori površinskih voda. Ti sistemi najčešće nemaju osiguran redovan stručni nadzor, pa se u praksi nailazi na mnoge probleme:

- **Dvije trećine lokalnih vodovodnih sistema funkcionišu na neformalan način**, bez potrebne dokumentacije i dozvola, što predstavlja problem za rješavanje pravnih pitanja i adekvatno finansijsko upravljanje.
- **U 40% slučajeva operateri lokalnih vodovodnih sistema upravljaju bez ugovora o pružanju usluga**, što znači: nepotpuno izvještavanje, neredovno ispitivanje kvaliteta isporučene vode, nepostojanje obaveze operatera da pravi poslovne planove, neadekvatne procedure određivanja i odobravanja cijene vode i slično.
- **Paušalni sistem naplate je jedan od uzroka neracionalnog korištenje vode**. Od sedam analiziranih slučajeva koji nemaju dovoljno vode u najsušnjem periodu godine, njih pet potrošnju obračunavaju paušalno. Nestašice vode zbog neracionalnog korištenja rjeđe se javljaju u sistemima gdje se plaćanje vrši prema količini potrošene vode.
- **31% jedinica lokalne samouprave nije usvojilo odluke kojima regulišu rad lokalnih vodovodnih sistema**, iako im je dodijeljena zakonska nadležnost za uređenje komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja.
- **Korisnici i operateri lokalnih vodovodnih sistema, pa čak i zaposleni u organima lokalne samouprave, nisu dovoljno upoznati s važećim propisima** koji se odnose na vlasništvo i upravljanje vodovodnim sistemima, ili ih pak tumače na različite načine. Predstavnici 16 od 20 analiziranih jedinica lokalne samouprave istakli su da se najveće prepreke za poboljšanje vodosnabdijevanja u selima odnose na nejasan pravni okvir ili neriješena pravna pitanja u lokalnim vodovodnim sistemima.
- **Predstavnici vlasti nemaju proaktivn odnos prema realizaciji strateških ciljeva za poboljšanje vodosnabdijevanja u selima**. Izgradnju vodovodnih sistema u selima u 84% slučajeva iniciraju grupe građana ili strukture mjesne zajednice.

Ulogu operatera vrše sljedeće strukture: javna komunalna preduzeća, tijela javne uprave, privatna preduzeća, mjesne zajednice i udruženja građana. Analiza različitih aspekata poslovanja po vrstama operatera pokazuje da nijedan operater ne bilježi uspješnost u svim aspektima:

- **Javna komunalna preduzeća** imaju najveći kapacitet za pružanje usluga u domenu planskog pristupa i kontrole kvaliteta vode, ali najinertnije reaguju u slučaju kvarova i redukcije vode su najduže u ovim sistemima.
- **Tijela javne uprave** rijetko upravljaju vodovodnim sistemima, a korisnici ovih sistema izrazili su najveći nivo zadovoljstva pristupačnošću i pouzdanosti usluga.
- **Privatna preduzeća** rijetko upravljaju vodovodnim sistemima. Privatna preduzeća imaju kapacitet za redovno izvještavanje, brze popravke i redovno ispitivanje kvaliteta vode, ali imaju najveću cijenu priključka i cijenu vode.
- **Mjesne zajednice i grupe građana** neradovno rade operativne izvještaje i kontrole kvaliteta vode. Međutim, građani su zadovoljni količinom i kvalitetom vode. Uz precizno regulisanje suvlasničkih odnosa i ugovora za pružanje usluga korisnicima, ove strukture imaju potencijal za pružanje usluge u skladu sa propisanim standardima.

#### **Institucionalni kapaciteti nisu dovoljno razvijeni za dosljednu primjenu važećih zakona i realizaciju strateških ciljeva:**

- Planiranje namjenskih sredstava za finansiranje projekata vodosnabdijevanja u ruralnim područjima na entitetskom nivou uprave ne radi se sistatski i uglavnom se prepusta nižim nivoima uprave (jedinicama lokalne samouprave i kantonima) i korisnicima da iniciraju izgradnju i izdvajaju sredstva za vodovode. U toku 2015. godine ukupna sredstva uložena u projekte vodosnabdijevanja i sanitacije u 20 analiziranih jedinica lokalne samouprave bila su oko 3,4 miliona konvertibilnih maraka. Najveće učešće u finansiranju odnosi se na kreditne institucije (43%) i međunarodne donektore (28%).

- Nijedno tijelo uprave nema formalni mandat za pružanje savjetodavne ili tehničke pomoći predstavnicima lokalnih organa uprave ili operaterima vodovodnih sistema. Međutim, predstavnici jedinica lokalne samouprave pružaju podršku operaterima i korisnicima ukoliko to oni zahtijevaju.
- U 14 od 20 analiziranih slučajeva, u posljednjih pet godina, registrovani su nesporazumi vezani za neracionalno korištenje vode, naplatu i druga pitanja upravljanja, u čijem su rješavanju posređovali organi lokalne samouprave.
- U 18 od 20 analiziranih slučajeva, u posljednje dvije godine, organi lokalne samouprave pružili su finansijsku pomoć, pravno savjetovanje ili tehničku podršku za projektovanje sistema.
- **Ne postoji adekvatna informaciona i planska osnova za realizaciju strateških ciljeva i dosljednu primjenu propisa.** Nijedna institucija nema formalnu nadležnost, niti se u praksi bavi prikupljanjem podataka o lokalnim vodovodnim sistemima. Oko 30% jedinica lokalne samouprave izjavljuje da nema nikakve podatke o lokalnim vodovodnim sistemima.



## Preporuke za intenzivniji razvoj i unapređenje usluga vodosnabdijevanja na selima u Bosni i Hercegovini

### (1) Kreirati stimulativan zakonodavno-pravni okvir na svim nivoima vlasti za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema

Nova rješenja u zakonodavno-pravnom okviru treba da se donesu uz poštivanje načela operativne efikasnosti, koji podrazumijeva optimalno upravljanje stalnim sredstvima, minimiziranje gubitaka u mreži, minimalan broj zaposlenika koji je dovoljan za implementaciju svih operativnih aktivnosti i druge mjere.

**Entitetski nivo – Republika Srpska:** U Zakonu o vodama Republike Srpske preporučuje se detaljnija razrada načela „povrat troškova”, „korisnik plaća” i „zagadivač plaća” iz EU Direktiva, čime bi se stvorila osnova za definisanje smjernica za jedinice lokalne samouprave za utvrđivanje visine cijene vode.

Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske neophodno je dopuniti i uskladiti sa Zakonom o vodama Republike Srpske na način da se vodosnabdijevanje detaljnije razradi, ugrađujući modalitete javnog vodosnabdijevanja putem centralnog i lokalnog vodovoda, vodeći računa o modalitetima vlasništva, te generalno uređujući način na koji jedinica lokalne samouprave može obezbijediti funkcionisanje ove komunalne djelatnosti kao jedinstvenog sistema za koji je odgovorna.

**Entitetski nivo – Federacija Bosne I Hercegovine:** U odredbama Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine načela Okvirne direktive o vodama Evropske unije nisu adekvatno adresirane i trebalo bi ih adresirati izmjenama i dopunama Zakona.

U Zakonu o principima lokalne samouprave Federacije BiH poželjno je izvršiti promjene/dopune FBiH zakona, npr. na način da se u dotični zakon ugradi odredba kojom bi se utvrđila nadležnost jedinica lokalne samouprave u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema.

**Brčko distrikt:** Ovdje je potrebno izvršiti izmjene i dopune Zakona o komunalnim djelatnostima na način da se definišu detaljnije obaveze i odgovornosti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u osiguravanju uslova za organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnost vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema.

**Kantonalni nivo u Federaciji Bosne I Hercegovine:** Neophodno je uskladiti odredbe kantonalnih zakona o vodama i kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima sa federalnim Zakonom o vodama.

U zakonima o lokalnoj samoupravi poželjno je izvršiti promjene i dopune zakona na način da se, recimo, u zakone ugradi odredba kojom bi se utvrđila nadležnost jedinica lokalne samouprave u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema.

**Zakoni o komunalnim djelatnostima na svim nivoima** trebali bi propisati sadržaj odluke koju donose jedinice lokalne samouprave, a koja se odnosi na lokalne vodovodne sisteme kako bi odluke imale obavezna poglavla i odredbe. Na taj način obezbijedila bi se jednoobraznost odluka o pitanju sadržaja, a odlukama bi se obradila sva ključna pitanja za rad lokalnih vodovodnih sistema. Izmjenama Zakona o komunalnim djelatnostima trebalo bi uvesti i obavezu strateškog i operativnog planiranja jedinica lokalne samouprave u komunalnoj djelatnosti vodosnabdijevanja, kao i obavezu poslovног planiranja pravnih subjekata kojima se povjerava obavljanje ove djelatnosti.

**Lokalni nivo:** Sve jedinice lokalne samouprave bi donošenjem posebne odluke trebale definisati opšte uslove i načine izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema.

### (2) Unaprijediti strateško-planski okvir na svim nivoima

- Institucije (posebno jedinice lokalne samouprave) koje nemaju strateške planove treba da razviju strateške dokumente s ciljevima za oblast vodosnabdijevanja, bez ograničavanja na uže urbano područje.
- Sve institucije koje imaju strateške dokumente u redovnim vremenskim intervalima (npr. svakih 5–7 godina) treba da revidiraju strateške ciljeve i definišu ciljne vrijednosti za poboljšanja u oblasti vodosnabdijevanja koja će uključiti i lokalne vodovodne sisteme.
- Za realizaciju strateških ciljeva neophodno je da institucije razviju godišnje operativne planove i uspostave sisteme za praćenje stepena realizacije strategija.

### (3) Unaprijediti institucionalne kapacitete za ispunjavanje strateških ciljeva i važećih propisa

Preporuke za ministarstva i agencije na entitetskom i kantonalnom nivou:

- u resornim ministarstvima ili agencijama na višim nivoima vlasti uspostaviti funkciju pružanja savjetodavne i tehničke podrške jedinicama lokalne samouprave i operaterima lokalnih vodovodnih sistema;
- u odlukama o načinu raspodjele sredstava vodnih naknada propisati visinu sredstava namijenjenih isključivo za finansiranje projekata vodosnabdijevanja iz strateških dokumenata;
- odrediti tijela koja će definisati set standardnih indikatora o funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema, a pratiće ih organi JLS i raditi na objedinjavanju prikupljenih podataka na nivou entiteta i kantona;
- uspostaviti sisteme za redovnu komunikaciju između institucija kako bi se omogućila razmjena iskustava i zajedničko učenje o efektivnim pristupima za poboljšanje vodosnabdijevanja;
- organizovati savjetovanja i obuke za predstavnike institucija na svim nivoima u vezi s tumačenjem zakona.

*Preporuke za jedinice lokalne samouprave*

- imenovati osobe, definisati funkcije i tijela unutar uprave sa specifičnim zaduženjima i rokovima za provođenje sljedećih aktivnosti;
- uspostaviti evidenciju o lokalnim vodovodnim sistemima – kreirati informacionu i plansku osnovu za praćenje realizacije strateških ciljeva i dosljedne primjene propisa;
- realno planirati finansijska sredstva iz budžeta ili drugih izvora koja su potrebna za realizaciju projekata vodosnabdijevanja iz operativnih planova;
- uspostaviti sisteme za razmjenu iskustava između jedinica lokalne samouprave i zajedničko učenje;
- organizovati obuku, savjetodavnu i tehničku podršku za predstavnike struktura koje upravljaju lokalnim vodovodnim sistemima (operatere) radi tumačenja propisa i pružanja podrške za rješavanje tekućih problema;

- osmislati i provoditi programe edukacije građana o upravljanju vodovodnim sistemima, racionalnom korištenju vode i mogućnostima učešća u odlučivanju o prioritetnim projektima;
- informisati građane o načinima učešća u procesima donošenja odluka, strategija i godišnjih operativnih planova kako bi građani mogli uticati na sadržaj ovih dokumenata i kandidovati prioritetne probleme za rješavanje.

*Preporuke za operatere lokalnih vodovodnih sistema*

- Javna komunalna preduzeća u ulozi operatera treba da tretiraju lokalne vodovode kao posebne sisteme i razviju posebne sisteme podrške: imenovati osobe ili jedinice odgovorne za sistem, sačiniti poslovne planove, urediti knjigovodstvo, te sisteme informisanja i komunikacije s građanima.
- Privatna preduzeća u ulozi operatera treba da uspostave ugovorni odnos o pružanju usluga s vlasnicima vodovodnih sistema da bi na transparentan način odlučivali o načinu pružanja usluga vodosnabdijevanja.
- Strukture mjesne zajednice, udruženja i grupe građana u ulozi vlasnika lokalnih vodovodnih sistema treba da legalizuju sisteme. Ukoliko se radi o grupi građana, potrebno je detaljno regulisati suvlasničke odnose i pravila raspolažanja vodovodnim sistemom.
- Potrebno je da vlasnici lokalnih vodovodnih sistema nakon legalizacije odluče o najboljem načinu upravljanja i održavanja sistema. Ukoliko se mjesne zajednice, udruženja i grupe građana odluče da delegiraju poslove upravljanja i održavanja pravnom ili fizičkom licu, treba da pažljivo odabiju lice koje je sposobno za vršenje komunalnih poslova i s tim licem sklope ugovor o pružanju usluga, kojim će detaljno propisati standarde i uslove pružanja usluga (poput pravila za priključenje novih korisnika, način određivanja cijene usluge i slično).

## Predgovor

Poštovani čitaoci,

Zadovoljstvo mi je da vam mogu predstaviti *Studiju o vodosnabdijevanju u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine: ključna pitanja i preporuke za poboljšanje* na kojoj je tim MDP Inicijativa aktivno radio u proteklih šest mjeseci. Studijom se obrađuje tema koja je izuzetno začajna za sve građane, a to je vodosnabdijevanje, s jasnim fokusom na ove usluge u ruralnim područjima.

Trenutnu situaciju u pogledu vodosnabdijevanja stanovnika u ruralnim područjima karakteriše odsustvo procedure za upravljanje i kontrolu kvaliteta usluga vodosnabdijevanja, otvarajući pritom prostor za sumnju u njihov kvalitet. Zbog toga je neophodno intenzivirati napore svih društvenih aktera kako bi se pristupilo rješavanju ovog problema i time obezbijedila potpuna primjena prava na vodu za sve građane.

Uvažavajući kompleksnost ove oblasti, predstavnici Centra za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative iz Doboja, u saradnji sa kolegama iz Aquasan mreže u Bosni i Hercegovini pokrenuli su zajednički projekat "Voda za sve" usmjeren ka aktualizaciji ove problematike. Da bismo bili u stanju da na odgovarajući način sagledamo situaciju u ovoj oblasti i kreiramo kvalitetne preporuke za unapređenje, proveli smo sveobuhvatno istraživanje o vodosnabdijevanju u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine, čiji su rezultati sadržani u Studiji koja je pred vama.

Cijeneći napore koje smo uložili u izradu Studije, iskreno se nadam da će nalaži sadržani u njoj omogućiti i olakšati kreiranje javnih politika donosiocima odluka ali i praktičarima u ovoj oblasti, stvarajući time okvir kojim će se usluge vodosnabdijevanja u Bosni i Hercegovini unaprijediti. Na kraju, takvim okruženjem želimo podstaći dostizanje prava na vodu, u potpunosti, za sve stanovnike Bosne i Hercegovine, što podrazumijeva *raspoloživost vode u skladu sa standardima vode za piće, prihvatljivu cijenu za usluge vodosnabdijevanja, jednak pristup za sve građane, kao i organizovanje vodosnabdijevanja na način koji je prihvatljiv za određenu kulturu*.

Dalibor Đerić  
MDP Inicijative



## 1. Uvod

U posljednjih dvadeset godina u Bosni i Hercegovini se bilježe sve bolji rezultati u sektoru vodosnabdijevanja. Povećan je broj stanovnika koji vodu za piće koriste iz vodovoda i iz poboljšanih izvora vode za piće. Prema podacima Zajedničkog programa za praćenje vodosnabdijevanja i sanitacije (JMP)<sup>1</sup>, koji provode Svjetska zdravstvena organizacija i UNICEF, na kraju 2015. godine 87% ukupnog stanovništva u Bosni i Hercegovini koristilo je vodu iz vodovoda (što uključuje vodu u kući, dvorištu, na imanju, kod komšije, javne česme i hidranta), a preostalih 13% stanovništva poboljšane izvore vode za piće (bušeni bunar, zaštićeni bunar, zaštićeni izvor i kišnica<sup>2</sup>). Tabela 1 prikazuje trend povećanja udjela stanovništva Bosne i Hercegovine koje koristi vodu iz vodovoda sa 82% u 1995. na 87% u 2015. godini.

Tabela 1: Procjene o pokrivenosti stanovništva vrstama vodosnabdijevanja u Bosni i Hercegovini

Vrsta vodosnabdijevanja	Vodosnabdijevanje u Bosni i Hercegovini: Procjene o pokrivenosti stanovništva					
	Stanovništvo u urbanim sredinama (%)		Stanovništvo u ruralnim sredinama (%)		Ukupno (%)	
	1995.	2015.	1995.	2015.	1995.	2015.
Voda iz vodovoda	96	93 <sup>3</sup>	73	83	82	87
Poboljšani izvori vode za piće	3	7	23	17	15	13
Ostali izvori (bez poboljšanja) <sup>4</sup>	1	0	4	0	3	0
Korištenje površinske vode	0	0	0	0	0	0

(Izvor: Svjetska zdravstvena organizacija / UNICEF, JMP, 2015. [https://www.wssinfo.org/documents/?tx\\_displaycontroller\[type\]=country\\_files](https://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller[type]=country_files))

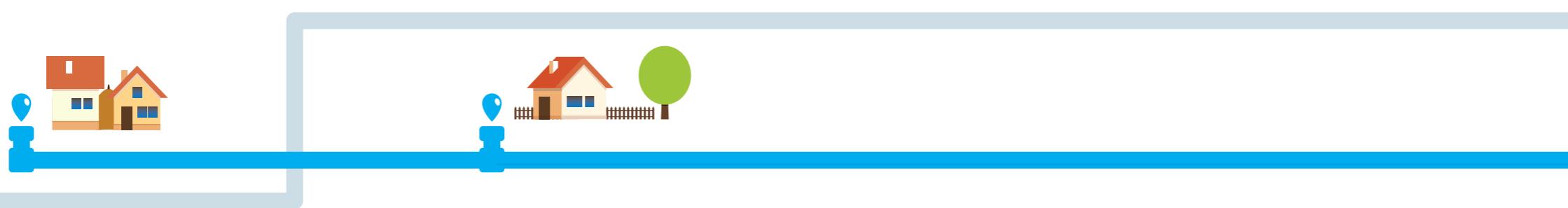
Međutim, to ne znači da svi stanovnici koriste vodu čiji kvalitet podliježe propisanim standardima vode za piće. Podaci o stanovništvu u ruralnim sredinama kojima raspolaže JMP (tabela 1) i dosadašnja istraživanja ukazuju na probleme s kvalitetom vodosnabdijevanja u ruralnim područjima (Svjetska banka, 2015). Prema podacima iz Strategije upravljanja vodama Federacije Bo-

<sup>1</sup> Engl. Joint Monitoring Programme.

<sup>2</sup> Flaširana voda se smatra poboljšanim izvorom vode samo ako je domaćinstvo koristi i za pranje ruku i kuhanje.

<sup>3</sup> Prepostavka je da se procenat stanovnika koji koriste vodu iz vodovoda u urbanim područjima smanjio u periodu 1995–2015, jer se intenzivirala urbanizacija, a vodovodna mreža ne pokriva cijelokupna urbana i suburbana područja. Paralelno s tim, ukupan broj stanovnika u zemlji se povećao (npr. nakon povratka izbjeglih lica iz inostranstva u BiH). Moguće je i da podatak JMP za 1995. nije dovoljno tačan, ili da je rađen drugačjom metodologijom nego u 2015.

<sup>4</sup> Procenat stanovnika koji koristi izvore vode bez poboljšanja smanjivo se po godinama, jer su stanovnici počeli koristiti poboljšane izvore vode za piće.



sne i Hercegovine, usvojene 2011, oko 60% stanovništva Federacije BiH je obuhvaćeno javnim vodovodima u kojima se redovno kontroliše kvalitet vode (u gradskim područjima je pokrivenost javnim vodovodnim sistemima 94% od ukupnog broja stanovnika, dok je u seoskim područjima pokrivenost znatno manja, oko 20%). Ostalo stanovništvo (oko 40%) svoje potrebe za vodom zadovoljava putem individualnih, grupnih ili lokalnih vodovoda za čiju nadležnost i upravljanje nisu zadužena javna komunalna preduzeća. Podaci iz Strategije integralnog upravljanja vodama Republike Srpske, usvojene 2016, govore o tome da je na vodovodne sisteme opštinskih centara priključeno 48% stanovnika, dok je 12% njih priključeno na vodovodne sisteme manjih zajednica, a 40% se snabdijeva vodom iz individualnih bunara ili izvora.

Stručni nadzor i redovno kontrolisanje kvaliteta vode za piće vrše se samo u centralnim (opštinskim, gradskim i kantonalnim) vodovodima. Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima je problematično – prisustvo bakterija i/ili hemikalija u vodi na izvoristima i u sistemima vodosnabdijevanja u selima zahtijeva različite tretmane za poboljšanje kvaliteta vode (Svjetska banka, 2015). Sa ovim problemom suočava se oko 40% ukupnog stanovništva Bosne i Hercegovine – stanovništvo u ruralnim područjima, koje nije pokriveno uslugama komunalnih preduzeća.

Iz navedenih podataka može se zaključiti da je stvarni izazov u oblasti vodosnabdijevanja u Bosni i Hercegovini u dostizanju adekvatnih standarda usluga vodosnabdijevanja za sve stanovnike, a ne u ispunjavanju bazičnih uslova za pristup stanovništva vodi za piće. Rješavanje ovog izazova podrazumijeva i pronalaženje novih pristupa i javnih politika, kao i realizaciju projekata za poboljšanje vodosnabdijevanja u ruralnim područjima. Da bi se prikupile informacije o stvarnom stanju, pokrenuto je istraživanje u okviru projekta "Voda za sve" koji finansira Evropska unija. Ciljevi istraživanja su:

- analizirati postojeći pravni okvir za upravljanje i održavanje vodovodnih sistema u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine;<sup>5</sup>
- identifikovati probleme u vezi sa upravljanjem vodovodnim sistemima;
- formulisati preporuke za poboljšanje kvaliteta usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine.

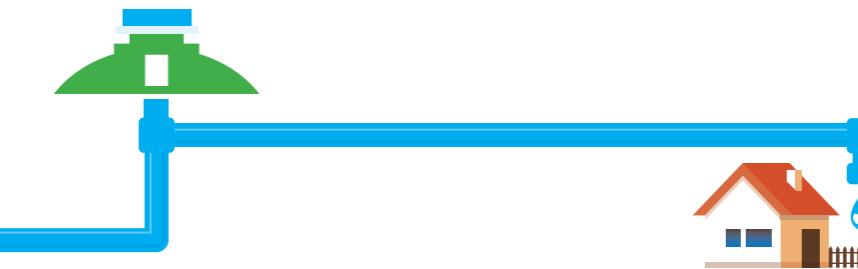
<sup>5</sup> Problematika sanitacije u uskoj je vezi s vodosnabdijevanjem, te se aspekti sanitacije planiraju adresirati u pojedinim segmentima istraživanja (studije slučaja).

U ovoj studiji predstavljeni su najvažniji rezultati istraživanja i adresirana ključna pitanja koja je potrebno riješiti da bi se obezbijedili adekvatni standardi usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima, uzimajući u obzir dva dominantna faktora u političkom kontekstu:

- **Proces evropskih integracija.** U sklopu zahtjeva Evropske unije u oblasti vodosnabdijevanja, njen ključni dokument je direktiva o vodi za piće (Direktiva 98/83/EC), koja se odnosi na kvalitet vode namijenjen ljudskoj upotrebi i definiše standarde vode za piće za zemlje članice Evropske unije. Direktiva je usvojena s ciljem da se zaštiti javno zdravlje od negativnih efekata kontaminacije vode namijenjene za ljudsku upotrebu. Direktiva se primjenjuje na sisteme kojima se snabdijeva više od 50 osoba ili koji crpe više od 10 m<sup>3</sup> vode dnevno. Zahtjevi ove direktive su ugrađeni u legislativu svih zemalja članica Evropske unije, dok zemlje koje su u procesu evropskih integracija, poput Bosne i Hercegovine, postepeno prilagođavaju pravne norme i usklađuju zahtjeve sa zahtjevima Evropske unije.
- **Program održivog razvoja do 2030. godine**<sup>6</sup> usvojile su države članice Ujedinjenih nacija na Samitu o održivom razvoju, održanom 25. septembra 2015. godine. Program sadrži 17 ciljeva održivog razvoja s namjerom iskorjenjivanja siromaštva, borbe protiv neravnopravnosti te nepravde i rješavanje pitanja klimatskih promjena do 2030. godine. Cilj održivog razvoja 6 glasi: Osigurati sanitarne uslove i pristup piјačoj vodi za sve. Univerzalno snabdijevanje ispravnom vodom za piće po pristupačnoj cijeni do 2030. godine nalaže svim državama investicije u adekvatnu infrastrukturu, sanitarnе objekte i unapređenje higijene na svim nivoima.

Pomenuti faktori postavljaju važan okvir za cjelokupno istraživanje, međutim, ova studija ne sadrži detaljnu analizu usklađenosti postojećih pravnih propisa s propisima Evropske unije, niti sveobuhvatnu listu mjera potrebnih za realizaciju ispunjenja Cilja održivog razvoja 6. Zaključci predmetnog istraživanja i preporuke za poboljšanja definisani su primarnom namjerom da doprine- su unapređenju usluga vodosnabdijevanja za građane koji nisu priključeni na centralne vodovodne sisteme. Studija je namijenjena predstavnicima vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini i građanima ruralnih područja čiji je interes poboljšanje usluga vodosnabdijevanja.

<sup>6</sup> Izvor informacija: [http://www.ba.undp.org/content/bosnia\\_and\\_herzegovina-bs/home/post-2015/sdg-overview.html](http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina-bs/home/post-2015/sdg-overview.html)



## Legislativa Evropske unije u oblasti voda

Iako primjena legislative i zahtjeva Evropske unije još nije obavezujuća za Bosnu i Hercegovinu, s obzirom na njenu opredijeljenost za članstvo u Evropsku uniju, preporuka je da se bosanskohercegovačko zakonodavstvo već sada usklađuje sa zakonodavstvom Evropske unije.

**Okvirna direktiva o vodama (2000/60/EC)** Evropskog parlamenta i Vijeća Evropske unije predstavlja dokument kojim se uspostavlja okvir za djelovanje Evropske unije na području politike voda. Ova direktiva predstavlja najznačajniji dokument u okviru zakonodavstva o vodama što ga je Unija ikad donijela i ključni je element u nastojanju da se omogući održivo upravljanje vodama širom Evrope kako danas tako i u budućnosti. Svrha ove direktive je uspostavljanje četiri glavna cilja održive politike u oblasti voda:

- dovoljan stepen snabdjevenosti vodom za piće;
- osiguranje dovoljne količine vode za druge, ekomske potrebe;
- zaštita životne sredine;
- smanjenje negativnog uticaja poplava i suša.

Jedno od polazišta na kojem se zasniva Direktiva je da „korištenje ekonomskih instrumenata može biti primjenjeno kao dio programa mjera”. U skladu s tim treba uzeti u obzir „načelo povrata troškova”, posebno u skladu s načelima „korisnik plaća” i „zagadživač plaća”.

Provodenje okvirne direktive o vodama treba da ima najznačajniji učinak na nivou JLS koje su najodgovornije za organizovanje obavljanja komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja na sopstvenoj teritoriji. Uspješnost provođenja ove direktive na lokalnom nivou utiče na nadležna tijela i institucije JLS, davaoce usluga vodosnabdijevanja, korisnike usluga vodosnabdijevanja i druge faktore bitne za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja na tom prostoru.

**Direktiva o vodi za piće (98/83 EC)** usvojena je s ciljem zaštite i osiguranja kvaliteta vode namijenjenje za ljudsku potrošnju i za proizvodnju hrane, odnosno piće. Izvorišta pijsače vode ne smiju biti onečišćena, a upravljanje vodom za piće mora biti regulisano od izvorišta do krajnjih potrošača/korisnika. Direktiva uključuje svu vodu, bilo u njenom izvornom stanju ili nakon obrade, koja se koristi za piće, za kuhanje, u domaćinstvu, za proizvodnju hrane, neovisno

o njenom porijeklu. Iz Direktive su izuzete vode za pojedinačnu opskrbu pod uslovom da je prosječna potrošnja manja od 10m<sup>3</sup>/dan ili da opslužuje manje od 50 osoba. Prema Direktivi, zemlje članice Evropske unije su dužne:

- definisati standarde kvaliteta vode za piće na slavini (s obzirom na mikrobiološke, hemijske i organoleptičke parametre);
- redovno pratiti kvalitet vode za piće;
- potrošačima/korisnicima učiniti dostupnim adekvatne i ažurne informacije o kvalitetu njihove vode za piće.

Direktiva se ravna prema načelu koje osigurava odluka na nivou što bližem građanima korisnicima usluga vodosnabdijevanja. U većini zemalja, pa i u Bosni i Hercegovini, nivo JLS treba da organizuje vodosnabdijevanje i osigura zdravstvenu ispravnost vode za piće. Ključni faktori za organizovanje javnog vodosnabdijevanja su JLS i od njih delegirani ili ugovoreni pravni subjekti, davaoci usluga vodosnabdijevanja na određenom prostoru.

**Nakon usklađivanja propisa u Bosni i Hercegovini sa pomenutim direktivama Evropske unije, jedinice lokalne samouprave će i dalje imati ključnu ulogu u organizovanju usluga vodosnabdijevanja i osiguravanju zdravstvene ispravnosti vode za piće.**

\*\*\*

## Ključni pojmovi

U skladu s ciljevima istraživanja, u Studiji se koristi nekoliko ključnih pojmoveva koje je potrebno definisati u uvodnom dijelu kako bi se uspostavile značenjske veze između termina u ovoj studiji u odnosu na drugu korištenu literaturu i čitaocima osiguralo potpuno razumijevanje sadržaja.

Termini za vrste vodosnabdijevanja koje koristi Zajednički program za pranje vodosnabdijevanja (tabela 1) obuhvataju širok spektar mogućih izvora korištenja vode za piće u ruralnim domaćinstvima. Fokus predmetnog istraživanja sužen je na sisteme vodosnabdijevanja koji funkcionišu kao jedinstveni tehničko-tehnološki sistemi nezavisno od centralnih vodovodnih sistema u ruralnim ali i u prigradskim i gradskim naseljima, a koji su po obimu dovoljno veliki da se mogu svrstati u sisteme za javno vodosnabdijevanje. Time su iz istraživanja isključeni individualni sistemi vodosnabdijevanja, odnosno sistemi malog obima kojima se ne obezbjeđuju javne usluge, kao i sistemi koji funkcionišu kao sastavni dio centralnih vodovodnih sistema. Za sisteme koji su predmet fokusa ove studije koristi se termin *lokalni vodovodni sistemi* (LVS), za koje se u važećim propisima koriste različiti nazivi – grupni, mjesni, lokalni, posebni, vodovodi u ruralnim naseljima i slično.

Termin *centralni vodovodni sistemi* u tekstu se koristi za sisteme koji služe za pružanje usluga vodosnabdijevanja u urbanim središtima (uključujući prigradска naselja), a kojima upravljaju opštinska, gradska ili kantonalna komunalna preduzeća.

U skladu sa definisanim fokusom istraživanja, u studiji se koristi termin *javno vodosnabdijevanje* sa istim značenjem kao u važećim propisima u BiH. Prema Zakonu o vodama Federacije BiH, javno vodosnabdijevanje označava poslove zahvatanja podzemnih ili površinskih voda za snabdijevanje vodom stanovništva, njihovo prečišćavanje do stepena zdravstvene ispravnosti i dovođenja do mjesta potrošnje i raspodjele korisnicima voda ako je ukupna zahvaćena količina veća od  $10 \text{ m}^3$  na dan. U zakonodavstvu Republike Srpske nema<sup>7</sup> definicije javnog vodosnabdijevanja, ali se termin *javno snabdijevanje stanovništva vodom za piće* koristi za definisanje izraza u Pravilniku o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće RS („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 75/15), bilo je definisano javno vodosnabdijevanje kao „snabdijevanje vodom više od pet domaćinstava, odnosno više od 15 stanovnika, snabdijevanje sopstvenih objekata, preduzeća, drugih pravnih lica i preduzetnika koji proizvode i/ili vrše promet životnih namirnica i snabdijevanje javnih objekata (obrazovno-vaspitnih, turističko-ugostiteljskih, saobraćajnih i drugih)”.

Termin *operator* označava fizičko ili pravno lice koje upravlja lokalnim ili centralnim vodovodnim sistemom, odnosno lice kojem je, u skladu sa zakonom, prenijeto ovlaštenje za upravljanje lokalnim ili centralnim vodovodnim sistemom.

U narednom poglavlju opisuje se metodologija korištena za istraživanje, prikupljanje i analizu podataka za ovu studiju. Treće poglavlje sadrži analizu postojećeg pravnog, institucionalnog i strateško-planskog okvira za pružanje usluga vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, a četvrto poglavlje bavi se analizom pravnih opcija i rješenja koja su u primjeni u pogledu vlasništva, upravljanja i finansiranja tih sistema. Analiza svih aspekata u treće i četvrtom poglavlju predstavlja osnovu za definisanje mogućih opcija za poboljšanje u petom poglavlju. Naposljetu, šesto poglavlje sadrži niz preporuka za predstavnike vlasti, ruralne zajednice i međunarodne organizacije u Bosni i Hercegovini čiji je interes poboljšanje kvaliteta usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima.

## O projektu "Voda za sve"

**Trajanje projekta:** 1. 1. 2016 – 30. 6. 2018. godine

**Implementatori:** MDP Inicijative iz Doboja i Aquasan mreža u BiH iz Bihaća

**Donator:** Evropska unija

## Ciljevi projekta

Opšti cilj projekta „Voda za sve“ je da se znatno poveća pristup sigurnoj i dostupnoj vodi za piće za sve građane Bosne i Hercegovine. Ovaj cilj će se ostvariti:

- podsticanjem promjena koje će rezultirati efikasniji način pružanja usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda građanima Bosne i Hercegovine;
- zagovaranjem boljeg pravnog okvira na svim nivoima uprave i za vladavinu prava kako bi se poboljšao kvalitet usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda u Bosni i Hercegovini;
- pomažući predstavnicima mjesnih zajednica, odbornicima/vijećnicima, opštinskim, kantonalnim i entitetskim vlastima da uspješnije upravljanju vodosnabdijevanjem i odvodnjom otpadnih voda u prigradskim i seoskim sredinama.

<sup>7</sup> U Pravilniku o higijenski ispravnoj vodi za piće Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 40/03), koji je prestao da važi stupanjem na snagu Pravilnika o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće RS („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 75/15), bilo je definisano javno vodosnabdijevanje kao “snabdijevanje vodom više od pet domaćinstava, odnosno više od 15 stanovnika, snabdijevanje sopstvenih objekata, preduzeća, drugih pravnih lica i preduzetnika koji proizvode i/ili vrše promet životnih namirnica i snabdijevanje javnih objekata (obrazovno-vaspitnih, turističko-ugostiteljskih, saobraćajnih i drugih)”.



## 2. Metodologija

Metodologija korištena za istraživanje je provedena pomoću triju osnovnih koraka:

*Korak 1: Pregled dostupne literature o postojećem zakonodavno-pravnom, institucionalnom i strateškom okviru za funkcionisanje lokalnih vodovodnih sistema*

Analiza zakonodavno-pravnog okvira obuhvatila je analizu sljedećih propisa:

- ustavi BiH, RS, FBiH, kantona u FBiH, Statut Brčko Distrikta BiH;
- zakoni o vodama RS, FBiH i kantona u FBiH;
- zakoni o komunalnim djelatnostima RS, kantona u FBiH i BD BiH;
- zakoni o lokalnoj samoupravi RS, FBiH i kantona u FBiH.

Analizirani su i propisi (odluke) JLS iz oblasti vodosnabdijevanja:

- odluke o vodosnabdijevanju;
- odluke o izgradnji, održavanju, upravljanju, korištenju i zaštiti lokalnih vodovoda;
- odluke o komunalnim djelatnostima;
- odluke o zaštiti izvorišta vode za piće;
- odluke o načinu utvrđivanja cijene komunalnih proizvoda i usluga.

U okviru analize dat je i kratak osvrt na legislativu Evropske unije i nekoliko susjednih zemalja u oblasti voda, odnosno vodosnabdijevanja.

Pregled strateško-planskog okvira obuhvatio je nekoliko planskih dokumenata:

- Strategija upravljanja vodama u Federaciji Bosne i Hercegovine,
- Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske,
- Planovi upravljanja vodama vodnih područja u Federaciji Bosne i Hercegovine,
- Planovi upravljanja riječnim slivovima u Republici Srpskoj.

Pored toga, pregledani su i relevantni izvještaji o istraživanjima kvaliteta usluga vodosnabdijevanja u Bosni i Hercegovini (izvještaji Svjetske banke, UNDP-a, i dr.).

*Korak 2: Prikupljanje informacija o lokalnim vodovodnim sistemima putem upitnika upućenog jedinicama lokalne samouprave*

Pošto o sličnim prethodnim istraživanjima na teritoriji Bosne i Hercegovine ima vrlo malo dostupnih podataka, razvijen je upitnik čiji je cilj osigurati po-

datke o osnovnim karakteristikama usluga vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema. Upitnik je proveden na nivou jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i obuhvatio je sljedeće podatke:

- osnovni podaci o jedinici lokalne samouprave;
- podaci o resornoj službi JLS za oblasti komunalnih djelatnosti, uključujući i vodosnabdijevanje;
- važeći propisi (odluke) JLS u vezi s vodosnabdijevanjem;
- podaci o centralnom i lokalnom vodovodnom sistemu na području JLS.

Upitnik je dostavljen u 73 JLS u Bosni i Hercegovini (50% ukupnog broja JLS u zemljji), i to 25 JLS iz Republike Srpske, 47 iz Federacije BiH i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Prilikom odabira JLS vodilo se računa o geografskoj pokrivenosti cijele Bosne i Hercegovine, te veličini i broju stanovnika JLS. Ukupno 48 JLS (33% ukupnog broja JLS; 21 iz RS i 27 iz FBiH<sup>8</sup>) dostavilo je popunjene upitnike. U jedinicama lokalne samouprave koje su se uključile u istraživanje živi 1.640.905 stanovnika, što, prema popisu stanovništva iz 2013., čini 43,3% od ukupnog broja stanovnika u Bosni i Hercegovini. JLS su za ovo istraživanje dostavile podatke o 119 lokalnih vodovodnih sistema koji su detaljno obrađeni i interpretirani. Putem analiziranih 119 lokalnih vodovodnih sistema vodom za piće se snabdijeva 302.621 stanovnik. Može se zaključiti da se istraživanje temelji na relativno velikom, dovoljno reprezentativnom uzorku, te se rezultati istraživanja mogu smatrati relevantnim pokazateljima trenutnog stanja organizovanja obavljanja komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja na nivou Bosne i Hercegovine. Prikupljeni podaci su obrađeni i prikazani u Studiji u trećem i četvrtom poglavljju.

#### Korak 3: Analiza 10 odabranih studija slučaja

Studije slučaja odbrane predstavljaju metod za detaljno snimanje stanja i sticanje uvida u stvarno funkcioniranje upravljačkih struktura lokalnog vodovodnog sistema<sup>9</sup> – različitim modalitetima njegovog upravljanja, koji su identifikovani u praksi (putem upitnika u koraku 2) unutar različitih pravnih i institucionalnih uslova (u entitetima i kantonima). U skladu sa definisanim svrhom, deset lokalnih vodovodnih sistema odabранo je uz uslov da budu reprezentativni za različite njihove upravljačke modele (upravljanje javnog komunalnog preduzeća, javnog organa uprave, privatne firme, mjesne zajednice, udruženja građana) i da budu približno ravnomjerno zastupljena oba bh. entiteta, jer nemaju identično zakonodavstvo u ovoj oblasti. Pored navedenih uslova, odabir studija slučaja izvršen je na osnovu nekoliko kriterija: veličina lokalnog vodovodnog sistema (broj priključenih domaćinstava), starost sistema, način određivanja cijene usluge i nadzor nad njegovim radom. Sistem bodovanja (gdje je svaki od četiri odabrana kriterija vrednovan u rasponu od 0 do 100) opisan je u narednoj tabeli.

Tabela 2: Kriteriji i sistem bodovanja za odabir studija slučaja

Red. broj	Kriterij	Opis	Sistem bodovanja
1.	Veličina LVS (broj priključenih domaćinstava)	Bodovanje je definisano na osnovu pretpostavke da veći broj korisnika zahtijeva kompleksnije upravljačke strukture u LVS.	< 1000 priključaka: broj bodova = broj priključaka / 10; > 1000 priključaka: broj bodova = 100.
2.	Starost sistema	Veća je vjerovatnoća da stariji sistemi uspješno funkcionišu u najmanje jednom segmentu upravljanja i predstavljaju osnovu za identifikovanje dobrih praksi.	Razlika u starosti između najnovijeg LVS (iz 2015. godine) i najstarijeg (iz 1884.) je 132 godine. Broj bodova = broj godina starosti LVS x 100/132.
3.	Način određivanja cijene usluge	LVS koje karakterišu odgovorne upravljačke strukture imaju transparentan i javan način za određivanje cijene vode.	Postoji akt o određivanju cijene vode: broj bodova = 100; Ne postoji akt o određivanju cijene vode: broj bodova = 0.
4.	Nadzor nad radom LVS	Održiviji lokalni vodovodni sistemi koji pružaju kvalitetnije usluge podvrgnuti su strožem nadzoru.	Uspostavljen formalni nadzor: broj bodova = 100; Uspostavljen neformalni nadzor: broj bodova = 50; Nije uspostavljen nadzor: broj bodova = 0.

Primarno prikupljanje podataka za studije slučaja provedeno je putem strukturiranih intervjua s predstvincima JLS, operatera i domaćinstava na svim odabranim lokacijama. Po 30 domaćinstava anketirano je slučajnim odabirom na lokaciji svakog odabranog lokalnog vodovodnog sistema (ukupno 300 domaćinstava).

Zahvaljujući paralelnom istraživanju Svjetske banke u Bosni i Hercegovini, koje je po istoj metodologiji provedeno u deset dodatnih lokalnih vodovodnih sistema, analiza podataka u ovoj studiji obuhvata ukupno 20 studija slučaja (7 iz RS, 12 iz FBiH i Brčko distrikta). Na osnovu opisanih uslova i kriterija odabran je dvadeset slučajeva prikazanih u tabeli 3.

<sup>8</sup> Odgovor nije stigao iz Brčko distrikta.

<sup>9</sup> U kontekstu predmetne analize "slučaj" je LVS koji funkcioniše u ruralnom području, na teritoriji jedne ili više mjesnih zajednica, odnosno jedne ili više jedinica lokalne samouprave.

10  
Jedinice lokalne samouprave u kojima je Sjjetska banka provela istraživanje označene su zvezdicom \*).

Tabela 3: Lokacije studija slučaja<sup>10</sup>

Red. broj	JLS	Selo (mjesne zajednice)	Naziv vodovoda	Modalitet upravljanja (pravni status operatora LVS)
1.	Banjaluka	Krmine, Agino Selo, Ljubačevo, Rekavice 2, Krupa na Vrbasu	Regionalni vodovodni sistem „Gašića vrelo”	Javna institucija (JLS)
2.	Bihać	Veliki i Mali Skočaj	Lokalni vodovod „Bukovac”	Građani (mjesna zajednica)
3.	Čelinac	Dubrava Stara, Vijačani Gornji, Snjegotina Velika	Ristovac	Građani
4.	Gračanica	Pribava	Vodovod "Pribava"	JKP (koje upravlja i centralnim vodovodnim sistemom)
5.	Ključ	Sanica	Vodovod „Trebunj”	Privatno preduzeće
6.	Kozarska Dubica	Knežica	Lokalni vodovodni sistem „Knežica”	JKP (koje upravlja i centralnim vodovodnim sistemom)
7.	Široki Brijeg	Uzarići	Udruga za poticanje izgradnje i održavanja vodovoda Uzarići	Građani
8.	Teslić	Vitkovci, Cerovica, Donja Radnja	Vodovodni sistem Vitkovci – Cerovica –Donja Radnja	Građani
9.	Tešanj	Šije	Mjesni vodovod „Ponikva”	Građani (mjesna zajednica)
10.	Zenica	Lokvine, Luke, Visokovci, Škriljevo, Obrenovići (dio), Kozarci, Zmajevac, Grm	Vodovod „Kotlovac”	Građani
11.	Bosanska Krupa*)	Mašinovići, Baltić, Begić, Stari grad, Selimagić, Kosa, Rudine, Karani, Glavica, Gušići	Baltići–Grbačevac	Građani

12.	Brčko*)	Brezovo Polje, Novo naselje Brezovo Polje	Vodovod Brezovo Polje	Građani
13.	Doboj*)	Osječani (Donji i Gornji), Čivčije Osječanske, Kožuhe, Cerov Gaj, Sjenina i Sjenina Rijeka	Osječani	Privatno preduzeće
14.	Fojnica*)	Novo naselje Žica, centralni dio Ostružnice, Bara 1, Bara 2, Nadbare	Vodovod Zahor, Bjelovača, Ostružnica	Građani (mjesna zajednica)
15.	Maglaj*)	Kopice, Čobe (dio)	Vodovod "Duba"	Građani
16.	Mrkonjić Grad*)	Gerzovo, Baraći, Ubovića Brdo, Pecka	Vodovod „Sokočnica”	JKP (koje upravlja i centralnim vodovodnim sistemom)
17.	Šipovo*)	Vodica–Vagan–Jasik, Strojice, centralni dio, Podosoje–Lipovača	Vodovod "Kupreška rijeka" – Strojice	Javna institucija (JLS)
18.	Visoko*)	Tujlići (Šahići, Mihaljevići, Tujlići), Kalići (Slatina–Kalići), Hadžići (Veizbegovići–Hadžići), Maurovići I (Huljajčići, Čakalovići, Han, Sinančevići, Tomaševac), Maurovići II (Maurovići–Paljike)	Lokalni vodovod „Krečane”	Građani
19.	Zavidovići*)	Misarađa, Čairice, Stakići, Pavlovići, Hodžić, Polja, Zabrd, Vozuća	Vodovod „Kablovac”	Građani (mjesna zajednica)
20.	Živinice*)	Đurđevik Dom, Stari Đurđevik, Kovači	LVS Sinac Rijeka	Građani

U ovom koraku istraživanja identifikovane su dobre prakse u radu pojedinih vodovodnih sistema, koje će se dokumentovati u posebnim publikacijama da bi poslužili kao podesni modeli za učenje i prenošenje iskustava širem krugu jedinica lokalne samouprave i mjesnih zajednica.



### 3. Formalno-pravni okvir za funkcionisanje lokalnih vodovodnih sistema

#### 3.1. Pravni okvir

Cilj analize pravnog okvira je da se utvrdi postojanje pravnog osnova za organizovanje i funkcionisanje lokalnog vodovodnog sistema, da se razmotri kvalitet i međusobna usklađenost propisa, utvrde eventualni nedostaci i predlože mjere za njihovo otklanjanje.

Polazeći od činjenice da je vodosnabdijevanje putem lokalnog vodovodnog sistema integralni dio komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja, odnosno jedan vid korištenja voda, ključni propisi kojima se uređuje njegovo funkcionisanje odnose se na zakone i podzakonske akte za obavljanje komunalnih djelatnosti i upravljanje vodama. Za definisanje nadležnosti relevantni su i propisi koji uređuju oblast lokalne samouprave. Akti koje donose JLS predstavljaju poseban dio pravnog okvira, koji je obuhvaćen analizom u ovom poglavlju.

##### 3.1.1. Državni nivo – Bosna i Hercegovina

Oblasti voda i komunalnih djelatnosti nisu izričito spomenute u Ustavu Bosne i Hercegovine iz čega proizlazi da zakonodavna nadležnost u ovim oblastima nije definisana na nivou Bosne i Hercegovine. Shodno tome, na nivou Bosne i Hercegovine i ne postoje propisi koji bi regulisali oblasti voda i komunalnih djelatnosti, uključujući i komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja putem lokalnog vodovodnog sistema.



##### 3.1.2. Entitetski nivo – Republika Srpska

Ustav Republike Srpske članom 102, stav 1 tačke 2 i 5 utvrđuje da opština putem svojih organa, u skladu sa zakonom, uređuje i obezbeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti te se stara o zadovoljavanju potreba građana, između ostalog, u oblasti zaštite životne sredine i u drugim oblastima.



**Zakon o vodama Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 50/06, 92/09 i 121/12) u članu 8, stav 1 definiše vode kao „opšte dobro”, a u članu 9 Zakona definiše se „vodno dobro” kao „vodno zemljište, vode i vodni objekti, koji su zbog svog naročitog značaja dobra od opšteg interesa i pod posebnom su zaštitom”. Što se tiče upravljanja vodnim dobrom, zakon je u tom članu regulisao da se vodnim dobrom kao dobrom od opšteg interesa „upravlja (se) na način kako je propisano odredbama ovog zakona i na osnovu njega drugim podzakonskim propisima ili odlukama nadležnih organa”. To prepo-

stavlja da će ovaj zakon dati osnovne smjernice za upravljanje vodnim dobrom, koje mogu biti razrađene (proširene, nadograđene) u podzakonskim aktima i odlukama nadležnih organa.

Članom 15 Zakona o vodama definisano je šta se smatra *vodnim objektima* s obzirom na njihovu namjenu, pa je tako, pored ostalog, u stavu 1, tačka g) podtačka 1, navedeno da su to „osnovni objekti za vodosnabdijevanje stanovništva i industrije”.

Član 16 **Zakona o vodama govori o vlasništvu vodnih objekata** pa je tako definisano: „1) Vodni objekti iz člana 15. ovog zakona su dobra od interesa za Republiku Srpsku i detaljni podaci o njima, kao i radnje koje se sprovode, a odnose se na njih, zbog značaja samih objekata, moraju biti propraćene posebnim mjerama bezbjednosti u skladu sa ovim zakonom i na osnovu njega donesenim podzakonskim propisima. Ovlašteni organi upravljanja i kontrolni organi dužni su se odnositi prema podacima kojima raspolažu o objektima, adekvatno karakteru podataka”.

Ovdje je veoma značajno izuzeće od navedenog stava ovog člana, koje je propisano u stavu (3): „(3) Izuzetno od odredbe stava 2. ovog člana, vodni objekti iz člana 15. stav 1, tač. b), v), g) i d) mogu biti i u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odnosno u vlasništvu fizičkih i pravnih lica, koja imaju vlasništvo nad zemljištem na kome je izgrađen vodni objekat, što se utvrđuje posebnim aktima jedinice lokalne samouprave, vlasnika i ministarstva. U zavisnosti od vrste i karaktera objekta, mogu se propisati posebne mjere bezbjednosti ukoliko su objekti i u vlasništvu opštine”.

Dakle, stav 3 člana 16 daje pravni osnov za dalje regulisanje pitanja vlasništva lokalnih vodovodnih sistema. Naime, razmatrajući zajedno članove 15 i 16 Zakona o vodama, može se zaključiti da su vodni objekti osnovni objekti za vodosnabdijevanje stanovništva. Prema članu 10, stav 2, **vodni i hidrotehnički objekti koji čine javno vodno dobro su u vlasništvu Republike Srpske, ali u skladu sa odredbama člana 15, stav 3, oni mogu biti i u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, fizičkih i pravnih lica koja imaju vlasništvo nad zemljištem na kome je izgrađen vodni objekat**. Iz daljih odredaba člana 16 proizlazi da se pitanje vlasništva u ovim slučajevima utvrđuje posebnim aktima jedinice lokalne samouprave, vlasnika takvih objekata (fizičkih i pravnih lica) i aktima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

**Pitanje upravljanja vodnim objektima regulisano je članom 17 Zakona o vodama:** „1) U slučajevima predviđenim u članu 15. stav 1, tač. v), g) i d), pojedinim vodnim objektima mogu da upravljaju, pored Republičke agencije za vode oblasnog riječnog sliva Save i Agencije za vode oblasnog riječnog sliva Trebišnjice u novu javnu ustanovu „Vode Srpske”. Vlada Republike Srpske je 2013. godine donijela Odluku kojom utvrđuje djelatnost, finansiranje, organi upravljanja i rukovođenja i način rada Javne ustanove „Vode Srpske”.

Primjenjujući ovaj član na lokalni vodovodni sistem, jasno je da **vodnim objektima za vodosnabdijevanje stanovništva (član 15, stav 1, tačka g) podtačka 1)) mogu pored Republičke agencije za vode da upravljaju jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, ali i fizička lica koja su vlasnici vodnog objekta, ili pravna lica koja su vlasnici vodnog objekta a koja su kao pravna**

**lica osnovana i registrovana prema posebnom zakonu.** Pritom nije definisano o kojoj se vrsti pravnih lica radi, pa proizlazi da je osnivanje takvih pravnih lica moguće na osnovu raznih zakona (Zakon o privrednim društvima, Zakon o udruženjima i fondacijama, na primjer).

Član 19 Zakona o vodama reguliše **pitanja prenosa prava upravljanja na vodnim objektima:** „Preneseno pravo upravljanja na vodnim objektima iz čl. 15. i 16. ovog zakona, na javna preduzeća ili pravna lica registrovana za upravljanje melioracionim sistemima ili sistemima za zaštitu od bujica, obavljanje komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja, ili pravna lica registrovana za obavljanje komunalne djelatnosti za odvod i pročišćavanje otpadnih voda, ili druga pravna lica, ne isključuje odgovornost zakonskog korisnika, odnosno vlasnika tih objekata da se ti objekti održavaju u funkcionalnom stanju i koriste samo u skladu s njihovom prirodom i namjenom, izdatim vodopravnim aktima i drugim opštim aktima donesenim na osnovu ovog zakona”.

U odredbama Zakona o vodama Republike Srpske (član 3 Zakona) propisana je primjena načela „zagadivač plaća” i „korisnik plaća” iz EU Direktiva. Međutim, u odredbama zakona koji regulišu **problematicu finansiranja** upravljanja vodama, ova načela, kao i načelo „povrata troškova”, ne razrađuju se detaljnije, niti je propisana obaveza donošenja podzakonskih akata za definisanje postupaka utvrđivanja cijene za korištenje vode za vodosnabdijevanje.

**Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 124/11) u članu 2, stav 1, tačka a) propisuje da je proizvodnja i isporuka vode komunalna djelatnost od posebnog javnog interesa. Članom 3, stav 1, tačka b) propisano je da „proizvodnja i isporuka vode obuhvata sakupljanje, prečišćavanje i isporuku vode korisnicima za piće i druge potrebe vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta korisnika, uključujući i mjerni instrument”.

Članom 6. Zakona propisano je da „jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti”, a svojom odlukom, između ostalog, detaljnije propisuje uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti, materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata.

Odredbama člana 7, stav 1 Zakona propisano je da „za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti od javnog interesa jedinica lokalne samouprave može osnovati javno komunalno preduzeće ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima<sup>12</sup> koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerenia obavljaju u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima.”

Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske u članu 20 utvrđuje da se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje osiguravaju iz cijene komunalne usluge, a da cijena komunalne usluge treba da osigura sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i održavanje i unapređenje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima i tržišnim cijenama ulaznih troškova. Međutim, odredbe zakona ne razrađuju način i postupak utvrđivanja cijene komunalne usluge.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Termin privredni subjekt u Republici Srpskoj izjednačen je s terminom poslovni subjekt, a u skladu sa članom 2, stav 1, tačka e) Zakona o registraciji poslovnih subjekata u Republici Srpskoj poslovni subjekt je pravno lice čiji je upis obavezan prema ovom zakonu, a to su privredna društva i druga pravna lica osnovana s ciljem obavljanja privredne djelatnosti, javno preduzeće, javna ustanova, zadružni savez i drugo pravno lice koje se osniva s ciljem ostvarivanja profita. Subjekti upisu su, u smislu ovog zakona, i subjekti čiji je upis određen posebnim zakonom Republike Srpske.

<sup>13</sup> U ranijem periodu Udrženje „Vodovodi Republike Srpske“ je izradio metodologiju za formiranje cijene vode za piće u vodovodnim sistemima Republike Srpske. Ova metodologija nije prevarena u regulatorički akt, pa se ne primjenjuje na području Republike Srpske.

Prema tome, **Zakon o komunalnim djelatnostima reguliše opšta pitanja za obavljanje svih komunalnih djelatnosti i ne reguliše posebno komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja**. Samim tim Zakon o komunalnim djelatnostima ne referiše se ni na lokalnom vodovodnom sistemu, ali je očigledno da se sva pitanja regulisanja komunalnih djelatnosti (osim pogrebne koja je regulisana posebnim zakonom) ostavljaju jedinicama lokalne samouprave koje svojim aktima propisuju njihovo organizovanje i uređivanje (uslove i način obavljanja, te materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, izgradnju, razvoj i održavanje komunalnih objekata). Pritom je veoma važno imati u vidu da obavljanje komunalnih djelatnosti, pa tako i vodosnabdijevanja, nije propisano kao isključiva nadležnost javnog komunalnog preduzeća, već jedinica lokalne samouprave može povjeriti obavljanje ove djelatnosti i drugim privrednim subjektima.

**Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 97/16) u članu 18, stav 2, tačka 2, kojim su utvrđene samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, propisuje „uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gase, toploćne energije ...”, a u tački 4 tog stava propisuje: „uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korišćenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija jedinice lokalne samouprave”.

Odredbama člana 20, stav 1, tačka 7 Zakona propisano je da **jedinica lokalne samouprave u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti između ostalih nadležnosti dužna je da „obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, organizacionih, materijalnih i drugih uslova za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture”**.

Posebno je važan član 28, stav 1, tačka 4 Zakona, koji propisuje da je jedinica lokalne samouprave u oblasti zaštite prirodnih dobara i životne sredine, između ostalog, nadležna da: „**obezbjeđuje opšte uslove i načine izgradnje i održavanja vodovoda u seoskim naseljima, njihovo korištenje i utvrđuje sanitarno-tehničke uslove za ispuštanje otpadnih voda.**” Dakle, pojam *seoski vodovodi*, odnosno *vodovodi u seoskim naseljima*, u propisima Republike Srpske se navodi jedino u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

Zakon o vodama i Zakon o komunalnim djelatnostima svojim odredbama regulišu obavezu jedinice lokalne samouprave da svojim aktima utvrđuje pitanje vodnih objekata u vlasništvu fizičkih i pravnih lica, odnosno obezbjeđuje način i uslove za obavljanje komunalnih djelatnosti, a pošto je vodosnabdijevanje jedna od komunalnih djelatnosti, može se zaključiti da i navedeni zakoni posredno propisuju obavezu regulisanja pitanja vodosnabdijevanja putem lokalnog vodovodnog sistema, kao dijela ukupnog vodosnabdijevanja u jedinici lokalne samouprave.

U članu 28 Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje se da je jedinica lokalne samouprave odgovorna za obezbjeđivanje opštih uslova i načina izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema i za njihovo korištenje. **Obezbeđivanje opštih uslova znači da jedinica lokalne samouprave svojim aktima treba da propiše (obezbijedi) uslove, kako pravne, tehničke tako i sve ostale koji će se odnositi na izgradnju, korištenje i upravljanje seoskim vodovodima.**

Imajući u vidu citirane odredbe Zakona o vodama, jasno je da jedinica lokalne samouprave može da izgradi vodne objekte za vodosnabdijevanje stanovništva, koji su shodno tome u njihovom vlasništvu, pa tako i vodne objekte za vodosnabdijevanje stanovništva u seoskim naseljima. **To ne znači da jedinica lokalne samouprave ima isključivo pravo na izgradnju objekata za vodosnabdijevanje stanovništva; to pravo imaju fizička i pravna lica, koja postaju vlasnici tih objekata.** Pod kojim opštim i tehničkim uslovima će to biti, nadležna je da svojom odlukom utvrdi jedinica lokalne samouprave.

### 3.1.3 Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine

**Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** u poglavljiju III uređuje problematičku podjele nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, ali ne spominje oblasti voda i komunalnih djelatnosti. Odredbama člana 2, tačka c) poglavlja III Ustava Federacije Bosne i Hercegovine definiše da politika zaštite čovjekove okoline spada u zajedničke nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti, što predstavlja osnov za uređenje zajedničkih nadležnosti za oblast vodosnabdijevanja putem lokalnog vodovodnog sistema, kao jednog od oblika korištenja voda, a time i dijela politike zaštite čovjekove okoline.

**Zakon o vodama Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH”, broj 70/06) u članu 17, stav 3 propisuje: „(3) Vodni objekti iz članka 14. stavak 1. točka 3. alineja 1. i točka 4. ovoga zakona što su ih za svoje potrebe izgradile pravne ili fizičke osobe u njihovom su vlasništvu i one brinu o upravljanju tim objektima”, što bi se odnosilo na „3. objekti za iskorišćavanje voda za:

- vodoopskrbu (izuzev za opću uporabu voda) – brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže s odgovarajućom opremom, postrojenja za prečišćavanje vode za piće, rezervoari i cjevovodi i drugi pripadajući objekti.”

Dakle, u Federaciji BiH, shodno Zakonu o vodama postoji **pravni osnov da fizičke ili pravne osobe mogu izgraditi vodne objekte za vodosnabdijevanje, da su takvi vodni objekti u vlasništvu tih fizičkih ili pravnih osoba koje su dužne da brinu o upravljanju takvim objektima**, te da ih, prema odredbama člana 20, stav 1 održavaju u funkcionalnom stanju i koriste u skladu s njihovom prirodom i namjenom. Za razliku od Zakona o vodama u Republici Srpskoj, Zakon o vodama FBiH ne pominje vlasništvo nad zemljištem kao uslov da fizička i pravna lica mogu izgraditi vodne objekte za vodosnabdijevanje, nego samo propisuje vlasništvo nad objektima.

U odredbama Zakona o vodama FBiH načela Okvirne direktive o vodama Evropske unije nisu adekvatno adresirana. Ovaj zakon navodi „ekonomsko vrednovanje voda koje uključuje troškove opterećenja, zaštite i uređenja voda i zaštite od štetnog djelovanja voda”. Načela „povrat troškova korištenja voda”, „korisnik plaća” i „zagađivač plaća” u pomenutom zakonu se ne spominju. U odredbama Zakona koje regulišu finansiranje upravljanja vodama u Federaciji BiH spominje se „naknada za korištenje površinskih i podzemnih voda za javno vodosnabdijevanje”, međutim, ne utvrđuje se način i postupak određivanja te naknade. Budući da su u toku aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH, očekuje se da će se adresirati i problematika finansiranja djelatnosti vodosnabdijevanja i izvršiti usklađivanje s načelima iz Okvirne direktive o vodama Evropske unije.



**Primjena Zakona o komunalnim djelatnostima Federacije BiH** stavljena je van snage usvajanjem kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima (pri tome je Federacija BiH, zapravo, ranije preuzeila Zakon iz SFRJ).

Članom 8 **Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH”, br. 49/06 i 51/09) regulisano je da u vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave, pored ostalog, spada i „upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda....”

### 3.1.4. Brčko distrikt

Prema **Statutu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine** (“Sl. glasnik BDBH”, 2/10), Brčko distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Član 8, stav 1 Statuta utvrđuje nadležnosti javnih vlasti u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, u koje spadaju i javne usluge, infrastruktura i zaštita životne sredine. Pod ovim nadležnostima podrazumijevaju se i oblasti voda i komunalnih djelatnosti u koje spada vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema.

Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine još nije donio svoj zakon o vodama, već se po nalogu supervizora primjenjuje Zakon o vodama Republike Srpske, tako da se za Brčko distrikt može primijeniti dio analize iz poglavљa 3.1.2. *Oblast komunalnih djelatnosti*, gdje pripada i vodosnabdijevanje putem lokalnog vodovodnog sistema, regulisana je odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Prema **Zakonu o komunalnim djelatnostima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine** (“Sl. glasnik BD BiH”, 30/04, 24/07, 9/13), za snabdijevanje vodom u Distriktu odgovorno je odjeljenje nadležno za poslove vodovoda, a davalac komunalnih usluga je obavezan da osigura ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja, što je primjenjivo i za lokalni vodovodni sistem. Prema odredbama ovog zakona, sredstva za finansiranje obavljanja komunalnih djelatnosti, uključujući i komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja, osiguravaju se iz cijene komunalne usluge. Međutim, Zakon ne definiše detaljnije obaveze i odgovornosti Brčko distrikta u osiguravanju uslova za organizованo obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnost vodosnabdijevanja putem lokalnog vodovodnog sistema. Konkretno, Zakon nije precizirao ko može biti investitor izgradnje lokalnog vodovodnog sistema, nije regulisao pitanje vlasništva nad objektima komunalne infrastrukture, uslove, način i postupak povjeravanja lokalnog vodovodnog sistema na upravljanje i održavanje, ne reguliše način i postupak određivanja cijene komunalne usluge, odgovornost ili izvore finansiranja izgradnje, rekonstrukcije i proširenja lokalnog vodovodnog sistema.

### 3.1.5. Kantonalni nivo u Federaciji Bosne i Hercegovine

Svaki kanton ima svoje zakone o vodama, zakone o lokalnoj samoupravi (ili primjenjuje Zakon o principima lokalne samouprave FBiH) i zakone o komunalnim djelatnostima, kojima navedene oblasti reguliše samostalno, sa različitim pristupom pitanju vodosnabdijevanja, odnosno problematici lokalnog vodovodnog sistema.

U **zakonima o vodama** svaki kanton je samostalno i na različite načine regulisao materiju iz federalnog Zakona o vodama, a šest kantona regulišu i vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema: Županija posavska (ŽP), Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Bosansko-podrinjski kanton Goražde (BPKG), Srednjobosanski kanton (SBK) i Kanton Sarajevo (KS). U nastavku teksta nalazi se detaljnija analiza zakona u USK i ZDK, koja ukazuje na različita zakonska rješenja i različita prava građana u tim kantonima. Tako Zakon o vodama USK utvrđuje da vlasništvo nad vodnim objektima mogu imati isključivo grad/općina i kanton, u zavisnosti od toga kojim finansijskim sredstvima su objekti izgrađeni, dok Zakon o vodama ZDK u potpunosti preuzima odredbe Federalnog zakona u pogledu mogućnosti da fizička i pravna lica budu vlasnici vodnih objekata.

Kad je u pitanju **problematika utvrđivanja cijene za uslugu vodosnabdijevanja**, u nekoliko kantonalnih zakona o vodama je odredba da „cijena vode treba da osigura troškove tekućeg i investicionog održavanja, sredstva za amortizaciju i troškove propisanih pregleda o zdravstvenoj ispravnosti vode”, a kod ostalih da će se problematika cijena usluga vodosnabdijevanja regulisati kantonalnim propisom o komunalnim djelatnostima. Međutim, nijedan kantonalni zakon o vodama nije definisao način i postupak određivanja cijene usluga vodosnabdijevanja, niti je propisao obavezu donošenja podzakonskog akta kojim bi se definisalo ovo pitanje.

Većina kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima u Federaciji BiH<sup>14</sup> ne spominje niti reguliše obavljanje komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema. Svi zakoni o komunalnim djelatnostima sadrže odredbe kojima je utvrđena obaveza JLS da svojom odlukom regulišu uslove i način obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti, uključujući i komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja. Budući da ovi zakoni ne odvajaju problematiku vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema od vodosnabdijevanja u cjelini, to znači da se odluke JLS o vodosnabdijevanju u cjelini odnose i na vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema.

U svim kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima regulisano je da se obavljanje komunalne djelatnosti finansira iz cijene komunalne usluge. Način i postupak određivanja cijene komunalne usluge ne reguliše ni jedan zakon o komunalnim djelatnostima, a samo dva kantonalna zakona o komunalnim djelatnostima<sup>15</sup> obavezuju JLS da svojom odlukom regulišu način i postupak određivanja cijene komunalne usluge, uključujući i vodosnabdijevanje.

Kantonalni **zakoni o lokalnoj samoupravi** načelno propisuju nadležnosti JLS u pogledu organizovanja obavljanja komunalne djelatnosti i/ili vodosnabdijevanja i ne pominju lokalni vodovodni sistem. Međutim, nijedna odredba ovih zakona ne predstavlja smetnju ili ograničenje da se propisima JLS reguliše ova materija.

U nastavku teksta detaljnije se obrađuju ključni zakoni u Unsko-sanskom i Zeničko-dobojskom kantonu.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> To je slučaj u devet kantona, jedino se u Zakonu o komunalnim djelatnostima USK izdvaja problematika vodosnabdijevanja putem lokalnog vodovodnog sistema.

<sup>15</sup> Unsko-sanski kanton i Kanton 10.

<sup>16</sup> Analizirani su propisi u kantonima u kojima su „Centar za menadžment, razvoj i planiranje“ i „Aquasan mreža u BiH“, implementatori projekta „Voda za sve“, realizovale značajne prethodne aktivnosti u predmetnoj oblasti, te stoga i imale veći obuhvat dostupnih podataka. Analiza situacije u ovim kantonima navodi se kao primjer važećih zakonskih rješenja na kantonalnom nivou, uvažavajući činjenicu da se zakonski okvir razlikuje po kantonima.

## Unsko-sanski kanton

**Zakon o vodama Unsko-sanskog kantona** „Službeni glasnik USK”, broj 4/11) utvrđuje iste vodne objekte kao i Zakon o vodama Federacije Bosne i Hercegovine, ali kada je riječ o vlasništvu nad vodnim objektima, ovaj zakon poznaje samo vodne objekte u vlasništvu kantona (koji su „izgrađeni državnim sredstvima<sup>17</sup>“) i vodne objekte u vlasništvu opštine. Na isti način utvrđena je i podjela upravljanja vodnim objektima na kantone i opštine. Iako Zakon o vodama Federacije BiH propisuje mogućnost da određene vodne objekte za svoje namjene (u ovom slučaju objekti za vodosnabdijevanje) mogu izgraditi fizičke ili pravne osobe, te da su takvi objekti u njihovom vlasništvu i oni upravljaju ovim objektima, Unsko-sanski kanton nije ovakve odredbe inkorporirao u kantonalni zakon o vodama.

Prostor da se ovakva pitanja urede drugim propisima daju odredbe člana 48. Zakona o vodama:

(1) „Općina je dužna da obezbijedi materijalne, organizacione i druge uslove za održavanje vodnih dobara i vodnih objekata iz svoje nadležnosti (u koje spadaju i objekti za iskorištavanje voda za vodosnabdijevanje) u funkcionalnom stanju i njihovo korištenje u skladu sa njihovom prirodom i namjenom, kao i čuvanje od uništenja, oštećenja i nemamenskog korištenja.“

(2) „Općinsko vijeće donosi odluku kojom reguliše način korištenja i druga pitanja od značaja za održavanje i čuvanje vodnih dobara i vodnih objekata iz svoje nadležnosti“

i člana 16. tog zakona:

„Korištenje voda u svrhu snabdijevanja vodom za piće regulisće se kantonalnim propisom o komunalnim djelatnostima i općinskom odlukom u skladu s tim propisom.“

**Zakon o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona** („Službeni glasnik USK”, broj 4/11) u članu 5, stav 1, tačka a) definiše šta se smatra komunalnom djelatnošću snabdijevanja vodom za piće: „a) Pod snabdijevanjem pitkom vodom podrazumijevaju se poslovi zahvatanja, kondicioniranja i isporuke korisnicima vode za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta potrošača, uključujući i mjerni instrument“.

Član 60 tog zakona propisuje:

1. „Snabdijevanje pitkom vodom putem mjesnih vodovoda, javnih bunara i javnih česmi reguliše se jedinstvenom odlukom o snabdijevanju pitkom vodom.
2. Izuzetno od odredaba stava (1) ovog člana, u općini sa veoma izraženom problematikom mjesnih vodovoda, općina može posebnom odlukom uređiti izgradnju, korištenje, zaštitu, održavanje i upravljanje mjesnim vodovodima, javnim bunarima i javnim česmama.
3. Općina je dužna preuzeti na upravljanje i održavanje mjesne vodovode, javne bunare i javne česme u roku od pet godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.“

<sup>17</sup>  
Misli se na sredstva iz javnih budžeta.

Dakle, **Zakon o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona** omogućava da se odlukama JLS uredi pitanje izgradnje, korištenja, zaštite, održavanja i upravljanje „mjesnim vodovodima“, javnim bunarima i javnim česmama, ali je propisao i obavezu prenošenja upravljanja svim „mjesnim vodovodima“ na JLS u roku od pet godina od stupanja na snagu zakona.

**Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona** („Službeni glasnik USK”, broj 8/11) u članu 12, stav 3, tačka g) utvrđuje da se u vlastite nadležnosti JLS ubraja i: „upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture“. Odredbama člana 43, tačka b) utvrđeno je: „mjesna zajednica je nadležna za obavljanje poslova koji neposredno utiču na svakodnevne potrebe, život i rad građana na području mjesne zajednice, a naročito:

b) pokreće inicijative, daje mišljenja i učestvuje u izgradnji komunalnih objekata i objekata u općoj upotrebi kao što su: izgradnja i održavanje puteva, kanalizacije, vodovoda, električne mreže i drugih komunalnih i javnih objekata“.

Prema tome, **Zakon o lokalnoj samoupravi**, u širem smislu, daje pravni osnov za pokretanje inicijative ili učestvovanje građana u izgradnji objekata za vodosnabdijevanje i nema odredaba koje bi ograničavale njihovo vlasništvo na takvim objektima.

## Zeničko-dobojski kanton

**Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona** („Službene novine ZDK”, broj 17/07) u članu 9 definiše vodne objekte s obzirom na njihovu namjenu na identičan način kao i Zakon o vodama Federacije Bosne i Hercegovine. U Zakonu o vodama ovog kantona u članu 12, stav 4 propisano je da se vodni objekti za vodosnabdijevanje (član 9, stav 1, tačka 3, alineja 1) koje su za svoje potrebe izgradila pravna i fizička lica nalaze u njihovom vlasništvu, te da ova lica brinu o upravljanju tim objektima. Stavovima 5, 6 i 7 tog člana regulisana su pitanja koja se odnose na mjesne (seoske) vodovode:

„(5) Vodni objekti iz člana 9. stav (1) tačka 3. alineja 1 ovog zakona koji služe za snabdijevanje vodom za piće naselja izvan općinskih sjedišta su mjesni vodovodi, javne česme i javni bunari.

(6) Vlasnici mjesnih vodovoda dužni su da obezbjeđuju tekuće investiciono održavanje objekata mjesnog vodovoda, sredstava za amortizaciju i troškove propisanih pregleda o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće.

Stav 7 je eksplicitan, jer decidno navodi da “Cijena vode isporučene iz mjesnog vodovoda ne može biti određena ispod iznosa koji osigurava pokrivanje troškova iz stava (6) ovog člana”. Ukoliko se ova odredba ne provodi, tada se u skladu sa članom 117 Zakona vrši inspekcijski nadzor i izdaje vodni nalog<sup>18</sup>.

U članu 14, stav (1) Zakon propisuje:

„(1) Vlasnici, odnosno korisnici vodnih objekata iz članova 9, 10, 11, 12 i 13. ovog zakona dužni su objekte održavati u funkcionalnom stanju i koristiti ih u skladu sa njihovom prirodom i namjenom.“

<sup>18</sup>  
Svi zakoni o vodama propisuju pitanja vodnih naloga u smislu utvrđivanja neizvršavanja propisanih obaveza ili neizvršavanja u roku, i propisuju se nadležnosti inspekcija u tom smislu, predmet nadzora, ovlaštenja inspektora, inspekcijski postupci, upravne radnje, rješenja, žalbe, itd. U skladu sa Zakonom o vodama ZDK, organ nadležan za izdavanje vodnih akta može izdati vodni nalog kojim se korisniku nalaže da u određenom roku izvrši neku radnju, izvrši ulaganja ili se uzdrži od nekog činjenja.

Prema tome, nije sporno da je Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona dao pravni osnov da fizička i pravna lica mogu izgraditi objekte za vodosnabdijevanje, mjesne (seoske) vodovode, za svoje potrebe, koji su, dakle, njihovi vlasnici i dužni su da se brinu o upravljanju tim objektima, da ih održavaju u funkcionalnom stanju i koriste u skladu sa njihovom prirodnom i namjenom.

U poglavlju XI Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona definisana je izgradnja, korištenje, zaštita, održavanje i upravljanje lokalnim vodovodnim sistemima, tako da se u članovima od 109. do 120. dalje regulišu sva pitanja koja se odnose na tehničke uslove za izgradnju mjesnih vodovoda, potrebnu dokumentaciju i saglasnosti, odnosno dozvole, priključenja i slično. Interesantno je da se u članu 111 (Investitor za izgradnju mjesnog vodovoda) eksplicitno definiše da to mogu biti mjesna zajednica, grupa građana<sup>19</sup> ili građanin. Obavezani način na koji investitori regulišu svoje međusobne odnose u održavanju i iskorištavanju, te drugim pitanjima u vezi sa lokalnim vodovodnim sistemima, propisan je u stavu (2) člana 114 (ovaj član se inače odnosi na vodnu dozvolu za "mjesni vodovod"):

„(2) Uz zahtjev za izdavanje vodne dozvole za mjesni vodovod za koji su investitori grupa građana podnosi se i pismeni ugovor o održavanju i iskorištavanju mjesnog vodovoda i regulisanju svih drugih pitanja od značaja za mjesni vodovod, koji potpisuju svi investitori tog objekta, a koji se ovjerava na sudu, općini ili kod notara i čiji se primjerak dostavlja općinskoj službi.”

U članu 116, stav 2 propisano je: „(2) Svi mjesni vodovodi koji služe za snabdijevanje vodom za piće preko 500 stanovnika mogu se, uz saglasnost njihovog vlasnika, u roku od 5 godina od dana stupanja na snagu ovog zakona predati na upravljanje komunalnom preduzeću iz ove djelatnosti u općini na čijem se području nalazi taj vodovod.”

Dakle, **Zakon o vodama regulisao je da su vlasnici mjesnih vodovoda dužni da se brinu o upravljanju vodovodima, ali je u prethodnom članu omogućio da se lokalni vodovodni sistemi ("mjesni vodovodi"), izgrađeni za snabdijevanje preko 500 stanovnika, predaju na upravljanje komunalnom preduzeću iz ove djelatnosti.** Navedenim članom nije definisano obavezno davanje na upravljanje komunalnom preduzeću, nego je data mogućnost da se to uradi. Ukoliko vlasnici žele da predaju ovakav lokalni vodovodni sistem koji su izgradili sopstvenim sredstvima i za svoje potrebe komunalnom preduzeću na upravljanje, mora postojati njihova pravno dokumentovana saglasnost za to, odnosno komunalno preduzeće ne može to uraditi jednostranim aktom/samovoljno. Ono što ovaj član posredno propisuje je da lokalni vodovodni sistemi koji su izgrađeni za snabdijevanje vodom za piće do 500 stanovnika ostaju na upravljanje vlasnicima.

Članom 116, stav 1 regulisana je obaveza građana koji su svojim sredstvima izgradili lokalni vodovodni sistem (mjesni vodovod): „(1) Građani koji su mjesni vodovod izgradili vlastitim sredstvima dužni su da trajno obezbjeđuju potrebna finansijska sredstva i druge uslove za održavanje i funkcionisanje tih objekata u skladu sa njihovom prirodnom i namjenom i za vršenje minimalnog broja propisanih pregleda zdravstvene ispravnosti vode za piće iz tih objekata.”

<sup>19</sup> *Zakon nije definisao šta je grupa građana i ko je čini. Za formalno djelovanje, ukoliko više građana odluče da budu investitori vodovoda, trebali bi sklopiti ugovor i svi ga potpisati. Postoji i opcija da za preduzimanje određenih radnji svi potpisnici ovlaštene jednu osobu da djeluju u njihovo ime (u ime grupe građana), npr. da potpiše dokument, i slično.*

Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona je u članu 117 predvidio i postupanje u slučaju da vlasnici mjesnog vodovoda ne izvršavaju svoje obaveze propisane ovim zakonom:

„(1) Ukoliko se ustanovi da vlasnici mjesnog vodovoda ne izvršavaju obavezu iz člana 116. ovog zakona, općinska služba naredit će izvršavanje tih obaveza i odrediti rok za njihovo izvršenje, odnosno postupanje u skladu sa uslovima i obavezama utvrđenim u vodnoj dozvoli izdatoj za taj objekat.

(2) Ako se ustanovi da građani vlasnici mjesnog vodovoda nisu izvršili svoje obaveze ili ih nisu izvršili u roku i u skladu sa rješenjem iz stava (1) ovog člana, općinska služba izdat će vodni nalog.<sup>20</sup>

Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona, kako je vidljivo iz navedenih odredaba, detaljno je propisao pitanja izgradnje, vlasništva, finansiranja, održavanja i upravljanja mjesnim (seoskim) vodovodima.

**Zakon o komunalnim djelatnostima Zeničko-dobojskog kantona** („Službenе novine ZDK”, broj 17/08) u članu 6 propisuje da „općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti određenih ovim zakonom.”, a u članu 3, stav 1, tačka a) Zakona utvrđeno je da se u komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje ubraja i „snabdijevanje pitkom vodom”.

Član 8, stav 1 propisuje da „komunalnu djelatnost može obavljati strano i domaće pravno i fizičko lice”. U stavu 2 tog člana utvrđeno je značenje pojmove datih u stavu (1):

- „a) Pravno lice:
  - 1. javno preduzeće,
  - 2. domaće i strano privredno društvo,
  - 3. udruženje građana,
  - 4. vjerske zajednice.
- b) Fizičko lice
  - 1. obrtnik (domaći i strani).“

Stav 4 tog člana utvrđuje da se snabdijevanjem pijaćom vodom stanovništva mogu baviti samo javna preduzeća.

Iako je **Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona detaljno regulisao pitanja "mjesnih vodovoda", Zakon o komunalnim djelatnostima ZDK nema ovakvih odredaba, pa čak ni odredaba koje bi na neki način povezivale ova dva zakona u ovoj materiji.** Imajući u vidu način na koji su u Zakonu o komunalnim djelatnostima Zeničko-dobojskog kantona regulisane komunalne djelatnosti i njihovo obavljanje, postavlja se pitanje kolizije ovih zakona (u pitanju je član 8, stav 4, kojim se utvrđuje da se snabdijevanjem pijaćom vodom stanovništva mogu baviti samo javna preduzeća) i da li uopšte mogu da se u aktima opština primjenjuju odredbe Zakona o vodama u dijelu koji se odnosi na lokalne vodovodne sisteme (mjesne vodovode) (iako je očigledno da su se opštine u svojim odlukama oslanjale na odredbe Zakona o vodama i tako „preškocile“ odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima).

**Zakon o lokalnoj samoupravi Zeničko-dobojskog kantona** („Službenе novine ZDK”, broj 13/98) u članu 9 definiše da „općina u okviru samoupravnog

<sup>20</sup> *Primjerak vodnog naloga dostavlja se kantonalnoj, odnosno općinskoj vodnoj inspekciji. U slučajevima kada korisnik u roku određenom u nalogu ne obavi radnju, ne izvrši ulaganje ili se ne uzdrži od činjenja načinjenog u nalogu (članovi 92, 93 i 94 Zakona o vodama ZDK), organ koji je izdao vodni akt donosi rješenje o privremenom ili trajnom oduzimanju vodnog akta.*

djelokruga obezbjeđuje opće uvjete za snabdijevanje građana i vršenje uslužnih djelatnosti".

Članom 36 Zakona uređuje se osnivanje mjesnih zajednica kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. Članom 41, stav 1 propisano je da „Statutom ili odlukom općine može se mjesnoj zajednici povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine, koja su od neposrednog ili svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesne zajednice”.

Članom 29 uređeno je neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima: „Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima samoupravnog djelokruga općine, referendumom, mjesnim zborom građana i građanskim inicijativom, u skladu sa zakonom i statutom općine.”

**Zakon o lokalnoj samoupravi Zeničko-dobojskog kantona ne sadrži odredbe koje bi pobliže regulisale pitanje vodosnabdijevanja,** ali se načelno utvrđuje pravo opštine da uredi uslove za snabdijevanje građana, kao i pravo građana da učestvuju u odlučivanju, odnosno pravo mjesnih zajednica da obavljaju pojedine poslove iz djelokruga opštine. Zakon ne sadrži odredbe koje bi se mogle protumačiti kao zabrana ili ograničenje u smislu pitanja vlasništva na objektima koje su izgradili građani odnosno grupa građana.

### 3.1.6. Lokalni nivo – jedinice lokalne samouprave

U upitniku upućenom jedinicama lokalne samouprave u toku istraživanja (korak 2 istraživanja opisan u poglavlju 2) traženi su podaci o propisima koji se odnose na komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja:

1. Odluka o vodosnabdijevanju na području JLS<sup>21</sup>;
2. Odluka o vodosnabdijevanju putem LVS<sup>22</sup>;
3. Odluka o zaštiti izvorišta vode za piće;

Odluka o utvrđivanju jedinice cijene i načina formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne komunalne potrošnje.

Konkretno, upitnikom se tražio odgovor na pitanje da li je jedinica lokalne samouprave usvojila te odluke, te ukoliko jeste da uz popunjeni upitnik dostavi primjerak odluke koju je usvojila. Pregled broja JLS koje su usvojile određene odluke dat je u narednoj tabeli:

21

Ova odluka odnosi se na regulisanje opštih uslova za uslugu vodosnabdijevanja na cijelom području JLS. Naječe se veći dio ove odluke odnosi na vodosnabdijevanje u urbanom području, a u pojedinim odlukama regulisani su određeni aspekti vodosnabdijevanja i u ruralnim područjima (vodosnabdijevanje putem manjih vodovodnih sistema).

22

Odluka o vodosnabdijevanju putem lokalnog vodovodnog sistema odnosi se na regulisanje okvirnih uslova za pružanje usluga vodosnabdijevanja u područjima jedinica lokalne samouprave, koja nisu obuhvaćena uslugom centralnog vodovodnog sistema, i za funkcionisanje lokalnog vodovodnog sistema.

Tabela 4. Propisi koji se odnose na komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja

	Odluka 1			Odluka 2			Odluka 3			Odluka 4		
	FBiH	RS	BiH									
Broj JLS koje su usvojile odluku	21	12	<b>33</b>	8	12	<b>20</b>	17	11	<b>28</b>	17	15	<b>32</b>
Broj JLS koje nisu usvojile odluku	6	9	<b>15</b>	19	9	<b>28</b>	10	10	<b>20</b>	10	6	<b>16</b>
Broj JLS koje su dostavile odluku	16	10	<b>26</b>	5	8	<b>13</b>	12	8	<b>20</b>	3	0	<b>3</b>

Od ukupno analiziranih 48 JLS na području Bosne i Hercegovine:

- 33 JLS posjeduje odluku o vodosnabdijevanju na području JLS;
- 20 JLS posjeduje odluku o vodosnabdijevanju putem LVS.
- 28 JLS posjeduje odluku o zaštiti izvorišta vode za piće;

- 32 JLS posjeduje odluku o utvrđivanju jedinice cijene i načina formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne komunalne potrošnje.

U Republici Srpskoj obavezu JLS za donošenje odluke o lokalnom vodovodnom sistemu ne propisuju ni Zakon o komunalnim djelatnostima ni Zakon o vodama. To je razlog zašto JLS iz Republike Srpske kao osnov za donošenje odluka o lokalnom vodovodnom sistemu koriste Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske. Vlada Republike Srpske je 2008. godine donijela Zaključak kojim nalaže jedinicama lokalne samouprave da hitno donesu svoje odluke o vodosnabdijevanju kojima će se urediti pitanja upravljanja opštinskim i "seoskim" vodovodima na području JLS. Međutim, jasno je da to nisu uradile sve JLS. Rezultati upitnika pokazuju da je 12 od 21 JLS iz Republike Srpske (57%), koje su odgovorile na pitanje o lokalnim aktima, donijelo odluke o seoskim vodovodima (lokalnim vodovodnim sistemima).

U Federaciji Bosne i Hercegovine jedino Zakon o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona propisuje obavezu donošenja odluke JLS o lokalnom vodovodnom sistemu. Iz tog razloga jedinice lokalne samouprave iz Federacije BiH kao osnov za donošenje ove vrste podzakonskih akata uzimaju različite odredbe Zakona o vodama u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema rezultatima upitnika, u Federaciji BiH je 21 jedinica lokalne samouprave (78% od 27 jedinica koje su odgovorile na upitnik) odlukom uredila vodosnabdijevanje putem lokalnog vodovodnog sistema.

Analiza sadržaja odluka o vodosnabdijevanju putem lokalnog vodovodnog sistema i odluka o vodosnabdijevanju i kanalizaciji ukazuje na to da su **JLS na različit način regulisale vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema po svim važnim pitanjima, kao što su vlasništvo, korištenje, održavanje i upravljanje.** Postoji opravdanje za ovaku situaciju, s obzirom na diskrečiono pravo JLS da samostalno regulišu ovu oblast, uzimajući u obzir lokalne specifičnosti. **Odluke ne izlaze iz zadanog pravnog okvira, ali nedostatak pojedinih odredaba ili nedovoljno detaljno regulisanje pojedinih pitanja u ovim odlukama često stvara nedoumice u njihovoј primjeni.** Konkretno:

- Pitanja investitora/vlasnika koji svojim sredstvima izgrade vodne objekate, odnosno lokalne vodovodne sisteme, različito su regulisana u odlukama JLS u Republici Srpskoj, pa tako oni mogu biti građanin, grupa građana, pravni subjekti/pravna lica regulisana prema posebnim zakonima, zadružna, udruženje građana i slično. U Federaciji Bosne i Hercegovine pitanja investitora/vlasnika koji svojim sredstvima izgrade vodne objekate, odnosno lokalne vodovodne sisteme, takođe su različito regulisana u odlukama, pa tako oni mogu biti građanin, grupa građana, mjesna zajednica, udruženje građana, preduzeće ili drugo pravno lice, jedinica lokalne samouprave ili javno komunalno preduzeće. U svakom slučaju, u oba entiteta pitanje vlasništva nad vodovodom kreće se u okviru odredaba koje su propisane Zakonom o vodama, prema kojima vlasnici mogu biti fizička i pravna lica.
- Pitanje upravljanja lokalnih vodovodnih sistema u oba entiteta, za koje su u suštini (i prema zakonima o vodama) nadležni vlasnici, različito je regulisano, budući da se pravo upravljanja može prenijeti i na druga lica. Tako je odlukama u Republici Srpskoj propisano da lokalnim vodnim sistemima upravljaju vlasnici, savjet mjesne zajednice, odbor za upravljanje ili odbor za vodosnabdijevanje koji osnivaju vlasnici, skupština korisnika, zbor građana, komunalno preduzeće, drugo pravno lice ili fizičko lice kome je ugovorom povjereno upravljanje lokalnim vodnim sistemom. U Federaciji Bosne i Hercegovine odlukama je propisano da lokalnim vodnim sistemima upravljaju vlasnici, stanovnici/korisnici vodovoda, mjesna zajednica, obrtnici, komunalno preduzeće, JLS-službe koje osniva, drugo pravno lice po ugovoru o koncesiji ili drugo pravno lice po ugovoru kojim se prenosi upravljanje.
- Pitanje upravljanja seoskim vodovodom obično je u vezi s pitanjem održavanja, pa tako u najvećem broju odluka JLS u oba entiteta vlasnici koji povjere upravljanje drugom licu (bilo fizičkom ili pravnom) istovremeno prenose i obavezu održavanja vodovoda. Pošto ova prava i obaveze ne moraju nužno da budu objedinjene, vlasnici koji su inače prema zakonu dužni da upravljaju i održavaju lokalne vodovodne sisteme mogu da razdvoje funkcije upravljanja i održavanja, tako da jednom licu povjere upravljanje, a sa drugim zaključe ugovor o održavanju. Neke JLS su na ovaj način definisale pravne opcije za vlasnike lokalnih vodovodnih sistema.
- Stav JLS u ograničavanju vlasnicima prava upravljanja putem propisivanja posebnih odredaba koje se odnose na upravljanje je različit u oba entiteta, od toga da se propisuje obaveza predavanja lokalnih vodovodnih sistema opština (Teslić, na primjer) ili se obaveza prenošenja na upravljanje komunalnom preduzeću propisuje fakultativno, odnosno predviđa kao mogućnost, dakle zavisi od volje vlasnika seoskog vodovoda (većina JLS) i vrši se uz njihovu pismenu saglasnost/izjavu. U Federaciji Bosne i Hercegovine pojedinim odlukama propisana je obaveza predavanja opštini/gradu lokalnih vodovodnih sistema koji snabdijevaju preko 500 stanovnika ili se pak daje mogućnost mjesnoj zajednici da preuzme upravljanje seoskim vodovodom.
- U vezi sa izvorima sredstava za obavljanje komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, u odlukama JLS u Republici Srpskoj uglavnom se navode naknada za uslugu vodosnabdijevanja u svim odlukama, naknada za priključenje na vodovodnu mrežu, učešće građana, učešće budžeta JLS, te ostali izvori. Ove odluke ne regulišu detaljnije

način i postupak utvrđivanja cijene za uslugu vodosnabdijevanja. U Federaciji Bosne i Hercegovine odluke JLS kao osnovni izvor sredstava za finansiranje navode „naknadu za korištenje vode” koju plaćaju svi korisnici. U odlukama Općine Visoko i Općine Novi Travnik navodi se da cijena vode treba da osigura izmirenje troškova održavanja i troškova amortizacije. Ni ove odluke ne regulišu način i postupak određivanja cijene za korištenje vode iz lokalnih vodovodnih sistema.

- Kad su u pitanju izvori sredstava za izgradnju, rekonstrukciju i proširenje lokalnih vodovodnih sistema, dio odluka JLS u Republici Srpskoj reguliše ovu problematiku i kao izvor sredstava za tu namjenu navodi se naknada za korištenje voda, naknada za priključenje na vodovodnu mrežu, učešće građana i budžet JLS. Jedino odluka o seoskim vodovodima opštine Teslić kao izvor sredstava za ovu namjenu navodi i donacije, vodne naknade, kredite i koncesije.
- U Federaciji Bosne i Hercegovine u odlukama JLS kao finansijski izgradnje, rekonstrukcije i proširenja lokalnih vodovodnih sistema navode se JLS (putem donošenja i realizacije programa razvoja komunalne infrastrukture, kao što je slučaj u Kalesiji), građani/korisnici usluga (primjeri odluka u Kalesiji i Visokom), te korisnici putem plaćanja cijene za uslugu vodosnabdijevanja.

Ostale odredbe odluka JLS koje regulišu obaveze izgradnje lokalnih vodovodnih sistema u pogledu dozvola i saglasnosti, održavanja i zaštite nisu sporne, i tu nema bitnijih razlika u ovim odlukama, jer se propisuju u skladu sa obavezama iz zakona o vodama i u skladu sa propisima/aktima JLS.

### **3.1.7. Zaključna razmatranja o pravnom okviru za regulisanje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema u Bosni i Hercegovini**

#### **Zakoni o vodama**

Zakonske prepostavke za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema postoje u svim entitetskim i kantonalnim zakonima o vodama. Najveći nedostaci ovih zakona ogledaju se u tome što primjena načela „povrata troškova”, „korisnik plaća” i „zagađivač plaća” iz EU Direktiva nije detaljno razrađena i u činjenici da kantonalne zakone treba uskladiti s federalnim Zakonom o vodama. Određeni nedostatak entitetskih zakona o vodama je u tome što se eksplicitno ne utvrđuju obaveze kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i JLS u oba entiteta za regulisanje problematike vodosnabdijevanja, nego se ova problematika tretira uopšteno i podrazumijeva se da je vodosnabdijevanje u suštini vid iskorištanja voda.

- Zakon o vodama Republike Srpske sadrži osnovne odredbe o vodnim objektima za vodosnabdijevanje stanovništva, koje se u potpunosti odnose na vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema. Zakon postavlja uslov da fizička i pravna lica mogu graditi vodne objekte na zemljištu čiji su vlasnici, te da ova pitanja uređuje jedinica lokalne samouprave svojim aktima. Zakon je dao i potrebne smjernice jedinicama lokalne samouprave

- koja pitanja iz Zakona da propisu i razrade u svojim aktima – odlukama, programima i planovima. S obzirom na to da ovaj zakon nije detaljnije razradio primjenu načela „povrata troškova”, „korisnik plaća” i „zagadživač plaća” iz EU Direktiva, preporučuje se definisanje smjernica za JLS za utvrđivanje visine cijene vode, što se može uraditi izmjenama i dopunama Zakona o vodama Republike Srpske ili donošenjem posebnog propisa.
- Zakon o vodama Federacije Bosne i Hercegovine sadrži osnovne odredbe o vodnim objektima za vodosnabdijevanje stanovništva, koji mogu biti, između ostalog, u vlasništvu fizičkih i pravnih lica koja su ih izgradili za svoje potrebe, koji su shodno tome njihovi vlasnici. Zakon sadrži i odredbe po kojima su vlasnici vodnih objekata, uključujući i fizička i pravna lica koja su izgradila vodne objekte za svoje potrebe (indirektno: LVS), dužni da se o njima brinu, da ih održavaju, da prilikom izgradnje pribave propisane dozvole i saglasnosti, da ih koriste u skladu s njihovom prirodom i namjenom, racionalno i da vode evidencije. U odredbama Zakona o vodama Federacije BiH, načela Okvirne direktive o vodama Evropske unije nisu adekvatno adresirana, ali bi se ova problematika trebala adresirati u toku rada na izmjenama i dopunama Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine.
  - U Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine primjenjuje se Zakon o vodama Republike Srpske.
  - Kantonalni zakoni o vodama: Svi kantoni usvojili su zakone o vodama i na različit način regulisali materiju iz Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine. Postoje slučajevi da kantonalni zakoni nisu u potpunosti usklađeni sa Zakonom o vodama Federacije, odnosno sa kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima, te ih je potrebno korigovati.

## Zakoni o komunalnim djelatnostima

Zakoni o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i kantona predstavljaju najslabiju tačku u vezi s pitanjem regulisanja oblasti lokalnih vodovodnih sistema, bilo zbog činjenice da se uopšte ne bave ovim pitanjima ili zbog činjenice da neki zakoni regulišu ovu materiju suprotno Zakonu o vodama.<sup>23</sup> To su razlozi zbog kojih je potrebno vršiti izmjene, s ciljem da ovi zakoni budu usaglašeni sa zakonima o vodama i predstavljaju sponu između zakona o vodama i zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno da se otklone odredbe koje su smetnja za postojanje i funkcioniranje lokalnih vodovodnih sistema.

Trebalо bi razmotritи i mogućnost da zakoni o komunalnim djelatnostima propisu sadržaj odluke koje donose JLS, a koja se odnosi na lokalne vodovodne sisteme kako bi ovakve odluke imale obavezna poglavља/odredbe i na taj način obezbijedile da se obrade sva neophodna pitanja lokalnih vodovodnih sistema, te postigla jednoobraznost u vezi s pitanjima sadržaja, ne ulazeći pritom u diskreciono pravo JLS da pojedina pitanja iz sadržaja odluke regulišu prema svojim potrebama i mogućnostima. Ne sporeći pravo kantona da svaki na svoj način reguliše pojedine oblasti, bilo bi dobro predložiti rješenja kojima će se postići potrebna ujednačenost u regulisanju oblasti vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema kako bi svи građani imali u tom pogledu ista prava i kako bi se svima obezbijedilo pravo na vodu za piće.

23

Zakoni o komunalnim djelatnostima, recimo, propisuju da se snabdijevanjem pijačom vodom stanovništva mogu baviti samo javna preduzeća, dok zakoni o vodama propisuju da to mogu biti i druga pravna, ali i fizička lica.

- Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske prepustio je jedinicama lokalne samouprave uređivanje oblasti komunalnih djelatnosti. Zakonske prepostavke za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema postoje u ovom zakonu u odredbama koje propisuju da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti u koje spada i vodosnabdijevanje. Zakon utvrđuje da je proizvodnja i isporuka vode komunalna djelatnost od posebnog interesa, ali nema dalje razrade odredaba koje bi se odnosile na vodosnabdijevanje, niti ovaj zakon ima poveznicu sa Zakonom o vodama. Stoga je neophodno Zakon o komunalnim djelatnostima dopuniti na način da se vodosnabdijevanje detaljnije razradi, ugrađujući modalitete javnog vodosnabdijevanja putem centralnog vodovoda i lokalnih vodovodnih sistema, vodeći računa o modalitetima vlasništva, te generalno uređujući način na koji jedinica lokalne samouprave može obezbijediti funkcionisanje ove komunalne djelatnosti kao jedinstvenog sistema za koji je odgovorna.
- Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine ne postoji zakon o komunalnim djelatnostima, ali je ova oblast regulisana kantonalnim zakonima.
- Zakon o komunalnim djelatnostima Brčko distrikta propisuje obavezu da vaću komunalnih usluga da osigura ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja, što je primjenjivo i za lokalne vodovodne sisteme. Međutim, Zakon ne definiše detaljnije obaveze i odgovornosti Brčko distrikta u osiguravanju uslova za organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnost vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema.
- Zakon o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona propisao je mogućnost da se pitanje vodosnabdijevanja putem mjesnih vodovoda reguliše odlukama o vodosnabdijevanju, a izuzetno u opštinama s izraženom problematikom data je mogućnost da se izgradnja, korištenje i ostala pitanja mjesnih vodovoda regulišu opštinskim odlukama. Pri tome je ovaj zakon postavio ograničenja propisujući odredbe prema kojima sve izgrađene lokalne vodovodne sisteme u roku od pet godina preuzima opština na upravljanje i održavanje.
- Zakon o komunalnim djelatnostima Zeničko-dobojskog kantona nema odredaba koje bi se odnosile na pitanje vodosnabdijevanja putem mjesnih vodovoda i u tom pogledu nema nikakvih poveznica sa Zakonom o vodama ZDK koji ovu materiju reguliše na sveobuhvatan i kvalitetan način. Štaviše, ovaj zakon sadrži odredbu prema kojoj se snabdijevanjem pijačom vodom stanovništva mogu baviti samo javna preduzeća, a koja je u koliziji s odredbama Zakona o vodama Zeničko-dobojskog kantona i Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine.

## Zakoni o lokalnoj samoupravi

Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske utvrđuje pravni osnov – nadležnost JLS za uređenje oblasti komunalne djelatnosti, komunalnih objekata i komunalne infrastrukture, a izričito i za utvrđivanje uslova i načina za izgradnju, korištenje, održavanje i zaštitu vodovoda u seoskim naseljima. Ova pitanja JLS razrađuju u odlukama (odлука o seoskim vodovodima, odluka o zaštiti izvorišta i sl.), pri čemu nadležnost JLS proizlazi iz Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, a sve ostale odredbe ovih odluka crpe svoj osnov iz Zakona o vodama Republike Srpske. Potrebno je raditi na usklajivanju Zakona o vodama Republike Srpske i Zakona o komunalnim djelatnostima Republike Srpske sa Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi načelno i šturo propisuju nadležnosti JLS u pogledu organizovanja obavljanja komunalne djelatnosti i/ili vodosnabdijevanja i ne pominju eksplicitno vodosnabdijevanje u seoskim područjima. Međutim, nijedna odredba ovih zakona ne predstavlja smetnju ili ograničenje da se propisima JLS reguliše ova materija na način kako je to propisano odredbama Zakona o vodama Federacije BiH i kantona. Poželjno je izvršiti izmjene i dopune federalnih i kantonalnih zakona na način da se u zakone ugrade odredba kojom bi se nadležnost JLS u oblasti vodosnabdijevanja ili u oblasti zaštite prirodnih dobara i životne sredine utvrdila u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja vodovoda u seoskim naseljima, njihovog korištenja i utvrđivanja sanitarno-tehničkih uslova za ispuštanje otpadnih voda. Potrebno je raditi i na usklajivanju federalnog i kantonalnih zakona o vodama i zakona o komunalnim djelatnostima sa Zakonom o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine i kantonalnim zakonima o lokalnoj samoupravi.

## Odluke JLS

Detaljne odredbe o lokalnim vodovodnim sistemima u vezi sa izgradnjom, vlasništvom, korištenjem, upravljanjem, održavanjem i zaštitom u oba entiteta JLS definišu odlukama o seoskim vodovodima ili djelimično ugrađuju odredbe o lokalnim vodovodnim sistemima u odluke o vodovodu i kanalizaciji (javnom vodovodu i javnoj kanalizaciji u centralnom dijelu JLS). U Federaciji Bosne i Hercegovine postoje i slučajevi da su JLS odredbe o lokalnim vodovodnim sistemima ugradile u odluke o komunalnim djelatnostima. Odluke ne izlaze iz zadanog pravnog okvira, ali nedostatak pojedinih odredaba ili nedovoljno detaljno regulisanje pojedinih pitanja u ovim odlukama često stvara nedoumice u njihovoј primjeni.

Pošto sve JLS nisu donijele svoje odluke o izgradnji, vlasništvu, korištenju, održavanju, zaštiti i upravljanju, potrebno je da se podstaknu da regulišu ovu oblast. Iako je vodosnabdijevanje putem javnog i seoskog vodovoda dio jedinstvenog sistema javnog vodosnabdijevanja jedne jedinice lokalne samouprave, ispravniji pristup bi bio, s obzirom na sadržaj koji definišu kao i razlicitosti u vezi s vlasništvom i upravljanjem, da postoje posebne odluke o lokalnim vodovodnim sistemima.

Ne može se uticati na pravo JLS da samostalno, a u okviru zakonom datih mogućnosti, regulišu pitanja koja se odnose na lokalne vodovodne sisteme, preporuka u vidu nacrtu odluke o izgradnji, vlasništvu, korištenju, upravljanju, održavanju i zaštiti lokalnih vodovodnih sistema može biti dobra polazna osnova za uređivanje ove oblasti, barem u smislu obaveznog sadržaja koji treba da razrade ove odluke. U tom smislu neophodno je raditi na usklajivanju Zakona o vodama i Zakona o komunalnim djelatnostima na svim nivoima uprave.

Sažet pregled ključnih propisa sa opisom pravnog osnova za uređenje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, nedostacima i preporukama za poboljšanja definisan je u tabeli 5.

Nivoi uprave	Ključni propisi za uređenje vodo-snabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema	Osnov za uređenje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema	Ključni nedostaci i preporuke za poboljšanja propisa
Entitetski nivo – RS	Zakon o komunalnim djelatnostima	Zakonske pretpostavke za vodosnabdijevanje putem LVS postoje u Zakonu o vodama RS u odredbama kojima se utvrđuje da vodne objekte mogu da grade fizička i pravna lica na zemljištu čiji su vlasnici, te da ova pitanja svojim aktima uređuje jedinica lokalne samouprave.	Zakon nije detaljnije razradio primjenu načela „povrata troškova“, „korisnik plaća“ i „zagadživač plaća“ iz EU Direktiva, pa se preporučuje definisanje smjernica za JLS za utvrđivanje visine cijene vode, što se može učiniti izmjenama i dopunama Zakona o vodama RS ili donošenjem posebnog propisa. Potrebno je uskladiti zakonske odredbe sa važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi RS.
Entitetski nivo – FBiH	Zakon o lokalnoj samoupravi	Zakon o lokalnoj samoupravi RS decidno reguliše obavezu jedinice lokalne samouprave da uređuje izgradnju, korištenje, održavanje i zaštitu vodovoda u seoskim naseljima.	Neophodno je Zakon o komunalnim djelatnostima RS dopuniti i uskladiti sa Zakonom o vodama RS na način da se vodosnabdijevanje detaljnije razradi, ugrađujući modalitete javnog vodosnabdijevanja putem centralnog vodovoda i LVS, vodči računa o modalitetima vlasništva, te generalno uređujući način na koji JLS može obezbiti funkcioniranje ovе komunalne djelatnosti kao jedinstvenog sistema za kojije odgovorna. Potrebno je uskladiti zakonske odredbe sa važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi RS.
Brčko distrikt	Zakon o principima lokalne samouprave	Zakonske pretpostavke za vodosnabdijevanje putem LVS postoje u Zakonu o vodama Federacije BiH u odredbama kojima se utvrđuje da vodne objekte mogu da grade fizička i pravna lica za svoje potrebe, koji su slijedom toga njihovi vlasnici i dužni su da njima upravljaju	U odredbama ovog zakona načela Okvirne direktive o vodama Evropske unije nisu adekvatno adresirana. Budući da su toku aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o vodama Federacije BiH, očekuje se da će se adresirati i problematika finansiranja djelatnosti vodosnabdijevanja i izvršiti usklajivanje s načelima iz Okvirne direktive o vodama EU. Potrebno je uskladiti zakonske odredbe sa Zakonom principima lokalne samouprave FBiH.
Brčko distrikt	Zakon o vodama	Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH nema detaljnijih odredaba o vodosnabdijevanju putem LVS, ali ne predstavlja prepreku za funkcionsanje LVS, jer je oblast vodosnabdijevanja ovim zakonom definisana kao vlastita nadležnost JLS.	Poželjno je izvršiti promjene/dopune Zakona Federacije BiH, recimo na način da se u zakon ugradи odredba kojom bi se utvrdila nadležnost JLS u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja LVS.
Brčko distrikt	Zakon o komunalnim djelatnostima	Zakon o vodama nije donesen u Brčko distriktu, već se po nalogu supervizora primjenjuje Zakon o vodama Republike Srpske.	–
Brčko distrikt	Statut BD BiH	Zakon propisuje obavezu davaocu komunalnih usluga da osigura ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uredawđiva, što je primjenjivo i za LVS. Međutim, Zakon ne definiše detaljnije obaveze i odgovornosti Brčko distrikta u osiguravanju uslova za organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući i vodosnabdijevanje putem LVS.	Izvršiti izmjene i dopune Zakona na način da se definisu detaljnije obaveze i odgovornosti Bičko distrikta u osiguravanju uslova za organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnost vodosnabdijevanja putem LVS.
Brčko distrikt	–	Statut utvrđuje nadležnosti javnih vlasti u Brčko distriktu u koje spadaju i javne usluge, infrastruktura i zaštita životne sredine, u koje se ubraja vodosnabdijevanje putem LVS.	–

Nivoi uprave	Ključni propisi za uređenje vodo-snabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema	Osnov za uređenje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema	Ključni nedostaci i preporuke za poboljšanja propisa
Kantonalni nivo u FBiH	Zakoni o vodama		Uskladiti kantonalne zakone o vodama sa federalnim Zakonom o vodama i sa kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima i zakonima o lokalnoj samoupravi.
Lokalni nivo – JLS	Zakoni o lokalnoj samoupravi	Svaki kanton ima svoje zakone o vodama, zakone o lokalnoj samoupravi (ili primjenjuje Zakon o principima lokalne samouprave) i zakone o komunalnim djelatnostima, kojima navedene oblasti reguliše samostalno, sa različitim pristupom pitanju vodosnabdijevanja, odnosno LVS.	Uskladiti kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima sa zakonima o vodama i zakonima o lokalnoj samoupravi, tako da ovu zakoni predstavljaju sponu između zakona o vodama i zakonima o lokalnoj samoupravi, odnosno da se otklone odredbe koje su smetnja za postojanje i funkcionisanje LVS.
Lokalni nivo – JLS	Odluke o seoskim vodovodima; odluke o vodovodu i kanalizaciji; odluke o komunalnim djelatnostima	Detaljne odredbe o LVS u vezi sa izgradnjom, vlasništvom, koštenjem, upravljanjem, održavanjem i zaštitom regulisane su odlukama o seoskom (mjесном) vodovodu koje donose skupštine/vijeća JLS ili su odredbe o seoskim vodovodima regulisane u lokalnim odlukama o komunalnim djelatnostima ili odlukama o vodovodu i kanalizaciji.	Sve JLS bi trebale donijeti odluke o vodosnabdijevanju putem LVS. Preporučuje se definisanje smjernice za JLS u vezu sa sadržajem odluka, bilo putem posebnog propisa ili putem izmjene zakona o komunalnim djelatnostima. Korisno bi bilo utvrditi i obavezna poglavija i/ili obavezne odredbe odluka JLS i na taj način obezbjediti da se u odlukama obrade sva ključna pitanja za LVS. Time bi se postigla jednoobraznost u vezi sa JLS i obveznost u odlukama nadležnosti JLS u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja LVS.

Tabela 5: Pregled ključnih propisa za uređenje vodosnabdijevanja putem LVS – pravni osnovi; ključni nedostaci i preporuke za poboljšanja

## 3.2. Strateško-planski okvir

U ovom poglavlju daje se pregled najvažnijih strateško-planskih dokumenata na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini koji sadrže ciljeve i mјere za unapređenje vodosnabdijevanja u ruralnim područjima.

### 3.2.1. Pregled strateško-planske dokumentacije po nivoima uprave

#### Državni nivo – Bosna i Hercegovina

Na državnom nivou ne postoje strateško-planski dokumenti koji usmjeravaju razvoj vodosnabdijevanja u ruralnim područjima. Dokument "Vodna politika u BiH" je urađen u okviru projekta "Podrška vodnoj politici u BiH", koji je finansirala Evropska komisija i koji je završen 2011. godine. Ovaj dokument adresira problematiku snabdijevanja pijaćom vodom urbanih i ruralnih područja; međutim, dokument nije zvanično usvojen.

#### Entitetski nivo

Strateško-planskim dokumentima na nivou entiteta u Bosni i Hercegovini Strategijom upravljanja vodama Federacije Bosne i Hercegovine 2010–2022. i Strategijom integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015–2024. dati su strateški pravci razvoja sektora korištenja voda u svrhu snabdijevanja vodom stanovništva na sljedeći način:

FBiH Strategija upravljanja vodama 2010–2022. u Operativnom cilju 11 propisuje: Povećanje obuhvata javnim vodovodnim sistemima sa 60% na 80%, a u okviru Mjere 2.1.1.6. planira se provođenje ekonomske analize mogućnosti uključenja ruralnih područja u javne sisteme vodosnabdijevanja i sanitacije.

Strategija integralnog upravljanja vodama RS 2015–2024. postavlja cilj: postepeno oticanje različitog tretiranja urbanih i ruralnih naselja u pogledu normi potrošnje i zahtijevane obezbjeđenosti isporuke vode. U Strategiji (poglavlje 9.1.1) navode se procjene ulaganja za povećanje stepena pokrivenosti vodosnabdijevanjem u urbanim i ruralnim naseljima.

Provođenje strategija upravljanja vodama, prema entitetskim zakonima o vodama, obezbeđuje se donošenjem planova upravljanja vodama vodnih područja Federacije BiH, odnosno oblasnim riječnim slivovima u Republici Srpskoj. Javna ustanova "Vode Srpske" priprema plan upravljanja Oblasnim riječnim slivom rijeke Save i plan upravljanja Oblasnim riječnim slivom rijeke Trebišnjice u Republici Srpskoj. U Federaciji Bosne i Hercegovine Agencija za vodno područje Save, Sarajevo, priprema plan upravljanja vodama za vodno područje Save, a Agencija za vodno područje Jadranskog mora priprema plan upravljanja vodama za vodno područje Jadranskog mora. Planovi su u fazi nacrta.

#### Brčko distrikt

U Strategiji razvoja Brčko distrikta za period 2008–2017, u okviru Strateškog cilja 1 – Operativnog cilja 1 – Programa "Izgradnja kapaciteta za snabdijevanje vodom" definisan je projekt "Izgradnja i proširenje vodosistema u MZ". Strategija razvoja ne sadrži detaljno razrađene elemente ovog projekta, ali daje osnov

za planiranje specifičnih intervencija na godišnjem nivou. Prostorno-planska dokumentacija, programi komunalnih usluga i programi kapitalnih investicija takođe predstavljaju osnovu za realizaciju projekata vodosnabdijevanja.

Važećim propisima u Brčko distriktu nameće se obaveza donošenja strateško-planskih dokumenata u sektoru vodosnabdijevanja, tako da ne postoje drugi dokumenti koji bi diktirali strateški pristup poboljšanju vodosnabdijevanja putem lokalnih vodnih sistema.

#### Kantonalni nivo u Federaciji Bosne i Hercegovine:

U kantonalnim razvojnim strategijama<sup>24</sup>, na nivou prioritetnih mјera, definisane su intervencije koje se odnose na vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema, najčešće u smislu poboljšanja vodosnabdijevanja, proširenja usluga centralnih vodovoda na ruralna područja i podrške projektima JLS kojima je cilj poboljšanje vodosnabdijevanja u ruralnim područjima. Time su svi kantoni kreirali širok okvir za djelovanje, unutar kojeg bi trebali razraditi detaljnije akcije ili u saradnji s jedinicama lokalne samouprave realizovati mјere poboljšanja lokalnih vodovodnih sistema.

Pored razvojnih strategija, za razvoj vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema značajno je pomenuti da svi kantoni donose prostorno-plansku dokumentaciju, a pojedini kantoni donose i planove javnih investicija u kojima definišu prioritetne projekte vodosnabdijevanja. Zakonski osnov za donošenje strateško-planske dokumentacije u oblasti voda, odnosno u sektoru vodosnabdijevanja u kantonima postoji u pet kantonalnih zakona o vodama<sup>25</sup>, koji su na različite načine utvrđili obavezu donošenja planskih dokumenata. Preostali kantoni zakonima o vodama ne tretiraju problematiku strateškog planiranja. Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine, čije je usvajanje u toku, trebao bi stvoriti zakonski osnov za izradu razvojnih strategija kojima se uzima u obzir "cjelovitost i usklađenost mogućeg održivog ekonomskog, društvenog, okolišnog i prostornog prilagođavanja". Ovaj pristup u praksi već je primijenjen u toku izrade kantonalnih razvojnih strategija, u skladu sa konceptom integriranog razvoja, tako da je oblast vodosnabdijevanja zastupljena kao obavezni dio ovih dokumenata.

#### Lokalni nivo – jedinice lokalne samouprave

Strateški pristup planiranju u sektoru vodosnabdijevanja na lokalnom nivou primjenjuje se u sklopu integralnih lokalnih razvojnih strategija. Prema istraživanju entitetskih saveza opština/općina i gradova u Bosni i Hercegovini, provedenim u saradnji sa UNDP-ovim Projektom "Integriranog planiranja lokalnog razvoja" (ILDP) tokom 2013/2014. godine, oko 51% JLS u Bosni i Hercegovini je posjedovalo integrisane strategije u skladu s preporučenom miPRO metodologijom<sup>26</sup>. Prema anketi koju je proveo ILDP projekat krajem 2016, oko 67% JLS u Bosni i Hercegovini je navelo da posjeduje integrisane lokalne razvojne strategije pripremljene u skladu sa miPRO metodologijom<sup>27</sup>. Primjena miPRO-a praktično znači da su JLS vršile participatornu prioritizaciju potreba i problema i kao obavezni dio strateških i operativnih planova u strategijama definisale ciljeve, projekte i mјere u vezi s poboljšanjem vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema.

<sup>24</sup> Izrada kantonalnih strategija integralnog razvoja podržana je u svim kantonima u okviru Projekta ILDP, koji je zajednička inicijativa Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP). Svi kantoni su usvojili strategije, osim Hercegovačko-neretvanskog kantona gdje je izrada Strategije u toku.

<sup>25</sup> Unsko-sanski kanton, Posavski kanton, Kanton Sarajevo, Hercegovačko-neretvanski kanton i Livanski kanton.

<sup>26</sup> miPRO metodologija je izrađena u okviru Projekta ILDP, a provodi se u partnerstvu

<sup>27</sup> Podaci dobijeni od ILDP projektnog tima s Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvom uprave i lokalne samouprave RS, Federalnim ministarstvom pravde i savezima opština i gradova u oba entiteta. Prema prijedlogu Federalnog ministarstva pravde i Federalnog zavoda za programiranje razvoja, Vlada FBiH je prihvatile i preporučila primjenu miPRO. Iste preporuke izdala je i Vlada RS prema prijedlogu Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS. Praktična primjena miPRO metodologije započela je krajem 2009. godine.

Pored integrisanih razvojnih strategija, JLS donose prostorno-plansku dokumentaciju kao preduslov za izgradnju lokalnih vodovodnih sistema i planove kapitalnih investicija, u kojima definišu prioritetne projekte vodosnabdijevanja. Pojedine JLS donose i dugoročne programe vodosnabdijevanja, ali ne postoje podaci o tome koliko JLS ima takve programe. Obavezu strateškog planiranja u oblastima voda i komunalnih djelatnosti na nivou JLS ne tretiraju ni zakoni o vodama, niti zakoni o komunalnim djelatnostima. Izuzetak je kantonalni Zakon o komunalnim djelatnostima USK koji utvrđuje obavezu JLS u donošenju programa i planova iz oblasti komunalne djelatnosti.

### **3.2.2. Zaključna razmatranja o strateško-planskom okviru za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema u Bosni i Hercegovini**

U vezi sa strateško-planskim okvirom za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema može se zaključiti da na svim nivoima uprave postoje šire strateške smjernice za poboljšanje u ovoj oblasti. Smjernice su na entitetskom nivou date sektorskim strategijama u oblasti upravljanja vodama (tabela 6), a u Brčko distriktu na kantonalmu i lokalnom nivou razvojnim strategijama. Planski i provedbeni dokumenti, koji predstavljaju osnovu za projekte poboljšanja vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, uključuju prostorno-plansku dokumentaciju, programe komunalnih usluga i programe kapitalnih investicija. Ovi dokumenti se donose na svim nivoima vlasti.

Ne postoje precizni i objedinjeni podaci o tome u kojoj mjeri se intervencije iz razvojnih strategija implementiraju na različitim nivoima uprave, niti kakvi su efekti realizovanih aktivnosti.

Budući da postoji osnovni strateško-planski okvir za poboljšanje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, kao kratkoročna mjeru preporučuje se jačanje kapaciteta JLS za intenzivniju realizaciju strateških dokumenata (donošenje operativnih/akcijskih planova za angažovanje potrebnih resursa (finansijskih, ljudskih, materijalnih) za rad na projektima, edukacija o tumačenju pravnog okvira za rad lokalnih vodovodnih sistema, organizovanje kontinuiranog praćenja aktivnosti i procjene postignuća i kapaciteta građana u ruralnim zajednicama za organizovanje participatornih procesa, prioritizaciju problema i zagovaranje za rješenja putem dijaloga s vlastima.

Zakonska obaveza za izradu strateško-planske dokumentacije za vodosnabdijevanje ili za upravljanje vodama na kantonalmu nivou postoji u pet kantona gdje je propisana zakonima o vodama, a obaveza planiranja u ovom sektoru za JLS propisana je Zakonom o komunalnim djelatnostima samo u jednom kantonu (USK). Zakoni na različite načine utvrđuju ovu obavezu i ne postoji uniforman pristup (neki zakoni propisuju izradu dokumentacije za oblast voda, a neki za vodosnabdijevanje). Definisanje zakonske obaveze za izradu strateško-planske dokumentacije u oblasti vodosnabdijevanja, koja bi obuhvatila i problematiku vodosnabdijevanja u ruralnim područjima, moglo bi unaprijediti sadržaj strateških dokumenata i njihovu primjenu. U tom smislu preporučuju se izmjene i dopune postojećih zakona (zakoni o vodama ili zakoni o komunalnim djelatnostima) na način da se definije obaveza donošenja i propisu elementi strateških dokumenata za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema.

Nivoi uprave	Strateški dokumenti koji definisu okvirne ciljeve za vodosnabdijevanje putem LVS	Planski i provedbeni dokumenti relevantni za unapređenje vodosnabdijevanja putem LVS
Državni nivo	-	-
Entitetski nivo	FBiH strategija upravljanja vodama 2010–2022; Strategija integralnog upravljanja vodama RS 2015–2024.	Prostorno-planska dokumentacija; Programi komunalnih usluga; Programi kapitalnih investicija.
Brčko distrikt	Strategija razvoja Brčko distrikta za period 2008–2017.	
Kantonalni nivo	Kantonalne razvojne strategije.	
Lokalni nivo	Lokalne razvojne strategije.	

Tabela 6: Pregled strateških i provedbenih dokumenata za unapređenje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema

### **3.3. Institucionalni okvir**

Zakonski i strateško-planski okvir za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema, prikazani u prethodnim poglavljima, predstavljaju osnovu za djelovanje institucija na ovom polju. Sa stanovišta organizacije uprave, ovdje se daje pregled institucija na državnom nivou, entitetskom nivou, u Brčko distriktu i na lokalnom nivou, uz pojašnjenje uloga koje institucije imaju u izradi i primjeni propisa, te definisanju i operacionalizaciji strateških ciljeva. U ovom dijelu studije su i rezultati istraživanja slučaja koji su relevantni za ilustrovanje uloge pojedinih institucija u domenu obezbjeđivanja dvaju ključnih preduslova za operacionalizaciju strateških ciljeva: obezbjeđivanje finansijskih sredstava i tehničke podrške za realizaciju projekata i mera za poboljšanje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema. Uloge institucija u vezi s ispitivanjem kvaliteta vode i nadzora nad radom lokalnih vodovodnih sistema nisu bile predmet istraživanja.

#### **3.3.1. Pregled relevantnih institucija po nivoima uprave**

##### **Državni nivo – Bosna i Hercegovina**

Na državnom nivou, na osnovu Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH”, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09), član 9, stav 2 Zakona, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa nadležno je za “obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti Bosne i Hercegovine koji se odnose na definisanje politike, osnovnih principa, koordiniranje djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti na međunarodnom planu u područjima: poljoprivrede, energetike, zaštite okoline, razvoja i korištenja prirodnih resursa, i turizma”. U sklopu Ministarstva djeluje Sektor za prirodne resurse, energetiku i zaštitu okoline<sup>28</sup>, unutar kojeg Odsjek za vodne resurse prati i koordinira aktivnosti u sektoru voda, gdje spada i vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema kao način korištenja voda. Uloga Odsjeka važna je u kontekstu evropskih integracija i praćenja realizacije Cilja održivog razvoja 6 (poglavlje 1).

28

Sektor se sastoji od šest odsječaka: Odsjek za vodne resurse, Odsjek za turizam, Odsjek za primarnu energiju i politiku, Odsjek za sekundarnu energiju i projekte, Odsjek za zaštitu okoline i Odsjek za implementaciju projekata.

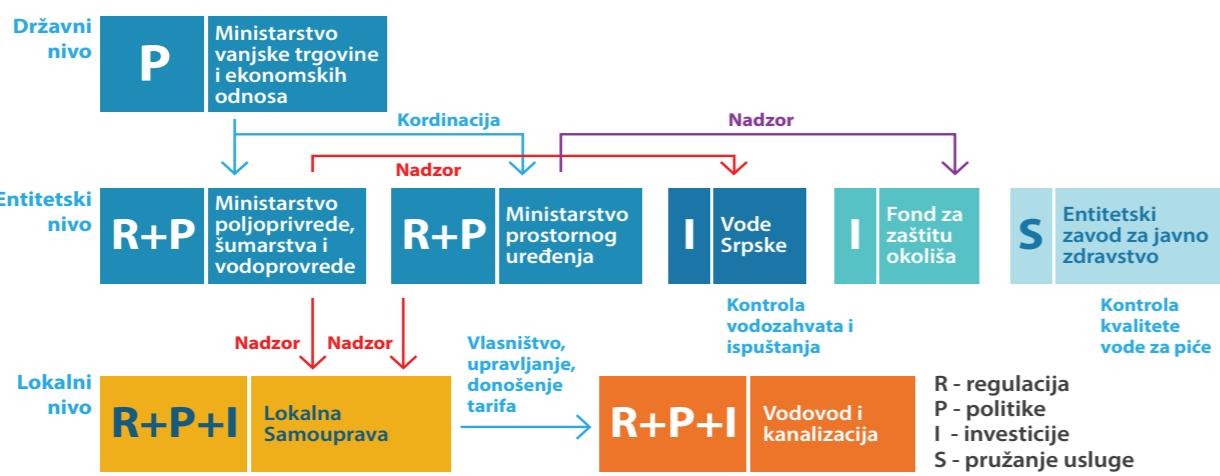
Međutim, nijedna struktura uprave na državnom nivou u Bosni i Hercegovini nema nadležnost niti aktivnu ulogu u kreiranju stimulativnog okruženja za funkcionisanje lokalnih vodovodnih sistema, recimo u kreiranju pravnog okvira, definisanju strateških ciljeva ili smjernica djelovanja, obezbjeđenju finansijskih sredstava ili tehničke podrške.

### Entitetski nivo

**Republika Srpska.** Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske donosi podzakonske propise i akte neophodne za sprovođenje Zakona o vodama Republike Srpske i utvrđuje strateško-planski okvir za sektor voda, uključujući i utvrđivanje ciljeva za razvoj vodosnabdijevanja u ruralnim područjima. Javna ustanova "Vode Srpske", u skladu sa Zakonom o vodama RS, obavlja određene stručne poslove u vezi s vodosnabdijevanjem, uključujući izdavanje vodopravnih akata za lokalne vodovodne sisteme. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske donosi podzakonske propise i akte neophodne za sprovođenje Zakona o vodama RS, Zakona o komunalnim djelatnostima RS i Zakona o uređenju prostora i građenju Republike Srpske.

Entitetska ministarstva i agencije nemaju značajnu ulogu u obezbjeđivanju finansijskih sredstava i tehničke podrške lokalnim akterima koji organizuju uslugu vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema. JLS se obraćaju Ministarstvu finansija Republike Srpske sa zahtjevima za odobrenje kredita, ukoliko namjeravaju kreditima obezbijediti sredstva za finansiranje lokalnih vodovodnih sistema. Članstvo u upravnim tijelima i radnim grupama resornih ministarstava uključuje se u projekte međunarodnih finansijskih institucija, pri čemu daju stručni doprinos razvoju sektora vodosnabdijevanja. Međutim, vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema nije prioritetni fokus tekućih projekata (poput, recimo, WATSAN-a koji finansira EIB).

Institucije u sektoru voda u Republici Srpskoj prikazane su šematski na slici 1.



Slika 1: Institucionalne organizacija sektora voda u Republici Srpskoj

**Federacija Bosne i Hercegovine.** Federalno Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva donosi podzakonske propise i akte neophodne za sprovođenje Zakona o vodama FBiH i utvrđuje strateško-planski okvir za sektor voda, uključujući utvrđivanje ciljeva za razvoj vodosnabdijevanja u ruralnim područjima. Ovo ministarstvo donosi podzakonske propise i akte za planiranje i uređenje prostora (npr. za sprovođenje Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH).

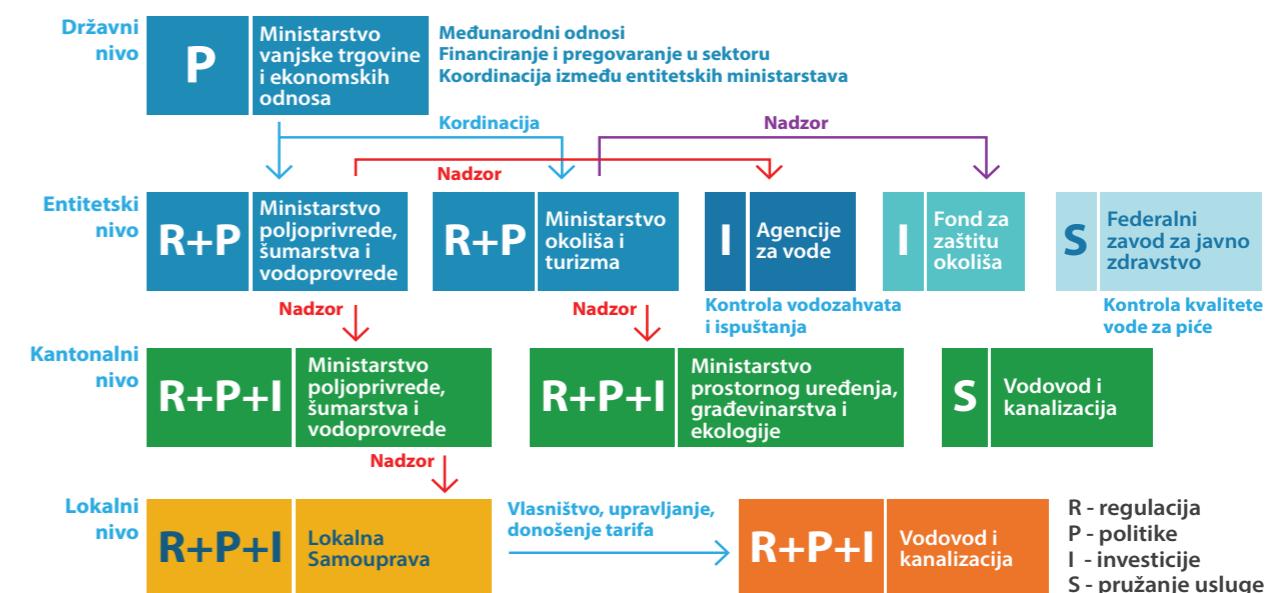
Agencije za vodna područja (Agencija za vodno područje rijeke Save i Agencija za vodno područje Jadranskog mora), u skladu sa Zakonom o vodama Federacije Bosne i Hercegovine, obavljaju određene stručne poslove, uključujući izdavanje vodopravnih akata za lokalne vodovodne sisteme i pripremu strateško-planskih dokumenata iz oblasti voda, uključujući i korištenje voda za vodosnabdijevanje.

Institucije u sektoru voda u Federaciji Bosne i Hercegovine prikazane su šematski na slici 2.

### Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine.

Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu u Vladi Distrikta obavlja poslove iz oblasti voda, koji se odnose na „režim, upotrebu, korištenje i zaštitu voda i vodotoka”.

Odjeljenje za komunalne poslove, odnosno Pododjeljenje za razvoj strategije komunalnih usluga, nadležno je za obavljanje poslova iz oblasti komunalnih djelatnosti koje se odnose na „razvoj politike, strategije i pravnog okvira za upravljanje snabdijevanja vodom”, „pružanje politike cijena komunalnih usluga”, „planiranje, priprema i vođenje kapitalnih investicija u oblasti komunalne infrastrukture”. U ovaj djelokrug poslova ubraja se i realizacija projekta „Izgradnja i proširenje vodosistema u MZ”, koji je definisan u Strategiji razvoja Brčko distrikta za period 2008–2017. Vlada Brčko distrikta putem resornog odjeljenja pruža finansijsku, pravnu i tehničku pomoć korisnicima i operaterima lokalnih vodovodnih sistema.



Slika 2: Institucionalna organizacija sektora voda u Federaciji Bosne i Hercegovine

## Kantonalni nivo u Federaciji Bosne i Hercegovine

Kantonalni organi uprave imaju zakonodavnu ulogu, kao i ulogu u kreiranju strateško-planskog okvira za realizaciju projekata vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema. Djelatnosti u vezi sa sektorom voda, uključujući korištenje vode za vodosnabdijevanje, u kantonima Federacije Bosne i Hercegovine se obavljaju u ministarstvima poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i ministarstvima nadležnim za privrednu, prostorno uređenje ili zaštitu okoliša. Poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti, uključujući komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja, obavljaju se u ministarstvima nadležnim za prostorno uređenje i zaštitu okoliša.

Kada je u pitanju realizacija mjera za poboljšanje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, kantonalni organi vlasti se oslanjaju na lokalne strukture na kojima je formalna nadležnost za vodosnabdijevanje. Zahvaljujući prikupljenim sredstvima vodnih naknada u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantoni<sup>29</sup> imaju određeni finansijski kapacitet i finansiraju lokalne vodovodne sisteme na osnovu primljenih zahtjeva (aplikacija JLS). Nijedno kantonalno tijelo nema zvanični mandat za pružanje pravne ili tehničke pomoći jedinicama lokalne samouprave ili operaterima lokalnih vodovodnih sistema.

<sup>29</sup> Od ukupno prikupljenih sredstava vodnih naknada u Federaciji BiH, kantonima se raspoređuje 45% sredstava.

## Lokalni nivo – Jedinice lokalne samouprave

S obzirom na to da se obavljanje komunalnih djelatnosti, u koje spada i vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema, ubraja u vlastite nadležnosti JLS, kvalitet usluga u najvećoj mjeri zavisi od institucionalne organizovanosti na nivou JLS. Poslovi u vezi s vodosnabdijevanjem putem lokalnih vodovodnih sistema obavljaju se u različitim organizacionim jedinicama na lokalnom nivou uprave, koji su u vezi s resorima voda i komunalnih djelatnosti, a u nekim jedinicama lokalne samouprave i za poslove mjesnih zajednica.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, jedinica lokalne samouprave je odgovorna za obezbeđivanje opštih uslova i načina izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema i za njihovo korištenje. To znači da jedinica lokalne samouprave ima ključnu ulogu u kreiranju pravnog okvira za rad LVS-JLS i svojim aktima propisuje pravne, tehničke i druge uslove koji se odnose na izgradnju, korištenje, održavanje i upravljanje seoskim vodovodima. U skladu sa Zakonom o vodama, jedinica lokalne samouprave može i da gradi vodne objekte za vodosnabdijevanje stanovništva, koji su shodno tome u njihovom vlasništvu. Međutim, jedinica lokalne samouprave nema isključivo pravo na izgradnju vodovodnih sistema, odnosno na vlasništvo i upravljanje vodovodnim sistemima. Pored JLS to pravo imaju fizička i pravna lica, ali jedinica lokalne samouprave je nadležna da svojom odlukom utvrdi pod kojim se opštim i tehničkim uslovima to može realizovati.

S obzirom na zakonsku nadležnost za vodosnabdijevanje, uloga JLS je ključna i za kreiranje strateško-planskog okvira za razvoj vodosnabdijevanja na selima – postavljanje ciljeva za proširenje i kvalitet usluga, identifikaciju i realizaciju prioritetnih projekata. Jedinica lokalne samouprave ovu ulogu realizuje izradom integrisanih razvojnih strategija, planova kapitalnih investicija, programa komunalne potrošnje ili programa za vodosnabdijevanje.

U okviru navedenih nadležnosti, a i zahvaljujući činjenici da je lokalni nivo vlasti najbliži građanima, JLS imaju značajnu ulogu u finansiranju i drugim vidovima podrške za rad lokalnih vodovodnih sistema, ali oni nisu eksplicitno propisani. Od 20 analiziranih JLS utvrđeno je da je u posljednje dvije godine njih 18 pružilo neki oblik podrške za poboljšanje vodosnabdijevanja na selima; u 15 slučajeva pružena je finansijska podrška, u 13 pravna pomoć, a u 12 slučajeva tehnička pomoć (projektovanje za proširenje ili drugu vrstu tehničkog unapređenja sistema). Jedinica lokalne samouprave se često pojavljuje i u ulozi medijatora – utvrđeno je da su se u posljednjih pet godina u 14 od 20 analiziranih JLS pojavili problemi ili nesporazumi u vezi s vodosnabdijevanjem u selima; u svih 14 slučajeva jedinica lokalne samouprave je pomogla u rješavanju postojećih problema.

### 3.3.2. Zaključna razmatranja o institucionalnom okviru za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema u Bosni i Hercegovini

S aspekta uloge u kreiranju pravnog okvira i definisanju strateških fokusa, za funkcionalisanje lokalnih vodovodnih sistema značajne su djelatnosti resornih entitetskih i kantonalnih ministarstava i resornih odjeljenja u upravi Brčko distrikta i svih JLS (tabela 7). Budući da je nadležnost za predmetnu djelatnost na lokalnom nivou, JLS vrše ključne regulatorne funkcije za rad lokalnih vodovodnih sistema, poput izdavanja dozvola za izgradnju ili odobravanja cijene vode. U pružanju savjetodavne i tehničke podrške operaterima i korisnicima lokalnih vodovodnih sistema najčešće učestvuju i lokalni organi, i to bez formalnih nadležnosti. Viši nivoi vlasti takođe nemaju zvanični mandat za pružanje bilo koje vrste savjetodavne podrške. Ni na jednom nivou vlasti ne postoje fondovi namijenjeni isključivo poboljšanju vodosnabdijevanja. Sredstva priključena od vodnih naknada koriste se za ovu svrhu, ali i za druge namjene.

Može se, dakle, zaključiti da analiza mandata resornih institucija ukazuje na nepostojanje nadležnosti za stvaranje informacione i planske osnove za realizaciju strateških ciljeva i dosljednu primjenu propisa. Nijedna institucija nema formalnu nadležnost, niti se u praksi bavi prikupljanjem podataka o lokalnim vodovodnim sistemima, analizom indikatora o njihovom funkcionalisanju (indikatori poslovanja operatera, na primjer), razmjenom iskustava između JLS ili mjesnih zajednica, obukom u vezi s primjenom zakona ili bilo kojim aspektom učenja o ovoj temi.

Uloge različitih nivoa uprave	Nivoi uprave				
	Državni nivo	Entitetski nivo	Brčko distrikt	Kantonalni nivo	JLS
Kreiranje pravnog okvira	–	Donošenje Zakona o vodama, Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o lokalnoj samoupravi RS/Zakona o principima lokalne samouprave FBiH	Donošenje Statuta Brčko distrikta i Zakona o komunalnim djelatnostima BDBiH	Donošenje kantonalnih zakona o vodama, zakona o komunalnim djelatnostima i zakona o lokalnoj samoupravi	Donošenje odluka o vodosnabdijevanju putem LVS, odluka o vodovodu i kanalizaciji, odluka o načinu formiranja cijena komunalnih usluga
Definisanje strateških fokusa	–	U strategijama upravljanja vodama u oba entiteta	U Strategiji razvoja Brčko distrikta za period 2008–2017.	U kantonalnim razvojnim strategijama	U lokalnim razvojnim strategijama
Finansijska podrška	–	Ne postoje namjenski fondovi za finansiranje vodosnabdijevanja/ LVS, ali se finansiranje vrši <i>ad hoc</i> .	Dio budžeta izdvaja se za LVS u skladu sa planovima za realizaciju projekata (planovi kapitalnih investicija, godišnji planovi za realizaciju razvojne strategije)	Finansiranje projekata vodosnabdijevanja vrši se iz sredstava vodnih naknada, ali ova sredstva nisu isključivo namijenjena za vodosnabdijevanje.	Dio budžeta izdvaja se za LVS u skladu sa snimljenim potrebama na terenu, planovima kapitalnih investicija i godišnjim operativnim planovima
Savjetodavna i tehnička podrška	–	Ne postoje formalno definisana obaveza za pružanje savjetodavne i tehničke podrške; podrška se pruža <i>ad hoc</i> .	Po zahtjevu građana ili operatera LVS, JLS pružaju savjetodavnu i tehničku podršku; podrška se pruža <i>ad hoc</i> .	Po zahtjevu građana ili operatera LVS, JLS pružaju savjetodavnu i tehničku podršku; podrška se pruža <i>ad hoc</i> .	Po zahtjevu građana ili operatera LVS, JLS pružaju savjetodavnu i tehničku podršku, ali to nije formalno propisano.

Tabela 7: Uloge koje organi vlasti imaju u kreiranju stimulativnog okvira za vodosnabdijevanja putem LVS



## 4. Problemi i izazovi u funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema

U ovom poglavlju prezentuju se ključni nalazi istraživanja o funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema koje je provedeno u toku 2016. godine s ciljem da se prikažu problemi i izazovi u primjeni važećih propisa i efekti realizacije strateško-planskih dokumenata.

Nalazi istraživanja pokazuju da globalnu sliku razvoja vodosnabdijevanja u Bosni i Hercegovini karakteriše usporeno rastući trend proširenja i izgradnje vodovodnih sistema i u gradovima i u selima. Podaci iz 2016. godine pokazuju da 66% stanovnika u Bosni i Hercegovini koristi vodu iz centralnih vodovodnih sistema<sup>30</sup>, a njih 28% iz lokalnih vodovodnih sistema (tabela 8). U odnosu na raniji podatak, prema kojem je 60% stanovnika priključeno na centralne vodovodne sisteme (poglavlje 1), može se zaključiti da se povećava obuhvat stanovništva koje koristi vodu za piće kontrolisanog kvaliteta. Međutim, trenutnom dinamikom za priključenje svih stanovnika Bosne i Hercegovine na kontrolisane izvore vodosnabdijevanja biće potrebno nekoliko decenija.

Tabela 8: Podaci o broju stanovnika koji koriste vodu iz centralnih vodovodnih sistema i LVS

Podaci iz istraživanja 2016. godine			
Broj JLS obuhvaćen istraživanjem <sup>31</sup>	Broj stanovnika u JLS koji su obuhvaćeni istraživanjem	Broj stanovnika pokriven centralnim VS	Broj stanovnika pokriven LVS
FBiH 17 JLS (21% JLS u FBiH)	583.504	336.895 58%	219.533 38%
RS 11 JLS (18% JLS u RS)	458.620	351.533 77%	73.225 16%
BiH 28 JLS (19% JLS u BiH)	1.042.124	688.428 66%	292.758 28%

<sup>30</sup> S obzirom da JLS iz Kantona Sarajevo nisu bile obuhvaćene istraživanjem (nisu dostavile popunjene upitnike), može se prepostaviti da je procenat stanovnika priključen na centralne vodovodne sisteme veći od 66%.

<sup>31</sup> Od ukupno 48 zaprimljenih upitnika iz JLS iz cijele BiH, 28 upitnika sadrži kompletne podatke o broju domaćinstava obuhvaćenih centralnim VS i LVS.

U nastavku teksta prikazani su podaci o funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema iz tri perspektive:

- Prvo se posmatra uloga JLS (poglavlje 4.1) u smislu ispunjavanja zakonskih nadležnosti za vodosnabdijevanje. Opisuju se postojeća rješenja u vezi sa vlasništvom, upravljanjem, održavanjem, planskim pristupom razvoju usluga vodosnabdijevanja i sistemom podrške operaterima lokalnih vo-

dovodnih sistema. Podaci o navedenim aspektima prikupljeni su putem upitnika iz 48 JLS i putem intervjua u 20 JLS (koraci 2. i 3. u istraživanju, opisani u poglavlju 2).

- Zatim se posmatra pozicija operatera LVS (poglavlje 4.2) i procjenjuju uslovi za njihov rad, kao i kvalitet rada operatera. Analizirani su ugovorni odnosi koje operateri sklapaju s vlasnicima lokalnih vodovodnih sistema, obveza izvještavanja, planski pristup u radu operatera, finansijsko upravljanje, pouzdanost usluga i kontrola kvaliteta vode koju isporučuju. U svrhu razmatranja uspješnosti poslovanja operatera usvojena je okvirna podjela na pet vrsta operatera: (I) JKP; (II) MZ; (III) privatno preduzeće; (IV) grupa građana<sup>32</sup>; (V) organi ili agencije javne uprave. Podaci su prikupljeni putem upitnika iz 48 JLS i putem intervjua u 20 JLS (koraci 2. i 3. u istraživanju, opisani u poglavlju 2).

32

S obzirom na nemogućnost utvrđivanja formalnog i neformalnog statusa operatera prilikom snimanja stanja, na početku istraživanja u maju 2016, modalitet upravljanja „grupa građana“ obuhvata i formalno registrovane i neregistrovane grupe građana.

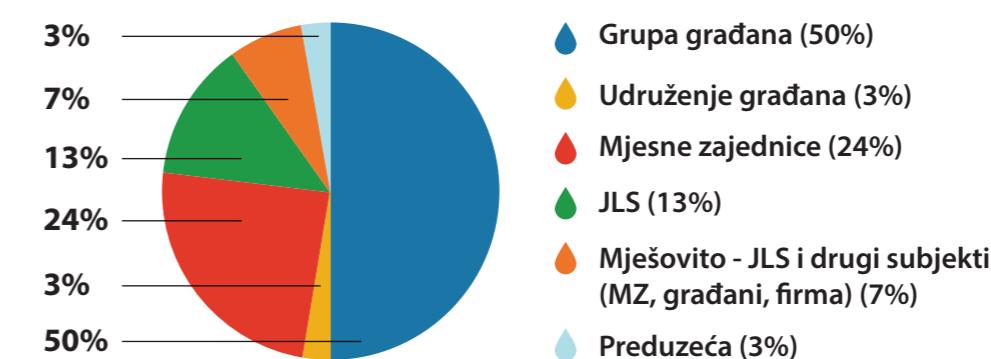
Naposljetku, prikazuje se i perspektiva građana (poglavlje 4.3). Na uzorku od 600 domaćinstava, na lokacijama 20 analiziranih lokalnih vodovodnih sistema (korak 3. u istraživanju, opisan u poglavlju 2), provedeno je istraživanje o percepciji i zadovoljstvu kvalitetom usluga vodosnabdijevanja. Prikazani su rezultati za sljedeće aspekte kvaliteta usluge: pristupačnost usluge, pouzdanost usluge i kvalitet vode.

## 4.1. Praksa JLS u oblasti vodosnabdijevanja u ruralnim područjima

### 4.1.1. Vlasništvo

Jasno uređeno pitanje vlasništva nad vodovodnom mrežom i pratećim infrastrukturnim objektima u fazi izgradnje lokalnih vodovodnih sistema smatra se ključnim preduslovom za kasnije regulisanje korištenja, upravljanja i održavanja vodovodnih sistema. Vlasnički odnosi podrazumijevaju niz prava, poput prava posjedovanja, korištenja i raspolažanja lokalnim vodovodnim sistemom, ali i obavezu odlučivanja o svim pitanjima koja se tiču lokalnih vodovodnih sistema na način da doprinose opštem dobru. Kompleksniji odnosi između suvlasnika javljaju se kada postoji više investitora lokalnih vodovodnih sistema, bilo da su u pitanju samo fizička lica (npr. grupa građana – korisnika vodovoda), nekoliko pravnih lica ili kombinacija fizičkih i pravnih lica. Suvlasnički odnosi uređuju se u skladu s važećim propisima o stvarnim pravima. Međutim, javni karakter usluga vodosnabdijevanja zahtjeva preciznije i pažljivije uređivanje suvlasničkih odnosa nad vodovodnom infrastrukturom, nego što se to trenutno čini s obzirom na konfliktne situacije koje se pojavljuju u praksi.<sup>33</sup>

Podaci o 119 lokalnih vodovodnih sistema iz 48 JLS govore o tome da je oko 50% lokalnih vodnih sistema u vlasništvu grupe građana, 24% u vlasništvu mjesne zajednice, a samo 13% u vlasništvu JLS (grafikon 1). Dakle, struktura vlasništva je raznolika, ali je u skladu sa opcijama koje predviđaju važeći propisi (tabela 9).



Grafikon 1: Podaci o vlasništvu LVS-a

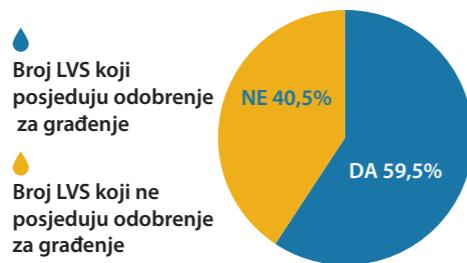
<sup>33</sup> Većina konfliktnih situacija javlja se zbog neuređenog upravljanja lokalnim vodovodnim sistemom, što je opisano u poglavlju 4.1.2, ali osnovni uzroci nesporazuma povezuju se isključivo a neriješenim ili neprecizno regulisanim (su)vlasničkim odnosima. Predmetno istraživanje nije se bavilo dubinskom analizom strukture vlasničkih odnosa, ali postoji potreba da se ova problematika adresira budućim istraživanjima.

Opcije vlasništva definisane važećim propisima	Opcije vlasništva u praksi (rezultati istraživanja 2016)
Federacija BiH: – JLS – Mjesna zajednica – Pravna lica (udruženje građana, preduzeće) – Fizička lica (građani, grupe građana)	U oba entiteta: Grupe građana 50% Mjesne zajednice 24% JLS 13% Mješovito JLS i drugi subjekti (MZ, građani, firma) 7% Udruženja građana 3% Preduzeća 3%
Republika Srpska: – JLS – Fizička i pravna lica koja imaju vlasništvo nad zemljištem na kojem je izgrađen vodni objekt	

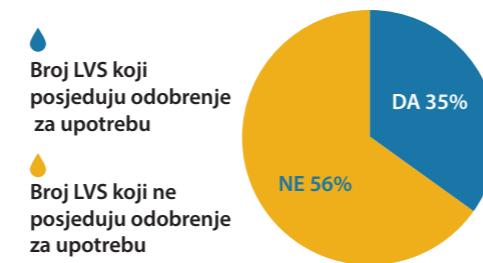
Tabela 9: Pregled opcija za uređenje vlasništva nad LVS

Ovdje je bitno naglasiti da su prikazani podaci o strukturi vlasništva lokalnih vodosvodnih sistema dobijeni putem upitnika koje su popunjavale JLS i intervju sa operaterima, bez mogućnosti pristupa dokumentaciji da bi se utvrdilo vlasništvo. Međutim, analizom je utvrđeno da **oko dvije trećine lokalnih vodosvodnih sistema nije izgrađeno u skladu s propisima i funkcionišu kao pravno neuređeni sistemi**, pa se može zaključiti da dokumentacija potrebna za knjiženje vlasništva<sup>34</sup> nije uređena u većini sistema. Naime, odgovori na pitanje o tome da li lokalni vodosvodni sistemi posjeduju potrebna odobrenja (odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu/lokacijski uslovi) pokazuju da veliki broj lokalnih vodosvodnih sistema nije izgrađen u skladu s propisima o građenju: 41% njih ne posjeduje odobrenje za građenje, a 65% ne posjeduje odobrenje za upotrebu/lokacijske uslove (grafikoni 2. i 3).

Od 48 dostavljenih upitnika iz JLS, u 20 upitnika one su izjavile da nemaju podatke o vodosnabdijevanju u selima. Preporučuje se da sve JLS uspostave bazu podataka o lokalnim vodosvodnim sistemima, koja bi uključila osnovne podatke o vlasništvu i odgovornim licima za isporuku usluga vodosnabdijevanja. Ovi podaci koristili bi se kao osnova za planski pristup – utvrđivanje prioritetnih problema i pripremu projekata za poboljšanje vodosnabdijevanja u selima (potreba planskog pristupa ističe se u poglavju 4.1.3).



Grafikon 2: Procenat LVS koji posjeduju odobrenje za građenje



Grafikon 3: Procenat LVS koji posjeduju odobrenje za upotrebu

#### 4.1.2. Upravljanje i održavanje

Od vlasničkih prava u kontekstu funkcionisanja lokalnih vodosvodnih sistema najvažnije je pravo na upravljanje i održavanje.

**Upravljanje** podrazumijeva odlučivanje o svim pitanjima koja se tiču lokalnih vodosvodnih sistema, a naročito o:

- priključivanju pravnih i fizičkih lica koja nisu učestvovala u izgradnji na izgrađeni LVS;
- visini naknade za priključak na vodovod;
- visini cijene za utrošenu vodu (uslugu vodosnabdijevanja);
- održavanju vodovoda od kaptaže do šahta;
- kontroli namjenskog i racionalnog korištenja vode iz vodovoda;
- vođenju evidencije o svim korisnicima vodovoda,
- naplati sredstava za utrošenu vodu;
- drugim pitanjima od značaja za funkcionisanje lokalnih vodosvodnih sistema.

**Održavanje** podrazumijeva:

- održavanje i popunjavanje rezervnih dijelova u potrebnoj količini;
- popravku pojedinih dijelova ili objekata;
- redovan pregled ili remont pojedinih dijelova ili objekata;
- zaštitu vodosvodnog sistema od zagadživanja;
- održavanje vodomjera;
- obezbjeđenje higijenske ispravnosti vode;
- održavanje zaštitne zone izvorišta.

Ukoliko vlasnici vodosvodnih sistema procijene da nemaju kapaciteta za upravljanje i/ili održavanje lokalnih vodosvodnih sistema, mogu navedene poslove povjeriti jedinicama lokalne samouprave, komunalnom preduzeću, drugom pravnom ili fizičkom licu. Preneseno pravo upravljanja ne isključuje odgovornost vlasnika lokalnih vodosvodnih sistema da objekte održavaju u funkcionalnom stanju i koriste samo u skladu s njihovom prirodom i namjenom, izdatim vodopravnim aktima i drugim opštim aktima donesenim na osnovu zakona.

Pravnu mogućnost za prenos prava upravljanja realizovala je nekolicina JLS. Samo 7 od 20 analiziranih JLS izjavilo je su da su u posljednjih pet godina sklopile ugovor(e) za upravljanje lokalnim vodosvodnim sistemima. Iako se ovaj podatak odnosi samo na sisteme u vlasništvu JLS, ipak je mali broj formalno sklopljenih ugovora u odnosu na ukupan broj lokalnih vodosvodnih sistema i činjenicu da je broj izgrađenih lokalnih vodosvodnih sistema u posljednjim godinama u porastu (poglavlje 4.1.3, grafikon 4). Na osnovu ovog razmatranja može se pretpostaviti da određeni broj operatera nema formalno dodijeljeno pravo upravljanja, a neuređeni ugovorni odnosi između vlasnika, operatera i korisnika umanjuju kvalitet usluga koje primaju korisnici i predstavljaju uzrok nesporazuma u vezi s vodosnabdijevanjem u selima. U 14 od 20 analiziranih JLS u posljednjih pet godina registrovani su nesporazumi, u čijem je rješavanju posredovala jedinica lokalne samouprave. Najčešći razlozi problema u vezi su s nenamjenskim korištenjem vode (npr. pojedinci koriste velike količine vode iz lokalnog vodosvodnog sistema za poljoprivrednu), potrebom za popravkama sistema zbog krađe (vandalizma), naplatom vode i organizacionim ili pravnim

34

Uknjižba objekta u zemljišnoj knjige vrši se na osnovu upotrebe dozvole, za koju je potrebno imati niz dokumenta: građevinsku dozvolu s projektom izvedenog stanja, potvrdu o izvršenom geodetskom snimanju, dokaz o izvršenom snimanju podzemnih instalacija, saglasnosti na izvedeno stanje, izjavu izvodača o izvedenim radovima, izveštaj nadzornog organa, te saglasnosti (vodnu, protivpožarnu i sanitarnu).

pitanjima u vezi s radom operatera.

Uočene probleme trebalo bi rješavati putem sklapanja ugovora između vlasnika sistema i operatera, kao i operatera i korisnika, kojim bi se detaljno regulisala prava i obaveze u vezi sa ključnim pitanjima upravljanja i održavanja, poput određivanja cijene vode, priključivanja pravnih i fizičkih lica koja nisu učestvovala u izgradnji lokalnih vodovodnih sistema, ili kontroli namjenskog i racionalnog korištenja vode iz vodovoda.

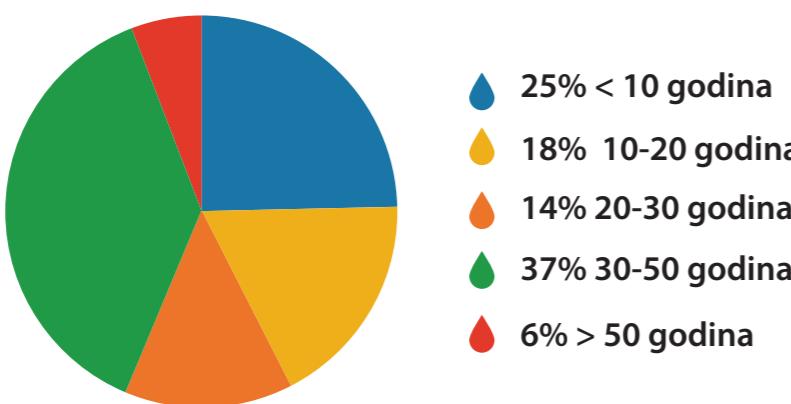
#### **4.1.3. Planski pristup JLS razvijanju usluga vodosnabdijevanja**

Šesnaest od 20 analiziranih JLS u razvojnim strategijama imaju vlastite planove i projekte za poboljšanje i proširenje usluga vodosnabdijevanja u ruralnim sredinama. Budući da se većina sredstava za projekte vodosnabdijevanja troši na kapitalne investicije (poglavlje 4.1.5), planski pristup JLS svodi se na projekte izgradnje vodovodne infrastrukture i često izostaje pravovremeno razmišljanje o modalitetima vlasništva i upravljanja lokalnim vodovodnim sistemima.

Ni u jednoj analiziranoj jedinici lokalne samouprave ne postoji strateški pristup poboljšanju vodosnabdijevanja za socijalno ugrožene grupe, ali je ipak 13 JLS u posljednje dvije godine uvelo određene mјere i realizovalo aktivnosti za poboljšan pristup vodi za siromašne porodice – socijalne slučajeve u selima.

Empirijski podaci pokazuju da je 25% lokalnih vodovodnih sistema izgrađeno u posljednjih deset godina (grafikon 4), te da su njihovu izgradnju u 66% slučajeva inicirali građani, a u 18% slučajeva preko struktura mjesne zajednice. Iz ovih podataka može se zaključiti da se izgradnja vodovodnih sistema u selima intenzivirala u posljednjim godinama, i to uglavnom kao rezultat proaktivnog odnosa građana prema rješavanju komunalne problematike u ruralnim zajednicama i njihove sposobnosti da projekte izgradnje lokalnih vodovodnih sistema nametnu lokalnim vlastima kao prioritetne projekte za realizaciju.

Za efektivniju realizaciju projekata vodosnabdijevanja preporučuje se predstavnicima JLS i građanima da, paralelno s planiranjem izgradnje infrastrukture, planiraju i uspostavu struktura za upravljanje novim vodovodnim sistemima.



Grafikon 4: Starost lokalnih vodovodnih sistema

Od 57 prijedloga za poboljšanje upravljanja lokalnim vodovodnim sistemima, koje su JLS definisale u toku intervjua i na zahtjev konsultanta, najviše ih je u vezi s poboljšanjem pravnog okvira i legalizacijom lokalnih vodovodnih sistema (18), rekonstrukcijom vodovodne mreže (9), redovnim kontrolisanjem kvaliteta vode (7), kao i za izradu registra lokalnih vodovodnih sistema i planova vodosnabdijevanja (6). Za efikasniju realizaciju projekata vodosnabdijevanja potrebno je stvoriti niz pretpostavki, od kojih su najvažnije: rješavanje pravnih pitanja lokalnih vodovodnih sistema i kreiranje namjenskih fondova za izgradnju, proširenje i uređenje upravljanja vodovodnim sistemima unutar postojećih budžeta na svim nivoima vlasti.

#### **4.1.4. Pružanje podrške operaterima lokalnih vodovodnih sistema**

Bez obzira na to da li su upravljačke šeme formalne ili neformalne, organi JLS pružaju podršku operaterima i/ili korisnicima lokalnih vodovodnih sistema da razriješe probleme u vodosnabdijevanju. U 18 od 20 analiziranih slučajeva organi JLS pružili su neki vid podrške operaterima u posljednje dvije godine. Podrška se najčešće odnosi na finansijsku pomoć (15 slučajeva), pravno savjetovanje<sup>35</sup> (13 slučajeva), tehničku podršku<sup>36</sup> za projektovanje sistema (12 slučajeva) i tehničku podršku prilikom manjih popravki (10 slučajeva). Podrška JLS manjoj mjeri se odnosila i na pomoć za organizovanje zborova građana ili javnih rasprava u selima, na kojima su se donosile odluke o izgradnji ili funkcionalnosti lokalnih vodovodnih sistema, administrativnu pomoć (za računovodstvo ili izvještavanje, na primjer), pomoć pri određivanju cijene vode, objavljivanje preporuka ili informacija za domaćinstva i objavljivanje kontakt informacija o pružaocima usluga – servisima za lokalne vodovodne sisteme.

Činjenica je da operateri vodovodnih sistema u selima nemaju redovnu institucionalnu komunikaciju i saradnju s lokalnim vlastima. Oni bi, baš kao i operateri vodovodnih sistema u urbanim područjima (JKP), trebali imati kontinuiranu komunikaciju i saradnju prvenstveno s lokalnim vlastima, ali i sa višim nivoima vlasti. Sistemi podrške operaterima lokalnih vodovodnih sistema predstavljaju dio sveukupnog sistema vodosnabdijevanja, odnosno dio okvirnih uslova za rad lokalnih vodovodnih sistema, koje treba urediti podzakonskim aktima (odlukama JLS). U skladu sa iskazanim interesom i potrebama operatera i korisnika lokalnih vodovodnih sistema, **postoji potreba da se sve navedene vrste podrške pružaju organizovano i sistematično. Poželjno bi bilo da se institucionalizuju u okviru zvaničnih mandata organa JLS.**

**Finansijska podrška.** Važna uloga JLS u radu vodovodnih sistema odnosi se na finansiranje izgradnje i rekonstrukcije sistema (kapitalne investicije). U maljem obimu finansijska podrška JLS, na zahtjev korisnika ili operatera, pokriva investiciono održavanje i operativne troškove sistema (poglavlje 4.2.3).

Prema podacima iz posljednje fiskalne godine (2015), izvori iz kojih su se finansirale sve vrste troškova za vodosnabdijevanje i sanitaciju u 20 analiziranih JLS su: kreditne institucije, donatori, budžet JLS, entitetski budžet, korisnici lokalnih vodovodnih sistema, kantonalni budžet i operateri lokalnih vodovod-

<sup>35</sup> Osoblje organa JLS, na zahtjev korisnika vodovoda i operatera, pruža pravne savjete.

<sup>36</sup> JLS je obezbijedila ekspertizu (angažovala stručnjake) za pružanje tehničke podrške.

nih sistema (tabela 10). Ukupna sredstva uložena u posmatranu oblast bila su oko tri i po miliona konvertibilnih maraka.

Prema procjenama primljenim od 15 JLS, najveći dio budžeta troši se na kapitalne investicije. Konkretno, od ukupnog budžeta za vodosnabdijevanje i kanalizaciju unutar jedne JLS, u posmatranoj fiskalnoj godini na kapitalne investicije potrošeno je:

- 81-100% budžeta u 9 jedinica lokalne samouprave,
- 61-80% budžeta u 5 jedinica lokalne samouprave,
- 41-60% budžeta u 1 jedinici lokalne samouprave.

Tabela 10: Visina sredstava za finansiranje projekata vodosnabdijevanja i sanitacije u 20 JLS po izvorima finansiranja

Izvori finansiranja	Broj JLS koje su dobile finansiranje iz datog izvora	Prosječna visina sredstava iz datog izvora (KM)
Kreditne institucije	3	1.442.132
Donatori	5	950.900
Budžet JLS	13	483.667
Entitetski budžet	2	278.395
Korisnici LVS	2	118.538
Kantonalni budžet	2	85.500
Operater (JKP)	1	30.466
Državni budžet	0	0
<b>Ukupno</b>	<b>3.389.598</b>	

Iako ni na jednom nivou vlasti ne postoje fondovi namijenjeni isključivo poboljšanju vodosnabdijevanja u ruralnim područjima, JLS uspijevaju obezbijediti znatna sredstva za ovu vrstu projekata. Stoga se preporučuje kreiranje namjenskih fondova u okviru postojećih budžeta na svim nivoima uprave, jer bi zasigurno ojačalo planski pristup poboljšanjima u vodosnabdijevanju na selima.

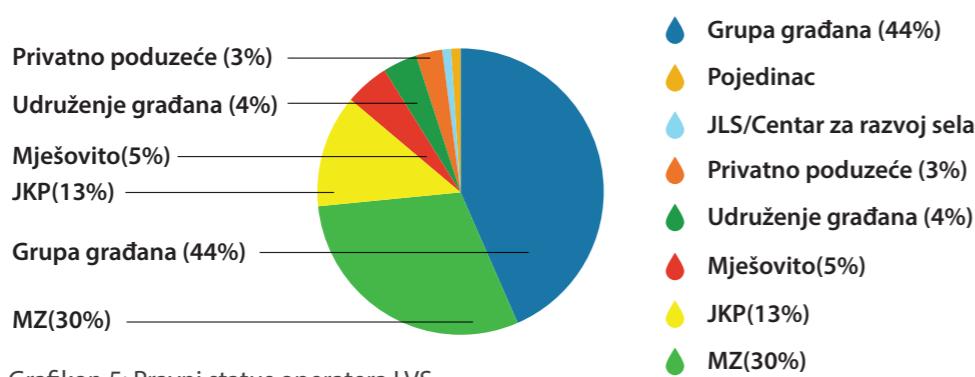
Razmatranja o finansijskoj održivosti lokalnih vodovodnih sistema obuhvataju tri aspekta:

- **Kapitalne investicije** – podrazumijevaju izgradnju lokalnih vodovodnih sistema i proširenje postojeće infrastrukture, (proširenje vodovodne mreže, izgradnja novih vodozahvata, rezervoara, sistema za prečišćavanje vode i slično). Kapitalne investicije se preduzimaju s ciljem povećanja broja korisnika seoskog vodovoda ili poboljšanje kvaliteta vodosnabdijevanja.
- **Investiciono održavanje** – odnosi se na obavezu redovne zamjene infrastrukture nakon što joj istekne predviđeni vijek trajanja ili izgubi potrebna funkcionalna svojstva i prije isteka predviđenog trajanja. Pošto se vijek vodovodne mreže i pratećih građevinskih objekata procjenjuje na 50 godina (bez mašinskih elemenata), znači da je potrebno svake godine obezbijediti sredstva u visini od 2% vrijednosti mreže kako bi mogla da bude zamijenjena kad se za to ukaže potreba.
- **Operativni troškovi** – odnose se na sve tekuće troškove koji se javljaju u toku funkcionalisanja sistema: troškovi angažmana zaposlenih osoba, troškovi električne energije, redovni tretmani vode, troškovi materijala za sitne popravke i održavanje vodovoda, zakup poslovnih prostorija, knjigovodsveni troškovi i slično.

## 4.2. Rad operatera lokalnih vodovodnih sistema

### 4.2.1. Struktura pravnog statusa operatera

U praksi pravom upravljanja lokalnih vodovodnih sistema u najvećem broju slučajeva raspolažu neformalne grupe građana (44% slučajeva), mjesne zajednice (30%) i javna komunalna preduzeća (13% slučajeva). U manjem broju slučajeva vodovodima upravljuju registrovana udruženja građana – korisnika vodovoda (4%) i privatna preduzeća (3%), dok je broj sistema kojima upravljaju organi JLS zanemarljiv (grafikon 5). U 5% slučajeva JLS izjavljuju da je upravljanje mješovito, tj. da ga vrši nekoliko pravnih lica. Ne ulazeći u problem neriješenih ugovornih odnosa za prenos nadležnosti upravljanja sa vlasnika lokalnih vodovodnih sistema na operatore, može se zaključiti da je **struktura pravnog statusa operatera raznolika, ali je u skladu sa opcijama koje predviđaju važeći zakoni i podzakonski akti** (tabela 11).



Grafikon 5: Pravni status operatera LVS

Opcije pravnog statusa operatera definisane važećim propisima	Opcije pravnog statusa operatera u praksi (rezultati istraživanja 2016)
JLS	Grupa građana 44%
JKP / JVP	Mjesna zajednica 30%
Privredni subjekti	JKP 13%
Mjesna zajednica	Mješovito 5%
Zadruga	Udruženje građana 4%
Udruženje građana	Privatno preduzeće 3%
Fizička lica (grupa građana ili pojedinac)	JLS/ Centar za razvoj sela 0,5%
	Pojedinac 0,5%

Tabela 11: Pregled opcija za pravni status operatera LVS

### 4.2.2. Ugovori za pružanje usluga vodosnabdijevanja

Analiza 20 lokalnih vodovodnih sistema pokazuje da 12 (60%) operatera ima sklopljen ugovor o upravljanju lokalnim vodovodnim sistemom (tabela 12). Sva tri javna komunalna preduzeća imaju ugovor, kao i šest (od devet) grupa građana. Ostali operateri, među kojima je najviše mjesnih zajednica i grupa građana, pružaju usluge vodosnabdijevanja bez ugovora.

Svi sklopljeni ugovori regulišu način određivanja cijene vode i način naplate za usluge vodosnabdijevanja od građana. Najveći broj ugovora (oko 70%) sadrži odredbe kojima se regulišu obaveze izvještavanja (dostavljanje izvještaja o poslovanju i podataka o kvalitetu vode; u nastavku se navodi kome i koliko često se izvještava) i obaveze sklapanja ugovora između operatera i korisnika. Najmanji broj ugovora (35%) reguliše uslove za proširenje mreže, tj. uslove za priključenje novih korisnika.

**Može se zaključiti da u 40% analiziranih slučajeva operateri na neformalan način pružaju usluge vodosnabdijevanja.** U slučajevima gdje postoje, ugovori najčešće djelimično regulišu prava i obaveze za pružanje usluga, odnosno ne pokrivaju sva prava i odgovornosti, što otvara prostor za različita tumačenja i problematične situacije u praksi.

Ugovori o upravljanju LVS-om	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Ugovor sklopljen	3	1	1	6	1	12	60
Ugovor nije sklopljen	0	3	1	3	1	8	40
Ukupno	3	4	2	9	2	20	100

Tabela 12: Operateri koji imaju sklopljene ugovore o upravljanju LVS-om

### 4.2.3. Obaveza izvještavanja

Kada je u pitanju izvještavanje, 13 operatera podnosi izvještaje prema različitim tijelima uprave, a sedam operatera (6 grupa građana i 1 privatno preduzeće) ne podnosi nikakve izvještaje. Sva tri javna komunalna preduzeća imaju institucionalizovane linije izvještavanja prema jedinicama lokalne samouprave, agencijama za vode i zavodu za statistiku. Mjesne zajednice i grupe građana izvještavaju prema jedinicama lokalne samouprave i prema internim upravljačkim strukturama (upravljični ili nadzorni odbori mjesnih zajednica ili udruženja građana). Privatno preduzeće podnosi izvještaje agenciji za vode i resornoj inspekciji, a tijela uprave podnose interne izvještaje nadzornim tijelima lokalne uprave.

U najvećem broju slučajeva, 9 od 13 operatera podnose godišnje izvještaje o poslovanju, dva operatera (mjesna zajednica i privatno preduzeće) nemaju redovne izvještajne periode – izvještavaju povremeno, a dva operatera (mjesna zajednica i grupa građana) izvještavaju svakih nekoliko mjeseci (češće odjednom godišnje).

**Može se, dakle, zaključiti da obaveza izvještavanja operatera nije sasvim detaljno i jasno propisana, jer oni u praksi podnose izvještaje različitim nadzornim tijelima s različitim vrstama informacija i u različitim izvještajnim periodima. Najredovnije i najdetaljnije izvještavaju javna komunalna preduzeća.**

Obaveza podnošenja izvještaja je ključni preduslov za adekvatan nadzor JLS nad radom operatera lokalnih vodovodnih sistema. Prvi problem u realizaciji nadzora pojavljuje se u slučajevima kada operateri nemaju sačinjen ugovor za pružanje usluga vodosnabdijevanja. U takvim slučajevima oni nemaju obavezu izvještavanja i najčešće ne podnose nikakve izvještaje. Drugi problem je u činjenici da svi postojeći ugovori ne sadrže odrebe kojima se propisuje obaveza izvještavanja.

#### 4.2.4. Planski pristup u radu operatera

Kada je u pitanju strateški pristup razvijanju usluga vodosnabdijevanja od operatera lokalnih vodovodnih sistema, deset operatera izjavljuje da imaju poslovne planove (tabela 13). **Poslovni plan su razvila sva tri javna komunalna preduzeća** uključena u istraživanje, ali i četiri grupe građana, jedna mjesna zajednica, jedno privatno preduzeće i jedno tijelo javne uprave.

Poslovni plan	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Ima	3	1	1	4	1	10	52,6
Nema	0	3	1	4	1	9	47,4
Ukupno	3	4	2	8	2	19	100,0

Tabela 13: Operateri koji imaju razvijen poslovni plan

**Za poboljšanje usluga vodosnabdijevanja operateri smatraju da je neophodno poboljšati vodovodnu infrastrukturu (18 prijedloga), sisteme upravljanja (12) i pravni okvir za rad lokalnih vodovodnih sistema (6 prijedloga).** Nekolicina operatera – grupe građana (2 slučaja) smatraju da bi bilo poželjno priključiti se na centralni vodovodni sistem.

#### 4.2.5. Finansijsko upravljanje

**Finansiranje izgradnje lokalnih vodovodnih sistema.** Prosječna cijena izgradnje lokalnog vodovodnog sistema bila je 1.335.000 konvertibilnih maraka. Najčešći investitori su građani – budući korisnici lokalnih vodovodnih sistema (7 slučajeva) i JLS (6 slučajeva). Interesantno je da se jedino u slučajevima gdje sistemom upravljuju udruženja građana kao investitori pojavljuju i viši nivoi vlasti i međunarodni donatori. Izgradnja lokalnih vodovodnih sistema finansira se gotovo isključivo putem donacija (bespovratnih sredstava), a samo u jednom slučaju putem kredita.

**Finansiranje rekonstrukcije lokalnih vodovodnih sistema.** Prosječna cijena rekonstrukcije lokalnog vodovodnog sistema bila je 124.347 KM. Izvori finansiranja najčešće su JLS (8 slučaja), građani – korisnici LVS (6 slučajeva) i međunarodni donatori (3 slučaja). Građani su ulagali u rekonstrukciju jedino u slučajevima gdje sistemima upravljuju mjesne zajednice i udruženja građana.

Radovi na rekonstrukciji lokalnih vodovodnih sistema finansirani su iz grantova i doprinosa građana.

**U vezi s finansiranjem izgradnje i rekonstrukcije lokalnih vodovodnih sistema može se zaključiti da su izvori finansiranja raznoliki i da se znatna sredstva ulažu u vodosnabdijevanje na selima. Međutim, osjeća se nedostatak namjenskih fondova za ovu oblast koji bi omogućili sistematsku izgradnju i redovnu plansku rekonstrukciju sistema.**

**Priklučna taksa** naplaćuje se u 16 lokalnih vodovodnih sistema. Cijena priključka varira, od 237 do 3.500 KM; prosječna cijena je 1.147 KM (tabela 14), što je otprilike jedan i po puta veće od prosječnog mjesecnog primanja jednog domaćinstva.<sup>37</sup> Najviša cijena priključka je u sistemima kojima upravljaju privatna preduzeća, a najniža u slučajevima kada je operater javno komunalno redužeće.

Priklučna taksa	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Prosječna cijena (KM)
Prosječna cijena priključne takse (KM)	237,00	1.536,67	3.500,00	1.006,67	700,00	1.146,50

Tabela 14: Visina priključne takse

**Visina cijene vode.** Ne postoji usvojena ili preporučena metodologija za određivanje cijene vode, a to otvara prostor za različite pristupe. Tako se u praksi nailazi na neuređene situacije u kojima se voda ne plaća redovno (u 2 od 20 lokalnih vodovodnih sistema korisnici su priključeni na gravitacione sisteme i prema potrebi prikupljaju novac za popravke) ili se plaćaju paušalni iznosi nezavisno od količine potrošene vode (14 od 20 LVS), do slučajeva gdje korisnici imaju ugrađene vodomjere i plaćaju vodu prema izmjerenoj potrošnji (13 od 20 LVS).<sup>38</sup>

Prosječna visina paušala iznosi 3,62 KM mjesечно po domaćinstvu (tabela 15). Paušal je najniži u lokalnim vodovodnim sistemima kojima upravlja grupa građana, a najviši u sistemima kojima upravlja privatno preduzeće. Prosječna cijena za vodu po kubnom metru iznosi 0,78 KM (tabela 15). Analizirano po vrstama operatera, cijena je najviša u lokalnim vodovodnim sistemima kojima upravljuju grupe građana, a najviša u onima kojima upravljuju mjesne zajednice. U projektu, cijene vode se mijenjaju svakih šest godina.

<sup>37</sup> Podaci o prosječnim mjesecnim prihodima domaćinstava prikupljeni su se u istraživanju za potrebe ove studije putem ankete iz 600 domaćinstava na lokacija- ma 20 studija slučaja.

<sup>38</sup> U pojedinim sistemima primjenjuje se kombinacija paušalne naplate i naplate prema izračunatoj potrošnji, pa je stoga ukupan broj veći od 20.

Tabela 15: Prosječne visine cijena vode – paušalno plaćanje i plaćanje prema utrošku (u KM)

Cijena vode	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Prosječna cijena (KM)
Prosječna visina cijene vode – mjesечni paušal po domaćinstvu (u KM)	5,25	4,00	6,50	2,23	n/a	3,62
Prosječna visina cijene vode po m <sup>3</sup> (u KM)	0,86	1,10	0,85	0,60	n/a	0,78

Ako se najveći paušal (kada je operater privatno preduzeće) podijeli sa prosječnom cijenom kubnog metra vode (kod istog operatera), dobije se da jedno domaćinstvo plaća samo 8,3 kubna metra vode za cijeli mjesec, što je vjerojatno manje od stvarne potrošnje. U sistemima gdje je operater grupa građana, prema ovoj računici, jedno domaćinstvo plaća iznos za oko tri kubna metra potrošene vode za cijeli mjesec, što je sigurno višestruko manje od stvarne potrošnje. Jasno je da je korisnicima u interesu da plate što manje za vodu, ali ovakva cijena ne može pokriti troškove održavanja sistema i osigurati održivo vodosnabdijevanje.

Tijela koja učestvuju u određivanju cijene vode u ruralnim područjima su korisnici lokalnih vodovodnih sistema, operateri, JLS i javna komunalna preduzeća. Visinu cijene vode u većini slučajeva odobravaju korisnici lokalnih vodovodnih sistema i organi mjesnih zajednica, a JLS u samo tri od 20 slučajeva odobrava cijenu.

Računi se najčešće ispostavljaju mjesечно (12 slučajeva), svaka dva-tri mjeseca (2 slučaja) ili rijede, jednom godišnje (3 slučaja). Računi se dostavljaju u formi ručno ispisanih računa (8 slučajeva – zastupljeni su svi operateri osim privatnog preduzeća) i kompjuterski štampanih računa (6 slučajeva – javna komunalna preduzeća, privatna preduzeća i pojedine mjesne zajednice i grupe građana). U tri lokalna vodovodna sistema naplata se vrši na osnovu usmenog obavještenja o cijeni – u lokalnim vodovodnim sistemima kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana.

**U nedostatku ekonomskih proračuna o cijeni vode za svaki sistem posebno je nemoguće izvesti zaključak o opravdanosti cijene priključka i cijene vode. Transparentnost u odlučivanju o cijeni vode problematična je u pojedinim slučajevima. S obzirom na javni karakter usluge vodosnabdijevanja, organi JLS trebali bi imati nadzornu ulogu u ovom procesu, bez obzira na pravni status operatera, i propisati proceduru odobravanja cijene odlukama JLS.**

**Mjere za socijalno ugrožene slučajeve:** U 11 od 18 slučajeva u jedinicama lokalne samouprave uvedeni su popusti za priključnu takstu i/ili za cijenu vode za domaćinstva u teškoj imovinskoj situaciji (tabela 16). Na ovom polju sve vrste operatera primjenjuju određene mjere, osim operatera iz javne uprave (koji bi trebali kreirati javne politike i mjere za socijalno ugrožene slučajeve).

Mjere su različite i variraju od besplatnih priključaka i oslobođanja od plaćanja cijene vode (u LVS kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana), do umanjenja cijena za određeni procenat (najčešće u javnim komunalnim preduzećima), uvođenja mogućnosti za plaćanje u ratama (privatno preduzeće, mjesna zajednica i grupe građana) i kompenzaciju u radu (mjesene zajednice i grupe građana). Jedino javno komunalno preduzeće vrši odabir domaćinstava u skladu sa evidencijom centara za socijalni rad, a ostali operateri vrše odabir na osnovu dogovora s korisnicima.

Tabela 16: Popusti za priključnu takstu i/ili za cijenu vode za domaćinstva u teškoj imovinskoj situaciji

Popusti za domaćinstva u teškoj imovinskoj situaciji	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	()
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	
Uvedeni popusti	2	2	1	6	0	11	61,1
Nisu uvedeni popusti	1	1	1	3	1	7	38,9
Ukupno	3	3	2	9	1	18	100,0

Uvođenje mjera za socijalno ugrožene slučajeve varira od sistema do sistema. **U skladu s nadležnostima za utvrđivanje okvirnih uslova za rad lokalnih vodovodnih sistema, organi JLS bi trebali razmatrati pravila za uvođenje subvencija i definisati ih kao sastavni dio transparentne metodologije za određivanje cijene vode.**

**Finansijsko izvještavanje.** Većina operatera (14 od 18) izjavljuje da redovno objavljaju informacije o finansijskom poslovanju (tabela 17), a među njima su zastupljena sva javno komunalna i privatna preduzeća, dvije mjesne zajednice i sedam grupa građana.

Tabela 17: Pregled operatera koji javno objavljaju pregled finansijskog poslovanja

Objavljivanje pregleda finansijskog poslovanja	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	()
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	
Finansijski pregled se objavljuje	3	2	2	7	0	14	77,8
Finansijski pregled se ne objavljuje	0	2	0	1	1	4	22,2
Ukupno	3	4	2	8	1	18	100,0

Kontrola knjigovodstva je u posljednje dvije godine provedena kod 11 od 19 operatera – u sva tri javna komunalna preduzeća i oba privatna preduzeća obuhvaćena istraživanjem, ali i u određenom broju mjesnih zajednica i grupa građana (tabela 18).

Tabela 18: Pregled operatera koji su imali knjigovodstvenu kontrolu u posljednjih nekoliko godina

Knjigovodstvena kontrola	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Provredna kontrola	3	2	2	4	0	11	57,9
Nije bilo kontrole	0	2	0	5	1	8	42,1
Total	3	4	2	9	1	19	100,0

U ovom segmentu može se zaključiti da je finansijska transparentnost većine operatera zadovoljavajuća, te da JLS vrše povremeni nadzor knjigovodstvenog poslovanja operatera.

#### 4.2.6. Pouzdanost usluge vodosnabdijevanja

Izdašnost izvorišta. U 13 lokalnih vodovodnih sistema (65%) ima dovoljno vode za snabdijevanje svih priključenih domaćinstava, čak i u najsušnjem periodu godine, dok sedam sistema (35%) izjavljuje da nema dovoljno vode samo u najsušnjem periodu godine (tabela 19). Nedovoljne količine vode najčešće su u sistemima kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana.

Tabela 19: Pregled LVS u kojima se iscrpi izvorište zbog neracionalnog korištenja vode

Da li vaši sadašnji izvori zadovoljavaju potrebe u najsušnjem periodu godine?	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	%
Da	2	2	2	5	2	13	65
Ne	1	2	0	4	0	7	35
Ukupno	3	4	2	9	2	20	100

Od sedam sistema koji nemaju dovoljno vode u najsušnjem periodu, njih pet potrošnju obračunavaju paušalno. Prema izjavama operatera, plaćanje vode prema potrošnji dovodi do njene racionalnije upotrebe, pa se može pretpostaviti da je paušalni način naplate jedan od uzroka neracionalnog korištenja vode, a time i nastanka nestašice vode. Neracionalno korištenje vode je najčešći uzrok nesporazuma u oblasti vodosnabdijevanja (poglavlje 4.1.2), a uglavnom se javlja u lokalnim vodovodnim sistemima kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana.

**Kada se pouzdanost vodosnabdijevanja u domaćinstvima analizira u odnosu na mogućnost nestašice vode zbog neracionalnog trošenja, može se zaključiti da najpouzdaniju uslugu imaju građani priključeni na lokalne vodovodne sisteme kojima upravlja javno komunalno preduzeće, organ javne uprave i privatno preduzeće. Manje pouzdanu uslugu mogu očekivati**

**korisnici lokalnih vodovodnih sistema kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana.** S obzirom na neformalni način pružanja usluga vodosnabdijevanja u ovim sistemima, mogući uzroci navedenih problema su: loše provedena ispitivanja izdašnosti izvorišta; loše projektovani sistemi s obzirom na broj korisnika; nekontrolisano povećanje broja korisnika, uključujući nelegalne priključke; nedovoljno transparentan sistem obračuna cijene i naplate vode; nedostatak ugovora o vodosnabdijevanju kojim bi se regulisalo racionalno korištenje vode od korisnika.

**Kvarovi u sistemu.** Svi operateri izjavljuju da imaju sisteme za redovan monitoring kvarova u sistemu. Manji kvarovi javljaju se najčešće uslijed pucanja cijevi (61%), kvara na ventilima (11%) i zaptivkama (11%), a veći kvarovi uslijed pucanja cijevi (64%) i kvara pumpe (18%). U slučajevima većih kvarova koji su prijavljeni u osam lokalnih vodovodnih sistema, prosječan broj dana prekida u vodosnabdijevanju je 2,72 (tabela 20). Sistemi kojima upravlja javno komunalno preduzeće trpe najduže prekide – u prosjeku deset dana.

Navedene vrste kvarova spadaju u investiciono održavanje i, prema izjavama operatera, sredstva za otklanjanje kvarova najčešće se obezbjeđuju iz budžeta JLS (vanredna finansijska pomoć pomenuta u poglavlju 4.1.5) i prikupljanjem sredstava od građana, korisnika lokalnih vodovodnih sistema.

Tabela 20: Broj dana bez vode u domaćinstvima zbog većeg kvara u sistemu

Predkid u isporuci usluge vodo-snabdijevanja uslijed većeg kvara u sistemu	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno
Prosječan broj dana bez vode zbog većeg kvara	10,00	3,00	Nisu prijavljeni veći kvarovi	1,40	2,00	2,72

**Mjereno dužinom isključenja u vodosnabdijevanju u slučaju većeg kvara, analizirani lokalni vodovodni sistemi uglavnom uspijevaju pružiti pouzданe usluge korisnicima i nemaju većih kvarova. Korisnici lokalnih vodovodnih sistema kojima upravljaju grupe građana ne trpe dugotrajnije prekide u vodosnabdijevanju, jer operateri fleksibilno reaguju i brzo otklanjaju kvarove. Najduža isključenja imaju građani priključeni na lokalne vodovodne sisteme kojima upravljaju javna komunalna preduzeća, jer je reakcija ovih operatera najsporija.**

#### 4.2.7. Kontrola kvaliteta vode

**Kontrola kvaliteta vode u lokalnim vodovodnim sistemima koju obavljaju operateri** (tabela 21) ne vrši se nikada u četiri slučaja, a izvršena je samo prilikom priprema za izgradnju sistema u jednom slučaju. Od ovih pet slučajeva, jednim lokalnim vodovodnim sistemom upravlja javno komunalno preduzeće, u dva sistema mjesna zajednica, a jednim upravlja grupa građana. Najučestalije kontrole kvaliteta vode (između jednom mjesечно i jednom godišnje) provode se u šest lokalnih vodovodnih sistema kojima upravljaju grupe građana, a zatim (svakodnevno) u četiri lokalna vodovodna sistema kojima upravljaju javna komunalna preduzeća, privatno preduzeće i grupa građana.

Tabela 21: Učestalost ispitivanja kvaliteta vode koje vrše operateri

Učestalost ispitivanja kvaliteta vode koje vrše operateri	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Nikada	1	1	0	2	0	4	20,0
Samo kada je LVS izgrađen	0	1	0	0	0	1	5,0
Rjeđe od jednom godišnje	0	0	0	0	0	0	0,0
Između jednom mjesечно i jednom godišnje (uključujući jednom godišnje)	0	1	0	6	1	8	40,0
Između jednom sedmično i jednom mjesечно (uključujući jednom mjesечно)	0	0	1	0	1	2	10,0
Između jednom dnevno i jednom sedmično (uključujući jednom sedmično)	0	1	0	0	0	1	5,0
Svakodnevno	2	0	1	1	0	4	20,0
Ukupno	3	4	2	9	2	20	100,0

Rezultati ispitivanja kvaliteta vode bili su dostupni u samo šest slučajeva, od kojih dva nisu bila u skladu s važećim standardima vode za piće. Prvi slučaj zabilježen je u sistemu kojim upravlja grupa građana (povećano prisustvo bakterija E. coli i fluorida), a drugi slučaj u sistemu kojim upravlja organ uprave (povećana koncentracija gvožđa).

Nadzor nad kontrolom kvaliteta vode u lokalnim vodovodnim sistemima koji obavljaju organi uprave (tabela 22) nikada se ne vrši u četiri slučaja, a u jednom slučaju kontrola je izvršena samo u toku priprema za izgradnju sistema. Budući da se u ovih pet slučajeva radi o sistemima kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana, pretpostavka je da se radi o neformalnim modalitetima upravljanja gdje uprava ne vrši nikakav nadzor. Međutim, u svim ostalim slučajevima, uključujući i preostale sisteme (osim pomenutih pet) kojima upravljaju mjesne zajednice (2 LVS) i grupe građana (6 LVS), organi uprave vrše češće kontrole.

Tabela 22: Učestalost ispitivanja kvaliteta vode u LVS koje obavljaju javni organi

Učestalost ispitivanja kvaliteta vode koje obavljaju javni organi	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Nikada	0	1	0	3	0	4	20,0
Samo kada je LVS izgrađen	0	1	0	0	0	1	5,0
Rjeđe od jednom godišnje	0	0	0	0	1	1	5,0
Otprilike jednom godišnje	1	0	1	2	0	4	20,0
Između jednom mjesечно i jednom godišnje	0	1	0	3	1	5	25,0
Jednom mjesечно ili češće	2	1	1	1	0	5	25,0
Ukupno	3	4	2	9	2	20	100,0

U vezi s kvalitetom vode, može se zaključiti da ni kontrole kvaliteta koju vrše operateri, ni nadzor JLS nije redovan i ne vrši se za sve sisteme. Međutim, kontrola kvaliteta i nadzor ipak se provode u 75% analiziranih slučajeva. Budući da dostupni rezultati analiza vode ukazuju na odstupanje od standarda vode za piće u dva od šest slučajeva, čak i u sistemima u kojima se vrši analize postoji rizik po zdravlje građana, a taj rizik je najveći za građane u kojima se analize uopšte ne vrše.

### 4.3. Zadovoljstvo građana kvalitetom usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima

#### 4.3.1. Pristupačnost usluga vodosnabdijevanja

Od 600 anketiranih domaćinstava na 20 lokacija studija slučaja, 469 (78%) je priključeno na lokalne vodovodne sisteme i za piće koriste vodu iz česme<sup>39</sup> (tabela 23). Najviše ispitanika priključeno je na sisteme kojima upravljaju mjesne zajednice (159 domaćinstava) i grupe građana (136 domaćinstava), a najmanje na one kojima upravlja privatno preduzeće (37 domaćinstava). **Sva domaćinstva priključena na lokalne vodovodne sisteme imaju česmu u kući, a ne na nekoj udaljenoj lokaciji, što znači da je za 78% ispitanih domaćinstava voda za piće u cijelosti pristupačna.**

<sup>39</sup> Preostala domaćinstva (22%) koriste vodu iz bunara i bušotina (individualni sistemi vodosnabdijevanja), ali većina njih takođe ima jednostavan fizički pristup izvoru vode koji koriste za piće. Samo 2% domaćinstava izjavljuje da moraju utrošiti više od 10 minuta da bi došli do izvora koji koriste, napunili posude i donijeli kuću vodu za piće.

Tabela 23: Broj domaćinstava priključen na lokalne vodovodne sisteme

Domaćinstva priključena na LVS	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Broj domaćinstava koja koriste vodu iz LVS, po vrstama operatera	113	159	37	136	24	469	78,2

#### 4.3.2. Pouzdanost usluga vodosnabdijevanja

Ukupno je 29% građana imalo prekide u vodosnabdijevanju (tabela 24), i to uglavnom zbog kvarova u sistemu (16% slučajeva), zbog planiranih restrikcija u vodosnabdijevanju (7% slučajeva) ili zbog toga što je izvor presušio (3% slučajeva).

Tabela 24: Iskustva domaćinstava u vezi s nestašicom vode

Pouzdanost u smislu količine vode	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupni prosjek	
	broj	broj	broj	broj	broj	broj	(%)
Bilo je nestašica vode	35	59	11	40	2	173	28,80
Nije bilo nestašica vode	76	68	21	120	21	363	60,50
Ne zna	10	36	5	6	1	64	10,70
<b>Ukupno</b>	<b>121</b>	<b>163</b>	<b>37</b>	<b>166</b>	<b>24</b>	<b>600</b>	<b>100,00</b>

**Ocjene zadovoljstva građana količinom vode u sistemu pokazuju visok stepen zadovoljstva.** Ukupna prosječna ocjena je 4,53 (tabela 25). Najzadovoljniji su građani priključeni na sisteme kojima upravljaju mjesne zajednice, a najnezadovoljniji oni priključeni na sisteme kojima upravljaju grupe građana. Raspored prosječnih ocjena po vrstama operatera ne odstupa znatno u odnosu na prosječnu ocjenu, pa se može zaključiti da je zadovoljstvo podjednako visoko kod svih operatera.

Tabela 25: Ocjena zadovoljstva građana količinom vode u sistemu na skali od 1 (u potpunosti nezadovoljan) do 5 (potpuno zadovoljan)

Ocjena zadovoljstva građana količinom vode u sistemu	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupna prosječna ocjena
Prosječna ocjena	4,27	4,29	4,57	4,04	4,38	4,21

#### 4.3.3. Kvalitet vode

Većina građana smatra da je kvalitet vode u lokalnim vodovodnim sistemima u skladu sa važećim standardima i da je voda sigurna za piće. Čak 92% građana ne tretira vodu iz česme prije upotrebe za piće (tabela 26), dok nekolicina njih prokuhava vodu ili koristi filtere prije upotrebe (u nekim domaćinstvima tretiraju vodu na više načina).

Tabela 26: Vrste tretmana vode koje domaćinstva primjenjuju prije korištenja vode za piće

Tretiranje vode prije korištenja za piće	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupno
	broj	broj	broj	broj	broj	broj
Nema tretmana, članovi domaćinstva piju vodu neposredno iz česme	105	150	33	159	24	553
Prokuhanje vode	12	22	2	15	1	58
Filtriranje vode	2	5	3	2	1	15
Dodavanje hlor-a i drugih hemikalija	0	3	2	1	1	12
Druge vrste tretmana	0	1	2	0	0	5

Ocjene zadovoljstva građana za pojedine aspekte kvaliteta vode su relativno

visoke i kreću se od 3,59 (ocjena za percepciju sigurnosti po zdravlje u sistemu kojim upravlja privatno preduzeće) do 4,50 (ocjena za okus u sistemu kojim upravlja javna uprava) (tabela 27). Građani su najzadovoljniji mirisom vode (ocjena 4,05) i okusom vode (ocjena: 4,16), a gledajući po vrstama operatera, najveće ocjene građani su dali za vodu u sistemima kojima upravlja tijelo javne uprave (ocjena 4,45). Najniže je ocijenjen kvalitet vode u sistemima kojima upravljaju grupe građana (ocjena 3,81). Međutim, raspon prosječnih ocjena po vrstama operatera ne odstupa znatno od prosjeka.

Tabela 27: Ocjena zadovoljstva građana pojedinim aspektima kvaliteta vode na skali od 1 (u potpunosti nezadovoljan) do 5 (potpuno zadovoljan)

Ocjena zadovoljstva građana pojedinim aspektima kvaliteta vode	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava	Ukupni prosjek
Sigurnost po zdravlje	3,86	3,83	3,59	3,71	4,46	3,87
Okus	3,95	3,98	4,16	3,83	4,50	4,00
Miris	3,95	4,05	4,22	3,92	4,46	4,05
Izgled (boja) - zamućenost	3,93	4,01	3,70	3,78	4,38	3,96
Prosječna ocjena	3,92	3,97	3,92	3,81	4,45	3,97

#### 4.3.4. Opšta ocjena zadovoljstva građana

Analiza prijedloga za prioritetna poboljšanja u radu lokalnih vodovodnih sistema (tabela 28) koje su kandidovali anketirani građani pokazuje da su kvalitetom i cijenom vode, kao i količinom i pritiskom najzadovoljniji građani u sistemima kojima upravlja tijelo javne uprave. Količinom vode zadovoljni su i građani u sistemima kojima upravlja javno komunalno preduzeće. Određen broj prijedloga odnosi se na poboljšanje rada operatera, a najviše za privatno i javno komunalno preduzeće.

**Najviše građana koji smatraju da nema problema i da sistem savršeno funkcioniše priključeno je na sistem kojim upravlja tijelo javne uprave.**

Tabela 28: Rangiranje problema po važnosti za rješavanje od strane građana (žutom bojom označeni su visoko rangirani i, a zelenom niže rangirani problemi)

Rangiranje problema po važnosti za rješavanje od strane građana	JKP	MZ	Privatno preduzeće	Grupa građana	Javna uprava
Kvalitet vode nije dobar					
Količine vode nisu dovoljne					
Pritisak vode je nizak					
Cijena je visoka					
Operator ne upravlja dobro sistemom					

#### **4.4. Zaključna razmatranja o problemima i izazovima funkcionisanja lokalnih vodovodnih sistema u praksi**

U vezi s ulogom JLS, očigledan je nedostatak baza podataka o sistemima vodosnabdijevanja u ruralnim područjima. Nedostatak tehničke dokumentacije i podataka o infrastrukturi lokalnih vodovodnih sistema jedan je od problema za rješavanje pravnih pitanja (vlasništvo i upravljanje) i adekvatno finansijsko upravljanje. Prema raspoloživim podacima, oko dvije trećine JLS funkcioniše na neformalan način, bez potrebne dokumentacije i dozvola.

S obzirom na to da se u praksi intenzivira izgradnja lokalnih vodovodnih sistema, neophodno je adekvatnu pažnju posvetiti pitanjima pravnog regulisanja vlasništva i upravljanja uporedo sa izgradnjom infrastrukture. Ocjena zadovoljstva JLS jasnoćom pravnih obaveza (uloga i odgovornosti) u vezi s vodosnabdijevanjem u ruralnim sredinama je 2,74 na skali od 1 (potpuno nezadovoljni) do 5 (sasvim zadovoljni). Dakle, postoji potreba da institucije na višim nivoima uprave (entiteti, kantoni) pojačaju edukativnu i savjetodavnu ulogu, tj. da akterima na lokalnom nivou (organima JLS, operaterima, korisnicima LVS) dostave adekvatne informacije, smjernice i tumačenja propisa o građenju lokalnih vodovodnih sistema i vlasništvu nad njima.

U segmentu finansijske podrške, koja je najčešći vid podrske JLS za vodosnabdijevanje u ruralnim područjima, u manjoj mjeri se primjenjuje planski pristup, što znači da **ne postoje namjenski fondovi za realizaciju prioritetnih projekata vodosnabdijevanja na različitim nivoima vlasti**. Finansijska podrška se uglavnom pruža za konstrukciju ili rekonstrukciju sistema prema zahtjevu građana.

**U 40% slučajeva operateri lokalnih vodovodnih sistema upravljaju sistemima bez ugovora o pružanju usluga.** Negativne posljedice neformalnog upravljanja sistemom su: nedovoljno jasno ili nedovoljno detaljno izvještavanje (sadržaj informacija, učestalost podnošenja, obaveza javnog objavljivanja izvještaja, i slično); neredovno ispitivanje kvaliteta isporučene vode; nepostojanje obaveze operatera da pravi poslovne planove; neadekvatne procedure određivanja i odobravanja cijene vode, i tako dalje.

**Analiza različitih aspekata rada po vrstama operatera pokazuje da javna komunalna preduzeća imaju najveći kapacitet za pružanje usluga u domenu izvještavanja, planskog pristupa i kontrole kvaliteta vode.** S druge strane, kada se posmatra kontinuitet u isporuci vode, javno komunalno preduzeće najinertnije reaguje i redukcije vode zbog kvarova najduže su u ovim sistemima.

Problemi se najčešće javljaju u sistemima kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana, i to u slučajevima kada pravni status i pravne obaveze operatera nisu regulisani. Činjenica je da ove strukture upravljaju najvećim brojem sistema vodosnabdijevanja, pa treba istaći da **pojedine grupe građana i mjesne zajednice redovno rade operativne izvještaje i kontrolišu kvalitet vode**. Uz odgovarajuću podršku i propisane obaveze ove strukture imaju potencijal za pružanje usluga u skladu s propisanim standardima.

Građani su zadovoljni pristupačnošću i pouzdanošću usluge vodosnabdijevanja u svim analiziranim lokalnim vodovodnim sistemima. **Najviše građana koji smatraju da nema problema i da sistem savršeno funkcioniše priključeno je na sistem kojim upravlja tijelo javne uprave**. Određeni broj prijedloga građana odnosi se na potrebu za poboljšanjem rada operatera, a najviše takvih prijedloga odnosi se na rad privatnog i javnog komunalnog preduzeća. U vezi s radom sistema kojima upravljaju mjesne zajednice i udruženja građana nije bilo znatnijih primjedbi i oko 50% građana u ovim sistemima smatraju da dobro funkcionišu.

U zaključku se može konstatovati da su problemi u realizaciji pravnog i strateško-planskog okvira kompleksni i prisutni su i u jedinicama lokalne samouprave i operaterima. Analiza rada pet vrsta operatera pokazala je da uspješnost pojedinačnih operatera varira po različitim aspektima poslovanja – svi operateri imaju i uspješne i neuspješne prakse upravljanja, te lokalne vlasti i operateri moraju uložiti napore za poboljšanje rada svih sistema.



## 5. Zaključci

### Zakonodavno-pravni okvir

U važećem zakonodavno-pravnom okviru postoje osnovne zakonske pretpostavke za uređenje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema u entitetskim i kantonalnim zakonima o vodama. Međutim, postoji i prostor za poboljšanja, jer je uočena potreba za usklađivanjem i izmjenama propisa kako bi se kreirao stimulativniji okvir za cijelovito uređenje i poboljšanje usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine sa fokusom na uvođenje standarda koji bi svim građanima omogućili pravo na zdravu i sigurnu vodu za piće.

Zakoni koji regulišu oblast lokalne samouprave utvrđuju pravni osnov – nadležnost JLS za uređenje oblasti komunalne djelatnosti, uključujući vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema. Odredbe u vezi s pitanjem izgradnje, vlasništva, korištenja, upravljanja, održavanja i zaštite lokalnih vodovodnih sistema JLS definišu odlukama o seoskim vodovodima, odlukama o vodovodu i kanalizaciji ili odlukama o komunalnim djelatnostima. Sadržaj odluka o vodosnabdijevanju putem lokalnih vodovodnih sistema većoma je raznolik. Nisu utvrđena obavezna poglavљa ili odredbe kako bi se u odlukama obradila sva ključna pitanja za funkcionisanje lokalnih vodovodnih sistema. Odluke ne izlaze iz zadanog pravnog okvira, ali nedostatak pojedinih odredaba ili nedovoljno detaljno regulisanje pojedinih pitanja u ovim odlukama često stvara nedoumice u njihovoј primjeni. Procjenjuje se da 31% JLS nije usvojilo nikakve odluke kojima regulišu rad lokalnih vodovodnih sistema. Proces harmonizacije Zakona o vodama i Zakona o komunalnim djelatnostima na svim nivoima uprave trebalo bi provesti s ciljem konzistentnog definisanja rješenja za rad lokalnih vodovodnih sistema.

Najslabiju tačku za temeljno uređenje oblasti lokalnih vodovodnih sistema predstavljaju zakoni o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i kantona, bilo zbog činjenice da se uopšte ne bave specifičnim pitanjima vodosnabdijevanja, ili zbog činjenice da neki zakoni nisu usklađeni sa zakonima o vodama i na različite načine uređuju istu materiju. Osim toga, propisi nisu u potpunosti harmonizovani sa EU Direktivama. Načela „povrat troškova”, „korisnik plaća” i „zagadživač plaća” iz EU Direktiva nisu razrađena u zakonima i trenutno ne postoji uniforman pristup za primjenu tih načela.



Korisnici i operateri lokalnih vodovodnih sistema, pa ni zaposleni u organima JLS, nisu dovoljno upoznati s važećim propisima koji se odnose na vlasništvo i upravljanje vodovodnim sistemima, ili ih pak tumače na različite načine. **Predstavnici 16 od 20 analiziranih JLS istakli su da se najveće prepreke za realizaciju planiranih aktivnosti i projekata vodosnabdijevanja u selima odnose na nejasan pravni okvir ili neriješena pravna pitanja u lokalnim vodovodnim sistemima.**

### **Strateško-planski okvir**

U vezi sa strateško-planskim okvirom za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema može se zaključiti da **na svim nivoima uprave postoje šire strateške smjernice za poboljšanja u ovoj oblasti** – u entitetskim strategijama u oblasti upravljanja vodama i u razvojnim strategijama u Brčko distriktu na kantonalmom i lokalnom nivou. Važno je ukazati na činjenicu da se strateški ciljevi fokusiraju na dva aspekta: povećanje pokrivenosti stanovništva usluga-javnih komunalnih preduzeća i poboljšanje kontrole kvaliteta vode za piće. Međutim, **rijetki su slučajevi u kojima je fokus na rješavanju pitanja vla-sništva i upravljanja lokalnih vodovodnih sistema** kao ključnih elemenata njihove održivosti.

I pored zakonske obaveze javnog lokalnog sistema da osigura vodosnabdijevanje svim građanima, kao i činjenice da su namjere vlasti za poboljšanje vodosnabdijevanja u selima iskazane u strateškim dokumentima, **izgradnju vodovodnih sistema u selima u 84% slučajeva iniciraju grupe građana ili strukture mjesne zajednice**. Dakle, **predstavnici vlasti nemaju proaktivan odnos prema realizaciji strateških ciljeva**, ali ipak pozitivno reaguju na inicijative građana, naročito na lokalnom nivou.

Zakonska obaveza za izradu strateško-planske dokumentacije specifično za sektor vodosnabdijevanja ili za upravljanje vodama postoji jedino na kantonalmom nivou, i to u pet kantona. Ne postoji uniforman pristup definisanju zakonske obaveze izrade strateških i operativnih planova za realizaciju projekata u oblasti vodosnabdijevanja u ruralnim područjima.

### **Institucionalni kapaciteti**

**Institucionalni kapaciteti JLS i operatera nisu dovoljno razvijeni za dosljednu primjenu važećih zakona i realizaciju strateških ciljeva**, što se ogleda u sljedećem:

- Planiranje namjenskih sredstava za finansiranje projekata vodosnabdijevanja u ruralnim područjima na entitetskom nivou uprave ne radi se sistemske i uglavnom se prepusta nižim nivoima uprave (jedinicama lokalne samouprave i kantonima) i korisnicima da iniciraju izgradnju i izdvajaju sredstva za lokalne vodovodne sisteme. U toku 2015. godine ukupna sredstva uložena u projekte vodosnabdijevanja i sanitacije u 20 analiziranih JLS bila su oko 3,4 miliona konvertibilnih maraka. U finansiranju su najviše učestvovali kreditne institucije (43%) i međunarodni donatori (28%).
- Nijedno tijelo uprave nema formalni mandat za pružanje savjetodavne ili tehničke pomoći jedinicama lokalne samouprave ili operaterima lokalnih vodovodnih sistema. Međutim, JLS pružaju podršku operaterima, a viši nivoi uprave pružaju podršku jedinicama lokalne samouprave po zahtjevu. Na primjer:
- U 14 od 20 analiziranih JLS u posljednjih pet godina registrovani su nesporazumi u čijem je rješavanju posređovala jedinica lokalne samouprave. Najčešći razlozi problema u vezi su s nemamjenskim korištenjem vode (npr. pojedinci koriste velike količine vode iz lokalnih vodovodnih sistema za poljoprivredu), potrebu za popravkama sistema zbog krađe (vandalizma), naplatu vode i organizaciona ili pravna pitanja u vezi s radom operatera.
- U 18 od 20 analiziranih JLS, njihovi organi pružili su neki vid podrške operaterima u posljednje dvije godine. Najčešće se podrška odnosila na finansijsku pomoć, pravno savjetovanje, tehničku podršku za projektovanje sistema i tehničku podršku za manje popravke.
- Ne postoji adekvatna informaciona i planska osnova za realizaciju strateških ciljeva i dosljednu primjenu propisa. Nijedna institucija nema formalnu nadležnost, niti se u praksi bavi prikupljanjem podataka o lokalnim vodovodnim sistemima, analizom indikatora o njihovom funkcionisanju (indikatori poslovanja operatera, na primjer), razmjenom iskustava između JLS ili mjesnih zajednica, obukom u vezi s primjenom zakona ili bilo kojim aspektom edukacije o ovoj temi. Oko 30% JLS obuhvaćenih istraživanjem izjavljuje da nemaju nikakve podatke o lokalnim vodovodnim sistemima, a samo u jednom slučaju jedinica lokalne samouprave posjeduje kompletne informacije o vodosnabdijevanju u selima.



## Problemi i izazovi u praksi

Izgradnja lokalnih vodovodnih sistema se intenzivira, ali nejasan pravni okvir, nedovoljni resursi i institucionalni kapaciteti za realizaciju strateških ciljeva, kao i izostanak fokusa na pitanja vlasništva i upravljanja lokalnim vodovodnim sistemima dovode do niza problema:

- Oko dvije trećine lokalnih vodovodnih sistema funkcioniše na neformalan način, bez potrebne dokumentacije i dozvola. Nedostatak tehničke dokumentacije i podataka o infrastrukturi lokalnih vodovodnih sistema je problem za rješavanje pravnih pitanja i adekvatnog finansijskog upravljanja.
- Predstavnici JLS i operatera iskazuju potrebu za tumačenjem propisa koji se odnose na vlasništvo i upravljanje lokalnim vodovodnim sistemima. Prisutna je potreba da institucije na višim nivoima uprave pojačaju edukativnu i savjetodavnu ulogu prema lokalnim akterima.
- Finansijska podrška je najčešći vid podrške JLS za vodosnabdijevanje u ruralnim područjima, ali ne postoje namjenski fondovi za realizaciju prioritetnih projekata vodosnabdijevanja na različitim nivoima vlasti. Finansijska podrška se uglavnom pruža prema zahtjevu građana ili operatera.
- U 40% slučajeva operateri lokalnih vodovodnih sistema upravljaju sistemima bez ugovora o pružanju usluga, što znači da nemaju obavezu izrade poslovnih planova i izvještavanja, niti postoji osnova za nadzor nad važnim procesima (ispitivanje kvaliteta vode, određivanja i odobravanja cijene vode i slično).
- Paušalni sistem naplate je jedan od uzroka neracionalnog korištenje vode, zbog čega se najčešće javljaju konfliktne situacije, i to u sistemima kojima upravljaju mjesne zajednice i grupe građana. Od sedam sistema koji nemaju dovoljno vode u najsušnjem periodu godine, njih pet potrošnju obračunavaju paušalno. Prema izjavama operatera, plaćanje vode prema potrošnji dovodi do njene racionalnije upotrebe.

**Analiza različitih aspekata poslovanja po vrstama operatera pokazuje da nijedan operater ne bilježi uspješnost u svim aspektima.** Na primjer, javna komunalna preduzeća imaju najveći kapacitet za pružanje usluga u domenu izvještavanja, planskog pristupa i kontrole kvaliteta vode. S druge strane, javno komunalno preduzeće najinertnije reaguje u slučaju kvarova i redukcije vode te kvarovi u ovom slučaju najduže traju. Pojedine grupe građana i mjesne zajednice redovno rade operativne izvještaje i kontrolišu kvalitet vode. Uz precizno regulisanje suvlasničkih odnosa i ugovora za pružanje usluga

korisnicima, ove strukture imaju potencijal za pružanje usluga u skladu s propisanim standardima.

**Građani su zadovoljni pristupačnošću i pouzdanošću usluga vodosnabdijevanja u svim analiziranim lokalnim vodovodnim sistemima.** Najviše građana koji smatraju da nema problema i da sistem savršeno funkcioniše prikључeno je na sistem kojim upravlja tijelo javne uprave. U vezi s radom sistema kojima upravljaju mjesne zajednice i udruženja građana nije bilo naročitih primjedbi i oko 50% građana u ovim sistemima smatra da dobro funkcionišu.

\* \* \*

Opšti je zaključak da se aspektima upravljanja vodovodnim sistemima u ruralnim područjima ne posvećuje dovoljno pažnje. Iako procjene ukazuju na lagano povećanje broja stanovnika koji koriste vodu za piće iz kontrolisanih sistema u Bosni i Hercegovini, za adekvatnu primjenu načela koje propisuju EU Direktive i za ispunjenje Cilja održivog razvoja 6, potrebno je kreirati stimulativniji zakonodavno-pravni i strateški okvir i izgraditi kapacitete institucija za provedbu tog okvira. Preporuke za intenzivniji razvoj i unapređenje usluga vodosnabdijevanja na selima u Bosni i Hercegovini u srednjoročnom i dugoročnom periodu date su u narednom poglavljju.



## 6. Preporuke za poboljšanja

Za kreiranje stimulativnog okruženja za uređenje vodosnabdijevanja u ruralnim područjima potrebno je planirati mјere za poboljšanja na svim nivoima vlasti, i to u domenu zakonodavno-pravnog okvira, strateško-planskog okvira i sistema jačanja kapaciteta za primjenu propisa i strateških projekata.

**(1) Kreirati stimulativan zakonodavno-pravni okvir za vodosnabdijevanje putem lokalnih vodovodnih sistema na svim nivoima vlasti**

Nova rješenja u zakonodavno-pravnom okviru treba donijeti uz poštivanje načela operativne efikasnosti, koji podrazumijeva optimalno upravljanje stalnim sredstvima, minimiziranje gubitaka u mreži, minimalan broj zaposlenika dovoljan za implementaciju svih operativnih aktivnosti i slično.

**Entitetski nivo – Republika Srpska**

*Zakon o vodama Republike Srpske.* Zakon nije detaljnije razradio primjenu načela „povrat troškova”, „korisnik plaća” i „zagаđivač plaća” iz EU Direktiva. Preporučuje se detaljnija razrada ovih načela u Zakonu o vodama, čime bi se stvorila osnova za definisanje smjernica za JLS za utvrđivanje visine cijene vode.

*Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske.* Neophodno je Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske dopuniti i uskladiti sa Zakonom o vodama Republike Srpske na način da se vodosnabdijevanje detaljnije razradi, ugrađujući modalitete javnog vodosnabdijevanja putem centralnog vodovoda i lokalnih vodovodnih sistema, vodeći računa o modalitetima vlasništva, te generalno uređujući način na koji jedinica lokalne samouprave može obezbijediti funkcionisanje ove komunalne djelatnosti kao jedinstvenog sistema za koji je odgovorna.

Preporučuje se da Zakon o komunalnim djelatnostima propiše sadržaj odluka koje donose JLS, a koje se odnose na lokalne vodovodne sisteme kako bi odluke imale obavezna poglavlja/odredbe i na taj način obezbijedile da se u odlukama obrade sva neophodna pitanja lokalnih vodovodnih sistema, te postigla jednoobraznost u vezi sa sadržajem, ne ulazeći pritom u diskreciono pravo JLS da pojedina pitanja iz sadržaja odluke regulišu prema svojim potrebama i mogućnostima. Izmjenama ovog zakona trebalo bi uvesti obavezu strateškog i operativnog (npr. godišnjeg) planiranja JLS u komunalnoj djelatnosti vodosnabdijevanja, kao i obavezu poslovnog planiranja pravnih subjekata kojima se povjerava obavljanje ove djelatnosti.

## Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine

*Zakon o vodama Federacije Bosne i Hercegovine.* U odredbama ovog zakona načela Okvirne direktive o vodama Evropske unije nisu adekvatno adresirana. Budući da su u toku aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH, očekuje se da će se adresirati i problematika finansiranja djelatnosti vodosnabdijevanja i izvršiti usklađivanje s načelima iz Okvirne direktive o voda- ma Evropske unije.

*Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine.* Poželjno je izvršiti promjene/dopune FBiH zakona, recimo na način da se u zakon ugradi odredba kojom bi se utvrdila nadležnost JLS u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema.

## Brčko distrikt

*Zakon o komunalnim djelatnostima Brčko distrikta.* Neophodno je izvršiti izmjene i dopune Zakona na način da se definišu detaljnije obaveze i odgovornosti Distrikta u osiguravanju uslova za organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnost vodosnabdijevanja putem lokalnih vodo- vodnih sistema.

## Kantonalni nivo u Federaciji Bosne i Hercegovine

*Zakoni o vodama.* Potrebno je uskladiti kantonalne zakone o vodama sa fede- ralnim Zakonom o vodama.

*Zakoni o komunalnim djelatnostima.* Preporučuje se da se usklade kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima sa zakonima o vodama, tako da ovi zako- ni predstavljaju sponu između zakona o vodama i zakona o lokalnoj samou- pravi, odnosno da se otklone odredbe koje su smetnja za funkcionisanje lokal- nih vodovodnih sistema. Pored toga, treba razmotriti i mogućnost da zakoni o komunalnim djelatnostima propisuju sadržaj odluka koje donose JLS, a koje se odnose na lokalne vodovodne sisteme, kako bi ovakve odluke sadržavale obavezna poglavљa/odredbe i na taj način obezbjedile da se u njima obrade sva neophodna pitanja u vezi s lokalnim vodovodnim sistemima, te postigla jednoobraznost oko pitanja sadržaja, ne ulazeći pritom u diskreciono pravo JLS da pojedina pitanja iz sadržaja odluka regulišu prema svojim potrebama i mogućnostima. Izmjenama kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima trebalo bi uvesti obavezu strateškog i operativnog (npr. godišnjeg) planiranja JLS u komunalnoj djelatnosti vodosnabdijevanja, kao i obavezu poslovnog pla- niranja pravnih subjekata kojima se povjerava obavljanje ove djelatnosti.

*Zakoni o lokalnoj samoupravi.* Poželjno je izvršiti promjene/dopune kanto- nalnih zakona o lokalnoj samoupravi na način da se u zakone ugrade odredbe kojima bi se utvrdila nadležnost JLS u smislu obezbjeđivanja opštih uslova i načina izgradnje i održavanja lokalnih vodovodnih sistema.

## Lokalni nivo – JLS

Sve JLS trebale bi donijeti odluke o vodosnabdijevanju putem lokalnih vodo- vodnih sistema, uzimajući u obzir da u okviru važećih propisa u Bosni i Herce- govini postoji pravni osnov za regulisanje vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema, te da isključivu nadležnost i visok stepen autonomije za stvaranje uslova i uređenje pravnog okvira za vodosnabdijevanje imaju JLS. Do momenta potpune harmonizacije svih zakona koji uređuju oblast vodo- snabdijevanja, preporučuje se da viši nivoi vlasti definišu smjernice za JLS u vezi sa sadržajem odluka bilo putem posebnog propisa ili putem izmjene za- kona o komunalnim djelatnostima. Korisno bi, recimo, bilo utvrditi obavezna poglavљa i/ili obavezne odredbe odluka JLS i na taj način obezbijediti da se u odlukama obrade sva ključna pitanja za lokalne vodovodne sisteme. Time bi se postigla jednoobraznost u vezi s pitanjem sadržaja odluka, ali bi trebalo pošto- vati diskreciono pravo JLS da pojedina pitanja u odlukama regulišu u skladu s lokalnim specifičnostima, potrebama i mogućnostima.

U dosadašnjoj praksi naziv odluka JLS kojima se reguliše vodosnabdijevanje u selima je različit: odluka o seoskim vodovodima; odluka o mjesnim vodovodi- ma; odluka o izgradnji, održavanju i upravljanju sistemima za vodosnabdijeva- nje na seoskom području; odluka o seoskim javnim objektima za snabdijevanje vodom za piće; odluka o vodnim objektima u selima i prigradskim naseljima; odluka o izgradnji, održavanju, upravljanju, korištenju i zaštiti mjesnih vodo- voda, javnih bunara, javnih česmi, itd. Raznolikost naziva upućuje na raznolik sadržaj odluka, odnosno različit pristup regulisanju izgradnje, vlasništva, kori- štenja, održavanja, zaštite i upravljanja seoskim vodovodima.

Obavezni dijelovi odluka o vodosnabdijevanju putem JLS, identifikovani u dis- kusiji na radionici Aquasan mreže u BiH (novembar 2016):

- način povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja;
- pravni status i kapacitet subjekata kojima se povjerava upravljanje lokal- nim vodovodnim sistemima, na primjer:
  - stručna sposobljenost kadra za djelatnost vodosnabdijevanja;
  - tehnička opremljenost (oprema i materijal);
  - uređeno poslovanje (knjigovodstvo, poštivanje obaveze plaćanja PDV-a, vodnih naknada i drugo);
  - definisani uslovi pod kojima operater snosi krivičnu i materijalnu od- govornost;
  - transparentan sistem naplate;
  - ugovorom uređena prava i obaveze operatera, vlasnika LVS i korisnika;
  - kapacitet za redovne analize i isporuku kvalitetne vode za piće;
- međusobna prava, obaveze, uloge i odgovornosti JLS i pravnih subjekata kojima se povjerava obavljanje komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja;
- vršenje nadzora.

## (2) Unaprijediti strateško-planski okvir na svim nivoima

Uređenje vodosnabdijevanja u selima treba definisati kao jedno od strateških opredjeljenja na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, jer ima krucijalan značaj za standard građana i razvoj ruralnih područja. Konkretno, u strateškim dokumentima preporučuje se definisanje:

- *institucija na svim nivoima vlasti koje imaju strateške dokumente*; u redovnim vremenskim intervalima (npr. svakih 5-7 godina ili češće) treba da revidiraju strateške ciljeve i definišu realne ciljne vrijednosti za poboljšanja različitih aspekata usluge vodosnabdijevanja;
- *JLS koje nemaju (ažurne) strateške planove*; treba da definišu strateške ciljeve i razviju strateške dokumente sa uvrštenim ciljevima za oblast vodosnabdijevanja za sve svoje građane i bez ograničavanja, samo na uže urbano područje;
- *realizacije strateških ciljeva*; institucije treba da razviju godišnje operativne/akcijske planove i uspostave sisteme za praćenje stepena realizacije strategija, odnosno ciljeva, kako bi se procjenjivali efekti realizovanih aktivnosti i shodno ostvarenim rezultatima prema potrebi ažurirali planovi.

## (3) Unaprijediti institucionalne kapacitete za ispunjavanje strateških ciljeva u skladu s važećim propisima

Preporuke za ministarstva i agencije na entitetskom i kantonalnom nivou:

- u resornim ministarstvima ili agencijama na višim nivoima vlasti (entiteti, kantoni) uspostaviti funkciju pružanja savjetodavne i tehničke podrške jedinicama lokalne samouprave i operatorima lokalnih vodovodnih sistema (dodijeliti nadležnosti resornim institucijama, imenovati i edukovati osoblje);
- u odlukama o načinu raspodjele sredstava vodnih naknada propisati visinu sredstava namijenjenih isključivo za finansiranje projekata vodosnabdijevanja iz strateških dokumenata na svim nivoima vlasti;
- odrediti tijela (ministarstva, agencije) koja će definisati set standardnih indikatora o funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema koje će pratiti organi JLS i raditi na objedinjavanju prikupljenih podataka na nivou entiteta i kantona;
- uspostaviti sisteme za redovnu komunikaciju između institucija – vertikalno (između različitih nivoa vlasti) i horizontalno (između institucija na

istom nivou uprave) kako bi se omogućila razmjena iskustava i zajedničko učenje o efektivnim projektima i pristupima za poboljšanje vodosnabdijevanja na selima, npr. periodični sastanci, izvještavanje i slično;

- organizovati savjetovanja i obuke za predstavnike institucija na svim nivoima u vezi s tumačenjem i primjenom zakona.

### Preporuke za JLS:

Jedinicama lokalne samouprave se preporučuje da imenuju osobe, definišu funkcije i tijela unutar uprave sa specifičnim zaduženjima i rokovima za provođenje sljedećih aktivnosti na polju vodosnabdijevanja putem lokalnih vodovodnih sistema:

- uspostaviti evidenciju o lokalnim vodovodnim sistemima – odrediti tijela (službe/odjeljenja unutar jedinica lokalne samouprave) koja će raditi na kreiranju informacione i planske osnove o lokalnim vodovodnim sistemima radi praćenja realizacije strateških ciljeva i dosljedne primjene propisa;
- realno planirati finansijska sredstva iz budžeta JLS ili drugih izvora, koja su potrebna za realizaciju projekata vodosnabdijevanja iz operativnih planova;
- uspostaviti sisteme za razmjenu iskustava između JLS i zajedničko učenje o efektivnim projektima i pristupima za poboljšanje vodosnabdijevanja u selima;
- organizovati obuku, savjetodavnu i tehničku podršku za predstavnike struktura koje upravljaju lokalnim vodovodnim sistemima (operatori), bilo da se radi o privatnim preduzećima, strukturama mjesnih zajednica ili udruženjima (grupama) građana, radi tumačenja propisa i pružanja podrške za rješavanje tekućih problema;
- osmislati i provoditi programe edukacije građana o upravljanju lokalnih vodovodnih sistema, racionalnom korištenju vode i mogućnostima učešća u odlučivanju o prioritetnim projektima;
- informisati građane o načinima učešća u procesima donošenja odluka, strategija i godišnjih operativnih planova kako bi građani mogli uticati na sadržaj ovih dokumenata i kandidovati prioritetne probleme za rješavanje.

### Preporuke za operatere lokalnih vodovodnih sistema:

Javna komunalna preduzeća u ulozi operatera lokalnih vodovodnih sistema treba da tretiraju lokalne vodovodne sisteme kao posebne sisteme u odnosu na

centralne vodovodne sisteme. To znači da javna komunalna preduzeća treba da razviju posebne sisteme podrške za lokalne vodovodne sisteme: imenovati osobe ili jedinice odgovorne za lokalne vodovodne sisteme, sačiniti poslovne planove, urediti knjigovodstvo, te sisteme informisanja i komunikacije s građanima koji se snabdijevaju vodom iz lokalnih vodovodnih sistema. Pritom posebno voditi računa o potrebi sklapanja ugovora s korisnicima;

privatna preduzeća u ulozi operatera lokalnih vodovodnih sistema treba da uspostave ugovorni odnos o pružanju usluga s vlasnicima lokalnih vodovodnih sistema da bi na transparentan način odlučivali o poslovanju i načinu pružanja usluga vodosnabdijevanja;

strukture mjesne zajednice, udruženja i grupe građana u ulozi vlasnika lokalnih vodovodnih sistema treba da legalizuju vodovodne sisteme. Ukoliko se radi o grupi građana, potrebno je detaljno regulisati suvlasničke odnose i pravila raspolaganja vodovodnim sistemom;

nakon legalizacije vlasnici lokalnih vodovodnih sistema treba da odluče o najboljem načinu upravljanja i održavanja vodovodnih sistema. Ukoliko se mjesne zajednice, udruženja i grupe građana odluče da delegiraju poslove upravljanja i održavanja komunalnom preduzeću, drugom pravnom licu ili fizičkom licu, treba da obave pažljiv odabir lica koje je sposobno za vršenje komunalnih poslova i s njim sklopiti ugovor o pružanju usluga, kojim će detaljno propisati standarde i uslove pružanja usluga (poput pravila za priključenje novih korisnika, način određivanja cijene usluga i slično).

Oblasti djelovanja	Preporuke za kreiranje stimulativnog pravnog i strateškog okvira i jačanje institucionalnih kapaciteta za pružanje usluga vodosnabdijevanja u ruralnim područjima
Zakonodavno-pravni okvir	<ul style="list-style-type: none"> <li>izvršiti usklađivanje, izmjene i dopune zakona o vodama, zakona o komunalnim djelatnostima na svim nivoima uprave i zakona o lokalnoj samoupravi (RS, kantoni)/ zakona o principima lokalne samouprave FBiH;</li> <li>sve JLS treba da donesu odluke o vodosnabdijevanju putem lokalnih vodovodnih sistema.</li> </ul>
Strateško-planski okvir	<ul style="list-style-type: none"> <li>redovno ažurirati strateške ciljeve i strateško-planske dokumente institucija na svim nivoima vlasti;</li> <li>institucije (JLS) koje nemaju (ažurne) strateške planove, treba da definisu strateške ciljeve i razviju strateške dokumente;</li> <li>razviti godišnje operativne planove i uspostaviti sisteme za praćenje stepena realizacije ciljeva.</li> </ul>
Institucionalni kapaciteti	<p><b>Preporuke za ministarstva i agencije na entitetskom i kantonalnom nivou:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>uspovestaviti funkciju pružanja savjetodavne i tehničke podrške jedinicama lokalne samouprave i operaterima;</li> <li>u odlukama o načinu raspodjele sredstava vodnih naknada propisati visinu sredstava namijenjenih isključivo za finansiranje projekata vodosnabdijevanja iz strateških dokumenata;</li> <li>definisati set standardnih indikatora o funkcionisanju lokalnih vodovodnih sistema koje će pratiti organi javnih lokalnih samouprava;</li> <li>uspovestaviti sisteme za redovnu komunikaciju između institucija radi razmjerne iskustava i zajedničkog učenja;</li> <li>organizovati savjetovanja i obuke za predstavnike institucija na svim nivoima u vezi s tumačenjem zakona.</li> </ul> <p><b>Preporuke za JLS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>uspovestaviti evidenciju o lokalnim vodovodnim sistemima;</li> <li>realno planirati finansijska sredstva iz budžeta ili drugih izvora za realizaciju projekata vodosnabdijevanja;</li> <li>uspovestaviti sisteme za razmjenu iskustava između jedinica lokalne samouprave;</li> <li>organizovati obuku, savjetodavnu i tehničku podršku za predstavnike operatera;</li> <li>osmisli i provoditi programe edukacije građana o upravljanju LVS i racionalnom korištenju vode;</li> <li>informisati građane o načinima učešća u procesima donošenja odluka, strategija i godišnjih operativnih planova.</li> </ul> <p><b>Preporuke za operatore lokalnih vodovodnih sistema:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>javna komunalna preduzeća u ulozi operatera treba da tretiraju lokalne vodovodne sisteme kao posebne sisteme i razviti posebne sisteme podrške (posebne poslovne planove, urediti knjigovodstvo, te sisteme informisanja i komunikacije s građanima);</li> <li>privatna preduzeća u ulozi operatera treba da uspostave ugovorni odnos o pružanju usluga s vlasnicima vodovodnih sistema;</li> <li>strukture mjesne zajednice, udruženja i grupe građana, u ulozi vlasnika lokalnih vodovodnih sistema, treba da legalizuju sisteme. Grupe građana treba detaljno da regulišu suvlasničke odnose.</li> <li>ukoliko se nakon legalizacije vlasnici lokalnih vodovodnih sistema odluče da delegiraju poslove upravljanja i održavanja pravnom ili fizičkom licu, treba da izvrše pažljiv odabir lica koje je sposobno za vršenje komunalnih poslova i s tim licem da sklope ugovor o pružanju usluga kojim će propisati standarde i uslove pružanja usluga.</li> </ul>

Tabela 29:  
Sumarni prikaz  
preporuka za  
unapređenje  
vodosnabdijevanja  
putem lokalnih  
vodovodnih  
sistema

## Literatura

---

Drugi nacionalni izvještaj Bosne i Hercegovine u skladu sa Okvirnom konvencijom Ujedinjenih nacija. Dostupno na: [http://www.ba.undp.org/content/bosnia\\_and\\_herzegovina/en/home/library/environment\\_energy/sncbih-2013.html](http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/library/environment_energy/sncbih-2013.html) [12. 2. 2017. godine]

Goss, S. (2013) NACIONALNI IZVJEŠTAJ O HUMANOM RAZVOJU ZA 2013. GODINU: Ruralni razvoj u Bosni i Hercegovini: Mit i realnost. UNDP Bosnia and Herzegovina. Dostupno na: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_bih\\_web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_bih_web.pdf) [12. 2. 2017]

IBRD/ Svjetska banka (2015) *Usluge u oblasti vodosnabdijevanja i otpadnih voda u dunavskom slivu: Stanje u sektoru* (naziv originala: *Water and Wastewater Services in the Danube Region: A State of the Sector*) Dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/327761467999140967/pdf/96396-REVISED-WP-P146139-PUBLIC-Box391472B-SoS-Report-150610.pdf> [12. 2. 2017]

Komitet za ekonomski, socijalna i kulturna prava (2012) Drugi periodični izvještaj o implementaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – Bosna i Hercegovina (naziv originala: *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Second periodic report submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant – Bosnia and Herzegovina*). Dostupno na: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBIH%2f2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBIH%2f2&Lang=en) [12. 2. 2017]

Vučijak, B. (2013) *Analiza pravnog i institucionalnog okvira za rad vodovoda u inim zajednicama*. Centar za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative. Dostupno na: <http://www.mdpinicijative.ba/images/dokumenti/Analiza-pravnog-i-institucionalnog-okvira-za-rad-vodovoda-u-lokalnim-zajednicama.pdf> [12. 2. 2017]

## Pravni akti

### Ustavi

- Ustav Unsko-sanskog kantona – prečišćeni tekst (“Sl. glasnik USK”, 1/04)
- Ustav Županije Posavske (Narodne novine ŽP, 1/96, 3/96, 7/99, 03/00, 5/00, 7/04)
- Ustav Tuzlanskog kantona (“Sl. novine Tuzlanskog kantona”, 7/97, 3/99, 13/99, 10/00, 14/02, 6/04, 10/04)
- Ustav Zeničko-dobojskog kantona (“Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona”, 1/96, 10/00, 8/04)
- Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde – prečišćeni tekst utvrđen 30. 6. 1998. godine
- Ustav Srednjobosanskog kantona (“Sl. novine Srednjobosanskog kantona”, 1/97, 5/97, 6/97, 2/98, 7/98, 8/98, 10/00, 8/03, 2/04, 14/04)
- Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona (“Sl. novine HNK”, 2/98, 4/00, 7/04)
- Ustav Županije zapadnohercegovačke (Narodne novine Županije zapadnohercegovačke, 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03, 10/04, 17/11)
- Ustav Kantona Sarajevo (“Sl. novine KS”, 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04)
- Ustav Hercegbosanske županije (“Narodne novine HBŽ”, 3/96, 9/00, 9/04, 10/05)

### Entitetski propisi

- Zakon o vodama RS (“Sl. glasnik RS”, 50/06, 92/09, 121/12)
- Zakon o komunalnim djelatnostima RS (“Sl. glasnik RS”, broj 124/11)
- Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (“Sl. glasnik RS”, broj 97/16)
- Zakon o vodama FBiH (“Sl. novine FBiH”, 70/06)
- Zakon o komunalnim djelatnostima FBiH (“Sl. list SRBiH”, 20/90)
- Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (“Sl. novine FBiH”, 49/06 i 51/09)
- Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće RS („Sl. glasnik RS”, broj 75/15)

### Brčko distrikt

- Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst (“Sl. glasnik BDBH”, 2/10)
- Zakon o komunalnim djelatnostima (“Sl. glasnik BDBiH”, 30/04, 24/07, 9/13)

### Kontonalni zakoni

- Zakon o vodama USK (“Sl. glasnik USK”, 4/11)
- Zakon o komunalnim djelatnostima USK (“Sl. glasnik USK”, 4/11, 11/11, 6/12, 13/12)
- Zakon o lokalnoj samoupravi USK (“Sl. glasnik USK”, 8/11)
- Zakon o vodama Županije Posavske (“Narodne novine ŽP”, 2/00)
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (“Narodne novine Županije Posavske”, 1/98, 6/01, 4/13)
- Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Posavske (“Narodne novine Županije posavske”, 7/00)
- Zakon o vodama (“Službene novine TK”, br. 15/99, 9/03, 3/06)
- Zakon o komunalnim djelatnostima (“Sl. novine TK”, 11/05, 07/07, 8/12)
- Zakon o prestanku važenja Zakona o lokalnoj samoupravi kantona Tuzla (“Sl. novine TK”, 13/07)
- Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona (“Sl. novine ZDK”, 17/07)
- Zakon o komunalnim djelatnostima ZDK (“Sl. novine ZDK”, 17/08)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (“Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona”, 13/98)
- Zakon o vodama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (“Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde”, 6/10)
- Zakon o komunalnim djelatnostima (“Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde”, 9/13)
- Zakon o vodama Srednjobosanskog kantona (“Sl. novine SBK”, 11/09)
- Zakon o komunalnim djelatnostima SBK (“Sl. novine SBK”, 13/13)

Zakon o vodama Hercegovačko-neretvanskog kantona ("Sl. novine HNK", 6/13)  
 Zakon o komunalnoj djelatnosti HNK ("Sl. glasnik HNK", 4/04)  
 Zakon o vodama Županije zapadnohercegovačke ("Narodne novine ŽZH", 2015)  
 Zakon o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine ŽZH", 14/00, 7/03, 8/12, 9/13)  
 Zakon o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine Županije zapadnohercegovačke", 3/09, 18/11)  
 Zakon o vodama Kantona Sarajevo ("Sl. novine KS, 16/10)  
 Zakon o komunalnim djelatnostima (Sl. novine KS", 31/04, 21/05)  
 Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. novine KS", 19/97, 14/00, 22/00 – prečišćeni tekst)  
 Zakon o vodama Kantona 10 ("Narodne novine HBŽ", 8/15)  
 Zakon o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine HBŽ", 2/06, 4/06)  
 Zakon o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine HBŽ", 4/98)

#### **Brčko distrikt**

Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst ("Sl. glasnik BDBH", 2/10)  
 Zakon o komunalnim djelatnostima ("Sl. glasnik BD BiH", 30/04, 24/07, 9/13)  
 Lokalni akti  
 Odluka o javnom vodovodu i javnoj kanalizaciji Grada Banja Luka ("SLG Grada BL", 2012)  
 Odluka o seoskim vodovodima – prečišćeni tekst Grada Banja Luka ("SLG Grada BL", 25/07, 24/08)  
 Odluka o vodovodu i kanalizaciji na području opštine Bijeljina ("SLG opštine Bijeljina", 11/12)

Odluka o javnom vodovodu opštine Čelinac ("SLG opština Čelinac", 6/12)  
 Odluka o seoskim vodovodima opštine Čelinac ("Sl. glasnik opštine Čelinac", 9/13)  
 Odluka o vodovodu i kanalizaciji opštine Dobojski ("SLG opština Dobojski", 1/16)  
 Odluka o seoskim vodovodima opštine Gradiška ("SLG opština Gradiška", 2/11)  
 Odluka o vršenju komunalnih djelatnosti opštine Kostajnica ("SLG opština Kostajnica", 1/12, 8/12, 2/14, 10/14)  
 Odluka o javnom vodovodu i javnoj kanalizaciji opštine Laktaši ("SLG opština Laktaši", 2014)  
 Odluka o javnom vodovodu i javnoj kanalizaciji opštine Mrkonjić Grad ("SLG opštine MG", 7/13)  
 Odluka o proizvodnji i isporuci vode opštine Novi Grad ("SLG opština Novi Grad", 17/13)  
 Odluka o vodovodu i kanalizaciji opštine Prijedor – prečišćeni tekst ("SLG opština Prijedor", 5/07)  
 Odluka o seoskim javnim objektima za snabdijevanje vodom za piće opštine Prijedor ("SLG opština Prijedor", 1/04)  
 Odluka o seoskim vodovodima, javnim bunarima i javnim česmama opštine Prnjavor ("SLG opština Prnjavor", 2/08)  
 Odluka o vodnim objektima u selima i prigradskim naseljima opštine Rogatica ("SLG opštine Rogatica", 2010)  
 Odluka o seoskim vodovodima opštine Teslić ("SLG opština Teslić", 5/15)  
 Odluka o vodovodu i kanalizaciji opštine Modriča ("SLG opština Modriča", 7/10)  
 Odluka o snabdijevanju pitkom vodom na području općine Bihać ("SLG općina Bihać", 8/13)  
 Odluka o snabdijevanju pitkom vodom općine Ključ ("SLG općina Ključ", 1/14)

Odluka o izgradnji, održavanju, upravljanju, korištenju i zaštiti mjesnih vodovoda, javnih bunara i javnih česmi općine Ključ – nacrt (februar 2016)

Odluka o snabdijevanju pitkom vodom općine Sanski Most (“SLG općina Sanski Most”, 2014)

Odluka o snabdijevanju pitkom vodom na području općine Bosanski Petrovac (“SLG općine BP”, 2013)

Odluka o vršenju komunalnih djelatnosti i komunalnom redu općine Gračanica (“SLG općina Gračanica”, 5/07)

Odluka o vodosnabdijevanju i kanalizaciji na području općine Živinice (“SLG općina Živinice”, 2015)

Odluka o izgradnji, korištenju, zaštiti, održavanju i upravljanju mjesnim vodovodima, javnim bunarima i javnim česmama općine Živinice (“SLG općina Živinice”, 2015)

Odluka o vodosnabdijevanju na području općine Kalesija (“SLG općina Kalesija”, 2011)

Odluka o vodosnabdijevanju na području općine Srebrenik (“SLG općina Srebrenik”, 2002)

Odluka o upravljanju i održavanju vodoopskrbnih objekata seoskih naselja na području općine Srebrenik (“SLG općina Srebrenik”, 7/06)

Odluka o vodovodu i kanalizaciji općine Zenica (“SLG općina Zenica”, 5/11)

Odluka o vodovodu i kanalizaciji općine Tešanj (“SLG općina Tešanj”, 10/05, 4/09, 4/11)

Odluka o vodovodu i kanalizaciji općine Zavidovići (“SLG općina Zavidovići”, 9/14)

Odluka o regulisanju odnosa davalaca i korisnika komunalne usluge snabdijevanja pitkom vodom općine Breza (“SLG općina Breza”, 4/10)

Odluka o vodovodu i kanalizaciji općine Maglaj (“SLG općine Maglaj”, 9/03)

Odluka o vodovodu i kanalizaciji općine Visoko (“SLG općina Visoko”, 4/03)

Odluka o izgradnji, upravljanju, korištenju, zaštiti i održavanju mjesnih vodovoda općine Visoko (“SLG općina Visoko”, 6/13)

Odluka o načinu izgradnje, korištenja, zaštite, održavanja i upravljanja mjesnim vodovodom na području općine Novi Travnik. („SLG općina Novi Travnik“, 6/13)

Odluka o vodovodu i kanalizaciji općine Kiseljak (“SLG općina Kiseljak”, 2001)

Odluka o vodovodnom i kanalizacijskom sustavu općine Čapljina (“Narodni list općine Čapljina”, 3/12)

#### Strateško-planski dokumenti

##### Entitetske strategije upravljanja vodama

Strategija upravljanja vodama FBiH 2010–2022.

Strategija integralnog upravljanja vodama RS 2015–2024.

#### Kontonalne strategije

Integrirana strategija razvoja Unsko-sanskog kantona 2014–2020.

Strategija razvoja Županije Posavske 2016–2020.

Strategija razvoja Tuzlanskog kantona 2016–2020.

Strategija razvoja Zeničko-dobojskog kantona 2016–2020.

Strategija razvoja Bosansko-podrinjskog kantona 2016–2020.

Strategija razvoja Srednjobosanskog kantona 2016–2020.

Strategija razvoja Hercegovačko-neretvanskog kantona 2016–2020 – Nacrt

Strategija razvjeta Županije zapadnohercegovačke 2014–2020.

Strategija razvoja Kantona Sarajevo do 2020.

Strategija razvoja Livanjskog kantona 2016–2020.

**Razvojne strategije jedinica lokalne samouprave:** Čelinac, Gračanica, Gradačac, Jajce, Kalesija, Laktaši, Maglaj, Mrkonjić Grad, Novi Grad, Prijedor, Prnjavor, Srbac, Srebrenik, Tešanj, Teslić, Tuzla, Žepče, Živinice.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

628.1(1-22)

ВОДОСНАБДИЈЕВАЊЕ у руралним

Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine :  
Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima Bosne i Hercegovine /  
[autori Snežana Mišić Mihajlović ... at al.]. - Doboј : Centar za  
menadžment, razvoj i planiranje - MDP Inicijative, 2017 (Bihać :  
Damirdesign & Co). - 111 str. ; ilustr. ; 30 cm

"Publikacija je izdata u okviru projekta "Voda za sve", koji finansira  
Evropska unija, a provode Centar za menadžment, razvoj i planiranje -  
MDP Inicijative iz Doboja i Udruženje za oblasti voda i zaštite okoliša,  
"Aquasan mreža u BiH" iz Bihaća --> preliminarna str. - Podaci o  
autorima preuzeti iz kolofona. - Tiraž 350. - Skraćenice i akronimi: str.  
6-7. - Bibliografija: str. 105-111.

ISBN 978-99955-658-2-4

1. Мишић Михајловић, Снежана [автор] 2. Мурешкић, Емир [автор]  
3. Пехачић, Јасмин [автор] 4. Роквић, Славица [автор] 5.  
Смиљанић, Милан [автор]

COBISS.RS-ID 6756376

Vodosnabdijevanje u ruralnim područjima  
Bosne i Hercegovine: **ključна пitanja и  
проруке за побољшања**

Projekat "Voda za sve" finansira Evropska unija



9 789995 565824