



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Доступност и исправност воде за пиће



Број: 400-1098/2019-04/83
Београд, 17. децембар 2019. године



Мере које су предузимале локалне самоуправе и други надлежни органи у циљу континуираног снабдевања водом за пиће биле би ефективније да су обезбеђени прописани услови за обављање делатности, редовна контрола, оцена и праћење здравствене исправности воде за пиће

Неисправност воде за пиће утиче на континуитет и квалитет снабдевања становништва водом за пиће, што може довести до повећања ризика по нарушавање здравља становништва.

У периоду од 2015. до 2018. године 20% тестираних узорка воде за пиће из јавних водовода и водних објеката у Републици Србији није испуњавало прописане критеријуме исправности.



Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису предузеле мере како би се у потпуности обезбедили предуслови за континуирано пружање услуга снабдевања исправном водом за пиће, једнака доступност и подједнак квалитет воде за пиће којом се снабдева становништво. Поред тога нису утврдиле начин изјашњавања корисника о квалитету пружања услуге, пројекти нису реализовани у предвиђеним роковима, а коришћени индикатори остварења циљева нису усмерени на оцену ефеката улагања јавних средстава у унапређење доступности и/или исправности воде за пиће.

Кашњење у доношењу подзаконског акта којим се уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља и неактивност јединица локалне самоуправе допринели су томе да нису преузете обавезе планирања и праћења исправности воде за пиће због чега није обезбеђено да се контрола на територији за коју су надлежне врши у свим јавним водоводима и у прописаном обиму.

Неједнако поступање приликом оцене безбедности употребе воде за пиће утиче да стручно мишљење о безбедности употребе, односно могућности коришћења воде за пиће, није садржано у свим извештајима о резултатима анализа који се достављају санитарним инспекторима ради предузимања мера из њихове надлежности.

Препоруке

Државна ревизорска институција је дала следеће препоруке:

Јединицама самоуправе и градској општини – субјектима ревизије да обезбеде прописане предуслове вршиоцима комуналне делатности за континуирано снабдевање становништва исправном водом за пиће, уреде начин изјашњавања корисника о квалитету услуге, унапреде поступак планирања, праћења и извештавања о ефектима утрошка средстава буџета за водоснабдевање и донесу планове јавног здравља и посебне програме којима ће преузети обавезу контроле и праћења исправности воде за пиће на својим територијама.

Институту за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ да донесе стручно-методолошка упутства за:

- примену прописа и обезбеђивања једнаке праксе приликом давања мишљења о могућности коришћења воде за пиће и

- прикупљање и размену података о исправности воде за пиће, њихову анализу и извештавање.

Министарству здравља да интензивира активности на доношењу подзаконског акта којим се уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља.



Садржај

Скраћенице и термини.....	4
I Резиме и препоруке	5
II Увод	8
1. Проблем	8
2. Циљ ревизије	9
3. Ревизорска питања	9
4. Обим и ограничења ревизије	9
5. Методологија у поступку рада	11
III Снабдевање водом за пиће у Републици Србији	12
1. Законодавни и институционални оквир	12
2. Опште информације	14
IV Закључци.....	17
ЗАКЉУЧАК 1: Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису у довољној мери обезбедиле ефективно управљање снабдевањем водом за пиће јер нису обезбедиле једнаку доступност и подједнак квалитет воде за пиће свим грађанима	18
Налаз 1.1: Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису обезбедиле све предуслове за континуирано снабдевање становништва исправном водом за пиће.....	19
Налаз 1.2: Јавно снабдевање водом за пиће није једнако доступно становништву, а подаци о начину снабдевања водом за пиће нису потпуни и ажурни.....	25
Налаз 1.3: Подаци о кретању исправности воде за пиће указују да у посматраном периоду није дошло до значајније промене у исправности воде за пиће којом се снабдева становништво из јавног водовода	30
Налаз 1.4: Постављени циљеви и коришћени индикатори нису усмерени на оцену ефеката улагања у унапређење водоснабдевања, а пројекти нису реализовани у планираним роковима	33
ЗАКЉУЧАК 2: Успостављени систем контроле и извештавања о исправности воде за пиће не обезбеђује да се контрола планира и спроводи у свим јавним водоводима у прописаном обиму нити довољно информација грађанима о квалитету и здравственој исправности воде за пиће.....	45
Налаз 2.1: Планирање, финансирање и праћење спровођења обавезних контрола исправности воде за пиће није успостављено на прописани начин	46
Налаз 2.2: Реализовани обим контрола исправности воде за пиће мањи је од прописаног, а исправност воде за пиће се не прати у свим јавним водоводима	51
Налаз 2.3: Садржај и начин размене података о исправности и квалитету воде за пиће није адекватан што ствара ризик од непотпуног информисања и извештавања о исправности воде за пиће и њеном утицају на здравље	57
ЗАКЉУЧАК 3: Није обезбеђено једнако поступање приликом оцене исправности узорака воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима ради предузимања мера ограничења у употреби воде, а са дужином трајања ограничења повећава се и ризик од коришћења воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране.....	67



Налаз 3.1: Извештаји о оцени исправности узорка воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима не садрже увек и стручно мишљење о могућности коришћења воде за пиће.....68

Налаз 3.2: Дужина трајања забране употребе воде за пиће утиче да трошкови снабдевања водом за пиће из алтернативних извора и умањени приходи могу бити значајни и истовремено увећава ризик од употребе воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране74

V Мере предузете у току ревизије.....	78
VI Захтев за доставу одазивног извештаја	79
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	81



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Градска општина Младеновац	ГО Младеновац
Јавно комунално предузеће „Водовод и канализација“, Зрењанин	ЈКП „Водовод и канализација“ Зрењанин
Јавно комунално предузеће „Водоканал“, Сомбор	ЈКП „Водоканал“
Јавно комунално предузеће „Водовод“, Бездан	ЈКП Бездан
Јавно комунално предузеће „Наш дом“, Пожега	ЈКП „Наш дом“ Пожега
Комунално јавно предузеће „Морава“, Свилајнац	КЈП „Морава“
Јавно комунално предузеће „Младеновац“, Младеновац	ЈКП „Младеновац“
Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“	ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“
Републички завод за статистику	РЗС
Јавно комунално предузеће	ЈКП
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Градска општина	ГО

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Израз
Јединице локалне самоуправе и градска општина које су биле субјекти ревизије	Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије
Комунална делатност снабдевања водом за пиће	Снабдевање водом за пиће



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности „Доступност и исправност воде за пиће“ са циљем да утврди колико су ефективне мере које надлежни органи предузимају у циљу обезбеђивања континуираног снабдевања становништва исправном водом за пиће и да ли постоји простор за унапређење.

Након спроведене ревизије закључили смо да би мере које су предузимале локалне самоуправе и други надлежни органи у циљу континуираног снабдевања водом за пиће биле ефективније да су обезбеђени прописани услови за обављање делатности, редовна контрола, оцена и праћење здравствене исправности воде за пиће.

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

1. Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису у довољној мери обезбедиле ефективно управљање снабдевањем водом за пиће јер нису обезбедиле једнаку доступност и подједнак квалитет воде за пиће свим грађанима.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије су уредиле обавезе јавних предузећа које су основале за обављање послова снабдевања водом за пиће, али нису предузеле мере у циљу обезбеђивања лиценци којима се потврђује испуњеност потребног кадровског и техничког капацитета јавних комуналних предузећа којима су поверени послови снабдевања водом за пиће; захватање 77% количина воде која се користи за пиће врши се без прибављене водне дозволе; зоне санитарне заштите нису утврђене за сва изворишта; нису регулисале начин изјашњавања грађана о квалитету услуге снабдевања водом за пиће и праћење квалитета услуге. Постављени циљеви и коришћени индикатори програмских активности буџета нису усмерени на оцену ефеката улагања у унапређење водоснабдевања, а пројекти нису реализовани у планираним роковима, због чега јавно водоснабдевања није једнако доступно становништву и није дошло до значајније промене у квалитету воде за пиће којом се снабдева становништво из јавног водовода.

2. Успостављени систем контроле и извештавања о исправности воде за пиће не обезбеђује да се контрола планира и спроводи у свим јавним водоводима у прописаном обиму нити довољно информација грађанима о квалитету и здравственој исправности воде за пиће.

Подзаконски акт којим се ближе уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља није донет. Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису преузеле обавезу планирања и не прате да ли се обавезне контроле исправности воде за пиће спровode у прописаном обиму. Због тога што јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису успоставиле контролу исправност воде за пиће се не прати у свим јавним водоводима, а у одређеним јавним водоводима реализовани обим обавезних контрола мањи је од прописаног. Размена података о исправности воде за пиће између вршилаца делатности снабдевања водом за пиће и њихових оснивача није прецизно уређена што ствара ризик од непотпуног информисања грађана. Прикупљање података и извештавање о исправности воде за пиће из јавних водовода врши се по неколико основа, а за њихово прикупљање не постоји јединствена методологија, што може имати утицаја на потпуност и упоредивост података о којима се извештавају надлежни органи и информишу грађани. Извештаји о исправности воде за пиће садрже значајан обим података о хигијенској исправности воде за пиће. Вода за пиће која не испуњава прописане услове здравствене исправности носи ризик по здравље становништва од водом преносивих болести.



3. Није обезбеђено једнако поступање приликом оцене исправности узорака воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима ради предузимања мера ограничења у употреби воде, а са дужином трајања ограничења повећава се и ризик од коришћења воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране.

Није обезбеђено једнако поступање завода за јавно здравље приликом оцене исправности воде за пиће због чега стручно мишљење о могућности коришћења воде за пиће није садржано у свим извештајима о резултатима анализа који се достављају санитарним инспекторима. Неисправност воде за пиће из јавног водовода доводи до настанка додатних трошкова и умањења прихода који, зависно од трајања неисправности, могу бити значајни. Дужина трајања неисправности и недостатак алтернативних извора снабдевања водом за пиће могу допринети увећавању ризика од употребе за пиће и припрему хране воде из јавног водовода која није безбедна.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Доступност и исправност воде за пиће“, даје следеће препоруке:

Јединицама локалне самоуправе и градској општини – субјектима ревизије да:

- 1) обезбеде да се коришћење воде врши на основу и у складу са водним дозволама којима се утврђује дозвољени обим коришћења изворишта за снабдевање водом за пиће (Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Свилајнац и ГО Младеновац) – Приоритет 2¹;
- 2) прибаве решења надлежног органа којим се утврђују зоне санитарне заштите изворишта која се користе за јавно снабдевање водом за пиће (Град Сомбор и Општина Свилајнац) – Приоритет 3²;
- 3) предузму мере којима ће обезбедити да послове снабдевања водом за пиће системом јавног водовода обављају јавна предузећа, односно друга правна лица која имају лиценцу за њихово обављање (Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Пожега и ГО Младеновац) – Приоритет 2;
- 4) утврде начин континуираног изјашњавања корисника услуга о квалитету пружања комуналних услуга и мере за унапређење квалитета услуга планирају узимајући у обзир и резултате оцене задовољства корисника квалитетом пружања комуналне услуге јавног снабдевања водом за пиће (Град Сомбор, Општина Свилајнац, Општина Пожега и ГО Младеновац) – Приоритет 2;
- 5) утврде тачан број јавних водовода на територији за коју су надлежне, број домаћинстава и становника који се снабдевају из водовода којима управљају групе грађана и месне заједнице и предузму мере у циљу уређивања обавеза управљања тим водоводима, у складу са важећим прописима (Општина Пожега и ГО Младеновац) – Приоритет 2;
- б) стратешким документима утврде циљеве у вези са развојем водоснабдевања, процене потребна средства и у складу са могућностима и приоритетима одреде рокове за њихово достизање, у циљу унапређења доступности и исправности воде за пиће (Општина Пожега) – Приоритет 3;
- 7) у поступку планирања и припреме програмских буџета и улагања у унапређење водоснабдевања користе предложене циљеве програма и програмских активности у вези са повећањем покривености корисника и територије квалитетним услугама водоснабдевања и да приликом извештавања о утрошку средстава спроводе и оцену напретка ка достизању циљева користећи адекватне индикаторе (Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Свилајнац, Општина Пожега, ГО Младеновац) – Приоритет 2;

¹ Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

² Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.



- 8) предузму мере у циљу доношења плана јавног здравља и посебних програма који се односе на контролу здравствене исправности воде за пиће (Град Зрењанин, Општина Пожега, Општина Свилајнац и ГО Младеновац) – Приоритет 2;
- 9) предузму мере у циљу доношења посебних програма који се односе на контролу здравствене исправности воде за пиће (Град Сомбор) – Приоритет 2;
- 10) планом јавног здравља и/или посебним програмима исправности воде за пиће, уреде број и врсту обавезних контрола исправности воде за пиће према местима узорковања (Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Свилајнац, Општина Пожега и ГО Младеновац) – Приоритет 2;
- 11) прецизније уреде начин комуникације са пружаоцима комуналне услуге и обезбеде благовремено и потпуно обавештавање корисника услуга у вези са прекидима и поремећајима у снабдевању због утврђене неисправности воде за пиће (Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Свилајнац, Општина Пожега и ГО Младеновац) – Приоритет 1³;
- 12) у случају настанка забране или ограничења у употреби воде за пиће из јавног водовода, снабдевање исправном водом за пиће обезбеде на основу анализе потреба и могућности, узимајући у обзир и доступност алтернативних извора снабдевања (Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Свилајнац, Општина Пожега и ГО Младеновац) – Приоритет 2.

Министарству здравља Републике Србије да:

- 1) предузме мере у циљу интензивирања активности на доношењу подзаконског акта којим се ближе уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља, међу којима и питања финансирања, извештавања и координације у систему јавног здравља – Приоритет 1.

Институту за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ да:

- 1) утврди јединствену методологију прикупљања података о исправности воде за пиће којом ће се дефинисати потребан обим и садржај података који се прикупљају и размењују, и на тај начин омогућити ефикасније управљање прикупљеним подацима и њихова анализа у циљу коришћења за извештавање и доношење одлука у вези са водом за пиће – Приоритет 2;
- 2) донесе стручно-методолошко упутство за примену прописа приликом давања мишљења о могућности коришћења воде за пиће, којим ће се, у сарадњи са Министарством здравља и Покрајинским секретаријатом за здравство, дефинисати и начин и рокови за достављање мишљења надлежном санитарном инспектору – Приоритет 2.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
17. децембар 2019. године

³ Приоритет 1 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Доступност и исправност воде за пиће“ у периоду од априла до октобра 2019. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције,⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину⁶.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошким правилима и смерницама за ревизију сврсисходности пословања.

1. Проблем

Приступ исправној води за пиће је од изузетног значаја за здравље сваког појединца. Хигијенски и здравствено исправна вода за пиће један је од основних предуслова доброг здравља, а приступ водоснабдевању и квалитет воде за пиће Светска здравствена организација је сврстала у основне показатеље здравственог стања становништва.⁷

Велики значај воде за пиће препознају и Уједињене нације, чији је Република Србија члан. Право на воду за пиће је једно од основних људских права⁸. Универзални приступ здравој и приступачној води као део одрживог управљања водом је један од Циљева одрживог развоја Уједињених нација⁹. Република Србија је 2013. године донела Закон о потврђивању Протокола о води и здрављу¹⁰, којим је предвиђена обавеза предузимања свих одговарајућих мера ради обезбеђења адекватног снабдевања исправном водом за пиће. Снабдевање становништва водом за пиће у Републици Србији је у надлежности јединица локалне самоуправе, док је систематско испитивање исправности воде за пиће у циљу очувања и заштите здравља део друштвене бригае за јавно здравље која се остварује на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Праћење и контролу квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва спроводе институти и заводи за јавно здравље, а спровођење надзора у области јавног снабдевања становништва водом за пиће у надлежности је Министарства здравља.

Према подацима о исправности воде за пиће из јавних водовода и водних објеката које годишње објављује ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ у периоду од 2015. до 2018. године у просеку 20% тестираних узорак из јавних водовода и водних објеката није испуњавало прописане критеријуме исправности. У 2017. години број контролисаних јавних водовода и водних објеката се смањило у односу на претходну годину, док је број тестираних узорак који

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁶ Број: 06-5961/2018-02/1 од 26. децембра 2018. године и Измена и допуна Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину број 06-1074/2019-02/1 од 5. априла 2019. године.

⁷ Извештај о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2018. годину, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, 2018, страна 1, Е-издање.

⁸ United Nations (UN) Resolution 64/292.

⁹ Циљ 6.1: До 2030. постићи универзалан и једнак приступ безбедној и приступачној пијаћој води за све. Остварење циља се прати кроз индикатор 6.1.1 - Удео становништва које користи пијаћу воду из система којима се безбедно управља. Доступно на <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

¹⁰ Закон о потврђивању Протокола о води и здрављу уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и Амандмана на чл. 25. и 26. Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/13).



нису били исправни повећан. Анализе стања у овој области указују да се контрола исправности воде за пиће из извора којима не управљају јавна комунална предузећа не спроводи редовно.

Неисправност воде за пиће утиче на континуитет и квалитет снабдевања становништва водом за пиће што има утицај на свакодневне активности становништва и може довести до повећања ризика по нарушавање здравља становништва.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Доступност и исправност воде за пиће“.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био да утврдимо колико су ефективне мере које надлежни органи предузимају у циљу обезбеђивања континуираног снабдевања становништва исправном водом за пиће и да ли постоји простор за унапређење.

У фокусу ревизије је ефективност – као однос између постављеног, односно жељеног циља и постигнутих резултата.

Ревизијом смо покушали да утврдимо у којој мери су јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије обезбедиле услове за континуирано снабдевање становништва исправном водом за пиће, колико су ефективне мере које предузимају у циљу унапређења снабдевања водом за пиће на територији за коју су надлежне, како систематско праћење квалитета воде за пиће као фактора животне средине од утицаја на здравље људи доприноси смањењу ризика од употребе неисправне воде за пиће и да ли постоји простор за унапређење.

3. Ревизорска питања

С обзиром на постављени циљ ревизије Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде: у којој мери активности јединица локалне самоуправе и других надлежних органа доприносе унапређењу снабдевања становништва водом за пиће.

Да бисмо истражили ревизијски проблем и остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизорска питања, која се односе на утврђивање стања и одмеравање ефеката активности надлежних органа које се односе на обезбеђивање услова за водоснабдевање, анализу, праћење и унапређење доступности и квалитета воде за пиће, као и активности које се односе на управљање подацима и извештавање о квалитету воде за пиће.

Да бисмо одговорили на главно питање испитивали смо:

1. У којој мери су јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије обезбедиле снабдевање становништва исправном водом за пиће?
2. Да ли је успостављен адекватан систем контроле и извештавања о исправности воде за пиће?
3. У којој мери надзор над исправношћу воде за пиће смањује ризик по здравље становништва због употребе неисправне воде из јавног водовода?

4. Обим и ограничења ревизије

Јавно водоснабдевање у Републици Србији је децентрализовано и организује се и спроводи на нивоу јединице локалне самоуправе (град, општина) или градске општине, као комунална делатност за чије обављање су основана јавна предузећа, док је систематско праћење исправности воде за пиће део друштвене бриге за здравље.

Фокус ревизије усмерен је на активности од којих зависи доступност и исправност воде за пиће и њена употреба, а које се односе на:



- испуњење обавеза градова, општина и градских општина у циљу стварања предуслова за снабдевање становништва исправном водом за пиће и унапређење водоснабдевања;
- предузимање прописаних мера у циљу обезбеђивања прописаног обухвата и обима обавезних контрола исправности воде за пиће;
- коришћење података о исправности воде за пиће за правовремено и потпуно информисање надлежних и корисника у циљу смањења ризика од употребе неисправне воде за пиће.

На основу успостављених квантитативних и квалитативних критеријума, за субјекте ревизије у циљу оцене и сагледавања стања изабрали смо четири јединице локалне самоуправе и једну градску општину, које управљају водоснабдевањем на својој територији. За субјекте ревизије изабрани су:

- Град Зрењанин,
- Град Сомбор,
- Градска општина Младеновац,
- Општина Пожега и
- Општина Свилајнац.

Због својих надлежности у вези са праћењем и надзором над исправношћу воде за пиће, као и обавеза прикупљања, обраде и анализе података о исправности воде за пиће, обавештавања грађана, односно јавности и координације над радом института/завода за јавно здравље, за субјекте ревизије одабрани су:

- Министарство здравља Републике Србије,
- Покрајински секретаријат за здравство АП Војводине,
- Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“.

Ревизијом смо обухватили активности субјеката ревизије у периоду од 2015. до 2018. године, али су тражени и одређени подаци из ранијег периода у циљу објективнијег приказа ефеката у посматраном периоду.

Предмет испитивања су биле:

- активности које су јединице локалне самоуправе и градска општина предузеле у циљу организације водоснабдевања, обезбеђивања потребних услова за јавно водоснабдевање, праћење и развој водоснабдевања на територији за коју су надлежни,
- активности које Министарство здравља и Покрајински секретаријат за здравство предузимају у циљу праћења и надзора над исправношћу воде за пиће,
- активности ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ у вези са прикупљањем, обрадом и анализом података о исправности воде за пиће и извештавања грађана, односно јавности о исправности воде за пиће.

Приликом спровођења ревизије нисмо испитивали:

- да ли финансијски извештаји субјеката истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- техничке спецификације, услове изградње и друге специфичности које се односе на извршена улагања у изградњу, опремање и реконструкцију водоводне инфраструктуре.

Поступци ревизије у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених током ревизије, изведени су у периоду од априла 2019. године до септембра 2019. године.



У процесу извођења ове ревизије било је одређених ограничења, и то:

- не постоји јединствена и свеобухватна евиденција о извршеним контролама исправности воде за пиће;
- у току поступка ревизије извршене су измене прописа које се односе на критеријуме хигијенске исправности воде за пиће, чији утицај на смањење неисправности воде за пиће и донете закључке у вези са тим није могуће проценити,
- због разлика у форматима и садржају прикупљених података постојала су одређена ограничења у обради података о исправности анализираних узорака воде за пиће у посматраном периоду.

5. Методологија у поступку рада

Да би одговорили на ревизорска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима јединице локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије који се односе на организацију и управљање снабдевањем водом за пиће.

Такође, прикупљени су подаци од јавних комуналних предузећа којима су поверени послови снабдевања водом за пиће, а који се односе на планирање и реализацију активности у вези са обезбеђивањем услуге снабдевања водом за пиће, интерним контролама, праћењем и извештавањем о пруженим услугама и реализованим активностима из програма пословања.

Од Министарства здравља и Покрајинског секретаријата за здравство АП Војводине прикупили смо податке о планираним и реализованим активностима из области јавног здравља и санитарног надзора, податке о изреченим мерама забране испоруке и/или употребе воде за пиће и издатим решењима о утврђивању зона санитарне заштите.

Од ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ прикупили смо податке од утицаја на прикупљање, обраду и извештавање о исправности воде за пиће.

Од територијално надлежних завода за јавно здравље прикупљени су подаци о уговореном и извршеном броју обавезних контрола исправности воде за пиће, броју контролисаних објеката, резултатима појединачних контрола и начину комуникације о резултатима контрола.

У циљу потврђивања података коришћени су прикупљени подаци надлежних органа и институција који се односе или су повезани са активностима у вези са обезбеђивањем исправне воде за пиће, и то: Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде, Министарства заштите животне средине – Агенције за заштиту животне средине, Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство и Управе за капитална улагања АП Војводине, јавних водопривредних предузећа, као и јавно доступни подаци Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Републичког завода за статистику.

Анализирали смо стратегије, законску и подзаконску регулативу која се односи на област водоснабдевања и јавног здравља. У поступку ревизије спровели смо анализе прикупљених одлука и аката, аналитичке поступке над достављеним подацима и евиденцијама и анализе података прикупљених интервјуима и упитницима.

Такође, спровели смо и одређени број интервјуа са одговорним лицима у циљу прикупљања додатних информација, као и информација за које не постоје други извори података и обишли смо неке од локација које су у вези са предметом ревизије.

Детаљан опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији, дат је у Прилогу 1 извештаја.



III Снабдевање водом за пиће у Републици Србији

Вода је свуда присутна, у свему што радимо, али ипак често јој не придајемо много значаја.

Стратегијом управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године¹¹ потврђено је да снабдевање водом становништва представља приоритет над свим осталим облицима коришћења воде, па се потребне количине воде за пиће морају најпре утврдити за ову категорију потрошача.

Вода мора бити здравствено исправна уколико се користи као вода за пиће, вода за припрему и обраду хране, одржавање личне и опште хигијене и исхрану стоке.¹² Исправност воде за пиће, према прописима Републике Србије, односи се на здравствену исправност која се одликује одсуством штетних материја у води.

Информације потребне за управљање квалитетом воде у систему за водоснабдевање могу се добити само успостављањем праћења исправности воде за пиће од изворишта до потрошача. Да би ова контрола била ефективна мора се спроводити у прописаном обиму, а корисници морају бити адекватно информисани о њеној исправности у циљу смањења ризика од несвесне, односно ненамерне употребе неисправне воде.

1. Законодавни и институционални оквир

Одредбом члана 74. Устава Републике Србије утврђено је право на здраву животну средину и право на обавештавање о њеном стању.¹³

Законима Републике Србије је утврђена обавеза јединица локалне самоуправе да организују и обезбеде задовољење општих, односно заједничких потреба становништва.

Законом о локалној самоуправи¹⁴ прописано је да општина, односно град уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом.

Снабдевање водом за пиће представља комуналну делатност од општег интереса¹⁵. Под снабдевањем водом за пиће сматра се захватање, пречишћавање, прерада и испорука воде водоводном мрежом до мерног инструмента потрошача, обухватајући и мерни инструмент¹⁶. Јединица локалне самоуправе дужна је да створи услове за обезбеђивање одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета комуналних услуга, као и надзор над њиховим извршењем. Јединице локалне самоуправе имају могућност удруживања ради организације комуналних делатности.

Законом о јавним предузећима¹⁷ уређен је правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса.

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 3/17.

¹² Одредбе члана 72. став 1. Закона о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18).

¹³ Члан 74. Устава гласи: „Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.“

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18.

¹⁵ Одредбе чл 2. став 3. тачка 1. Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18).

¹⁶ Одредбе члана 3. став 1. тачка 1. Закона о комуналним делатностима.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 15/16.



Законом о буџетском систему¹⁸ уређено је, планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, буџетски циљеви, као и принципи, процедуре и правила одговорног фискалног управљања и друго.

Иако је за обезбеђивање исправне воде за пиће у јавном водоводу одговорно јавно комунално предузеће, у складу са одредбама Закона о јавном здрављу¹⁹ јединице локалне самоуправе су надлежне за доношење свеобухватних планова јавног здравља који обухватају и посебне програме контроле исправности воде за пиће. Истим законом уређена је надлежност подручних института и завода за јавно здравље за спровођење самог поступка контроле исправности и извештавање.

Врста, обим и начин контроле исправности воде за пиће прописани су Правилником о хигијенској исправности воде за пиће.²⁰ У складу са одредбама овог правилника контрола исправности воде за пиће у јавном водоводу обавезно се врши на изворишту, у резервоару и дистрибутивној мрежи, а учесталост контроле утврђена је у зависности од количине воде која се захвата ради дистрибуције корисницима.

Поступак праћења и извештавања о исправности воде за пиће уређен је Законом о здравственој заштити²¹ и Законом о јавном здрављу. Подаци о исправности воде за пиће објављују се у извештајима ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“.

Послови снабдевања водом за пиће и праћења њене исправности, у складу са циљем спровођења ове ревизије, налазе се у надлежности:

- 1) Јединица локалне самоуправе и градских општина којима су поверене надлежности у вези са пословима водоснабдевања и оснивањем јавних комуналних предузећа која се могу бавити једном или више комуналних делатности. Јединице локалне самоуправе и градске општине су, између осталог, у обавези да:
 - уреде надлежност, обезбеде услове за рад, прате рад, анализирају извештаје и врше надзор над радом и пословањем јавних предузећа која су основала за обављање комуналне делатности и прате квалитет пружених услуга,
 - обезбеђују услове за развој комуналних делатности,
 - доносе и финансирају посебне програме из области јавног здравља од интереса за становништво на својој територији,
 - предузимају мере у случају непланираних прекида у пружању услуге снабдевања водом за пиће;
- 2) Министарства здравља које је, између осталог, задужено за вршење санитарног надзора над исправношћу воде за пиће и праћење њеног утицаја на здравље;
- 3) Покрајинског секретаријата за здравство који обавља, као поверене, послове санитарног надзора на територији АП Војводине;
- 4) ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ који, кроз реализацију програма и програмских активности Министарства здравља, прикупља и обједињава податке о исправности воде за пиће од подручних института/завода за јавно здравље, координира рад подручних института/завода за јавно здравље и саставља извештаје о исправности воде за пиће које доставља Министарству здравља и ставља на увид јавности, односно грађанима.

¹⁸ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 108/13, 142/2014, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18).

¹⁹ Одредбе члана 14. и 22. Закона о јавном здрављу („Службени гласник РС“, бр. 15/16).

²⁰ „Службени лист СРЈ“, бр. 42/98 и 44/99 и „Службени гласник РС“, бр. 28/19.

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 - др. закон и 105/17 - др. закон.



2. Опште информације

Иако снабдевање становништва водом за пиће представља приоритет над свим осталим облицима коришћења воде, још увек постоје простори на којима није обезбеђено одговарајуће (по квантитету и/или квалитету) снабдевање водом за пиће.

Проблем доступности може се сагледати кроз приступ систему јавног водоснабдевања.

Један од података које прати званична статистика је број домаћинстава који се снабдева водом из јавног водовода. Према подацима званичне статистике, у Србији око 85% домаћинстава има приступ јавном водоснабдевању, што је упоредиво са земљама Централне и источне Европе, где у просеку 86% становништва има прикључак на јавни водовод. Прикљученост на систем јавног водоснабдевања разликује се по областима, односно по локалним самоуправама.

Табела број 1: Прикљученост домаћинстава на јавни водовод у периоду од 2015. до 2017. године

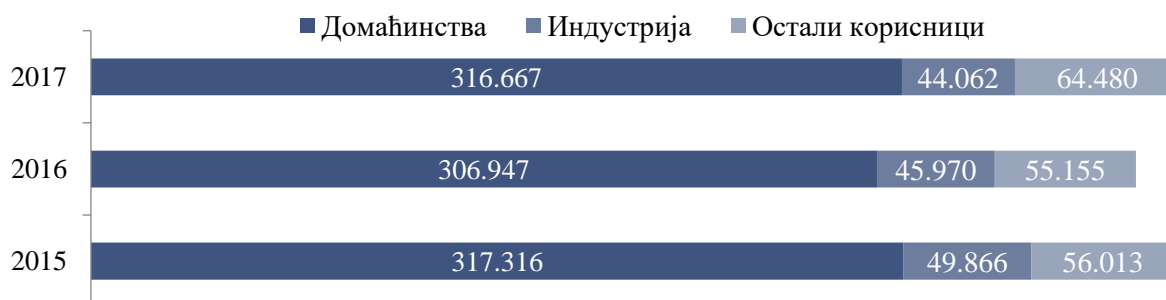
Регион/област	Период		
	2015	2016	2017
Република Србија	83,8%	84,2%	84,8%
Србија-Север	94,6%	94,8%	95,2%
Београдска област	94,2%	94,2%	94,3%
Западнобачка област	98,5%	98,5%	98,5%
Средњобанатска област	89,8%	90,6%	95,6%
Србија-Југ	72,0%	72,6%	73,4%
Златиборска област	72,1%	72,2%	74,6%
Поморавска област	68,4%	69,0%	71,1%

*Извор података – подаци РЗС – Екобилтен, табела број 4.1.4.

На територији Републике Србије постоје изражене регионалне разлике у проценту прикључености на јавне водоводе, које се односе и на области којима припадају јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије.

Системом јавног водоснабдевања није обухваћено око 399 хиљада домаћинстава у Србији²². За ову популацију недостају и подаци о квалитету воде коју користе за пиће.

Републички завод за статистику прати и количине испоручене воде за пиће по врстама корисника. Према тим подацима око 75% воде за пиће се испоручује домаћинствима, док се остатак испоручује индустрији и осталим корисницима.



Графикон број 1: Подаци о испорученој води по категоријама корисника (у 000 м³)²³

²² Податак је добијен као производ разлика између процењеног броја домаћинстава и броја домаћинстава са прикључком на јавни водовод за 2017. годину (подаци преузети из РЗС о броју градских и сеоских домаћинстава по општинама и подаци о прикљученим домаћинствима из Екобилтена – табела 4.1.4)

²³ Испоручена вода индустрији садржи испоручену воду рударству, прерађивачкој индустрији и снабдевању електричном енергијом, гасом, паром и климатизацијом док остали корисници укључују пословне субјекте из



Податке о квалитету и исправности воде за пиће објављује ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ и према тим подацима у периоду од 2015. до 2018. године проценат исправности јавних водовода градских насеља износи између 56-61%. Неисправним се, у складу са методологијом која је примењена у извештавању, сматрају водоводи који су у току године имали више од 5% микробиолошки и више од 20% физичко-хемијски неисправних узорака.

Табела број 2: Преглед исправности јавних водовода градских насеља

Година	Број контролисаних водовода	Исправни водоводи		Број водовода са утврђеном неисправношћу, према врсти неисправности		
		Број	Учешће	само физичко-хемијска	само микробиолошка	Удružена
2015	155	91	59%	15	22	27
2016	155	89	57%	11	26	29
2017	154	86	56%	19	28	21
2018	154	94	61%	17	19	24

*Извор података – ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Годишњи извештаји о исправности воде за пиће из јавних водовода и јавних водних објеката.

Извештаји о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији у посматраном периоду садрже и збирне податке по областима о броју и резултатима извршених испитивања исправности воде за пиће.

Табела број 3: Подаци о броју контрола исправности воде за пиће за период од 2015. до 2018. године

Година	Микробиолошка исправност		Физичко-хемијска исправност	
	Број тестираних	Учешће неисправних	Број тестираних	Учешће неисправних
2015	86.427	7,3%	83.947	20,7%
2016	84.892	8,0%	84.508	18,6%
2017	87.170	6,8%	85.458	19,5%
2018	90.724	7,0%	88.761	20,4%

*Извор података – ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Годишњи извештаји о исправности воде за пиће из јавних водовода и јавних водних објеката.

Наведени подаци указују да проценат неисправности тестираних узорака о којима се извештава није значајно промењен у периоду од 2015. до 2018. године.

Финансирање трошкова водоснабдевања врши се углавном из цене воде за пиће коју плаћају корисници, а јединице локалне самоуправе могу финансирати развој водоснабдевања и давати субвенције комуналном предузећу за разлику у цени до комерцијалне цене услуге за поједине категорије грађана или по другом основу. Део средстава за финансирање развоја водоснабдевања обезбеђује се и из буџетског фонда за воде, за суфинансирање општег интереса.

Табела број 4: Преглед броја и одобреног износа за пројекте унапређења водоснабдевања

Износи у хиљадама динара

Намена	2015		2016		2017		2018		Учешће
	Број	Износ	Број	Износ	Број	Износ	Број	Износ	
Изградња мреже и објеката	33	202.806	30	220.187	21	172.079	29	266.904	22,2%

сектора пољопривреде, шумарства, рибарства, сакупљања, третмана и одлагања отпада, грађевинарства, болнице, школе, хотели, ресторани и комунална предузећа.



Намена	2015		2016		2017		2018		Учешће
	Број	Износ	Број	Износ	Број	Износ	Број	Износ	
Унапређење квалитета воде и радови на изворишту	14	126.114	10	107.328	3	21.683	6	43.980	7,7%
Реконструкција водоводне мреже	16	101.833	15	95.431	7	69.369	20	174.148	11,4%
Израда пројеката за решавање проблема водоснабдевања	10	33.928	7	7.214	0	0	4	8.140	1,3%
Бране са акумулацијама	2	650.000	2	545.372	2	490.498	2	539.200	57,4%
УКУПНО	75	1.114.681	64	975.533	33	753.629	61	1.032.372	

* Подаци о реализованим пројектима по конкурсима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство у периоду од 2015. до 2018. године

Из средстава буџета Републике Србије и АП Војводине у периоду од 2015. до 2018. године у сврху развоја водоводне инфраструктуре, опредељена су средства у укупном износу од 3,8 милијарди динара, од чега се 57% односи на издвојена средства за изградњу брана са акумулацијама.



IV Закључци

У овом поглављу наводимо закључке са налазима, који се односе на субјекте ревизије и не могу се генерализовати.

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, података прикупљених од јавних комуналних предузећа која обављају послове снабдевања водом за пиће, надлежних завода за јавно здравље, као и информација из обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису у довољној мери обезбедиле ефективно управљање снабдевањем водом за пиће јер нису обезбедиле једнаку доступност и подједнак квалитет воде за пиће свим грађанима.
2. Успостављени систем контроле и извештавања о исправности воде за пиће не обезбеђује да се контрола планира и спроводи у свим јавним водоводима у прописаном обиму нити довољно информација грађанима о квалитету и здравственој исправности воде за пиће.
3. Није обезбеђено једнако поступање приликом оцене исправности узорака воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима ради предузимања мера ограничења у употреби воде, а са дужином трајања ограничења повећава се и ризик од коришћења воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису у довољној мери обезбедиле ефективно управљање снабдевањем водом за пиће јер нису обезбедиле једнаку доступност и подједнак квалитет воде за пиће свим грађанима

Циљ је био да утврдимо да ли су јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије у оквиру својих обавеза и овлашћења обезбедиле ефективно управљање снабдевањем водом за пиће.

Законом о локалној самоуправи прописано је да општина и град, преко својих органа, у складу са Уставом и законом уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности, као и могућност да се статутом града може предвидети да градска општина обавља одређене послове у вези са обезбеђивањем услова за обављање комуналних делатности.²⁴ Законом о комуналним делатностима прописане су обавезе јединица локалне самоуправе у вези са обезбеђивањем услова за обављање комуналних делатности и њихов развој.²⁵

Законом о водама и Законом о комуналним делатностима, прописане су и обавезе вршилаца делатности које уједно представљају предуслове за ефективно обављање послова снабдевања водом за пиће.

Под ефективним управљањем снабдевањем водом за пиће подразумевали смо да су испуњени прописани услови и критеријуми за рад јавних предузећа и да улагање у развој водоснабдевања имају ефекте у повећању доступности и исправности воде за пиће и квалитету пружене услуге.



Слика број 1: Шематски приказ елемената система управљања снабдевањем водом за пиће

Истраживали смо да ли су јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије у складу са својим обавезама и овлашћењима створиле предуслове за континуирано снабдевање исправном водом за пиће, који је обухват услуге јавног снабдевања водом за пиће,

²⁴ Одредбе члана 20. и 24. Закона о локалној самоуправи.

²⁵ Одредбе члана 4. Закона о комуналним делатностима.



шта показују подаци о исправности воде за пиће и које активности се предузимају у циљу унапређења снабдевања водом за пиће.

Закључак смо донели на основу следећих налаза:

- 1.1. Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису обезбедиле све предуслове за континуирано снабдевање становништва исправном водом за пиће;
- 1.2. Јавно снабдевање водом за пиће није једнако доступно становништву, а подаци о начину снабдевања становништва водом за пиће нису потпуни и ажурни;
- 1.3. Подаци о кретању исправности воде за пиће указују да у посматраном периоду није дошло до значајније промене у исправности воде за пиће којом се снабдева становништво из јавног водовода;
- 1.4. Постављени циљеви и коришћени индикатори нису усмерени на оцену ефеката улагања у унапређење водоснабдевања, а пројекти нису реализовани у планираним роковима.

Овакво стање указује да постоји ризик да улагања у развој водоснабдевања неће резултирати очекиваним растом доступности јавног водоснабдевања, унапређењем квалитета воде за пиће којом се снабдева становништво и бољим квалитетом услуга.

Налаз 1.1: Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису обезбедиле све предуслове за континуирано снабдевање становништва исправном водом за пиће

Законом о комуналним делатностима, прописане су, између осталог и обавезе вршилаца делатности које уједно представљају и предуслове за ефективно обављање послова снабдевања водом за пиће. Јединица локалне самоуправе и градска општина којој је поверено оснивање јавног комуналног предузећа за обављање послова снабдевање водом за пиће уређује и обезбеђује обављање делатности и њен развој. Обезбеђивање услова за обављање комуналних делатности обухвата активности на јачању капацитета и функционалности комуналне инфраструктуре, обезбеђење средстава за финансирање изградње комуналне инфраструктуре, активности на праћењу квалитета комуналних услуга, као и предузимање мера за континуирано вршење комуналних делатности у циљу обезбеђења животних потреба физичких и правних лица.²⁶

Разматрали смо да ли су јединице локалне самоуправе и градска општина - субјекти ревизије као оснивачи јавних комуналних предузећа којима су поверени послови снабдевања водом за пиће обезбедиле испуњеност предуслова за континуирано снабдевање становништва исправном водом за пиће кроз:

- 1) регулисање обима и обухвата услуге снабдевања водом за пиће коју је дужан да обезбеди пружалац услуге,
- 2) обезбеђивање коришћења изворишта у складу са утврђеном наменом, условима и обимом, као и његове заштите од случајног и намерног загађења,
- 3) испуњеност прописаних кадровских и техничких капацитета за рад пружаоца услуге,
- 4) праћење квалитета услуга снабдевања водом за пиће у циљу њиховог унапређења.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије су уредиле обавезе јавних предузећа које су основале за обављање послова снабдевања водом за пиће, али нису обезбедиле да сви предуслови за континуирано снабдевање становништва водом за пиће буду у потпуности испуњени, зато што:

²⁶ Одредбе члана 4. став 7. Закона о комуналним делатностима.



- за 53 од укупно 56 изворишта на које се односи 77% захваћене количине воде за пиће нема доказа да су утврђени начин, услови и обим коришћења вода (водне дозволе);
- за 20 од укупно 56 изворишта нису прибављена решења надлежног органа о утврђеним зонама санитарне заштите;
- за четири од укупно шест јавних комуналних предузећа којима су поверени послови снабдевања водом за пиће није потврђено да испуњавају прописане услове у погледу потребног кадровског и техничког капацитета²⁷;
- до краја 2018. године јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису регулисале начин изјашњавања грађана о квалитету услуге снабдевања водом за пиће и праћење квалитета услуге.

Због неиспуњених предуслова за јавно водоснабдевање постоји повећан ризик од:

- коришћења изворишта у већем обиму од обима који обезбеђује његово одрживо коришћење, што у дужем временском периоду за последицу може имати смањење, односно потпуни губитак капацитета изворишта;
- случајног или намерног загађивања воде на изворишту због неадекватне заштите изворишта, које може утицати на квалитет воде која се испоручује корисницима;
- пружања услуге која није одговарајућег квалитета и на нижем је нивоу од стварно могућег;
- недостатка информација о квалитету услуга и недостацима у раду пружаоца услуга потребних за доношење одлука о унапређењу и развоју послова снабдевања водом за пиће.

1.1.1. Уређеност обима и обухвата услуге снабдевања водом за пиће

Обим и обухват услуга снабдевања водом за пиће уређује се скупштинским одлукама јединица локалне самоуправе и градских општина којима су ови послови поверени, а којима се ближе уређују услови и начин организовања послова у вези са водоснабдевањем на територији и којима се оснива јавно комунално предузеће или друго правно лице коме се поверавају послови јавног водоснабдевања.

Код јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије испитивали смо да ли су одлуке донете и да ли су донетим одлукама уређена права и обавезе оснивача и пружаоца услуга, као и да ли је јасно утврђена територијална надлежност комуналног предузећа за обављање послова снабдевања водом за пиће.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије су својим одлукама уредиле ко је надлежан за обављање комуналне делатности снабдевања водом за пиће, као и права и обавезе пружаоца услуге, оснивача и корисника.

Град Зрењанин је одлукама Скупштине града²⁸ уредио обављање комуналне делатности снабдевања водом за пиће и основао јавно предузеће за обављање комуналне делатности снабдевања водом за пиће на својој територији. Наведеним одлукама прописана су права и обавезе пружаоца и корисника услуга, као и обавезе оснивача, а основано јавно комунално предузеће једино је надлежно за обављање послова снабдевања водом за пиће на територији града.

²⁷ Према одредбама члана 112 Закона о водама послове снабдевања водом за пиће системом јавног водовода може да обавља јавно предузеће, односно друго правно лице које је уписано у одговарајући регистар за обављање тих послова које мора да има лиценцу којом се потврђује испуњење услове у погледу техничко-технолошке опремљености и организационе и кадровске оспособљености.

²⁸ Одлука о снабдевању водом за пиће, пречишћавању и одвођењу атмосферских вода („Службени лист Града Зрењанина“, бр. 31/14, 14/15, 24/15, 21/16 и 37/17) и Одлука о промени оснивачког акта ЈКП „Водовод и канализација Зрењанин“ („Службени лист Града Зрењанина“, бр. 27/16 - пречишћен текст).



На територији града Сомбора јавно снабдевање водом за пиће обављају два јавна комунална предузећа: ЈКП „Водоканал“ и ЈКП Бездан. Одлуком Скупштине града из 2017. године²⁹ одређена је и територијална надлежност ова два предузећа. У складу са Одлуком ЈКП Бездан обавља послове снабдевања водом за пиће на територији четири насељена места, док је ЈКП „Водоканал“ надлежан за снабдевањем водом за пиће градског насеља и преосталих 11 насеља на територији града. До 2017. године није било јасно утврђено за коју територију ЈКП „Водоканал“ обавља послове снабдевања водом за пиће.

Скупштина општине Свилајнац је Одлуком о водоводу и канализацији³⁰ уредила начин снабдевања водом грађана, привредних и других субјеката. За обављање послове снабдевања водом за пиће на територији општине Свилајнац додељено је искључиво право КЈП „Морава“. Поред послова снабдевања водом за пиће ово предузеће обавља још пет других комуналних делатности, при чему је снабдевање водом за пиће одређено као претежна делатност предузећа.

На територији општине Пожега снабдевање водом за пиће уређено је Одлуком Скупштине општине Пожега о водоводу и канализацији из 1997. године. Одлуком су уређени услови и начин обављања делатности пречишћавања и дистрибуције воде у градском и ванградском подручју са водоводног система „Рзав“. Ради обављања делатности снабдевања водом за пиће Скупштина општине Пожега основала је јавно комунално предузеће које осим послова снабдевања водом за пиће обавља и шест других комуналних делатности, при чему је снабдевање водом за пиће одређено као претежна делатност предузећа.

Обављање комуналне делатности снабдевања водом за пиће на територији ГО Младеновац уређено је Одлуком о пречишћавању и дистрибуцији воде за територију Града Београда.³¹ У складу са Одлуком послове снабдевања водом за пиће преко градског водовода обавља ЈКП „Младеновац“ које је основала Скупштина ГО Младеновац. Поред послова снабдевања водом за пиће ово предузеће обавља и шест других комуналних делатности, при чему је снабдевање водом за пиће одређено као претежна делатност предузећа.

1.1.2. Коришћење изворишта и његова заштита

Изворишта су простор на којима се захвата вода и уједно водни објекти који представљају јавно добро и јавну својину.³² Законом о водама прописано је да се право на коришћење вода за снабдевање водом за пиће и санитарно-хигијенске потребе стиче водном дозволом.³³ Водном дозволом утврђује се начин, услови и обим коришћења вода.³⁴ Законом о водама прописано је и да подручје на ком се налази извориште које се по количини и квалитету може користити или се користи за јавно снабдевање водом за пиће мора бити заштићено од намерног или случајног загађивања и других утицаја који могу неповољно утицати на издашност изворишта и природни састав воде на изворишту.³⁵ Решењем о зонама санитарне заштите утврђују се границе подручја у којима се морају поштовати ограничења приступа у циљу заштите од случајног и намерног загађења изворишта. Поштовање зона санитарне заштите основни је предуслов очувања квалитета воде на изворишту. Законом је прописано да орган јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази извориште подноси захтев за одређивање зона санитарне заштите Министарству здравља.

²⁹ Одлука о припреми и дистрибуцији воде за пиће, одвођењу и пречишћавању употребљених вода и одвођењу атмосферских вода на подручју Града Сомбора („Службени лист града Сомбора“ бр. 7/17 и 17/17).

³⁰ Одлука о водоводу и канализацији бр. 06-8/10-I-12 од 26. марта 2010. године (у фебруару 2016. године замењена Одлуком о комуналним делатностима број 06-6/16-I-15).

³¹ Одлука о пречишћавању и дистрибуцији воде Града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 23/05, 2/11, 29/14 и 19/17).

³² Чл. 3-5. Закона о водама.

³³ Изузев у случајевима када се вода користи без претходног третмана, односно без употребе посебних уређаја или изградње водних објеката (члан 67. Закона о водама).

³⁴ Водна дозвола се издаје на одређено време које није дуже од 15 година (члан 122. Закона о водама).

³⁵ Одредбе чл. 77. и 78. Закона о водама.



У поступку ревизије испитивали смо да ли је за коришћење изворишта која служе за јавно снабдевање становништва водом за пиће прибављена водна дозвола и да ли су предузете мере у циљу прибављања решења којим се одређује зона санитарне заштите изворишта.

ЈКП која обављају послове снабдевања водом за пиће за 53 од укупно 56 изворишта нису прибавила важеће водне дозволе којима су утврђени начин, услови и обим коришћења вода.

Две јединице локалне самоуправе нису обезбедиле решења о утврђивању зона санитарне заштите за сва изворишта која се користе за јавно водоснабдевање.

Табела број 5: Преглед односа захваћених количина воде на извориштима са и без водне дозволе и уређености зона санитарне заштите

Субјект ревизије	Број изворишта	Укупно захваћене количине на годишњем нивоу(000m ³) ³⁶	Од тога без дозволе			Број изворишта без утврђених зона санитарне заштите
			Број изворишта	Количина захваћене воде (000m ³)	Учешће	
1	2	3	4	5	6=5:3	7
Град Зрењанин	20	8.640	20	8.640	100%	0
Град Сомбор	20	5.005	20	5.005	100%	18
Општина Свилајнац	3	1.760	2	78	4%	2
Општина Пожега	/ ³⁷	2.500	/	/	/	/
ГО Младеновац	13	2.408	11	1.852	77%	0
Свега:	56	20.313	53	15.575	77%	20

Са изворишта за које није прибављена водна дозвола захвата се 77% укупно захваћених количина воде за снабдевање водом за пиће које врше комунална предузећа која су основале јединице локалне самоуправе и градска општина - субјекти ревизије.

Град Зрењанин за јавно снабдевање становништва водом користи воду из укупно 20 изворишта. За хватање воде са ових изворишта није прибављена водна дозвола. Укупне количине захваћене воде са ових изворишта износе око 8.640.000 m³ на годишњем нивоу, од чега се на воду испоручену домаћинствима односи 68%. Град Зрењанин има утврђене зоне санитарне заштите за сва изворишта на својој територији.³⁸

Град Сомбор за јавно водоснабдевање користи воду из 20 изворишта. Укупно захваћене количине воде са ових изворишта износе 5.005.366 m³ на годишњем нивоу, од чега се на воду испоручену домаћинствима односи 59%. За 19 изворишта није прибављена водна дозвола, док је за једно извориште поступак прибављања водне дозволе у току. Решења о утврђивању зона санитарне заштите су прибављена само за два изворишта, на којима се налазе и капацитети за пречишћавање воде. За остала изворишта нису подношени захтеви ради прибављања решења о утврђивању зона санитарне заштите.³⁹

Општина Свилајнац јавно снабдевање становништва водом за пиће врши са три изворишта. За два изворишта из којих се тренутно снабдева шест насељених места општине нису прибављене водне дозволе. Укупно захваћене количине воде на годишњем нивоу са изворишта без водних дозвола износе око 78.000 m³. За ова два изворишта нису прибављена ни решења о утврђивању зона санитарне заштите изворишта.

³⁶Подаци добијени од јавних комуналних предузећа основаних за обављање делатности снабдевање водом за пиће.

³⁷ Општина Пожега за јавно водоснабдевање не користи сопствено извориште већ преузима пречишћену воду коју добија из акумулације којом управља ЈВП „Рзав“ Ариље.

³⁸ На основу налога санитарног инспектора из 2015. године у току 2017. и 2018. године град Зрењанин је предузео мере за прибављање решења о одређивању зона санитарне заштите за 18 изворишта, док су за два изворишта решења прибављена раније.

³⁹ Ова изворишта односе се на водоводе којима су управљале месне заједнице, а јавно комунално предузеће је преузело надлежности за управљање у 2017. години.



ГО Младеновац за 11, од укупно 13 изворишта колико их користи за јавно снабдевање водом за пиће није доставила доказ о прибављеној водној дозволи. За једно извориште прибављена је сагласност Републичке дирекције за воде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде која претходи издавању водне дозволе, али не и водна дозвола. Укупно захваћене количине воде на годишњем нивоу са изворишта за које није прибављена водна дозвола износе 1.852.000 m³ и чине 77% укупно захваћених количина воде. Зоне санитарне заштите утврђене су за сва изворишта.

Општина Пожега нема сопствено извориште већ се водом за пиће снабдева из регионалног система „Рзав“. Дозвољени капацитет за јавно снабдевање водом за пиће општине Пожега одређено је уговором и износи 60-80l/s, док укупно захваћене количине на годишњем нивоу износе око 2.500.000 m³ што представља 15% укупно испоручене количине воде са овог система.⁴⁰

Због коришћења изворишта без претходно прибављене водне дозволе и без утврђених граница зоне санитарне заштите постоји повећан ризик од:

- коришћења изворишта у већем обиму од обима који обезбеђује његово одрживо коришћење, што у дужем временском периоду за последицу може имати смањење, односно потпуни губитак капацитета изворишта,
- случајног или намерног загађивања воде на изворишту због неадекватне заштите изворишта, које може утицати и на квалитет воде која се испоручује корисницима.

Препорука број 1 Препоручујемо одговорним лицима града Зрењанина, града Сомбора, општине Свилајнац и ГО Младеновац да обезбеде да се коришћење воде врши на основу и у складу са водним дозволама којима се утврђује дозвољени обим коришћења изворишта за снабдевање водом за пиће.

Препорука број 2 Препоручујемо одговорним лицима града Сомбора и општине Свилајнац да предузму мере у циљу прибављања решења надлежног органа којим се утврђују зоне санитарне заштите изворишта која се користе за јавно снабдевање водом за пиће.

1.1.3. Лиценца којом се потврђује испуњеност неопходних кадровских и техничких капацитета за рад пружаоца услуге

Законом о водама прописано је да за обављање послова снабдевања водом за пиће системом јавног водовода, јавно предузеће, односно друго правно лице мора да има лиценцу којом се потврђује испуњеност кадровских и техничких капацитета за обављање делатности.⁴¹ Потребни капацитети одређени су зависно од дужине водоводне мреже и друге значајне водоводне инфраструктуре.⁴²

Од укупно шест ЈКП која су основале јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије, четири немају прибављену лиценцу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде којом се потврђује испуњеност кадровских и техничких капацитета за обављање послова снабдевања водом за пиће системом јавног водовода.

⁴⁰ Управљање извориштем је у надлежности ЈВП „Рзав“ Ариље, а уговором је уређена количина резервисаног капацитета који се односи на снабдевање становништва на територији општине Пожега системом јавног водовода којим управља ЈКП „Наш дом“. ЈВП „Рзав“ Ариље, поред општине Пожега, снабдева пречишћеном водом за пиће и становништво на територији општина Ариље, Лучани, Чачак и Горњи Милановац.

⁴¹ Одредбе члана 112. Закона о водама. Законом је одређено да се лиценца прибавља у року од три године од ступања на снагу закона, односно до 15. мај 2013. године.

⁴² У складу са Правилником о условима у погледу техничко-технолошке опремљености и организационе и кадрoвске оспособљености за обављање послова у области управљања водама, као и о начину вођења евиденције издатих и одузетих лиценци („Службени гласник РС“, бр. 23/12 и 57/13).



Табела број 6: Преглед комуналних предузећа без лиценце и врсте недостајућих капацитета

Оснивач	Вршилац делатности	Недостајући капацитети
Град Сомбор	ЈКП Бездан	технички
Град Зрењанин	ЈКП „Водовод и канализација“ Зрењанин	технички
Општина Пожега	ЈКП „Наш дом“	кадровски и технички
ГО Младеновац	ЈКП „Младеновац“	технички

ЈКП „Морава“ је прибавило лиценцу којом се потврђује испуњеност кадровских и техничких капацитета за послове јавног водоснабдевања у септембру 2018. године.

ЈКП „Водоканал“ Сомбор које је надлежно за снабдевање водом за пиће градског насеља и 11 насељених места на територији града прибавило је лиценцу у августу 2018. године. Лиценца је прибављена на основу поднетог захтева и оцене испуњености услова пре преузимања надлежности над водоснабдевањем у 11 насељених места током 2017. и 2018. године. Због проширивања надлежности дошло је до увећања дужине водоводне мреже којом предузеће управља, а које је од утицаја на оцену испуњености капацитета који се потврђују лиценцом.

Остала јавна комунална предузећа која обављају послове јавног снабдевања водом за пиће, а чији су оснивачи Град Зрењанин, Град Сомбор, Општина Пожега и ГО Младеновац немају лиценцу којом се потврђује испуњеност услова за обављање делатности.

ЈКП „Наш дом“ је 2016. године поднело захтев за издавање лиценце, али је исти одбачен јер у остављеном року нису достављени докази о испуњености прописаних услова кадровске и техничке опремљености. Остала јавна комунална предузећа нису подносила захтеве за издавање лиценци због неиспуњености потребних кадровских и/или техничких капацитета у односу на прописане услове.

Због обављања послова снабдевања водом за пиће капацитетима који не одговарају прописаним за обављање те делатности постоји повећан ризик од пружања услуге која није одговарајућег квалитета.

Препорука број 3 Препоручује се одговорним лицима града Зрењанина, града Сомбора, општине Пожега и ГО Младеновац да предузму мере којима ће обезбедити да послове снабдевања водом за пиће системом јавног водовода обављају јавна предузећа, односно друга правна лица која имају лиценцу за њихово обављање.

1.1.4. Праћење квалитета услуга које се пружају корисницима

Законом о комуналним делатностима уређено је да Скупштина јединице локалне самоуправе одлуком прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији. Законом о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима⁴³ прописана је обавеза да се овом одлуком одреди и начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности. Изјашњавање се мора организовати најмање једанпут годишње, електронским путем или на други погодан начин.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису допуниле одлуке којима је регулисан начин обављања комуналне делатности и обавезе пружаоца услуга одредбама које се односе на начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности.

⁴³ Одредбе члана 13. Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, 104/16) које су на снази од 31. децембра 2016. године, а примењују се од 1. јануара 2017. године.



Иако нису уредиле изјашњавање корисника о квалитету услуге снабдевања водом за пиће, неке од јединица локалне самоуправе и градска општина – субјеката ревизије доставиле су податке о реализацији активности које се односе на утврђивање квалитета услуга снабдевања водом за пиће.

Спроведене активности у вези са утврђивањем квалитета услуга

Општина Свилајнац је у 2015. години реализовала пројекат истраживања јавног мњења⁴⁴ којим се, између осталог, оцењују и послови водовода и канализације. Ови послови оцењени су просечном оценом 2,7 од могућих 5. У вези са резултатима спроведеног испитивања нису достављени подаци о планираним и предузетим активностима на унапређењу стања.

У циљу припрема за преузимање надлежности над водоводима којима су управљале месне заједнице ЈКП „Водоканал“ Сомбор је у току 2015. и 2016. године спровео истраживање задовољства потрошача снабдевањем водом за пиће на подручју градског насеља и шест насељених места којима је обухваћено 1.516 домаћинстава, односно 4.355 становника. Неке од примедби корисника коришћене су за увођење промена у пословању након преузимања надлежности за управљање водоводима (*нпр. уместо једанпут годишње рачуни за утрошену воду издавани су месечно, у складу са захтевом корисника*).

Град Зрењанин је у децембру 2018. године⁴⁵ спровео испитивање задовољства корисника услугама снабдевања водом, прикупљања и одвођења фекалних отпадних вода и успостављеним каналима комуникације на територији града Зрењанина. Циљ спроведеног анкетирања је да се на основу добијених резултата унапреде услуге предузећа, као и комуникација предузећа са корисницима. Резултати испитивања нису достављени до окончања поступка ревизије⁴⁶.

Недостатак података о оцени задовољства корисника квалитетом пружене услуге снабдевања водом за пиће може довести до повећаног ризика да мере које предузимају јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије у циљу унапређења делатности не одговарају стварним потребама и приоритетима корисника услуга.

Препорука број 4 Препоручује се одговорним лицима града Сомбора, општине Свилајнац, општине Пожега и ГО Младеновац да утврде начин континуираног изјашњавања корисника услуга о квалитету пружања комуналних услуга и мере у циљу унапређења квалитета услуга планирају узимајући у обзир резултате оцене задовољства корисника квалитетом пружања комуналне услуге јавног снабдевања водом за пиће.

Налаз 1.2: Јавно снабдевање водом за пиће није једнако доступно становништву, а подаци о начину снабдевања водом за пиће нису потпуни и ажурни

Законом о комуналним делатностима⁴⁷ прописано је да јединица локалне самоуправе, између осталог, обезбеђује нарочито одговарајући обухват, обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева нарочито сигурност и заштиту корисника у добијању услуга, поузданост, приступачност и трајност у пружању услуга.

Законом о комуналним делатностима прописано је да комуналну делатност снабдевања водом за пиће, могу обављати искључиво јавна предузећа које оснива јединица локалне самоуправе.⁴⁸

⁴⁴ Истраживање јавног мњења „Истраживање и анализа ставова грађана по питању комуналних служби у граду Свилајнцу“, април 2015. године.

⁴⁵ Испитивање је реализовано у периоду од 19.-31. децембра 2018. године у оквиру пројекат који је реализован у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина кроз Програм "Поддршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ - Друга фаза".

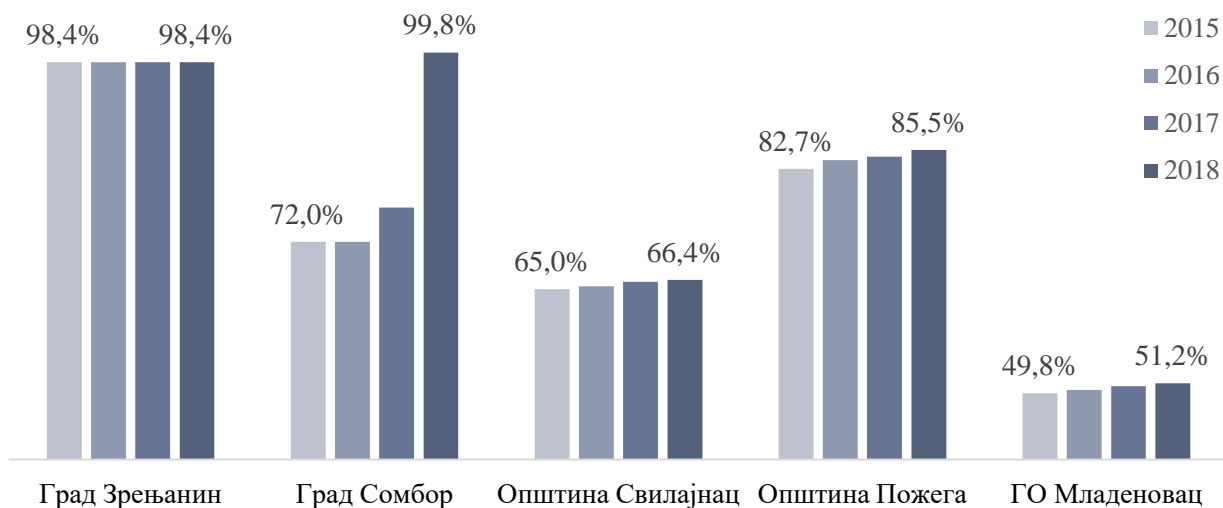
⁴⁶ Планирано да се резултати анкете представе у периоду август-септембар 2019. године.

⁴⁷ Одредбе члана 4. став 3. тачка 1. Закона о комуналним делатностима.

⁴⁸ Одредбе члана 5. Закона о комуналним делатностима.



Ради утврђивања обима и обухвата јавног снабдевања водом за пиће које је у надлежности основаних јавних предузећа од субјеката ревизије тражили смо податке о начину снабдевања становништва водом за пиће на територији за коју су надлежни. Подаци о броју домаћинстава, односно становника који имају приступ услузи јавног водоснабдевања достављају се РЗС⁴⁹ и Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.⁵⁰



Графикон број 2: Преглед тренда прикључености домаћинстава на јавни водовод којим управља јавно комунално предузеће⁵¹

Према достављеним и обрађеним подацима о броју прикључених становника и домаћинстава на систем јавног водоснабдевања по насељеним местима код јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије прикљученост износи између 51,2% и 99,8%⁵².

На територијама појединих јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије скоро половина домаћинстава се водом за пиће снабдева из индивидуалних извора или из водоводних мрежа којима не управља јавно комунално предузеће основано за снабдевање водом за пиће из јавног водовода на тој територији.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије не располажу потпуним и ажурним подацима о начину снабдевања водом за пиће становништва које нема приступ јавном водоводу којим управља ЈКП.

1.2.1. Доступност јавног водоснабдевања

Одлукама о уређивању услова и организовања послова снабдевања водом за пиће јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису издвојиле делове територије на којима не постоји надлежност јавног комуналног предузећа за пружање услуге јавног водоснабдевања (деталније описано у тачки 1.1.1. Уређеност обима и обухвата услуге снабдевања водом за пиће).

⁴⁹ Образац ВОД-2В за потребе истраживања о снабдевању питком водом које РЗС доставља јавно комунално предузеће.

⁵⁰ Јединица локалне самоуправе, односно градска општина којој је поверено обављање комуналне делатности доставља податке Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на обрасцу за извештавање о стању комуналних делатности – Обједињени упитник за водоснабдевање.

⁵¹ Према подацима јавних комуналних предузећа о броју прикључених домаћинстава.

⁵² Посматрано као однос броја домаћинстава која немају прикључак на јавни водовод којим управља јавно комунално предузеће у односу на број домаћинстава према подацима о попису из 2011. године (доступно на <http://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/popis/popis-2011/> - приступљено дана 09.09.2019. године).



Од јединице локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије прикупили смо расположиве податке о начинима снабдевања водом за пиће по насељеним местима. Сви субјекти ревизије доставили су податке о броју домаћинстава која се снабдевају из јавног водовода којим управља јавно комунално предузеће основано за ту намену.

Табела број 7: Преглед прикључености на јавни водовод

Субјект ревизије	Број насеља		Прикљученост домаћинстава на јавни водовод
	Укупно	Од тога без водоводне мреже	
Град Зрењанин	22	1	98,4%
Град Сомбор	16	/	99,8%
Општина Пожега	42	8	85,5%
Општина Свилајнац	22	10	66,4%
ГО Младеновац	22	9	51,2%
Свега:	124	28	88%

На територији јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије постоји укупно 28 насељених места у којима није изграђена водоводна мрежа, односно не постоји приступ јавном водоводу. Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије не располажу потпуним и поузданим подацима о начину снабдевања водом за пиће становништва које нема приступ јавном водоводу.

Град Зрењанин нема изграђену водоводну мрежу у једном од укупно 22 насељена места на својој територији на које се односи 0,44% укупног броја домаћинстава. Такође, у два насеља са укупно 529 домаћинстава⁵³ прикљученост на јавни водовод је мања од 1,5%.

На територији Града Сомбора водоводна мрежа није изграђена у салашарским насељима. На територији ових насеља снабдевање водом врши се из јавних бунара.

На територији ГО Младеновац у девет од укупно 22 насеља нема изграђене водоводне мреже. На основу достављених података о прикључености на јавни водовод у насељима на територији ГО Младеновац која имају изграђену водоводну мрежу на јавни водовод није прикључено 35% домаћинстава. ГО Младеновац не располаже податком о тачном броју домаћинстава прикључених на водоводне мреже којима управљају месне заједнице или групе грађана.

На територији општине Пожега у најмање 21 од укупно 42 насеља⁵⁴ постоје водоводне мреже којима не управља јавно комунално предузеће и индивидуални извори за снабдевање водом за пиће. Општина Пожега не располаже подацима о тачном броју домаћинстава које се снабдева водом за пиће на овај начин. Према подацима о издатим водним дозволама и сагласностима на овај начин се снабдева укупно 1.197 домаћинстава, односно 12% од укупног броја домаћинстава на територији општине Пожега. На територији општине Пожега могућност прикључења на јавну водоводну мрежу којом управља јавно комунално предузеће још увек не постоји у осам насељених места на које се односи 5% од укупног броја домаћинстава. У насељеним местима у којима је водоводна мрежа изграђена на исту није прикључено 9% домаћинстава.

У општини Свилајнац могућност прикључења на јавну водоводну мрежу још увек не постоји у 10 насеља. У шест насеља нема изграђене водоводне мреже, док је у четири насеља изграђена примарна водоводна мрежа. Према достављеним подацима о тренутној прикључености на јавни водовод није прикључено 34% од укупног броја домаћинстава на територији општине. Као разлоге за слабију прикљученост општина Свилајнац је поред

⁵³ Подаци РЗС о броју домаћинстава са Пописа 2011. године.

⁵⁴ Општина Пожега не располаже подацима за сва насељена места. Достављени и обрађени подаци односе се на 21 насељено место.



неизграђене водоводне мреже навела је незаинтересованост грађана за прелазак са индивидуалних извора водоснабдевања на јавни водовод.

1.2.2. Преузимање надлежности за управљање над локалним водоводима

Од јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије, за насеља у којима није обезбеђено јавно водоснабдевање, тражили смо расположиве податке и информације о постојању водоводних мрежа, броју корисника и да ли истима управљају месне заједнице или групе грађана. Циљ је био да утврдимо да ли на територијама јединице локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије постоји и колико је заступљено снабдевање водом за пиће из јавних водовода⁵⁵ којим не управљају јавна комунална предузећа основана за те намене.

Иако постоји обавеза јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије да извештавају о овим подацима, поређењем прикупљених података са садржајем извештаја које јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије годишње достављају надлежном министарству, утврдили смо да се о постојању ових водоводних мрежа не извештава или се не извештава тачно.

Табела број 8: Упоредни преглед података из извештаја и утврђеног стања о броју јавних водовода који су ван надлежности јавног комуналног предузећа

Субјект ревизије	Број јавних водовода на територији ван надлежности ЈКП ⁵⁶	
	Наведено у извештају МГСИ	Стварно утврђен
Град Сомбор	11	13
Општина Пожега	/	21
ГО Младеновац	2	3

Управљање јавним водоводима у појединим насељеним местима још увек није поверено јавним комуналним предузећима основаним за обављање послова снабдевања водом за пиће.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије не располажу потпуним и ажурним подацима о броју домаћинстава односно становника који користе водоводне мреже којима не управља јавно комунално предузеће и не извештавају о постојању ових водоводних мрежа.

Овакво стање потврђено је и налазима Републичке комуналне инспекције. У извештају о стању у области комуналне делатности на територији Републике Србије у 2016. години констатује се да је приликом редовног надзора у 90% јединица локалних самоуправа установљено да постоји неусклађеност са чланом 5. Закона о комуналним делатностима. У овим јединицама локалне самоуправе у већини случајева јавна комунална предузећа комуналну делатност снабдевање водом за пиће обављају у ужем градском односно општинском језгру, док водоводном мрежом у околним насељима управљају месне заједнице, групе грађана, водне задруге и режијски одбори.⁵⁷

Град Сомбор је у периоду од 2015. до 2018. године надлежност за управљање јавним водоводним мрежама којима су управљале месне заједнице у потпуности пренео јавним комуналним предузећима. Генералним пројектом снабдевања водом насеља општине Сомбор и Стратегијом одрживог развоја града Сомбора за период 2014–2020. године предвиђене су активности за преузимање надлежности за управљање сеоским водоводима. Преузимање надлежности за управљање водоводима у 13 насељених места које је било у надлежности месних заједница извршено је током 2017. и 2018. године. Од 2018. године управљање овим водоводима

⁵⁵ Јавни водоводи су, у складу са одредбама чл. 3. Закона о водама, водоводи из којих се снабдева више од 50 становника.

⁵⁶ Одговор на ово питање садржан је у делу Годишњег извештаја о стању у комуналним делатностима који се односи на Подручје услуге – ознака 34д.

⁵⁷ Извештај о стању у области комуналне делатности на територији Републике Србије у 2016. години је јавно доступан на адреси <https://www.mgsi.gov.rs> – приступљено 13.08.2019. године.



у потпуности је поверено јавним комуналним предузећима која су основана за обављање послова јавног снабдевања водом за пиће. Град Сомбор није тачно извештавао надлежно министарство о броју јавних водовода на територији за коју је надлежан, а који су били ван надлежности јавног комуналног предузећа.

На територији ГО Младеновац у три насеља постоје водоводне мреже којима управљају месне заједнице односно групе грађана. Град Београд је Одлуком о пречишћавању и дистрибуцији воде⁵⁸ уредио да се пречишћавање и дистрибуција воде може обављати и преко локалних водовода, а да услове и начин вршења ове делатности преко локалних водовода уређује скупштина градске општине на чијем подручју се такав водовод налази. Скупштина ГО Младеновац није посебном одлуком или другим актом уредила комуналну делатност пречишћавања и дистрибуције воде преко локалних водовода.

Акционим планом за спровођење Програма заштите животне средине на територији Београда за период 2015-2025. године, планирано је да у периоду од 2017. до 2025. године, као део активности на унапређењу система водоснабдевања на територији града Београда, градске општине и јавна комунална предузећа спроводе активности на регулисању имовинско-правних односа локалних водовода, израде студије изведеног стања локалних водоводних система и успостављање системске контроле квалитета вода локалних водовода у складу са важећим прописима.

Приликом редовног инспекцијског надзора Републичка комунална инспекција је 2015. године констатовала да за три месне заједнице (*Кораћица, Шепшин и Дубона*) комуналну делатност снабдевања водом за пиће обављају лица која не испуњавају услове прописане Законом о комуналним делатностима и наложене су мере за преузимање ових водовода. У вези са преузимањем локалних водовода ГО Младеновац је затражила одлагање извршења наложених мера и поступак још увек није окончан.

ГО Младеновац није тачно извештавала надлежно министарство о броју јавних водовода који су ван надлежности јавног комуналног предузећа.

На територији општине Пожега у најмање 21 од укупно 42 насеља⁵⁹ постоје водоводне мреже којима управљају групе грађана, док је управљање најмање једном водоводном мрежом у надлежности месне заједнице. Према достављеним подацима о броју домаћинстава која се на овај начин снабдевају водом за пиће најмање 21 водоводна мрежа снабдева преко 50 становника⁶⁰ и представља јавни водовод у смислу одредаба Закона о водама. Општина Пожега није извештавала надлежно министарство о постојању јавних водовода на територији које су ван надлежности јавног комуналног предузећа.

За територије града Зрењанина и општине Свилајнац нема података о постојању јавних водовода којима не управља јавно комунално предузеће.

Препорука број 5 Препоручује се одговорним лицима општине Пожега и ГО Младеновац да утврде број јавних водовода на територији за коју су надлежне, број домаћинстава и становника који се снабдевају из водовода којима управљају групе грађана и месне заједнице и предузму мере у циљу уређивања обавеза управљања тим водоводима, у складу са важећим прописима.

⁵⁸ „Службени лист града Београда“, бр. 23/05, 2/11, 29/14 и 19/17.

⁵⁹ Општина Пожега не располаже подацима за сва насељена места. Достављени и обрађени подаци односе се на 21 насељено место.

⁶⁰ Број становника прерачунат је на основу достављених података о броју домаћинстава и просечног броја становника према званичним подацима Пописа из 2011. године.



Налаз 1.3: Подаци о кретању исправности воде за пиће указују да у посматраном периоду није дошло до значајније промене у исправности воде за пиће којом се снабдева становништво из јавног водовода

Правилником о хигијенској исправности воде за пиће су прописани параметри на основу којих се цени хигијенска исправност воде за пиће која служи за јавно снабдевање становништва приликом узорковања воде за пиће.⁶¹

Податке о исправности воде за пиће у градским насељима преузели смо из јавно доступних извештаја о исправности воде за пиће, док смо остале податке о исправности воде за пиће на територији јединице локалне самоуправе и градска општина – субјеката ревизије добили анализом података које су нам на захтев доставили ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ и заводи за јавно здравље надлежни за контролу исправности воде за пиће.

Табела број 9: Преглед исправности воде за пиће у градским насељима

Субјект ревизије	Централни начин снабдевања градских насеља		Учешће становништва које се снабдева на овај начин ⁶²
	Микробиолошка неисправност	Физичко-хемијска неисправност	
Град Зрењанин	1,8%	98,9%	61,9%
Град Сомбор	3%	20%	64,1%
Општина Свилајнац	2,1%	7,6%	60,1%
Општина Пожега	13,6%	1%	44,7%
ГО Младеновац	10,2%	80,2%	62,5%

*Подаци о исправности су преузети из Извештаја о исправности воде за пиће за 2018. годину⁶³

Обзиром на ограничени приказ исправности воде за пиће само на градска насеља од ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ прибавили смо и извештаје завода за јавно здравље о исправности воде за пиће у сеоским насељима.⁶⁴

Табела број 10: Преглед исправности воде за пиће у сеоским насељима

Субјект ревизије	Број насеља	Број контролисаних водовода	Централни начин снабдевања сеоских насеља		Учешће становништва које се снабдева на овај начин
			Микробиолошка неисправност	Физичко-хемијска неисправност	
Град Зрењанин	21	19	6,6%	100%	36,9%
Град Сомбор	16	14	11,95%	70,31%	34,7%
Општина Свилајнац	21	2	8,3%	50%	5,7%
Општина Пожега	41	5	24,6%	3,26%	43,3%
ГО Младеновац	21	2	87,5%	87,5%	/ ⁶⁵

*Подаци о исправности преузети су из извештаја за 2018. годину које су заводи за јавно здравље доставили ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“

Подаци о исправности воде за пиће указују да је проценат неисправности воде за пиће углавном мањи у градским насељима у односу на сеоска насеља.

⁶¹ Одредбе члана 1,3 и 4. Правилника о хигијенској исправности воде за пиће.

⁶² Учешће је добијено обрачуном на основу података о броју домаћинстава по насељеним местима и података о просечном броју чланова домаћинства према последњим доступним подацима из пописа становништва.

⁶³ Извештај о исправности воде за пиће за 2018. годину, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, подаци из табела број 8, јавно доступан на <http://www.batut.org.rs/download/izvestaji/> дана 09.09.2019. године

⁶⁴ Подаци о исправности воде за пиће у сеоским насељима за 2018. годину објављени су само збирно на нивоу области, односно округа.

⁶⁵ Анализом извештаја закључено је да се подаци односе на два микроводовода основних школа за које не постоји податак о броју становника који се из њих снабдева водом за пиће.



У системима за снабдевање водом за пиће мерења исправности воде за пиће спроводе се на извориштима, у резервоарима као и у водоводној мрежи.



Слика број 2: Упростићена шема водоводног система

У циљу анализе исправности воде за пиће према местима мерења, од надлежних завода за јавно здравље прикупили смо податке о резултатима испитивања исправности воде за пиће у периоду од 2015. до 2018. године. Податке смо обрадили и сврстали према системима водоснабдевања и местима мерења. У циљу одређивања исправности воде за пиће све резултате сврстали смо у једну од две групе:

- одговара прописаном квалитету у складу са Правилником о хигијенској исправности,
- не одговара прописаном квалитету у складу са Правилником о хигијенској исправности.

Табела број 11: Преглед неисправних узорака према месту узорковања

Субјект ревизије	Укупан број анализа	Утврђена одступања у односу на Правилник о хигијенској исправности воде за пиће		
		Извориште	Резервоари	Водоводна мрежа
Град Зрењанин	5220	100%	/	100%
Град Сомбор	3666	100%	3,06%	31,45%
Општина Свилајнац	1196	30%	0%	5%
Општина Пожега	1789	⁶⁶	23,8%	9,4%
ГО Младеновац	1494	87%	71%	98%

* Исказани подаци добијени су анализом достављених података надлежних завода за јавно здравље о резултатима спроведених лабораторијских анализа које се односе на обавезне основне контроле исправности воде за пиће (А обим) из јавног водовода.

Преглед неисправних узорака према месту узорковања указује да највећи утицај на исправност воде за пиће има квалитет воде на изворишту и могућност њене прераде. Вода са изворишта се пречишћава на три од укупно 56 изворишта из којих се врши снабдевање становништва водом за пиће на територији посматраних јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије.⁶⁷

Анализом процената неисправности у јавним водоводима по врсти мерног места и у оквиру водоводних система утврдили смо да се значајан део неисправности односи на узорке непречишћене воде (вода која се само хлорише али се не пречишћава). Ова неисправност

⁶⁶ Општина Пожега снабдева се пречишћеном водом за пиће коју испоручује ЈП „Рзав“ Ариље и не поседује податке о исправности воде на изворишту.

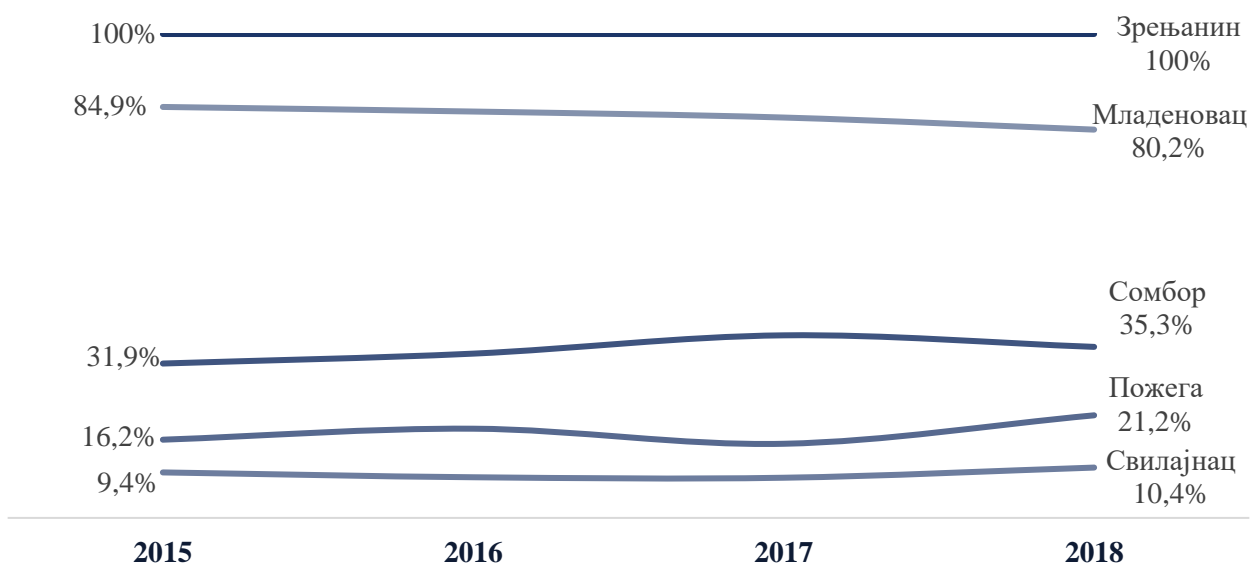
⁶⁷ Пречишћавање воде за пиће врши се на извориштима „Јарош“ и „Бездан“ у Сомбору и на изворишту „Војска“ у Свилајнцу.



појављује се у водоводним системима у којима није обезбеђена прерада или прерада није адекватна и одржава се кроз водоводну мрежу што за исход има неисправност воде која се испоручује корисницима. Одређена одступања односе се и на промену квалитета воде у дистрибутивној мрежи, што указује на потребу бољег управљања њеним квалитетом у процесу дистрибуције.

Илустративни пример одступања које се односи на промену квалитета воде у дистрибутивној мрежи:

ЈКП „Наш дом“ снабдева водом за пиће домаћинства у 33 насељена места на територији општине Пожега. Сва домаћинства се снабдевају пречишћеном водом која се у систем преузима из резервоара пречишћене воде намењеног за снабдевање општине Пожега. Укупна дужина водоводне мреже износи око 1.000 км, а на водоводној мрежи има 48 резервоара. Контрола исправности воде за пиће у градском насељу врши се на водоводној мрежи, док се контрола исправности воде за пиће у сеоским насељима врши углавном узорковањем воде из резервоара. Иако се ради о истом извору воде, резултати испитивања исправности указују да је учесталост неисправности у резервоарима за 14,4% већа од неисправности утврђених у водоводној мрежи, односно постоје значајне разлике у резултатима анализа исправности воде за пиће између градског и сеоских насеља.



Графикон број 3: Приказ тренда неисправности воде за пиће у периоду од 2015. до 2018. године

Резултати контрола исправности воде за пиће коју су спроводили надлежни заводи за јавно здравље указују да није дошло до значајнијих промена у исправности воде за пиће из јавног водовода у посматраном периоду.

Од завода за јавно здравље прикупили смо и податке о броју и резултатима контрола исправности воде за пиће из индивидуалних и осталих видова снабдевања ради оцене исправности воде за пиће коју користи становништво које нема приступ јавном водоводу.

Контрола исправности воде за пиће из индивидуалних извора водоснабдевања врши се ретко, скоро у занемарљивом броју, а евиденције се не воде на начин да се може утврдити одакле потиче анализирани узорак. Није било организованих контрола исправности воде за пиће коју користе ови грађани на захтев града, општине или градске општине, због чега недостају и подаци о квалитету воде за пиће коју користи ово становништво.



Налаз 1.4: Постављени циљеви и коришћени индикатори нису усмерени на оцену ефеката улагања у унапређење водоснабдевања, а пројекти нису реализовани у планираним роковима

Законом о локалној самоуправи прописана је обавеза јединица локалне самоуправе да обезбеђује развој комуналних делатности, као и доношење програма развоја.⁶⁸ Законом о комуналним делатностима прописано је да се грађење објеката комуналне инфраструктуре може финансирати из буџета јединице локалне самоуправе, средстава вршиоца комуналних делатности, кредита и других облика задуживања, трансфера других нивоа власти, донација и других извора.⁶⁹

Законом о буџетском систему Републике Србије прописано је програмско буџетирање. Програмско буџетирање представља планирање буџета по програмској класификацији којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање циљева на начин да се омогућује анализа ефеката утрошених средстава.⁷⁰

Испитивали смо да ли су јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије донеле стратегије развоја којима се планирају активности на унапређењу водоснабдевања, да ли су обезбедили потребну подршку и средства за реализацију пројеката и средства из буџета планирали користећи индикаторе који указују на ефективност. Ради утврђивања ефеката пројеката поредили смо постављене циљеве са оствареним резултатима, односно у којој мери су улагања довела до унапређење доступности исправне воде за пиће која се дистрибуира грађанима.⁷¹

Мере које су предузимале јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије нису биле довољно ефективне, зато што:

- стратегијом развоја нису утврђени планирани циљеви у вези са водоснабдевањем,
- приликом планирања буџета нису одређени адекватни циљеви и индикатори који су усмерени на ефекте или исти нису коришћени за сагледавање ефеката приликом извештавања о реализацији буџета,
- реализација пројеката је прекинута пре завршетка радова, а започети пројекти нису реализовани у предвиђеном року.

1.4.1. Приступ решавању проблема у вези са снабдевањем становништва водом за пиће

Јединице локалне самоуправе доносе стратешке планове и програме локалног економског развоја.⁷² Стратегија развоја је стратешки развојни документ јединице локалне самоуправе којим се дефинишу развојни циљеви и приоритети по областима у одређеном дугорочном периоду. На основу стратегије развоја припрема се и годишњи процес планирања, односно припремају се програмски буџети за текућу годину и наредне две фискалне године.

Четири од пет посматраних јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије су стратешким документима развоја јединице локалне самоуправе и појединих делатности поставиле дугорочне циљеве у вези са унапређењем снабдевања водом за пиће. Једна од јединица локалне самоуправе и поред препознатих проблема водоснабдевања у анализи стања стратегијом развоја општине није утврдила приоритете, стратешке циљеве или програме у вези са снабдевањем водом за пиће.

⁶⁸ Одредбе члана 20., 24. и 32. Закона о локалној самоуправи.

⁶⁹ Одредбе члана 30. Закона о комуналним делатностима.

⁷⁰ Закон о буџетском систему

⁷¹ Трајање реализације појединих пројеката захтевало је прикупљање и коришћење додатних података и информација о активностима из ранијег периода, а које су у вези са инвестицијама у току или су на други начин утицале на реализацију пројеката у периоду на који се ревизија односи.

⁷² Одредбе члана 20. и 24. Закона о локалној самоуправи



Град Зрењанин је Стратегијом одрживог развоја за период 2014-2020. године идентификовао неколико проблема у вези са водоснабдевањем. Основни проблем снабдевања водом за пиће становништва на територији града Зрењанина је квалитет воде за пиће, обзиром да се у градском насељу и пет насељених места на које се односи 76% укупног становништва, односно преко 93.000 грађана, јавним водоводом дистрибуира вода која није за пиће и припрему хране. Специфичним циљем стратегије који се односи на унапређење водоснабдевања⁷³ планирано је унапређење квалитета воде за пиће на територији града Зрењанина, са роком реализације до краја 2015. године. Такође, стратегијом су утврђена и процењена средства потребна за реализацију појединих активности.⁷⁴

Град Сомбор је у Стратегији одрживог развоја за период 2014-2020. године као проблеме водоснабдевања навео: међусобну неповезаност водовода у насељеним местима на територији града и велике разлике у квалитету воде у овим водоводима који не задовољава прописане параметре због повећаних количина гвожђа, мангана, амонијака и арсена на извориштима са којих се вода захвата. У циљу унапређења град Сомбор дефинисао је планове активности у вези са изградњом нових и реконструкцијом постојећих водоводних система.

У оквиру Стратегије одрживог развоја општине Свилајнац за период 2013-2018. године планирано је повећање покривености општине водоводном мрежом у циљу смањења миграције сеоског становништва побољшањем нивоа квалитета живота и унапређењем инфраструктуре руралних средина. Такође, осим повећања броја насељених места обухваћених постојећим системима водоснабдевања планирани су пројекти и процењена потребна средства за унапређење и проширење система који обухватају и проширење капацитета изворишта.

Израда стратешких планских докумената која се односе на водоснабдевање на територији ГО Младеновац, у периоду од 2015. до 2018. године било је у надлежности Града Београда. Стратегијом развоја Града Београда до 2021. године, утврђени су стратешки циљеви, приоритети и мере одрживог развоја од којих се поједини односе и на снабдевање водом за пиће на територији ГО Младеновац. Један од циљева постављених стратегијом је изградња објеката система водоснабдевања који предвиђа изградњу регионалног водовода „Макиш – Младеновац“, али је реализација радова на деоници од Зучке капије до Младеновца планирана за период од 2021. до 2025. године.⁷⁵

Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Града Београда је Планом развоја водоводног и канализационог система на подручју ГО Младеновац за период од 2016. до 2025. године дефинисала опште циљеве плана развоја, међу којима су и повећање капацитета постојећег система за водоснабдевање и проширење ка руралним насељима ГО Младеновац.

Као основни циљеви дефинисани програмом развоја општине Пожега из 2007. године дефинисани су: изградња бране Сврачково - субсистема Рзав, изградња резервоара и даљинско управљање водоводом. У Стратегији развоја општине Пожега за период 2016-2021. године препозната је потреба становништва за прикључење на водоводну мрежу Рзав, постојање великог броја локалних водовода, потреба за доградњом и ширењем мреже,⁷⁶ али нису утврђени приоритети, стратешки циљеви или програми у вези са снабдевањем становништва водом за пиће.

Недостатак стратешког приступа развоју снабдевања водом за пиће може имати за последицу планирања активности и улагања у намене за које није претходно утврђен приоритет, потребна средства, циљеви и рокови за њихово достизање.

⁷³ Специфични циљ: Унапређење и развој инфраструктурних капацитета у циљу побољшања квалитета живота и рада на територији града Зрењанина.

⁷⁴ За унапређење квалитета воде за пиће пројектована су потребна средства у 2014. и 2015. години у укупном износу од 600 милиона динара.

⁷⁵ Вредност пројекта процењена је на 19,5 милиона евра.

⁷⁶ Стратегија развоја Општине Пожега 2016-2021. године, тачка 2.4.1.5. Водоснабдевање.



Препорука број 6 Препоручује се одговорним лицима општине Пожега да стратешким документима утврде циљеве у вези са развојем водоснабдевања, процене потребна средства и у складу са могућностима и приоритетима одреде рокове за њихово достизање, у циљу унапређења доступности и исправности воде за пиће.

1.4.2. Планирање и праћење ефеката утрошка средстава из буџета

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије, као оснивачи јавних комуналних предузећа надлежних за послове снабдевања водом за пиће, дају сагласност на годишњи програм пословања јавног предузећа.⁷⁷ Законом о комуналним делатностима прописано је да се грађење објеката комуналне инфраструктуре може финансирати из:

- буџета јединице локалне самоуправе,
- средстава вршиоца комуналних делатности,
- кредита и других облика задуживања,
- трансфера других нивоа власти,
- донација и других извора.⁷⁸

Табела број 12: Преглед износа и структуре улагања у развој водоснабдевања према изворима финансирања

Извори средстава	Износи у хиљадама динара				
	Град Зрењанин	Град Сомбор	Општина Свилајнац	Општина Пожега	ГО Младенова ц
Средства буџета града/општине и ГО	49.165	85.825	114.049	108.062	12.188
Средства вршиоца комуналне делатности	19.885	38.566	32.629	19.048	0
Кредити	20.198	65.281	3.260	0	0
Средства буџета вишег нивоа власти (РС, АПВ, Град Београд)	48.225	101.339	43.505	7.491 ⁷⁹	68.149
Трансфери грађана	0	0	0	21.011	1.343
Донације и остали извори	0	52.092	6.548	0	10.840
Свега	137.473	343.103	199.991	155.612	92.520

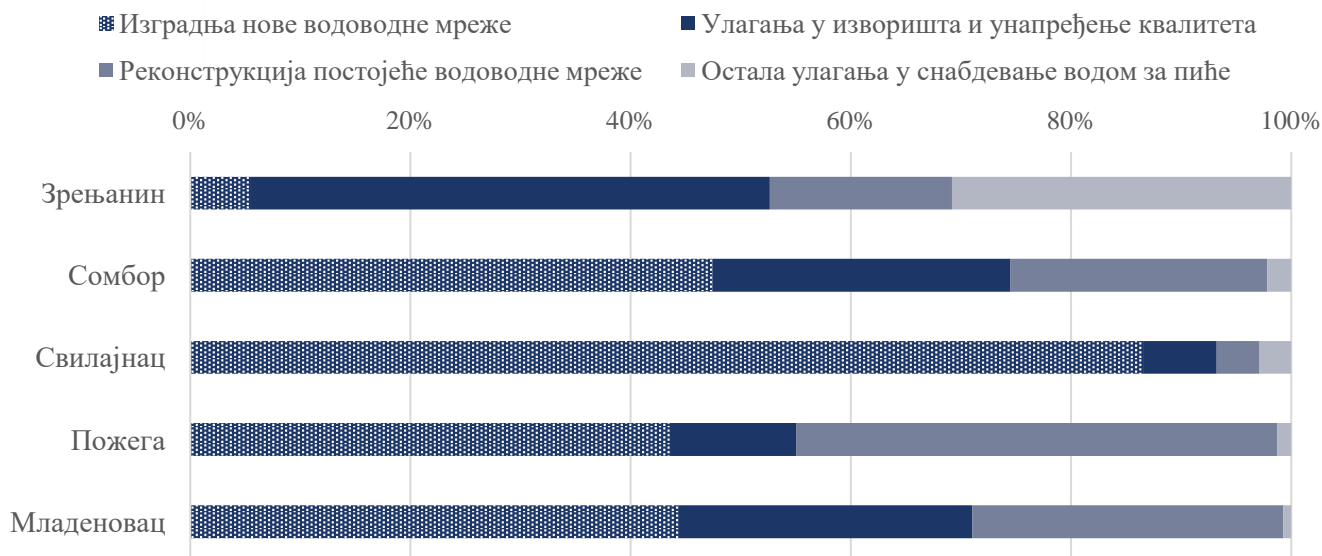
Приликом планирања буџета и одобравања програма пословања предузећа која обављају послове снабдевања становништва водом за пиће јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије дефинисале су и планирале програме и програмске активности које имају за циљ унапређење водоснабдевања. У оквиру ових програма и активности планирана су и средства потребна за реализацију пројеката.

За потребе анализе планирана средства сврстали смо у неколико категорија, у складу са наменом.

⁷⁷ Одредбе члана 59-64 Закона о јавним предузећима

⁷⁸ Одредбе члана 30. Закона о комуналним делатностима.

⁷⁹ Исказани износ не садржи сразмерни део улагања из буџета Републике Србије који се односи на изградњу акумулације Рзав – Сврачково.



Графикон број 4: Преглед структуре улагања у периоду од 2015. до 2018. године према намени

Циљеви и индикатори за планирање и праћење ефеката

У циљу унапређења програмског буџетирања Министарство финансија Републике Србије дало је предлог циљева и индикатора програма и програмских активности и листу униформних индикатора како би јединицама локалне самоуправе помогли у поступку планирања и праћења ефеката уложених средстава.

Предлог садржи циљеве и индикаторе за сваки ниво програмске структуре како би се исти могли користити на начин који би најбоље указао на очекивани резултат од утрошка уложених средстава. У оквиру програма комуналних делатности препознати су циљеви програма, као и програмске активности које имају за циљ унапређење доступности и квалитета водоснабдевања.

Циљевима програма и програмских активности и листом униформних индикатора за програмску структуру буџета одређени су посебни циљеви и индикатори програма и програмских активности у сврху редовног, сигурног и одрживог снабдевање становништва водом за пиће.⁸⁰

Табела број 13: Преглед циљева и индикатора за ПА 0001 - Водоснабдевање⁸¹

ПРОГРАМ 2 - КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ	
ПА 0001 – ВОДОСНАБДЕВАЊЕ	
Циљ	Индикатор
Максимална могућа покривеност корисника и територије услугама водоснабдевања	Процент домаћинстава обухваћених услугом у односу на укупан број домаћинстава
	Процент покривености територије услугама водоснабдевања (мерено кроз број насеља обухваћених услугама у односу на укупан број насеља)
Адекватан квалитет пружених услуга водоснабдевања	Број кварова по км водоводне мреже
	Број контрола које су показале неадекватан квалитет воде у односу на укупан број контрола

⁸⁰ Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора су јавно доступни на сајту Министарства финансија, <https://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=13167>.

⁸¹ Преузето из прилога уз Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2016. годину и пројекција за 2017. и 2018. годину.



У току ревидираног периода вршене су измене и допуне предлога циљева и листе индикатора, али су индикатори који се односе на доступност и исправност воде за пиће остали непромењени.

Табела број 14: Преглед циљева и индикатора за Програм 2 – Комуналне делатности⁸²

ПРОГРАМ 2 - КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ	
Циљ	Индикатор
Повећање покривености корисника и територије квалитетним услугама водоснабдевања	Процент домаћинстава обухваћених услугом у односу на укупан број домаћинстава
	Број насељених места обухваћених услугама у односу на укупан број насеља
	Број неисправних узорака воде у односу на укупан број анализираних узорака (физичко-хемијских и микробиолошких)
ПА 0008 – УПРАВЉАЊЕ И СНАБДЕВАЊЕ ВОДОМ ЗА ПИЋЕ	
Адекватан квалитет пружених услуга водоснабдевања	Број кварова по км водоводне мреже

Програмски буџети требало би да садрже показатеље (индикаторе) испуњености постављених циљева, како би се приликом извештавања о утрошку средстава истоверемено оцењивао и напредак ка достизању унапред постављених циљева.

Анализирали смо садржај одлука о усвајању и реализацији буџета, као и извештаје о учинку програма за 2017. и 2018. годину како би сагледали у којој мери су јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије користиле предложене циљеве и индикаторе у циљу праћења ефеката улагања.

Табела број 15: Преглед коришћених индикатора приликом улагања у водоснабдевање код субјеката ревизије

Намена улагања	Предложени индикатор за програм/активност	Коришћен у поступку планирања		Коришћен у оцени реализације	
		Да	Не	Да	Не
Изградња нове водоводне мреже	Процент покривености територије услугама водоснабдевања	2	3	/	5
Унапређење квалитета воде за пиће	Број контрола које су показале неадекватан квалитет воде у односу на укупан број контрола	/	5	/	5

Приликом планирања активности у вези са водоснабдевањем за које се ангажују средства буџета јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије делимично или уопште нису пратиле ефекте улагања кроз адекватне планске и реализоване величине индикатора и унапред постављених циљева, зато што:

- нису користили адекватне циљеве програма и индикаторе за њихово мерење због чега резултати утрошка средства нису мерени кроз остварене ефекте повећања доступности и исправности воде за пиће,
- чак и у случајевима када су циљеви и индикатори адекватно одређени у одлукама о буџету, нису коришћени за сагледавање ефеката приликом извештавања о реализацији буџета.

Одлукама о буџету града Зрењанина у циљу унапређења снабдевања водом за пиће планирана су средства за реконструкцију водоводне мреже, бушење бунара и изградње водоторња, управљање извориштима, као и део трошкова у вези са изградњом погона за прераду воде.

⁸²[https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2017/ciljevi%20programa%20i%20programskih%20aktivnosti%20i%20uniformna%20lista%20indikatora\(1\).pdf](https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2017/ciljevi%20programa%20i%20programskih%20aktivnosti%20i%20uniformna%20lista%20indikatora(1).pdf).



Град Зрењанин у оквиру планираних програма и програмских активности није дефинисао посебан циљ *Повећање покривености корисника и територије квалитетним услугама водоснабдевања*, нити је користио као индикатор *број неисправних узорака воде у односу на укупан број анализираних узорака*. У посматраном периоду као индикаторе за остваривање постављених циљева град Зрењанин је за исте намене и активности користио различите индикаторе. Тако су за изградњу нове водоводне мреже у различитим периодима коришћени индикатори: *број метара изграђене водоводне мреже* и *продајна цена воде по m^3* , који не одговарају предложеним индикаторима за планирање и оцену реализације активности у вези са повећањем покривености услуга и квалитетом услуга водоснабдевања.

Град Сомбор је улагања у изградњу нове водоводне мреже и радове на изградњи и реконструкцији постројења за прераду воде планирао у оквиру активности локалног економског развоја. За реализацију ових улагања нису коришћени индикатори који се односе на комуналну делатност водоснабдевања.

Одлукама о буџету општине Свилајнац планирана средства за унапређење водоснабдевања односе се на изградњу објеката и водоводне мреже. Као индикатор за остваривање постављених циљева изградње објеката и водоводне мреже коришћен је *укупан проценат домаћинства обухваћен услугом у односу на укупан број домаћинства*, који одговара постављеном циљу у стратешким актима и предложеном индикатору. Анализом података о реализацији буџета и спроведених активности за 2017. и 2018. годину нисмо потврдили тачност исказаних базних вредности и исказаних остварених резултата (повећање од 10%) јер у наведеном периоду активности које би омогућиле прикључење нових корисника нису завршене. У складу са тим није било ни повећања процента домаћинства обухваћених услугом у вези са овим утрошком средстава (*детаљнији подаци о прикључености на систем јавног водовода дати су у тачки 1.2.1. Доступност јавног водоснабдевања*).

Општина Пожега је одлукама о буџету планирала активности у вези са водоснабдевањем које се односе на изградњу водоводне мреже и успостављање система даљинског надзора над резервоарима. У поступку планирања улагања из буџета за активност изградње нове водоводне мреже општина Пожега је користила као индикатор *број километара изграђене мреже* (у 2017. години) као и предложени индикатор *број домаћинстава прикључених на водоводну мрежу* (у 2018. години). Приликом оцене реализације буџета и ефеката утрошених средстава Општина Пожега је и у 2018. години као индикатор користила *број километара изграђене водоводне мреже* уместо планираног индикатора.

ГО Младеновац је планирала средства за унапређење водоснабдевања за реализацију активности које се односе на изградњу водоводне мреже, изградњу и ревитализацију бунара и реконструкцију водоводне мреже. ГО Младеновац није дефинисала као посебан циљ програма и активности *Повећање покривености корисника и територије квалитетним услугама водоснабдевања*, нити је користила предложене индикаторе за остварење циљева повећане покривености корисника и територије квалитетним услугама водоснабдевања. У поступку планирања средстава буџета за изградњу водоводне мреже као индикатор за остварење циља коришћен је *број километара изграђене водоводне мреже*, који не указује на планиране и постигнуте ефекте у смислу покривености територије услугама водоснабдевања.

Због тога што приликом планирања и праћења остваривања циљева у вези са унапређењем водоснабдевања нису коришћени одговарајући циљеви и индикатори усмерени ка учинку, јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије приликом извештавања о реализацији буџета немају податак о ефектима улагања у унапређење водоснабдевања. Извештаји о реализацији буџета не садрже податак о планираном и оствареном напретку у:

- покривености корисника и територије услугама кроз повећање прикључености или



- унапређењу квалитета воде за пиће кроз смањење учешћа контрола које су показале неадекватан квалитет воде у односу на укупан број контрола.

Препорука број 7 Препоручује се одговорним лицима града Зрењанина, града Сомбора, општине Свилајнац, општине Пожега и ГО Младеновац да у поступку планирања и припреме програмских буџета и улагања у унапређење водоснабдевања користе предложене циљеве програма и програмских активности у вези са повећањем покривености корисника и територије квалитетним услугама водоснабдевања и да приликом извештавања о утрошку средстава спроводе и оцену напретка ка достизању циљева користећи адекватне индикаторе.

1.4.3. Предузете мере у циљу унапређења водоснабдевања

Како би оценили ефекте реализованих активности поредили смо постигнуте циљеве са њиховом реализацијом како би утврдили да ли су активности реализоване у планираном року и да ли су довеле до очекиваних, односно планираних резултата приликом доношења одлуке о реализацији активности.

Ефекти утрошка средстава у водоснабдевање нису произвеле очекиване ефекте, зато што:

- реализација одређених пројеката је прекинута пре завршетка радова,
- пројекти нису реализовани у планираном року.

Зрењанин

Најзначајнији пројекат у вези са водоснабдевањем у граду Зрењанину односи се на унапређење квалитета воде за пиће, због вишегодишње забране употребе воде за пиће и припрему хране на територији градског и пет сеоских насеља. Стратегијом одрживог развоја за период 2014-2020. године планирано је унапређење квалитета воде за пиће на територији града Зрењанина, са роком реализације до краја 2015. године.⁸³

Због повећане концентрације арсена у води, санитарни инспектор је 2004. године забранио испоруку воде за пиће и припрему хране у Зрењанину, Меленцима, Елемиру, Тарашу, Арадцу и Клеку.

За време трајања забране, у периоду 2004-2015. године, било је укупно седам покушаја да се отклоне узроци забране употребе воде за пиће употребом пилот-постројења за пречишћавање воде, али ниједан од њих није довео до побољшања квалитета воде које би резултирало укидањем забране коју је изрекао надлежни санитарни инспектор.

У циљу решавања проблема исправности воде за пиће, 2012. године закључен је уговор за пројектовање, грађење, финансирање и управљање постројењем за пречишћавање пијаће воде у Зрењанину који је раскинут 2014. године, а његова реализација није ни започета.

Након раскида уговора, у даљем поступку решавања проблема исправности воде за пиће, град Зрењанин се определио за ангажовање средстава добављача који би вршио услугу пречишћавања воде за пиће уместо ангажовања сопствених средстава. Ова одређеност потврђена је доношењем закључка Скупштине града о избору врсте поступка за набавку услуге пречишћавања воде за пиће⁸⁴ и Одлуке о начину обављања послова пречишћавања воде за територију града Зрењанина⁸⁵ којом се уређује начин обављања и поверавања послова пречишћавања воде.

Овакав модел финансирања подразумева да све трошкове око изградње, опремања, стављања постројења у рад и његовог одржавања сноси инвеститор, с тим да се трошкови инвестирања

⁸³ Специфични циљ: Унапређење и развој инфраструктурних капацитета у циљу побољшања квалитета живота и рада на територији града Зрењанина.

⁸⁴ Закључак о усвајању Елабората о утврђивању модела спровођења јавне набавке у поступку обезбеђивања пијаће воде у Граду Зрењанину, 25. април 2014. године.

⁸⁵ „Службени лист Града Зрењанина“, бр. 11/15.



исплаћују у току експлоатације. На овај начин трошкови инвестиције се исплаћују кроз цену услуге, односно кроз цену воде за пиће коју ће плаћати корисници услуге.

На основу спроведеног поступка набавке услуге пречишћавања воде за пиће закључен је уговор којим је предвиђена изградња постројења за пречишћавање воде и управљање поступком прераде.



Слика број 3: Преглед тока активности на изградњи постројења за пречишћавање воде

Почетак радова на изградњи у односу на планирани каснио је 20 месеци. Радови на изградњи су каснили пет месеци у односу на рок за почетак пуштања у рад постројења за пречишћавање воде. Извршилац радова је захтев за издавање санитарне сагласности на идејни пројекат поднео након завршетка радова, у августу 2017. године, а исту је, због тадашње неусаглашености са Законом о комуналним делатностима, прибавио у децембру 2018. године. Пробни рад погона за пречишћавање воде започет је у децембру 2018. године, што представља укупно кашњење од две године у односу на уговорени рок за пуштање фабрике у рад.



Слика број 4: Постојење за пречишћавање воде у Зрењанину⁸⁶

⁸⁶ Фотографисано уз сагласност извођача радова приликом обиласка локације дана 30. јула 2019. године.



У вези са закљученим уговором, за обезбеђивање гаранције, повезивање постројења на постојећу мрежу и за набавку хемикалија, из средстава буџета у периоду од 2016. до 2018. године извршена су плаћања у вредности од 49.617.723 динара.

Због насталих проблема у преради у току пробног рада постројења и потребе замене филтера, из средстава буџета добављачу је у 2019. години дата позајмица у износу од 67.500.000 динара ради оспособљавања постројења за даљи рад.

Забрана употребе воде за пиће и припрему хране због повећане концентрације арсена у води јавног водовода којим се снабдева градско насеље Зрењанин и насељена места Меленци, Елемир, Тарап, Арадац и Клек, у моменту објављивања овог извештаја је и даље на снази.

Сомбор

Град Сомбор је донео план управљања и проширења над системом јавног водоснабдевања, у циљу проширивања капацитета изворишта и постројења за пречишћавање воде и повезивања насељених места на водоводне системе којима се дистрибуира вода за пиће са изворишта „Јарош“ и „Бездан“ на којима постоје постројења за прераду воде.

У периоду од 2015. до 2018. године реализоване су капиталне инвестиције у области водоснабдевања које се односе на:

- реконструкцију и опремање постојеће фабрике воде на изворишту „Јарош“ капацитета 200 л/с;
- изградњу, опремање и пуштање у рад нове фабрике воде капацитета 200 л/с на изворишту „Јарош“ у Сомбору⁸⁷;
- изградњу магистралног доводника воде до насељених места Кљајићево и Светозар Милетић и завршени су радови на изградњи магистралног доводника Сомбор (Лугово) – Стапар ради повезивања на градску водоводну мрежу и снабдевања водом за пиће са изворишта „Јарош“;
- главне пројекте повезивања водовода насељених места Стапара, Дорослова и Станишића на извориште „Јарош“ и главне пројекте водоснабдевања за насеља Алекса Шантић, Риђица и Телечка;
- ревитализацију постројења за прераду воде у Бездану;
- изградњу и опремање новог постројења за припрему воде за пиће у Бачком Брегу.⁸⁸



Слика број 5: Постојеће постројење за прераду воде на изворишту „Јарош“⁸⁹

⁸⁷ У периоду 2010-2015. године избушено је, опремљено и пуштено у рад осам нових бунара укупног капацитета 200 л/с на изворишту „Јарош“ у Сомбору.

⁸⁸ Радови су започети током децембра 2018. године и завршени у априлу 2019. године. За суфинансирање пројеката изградње из средстава буџета АП Војводине обезбеђена су средства у износу од 70% вредности пројекта.

⁸⁹ Фотографисано уз сагласност ЈКП „Водоканал“ приликом обилазке локације 15. августа 2019. године.



Ефекти реализованих активности на квалитет воде за пиће која се дистрибуира корисницима очекују се у наредном периоду, када се реализују пројекти повезивања насељених места на водоводне мреже којима се дистрибуира вода за пиће са изворишта која имају погоне за прераду воде. Забране употребе воде за пиће и припрему хране због повећане концентрације арсена су још увек на снази у осам насељених места на територији града Сомбора.

Свилајнац

Општина Свилајнац је у периоду од 2015. до 2018. године реализовала пројекте у вези са повећањем доступности услуге водоснабдевања, реконструкцијом постојеће водоводне мреже и изградњом погона за побољшање квалитета воде за пиће. Од укупно издвојених средстава највише је утрошено за повећање доступности услуге водоснабдевања (86% укупно утрошених средстава).

У односу на планирану динамику⁹⁰ није реализовано прикључење на водоводну мрежу три насељена места до краја 2018. године. Активности на реализацији овог пројекта започете су 2015. године, а од 2016. године обезбеђено је суфинансирање пројекта из средстава буџета Републике Србије у износу од 50% потребних средстава. До краја 2018. године изграђена је примарна водоводна мрежа, због чега је изостао очекивани резултат реализације пројекта у виду прикључења нових корисника.⁹¹ Суфинансирање пројекта изградње водоводне мреже и објеката из средстава буџета Републике Србије настављено је и у 2019. години.

Општинска управа општине Свилајнац је у 2018. години урадила идејно решење постројења за пречишћавање воде са изворишта „Перкићево“. Идејним решењем планирана је изградња постројења за пречишћавање воде из дубоких бунара који тренутно нису у употреби, као завршетак започетих радова на изградњи постројења за пречишћавање воде из плитких бунара који су прекинути 2008. године. Општина Свилајнац је у периоду од 2015. до 2018. године из буџета издвојила средства у износу од 54.970.613 динара која се односе на раније створене обавезе за отплату кредита који је подигнут ради финансирања трошкова изградње и опремања постројења за пречишћавање воде са изворишта „Перкићево“.

Проблем са исправношћу воде за пиће на изворишту „Перкићево“ започео је у априлу 2006. године. Због неисправности воде за пиће санитарни инспектор је наложио меру забране испоруке воде за пиће из овог изворишта у септембру 2006. године.

Одмах након увођења забране јавно комунално предузеће покренуло је поступак набавке ради изградње постројења за прераду бунарске воде и уговор је закључен у новембру 2006. године. Општина Свилајнац је у априлу 2007. године израдила Студију изводљивости реконструкције изворишта „Перкићево“. За потребе реконструкције изворишта и доградње постројења за пречишћавање воде закључен је нови уговор са истим извођачем, а средства за финансирање пројекта у износу од 1.355 хиљада евра обезбедила је општина Свилајнац из кредита.

Забрана испоруке воде са изворишта „Перкићево“ била је на снази две године. У решењу санитарног инспектора којим се дозвољава поновна употреба изворишта констатује се да већ од септембра 2007. године долази до пада концентрације нитрата у бунарима који су прикључени на водоводну мрежу, што је био узрок уведене забране.

⁹⁰ Циљеви и активности дефинисани су у Стратегији развоја 2013-2018. године.

⁹¹ Као циљ активности која се суфинансира средствима из буџета Републике Србије наведено је прикључење 1920 становника на систем јавног водоснабдевања.



Радови на реконструкцији изворишта и доградњи постројења за пречишћавање воде заустављени су у току 2008. године због спора са извођачем радова и нису завршени.



Укупно исплаћени трошкови извођачима радова износе 97.673.773 динара.⁹²

Слика број 6: Испоручена опрема за извориште „Перкићево“⁹³

У периоду од 2007. до 2018. године општина Свилајнац је на име отплате кредита исплатила средства у укупном износу од 168.264.158 динара, од чега се на камате односи 24.258.883 динара (14,4% укупног износа).

Новим идејним решењем постројења за пречишћавање воде са изворишта „Перкићево“ процењена вредност средстава за завршетак започетих радова на изградњи постројења за пречишћавање износи 99.500 хиљада динара.

У периоду од 2015. до 2018. године од укупно 144 тестираних узорка воде за пиће са изворишта „Перкићево“ сви узорци су испуњавали прописане критеријуме физичко-хемијске исправности воде за пиће.

Младеновац

Према плану развоја водоводног и канализационог система за период 2016–2025. године Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, на подручју ГО Младеновац развој водоснабдевања планиран је кроз одржив развој постојећих изворишта (*реализацијом активности изградње бунара*) и изградњу и реконструкцију водовodne мреже.

У циљу унапређења водоснабдевања на територији ГО Младеновац у периоду од 2015. до 2018. године изграђено је 8.991 метара нове водовodne мреже и реконструисано је 3.775 метара постојеће водовodne мреже. У посматраном периоду није било повећања прикључености које се односи на прикључивање нових насеља, а као резултат реализованих улагања на јавни водовод је прикључено 169 нових домаћинстава, што представља раст прикључености од 1,9% у односу на 2015. годину.

У посматраном периоду изграђена су два нова бунара за снабдевање водом за пиће. На основу резултата анализа контроле исправности воде за пиће у јавном водоводу којим управља ЈКП „Младеновац“ у контролама исправности спроведеним 2018. години учешће броја контрола са физичко-хемијском неисправношћу смањено је за 4,7% у односу на 2015. годину. Анализом достављених резултата није било могуће утврдити у којој мери је настала промена резултат извршених улагања у водоснабдевање, односно није било могуће утврдити какав је утицај имала изградња бунара на исправност воде за пиће посматрано кроз однос броја неисправних узорка у односу на укупан број контрола.

⁹² Износ се односи на суму исплаћених средстава, без ревалоризације износа.

⁹³ Фотографисано уз сагласност КЈП „Морава“, приликом обиласка локације дана 28. 8. 2019. године.



Пожега

Општина Пожега се водом за пиће снабдева са регионалног водоводног система „Рзав“. Овим извориштем управља ЈП за водоснабдевање „Рзав“ Ариље које снабдева водом за пиће пет локалних самоуправа Златиборског и Моравичког округа. Поред општине Пожега из овог система водом за пиће снабдева се и становништво града Чачка и општина Ариље, Лучани и Горњи Милановац, а на општину Пожега односи се око 15% укупно испоручене количине воде. Уговором о удруживању средстава за изградњу бране и акумулације „Ариље – профил Сврачково“ који су 2009. године закључили Републичка дирекција за воде, ЈП за водоснабдевање „Рзав“ и корисници водоводног система⁹⁴ уредили су међусобне обавезе у вези са изградњом бране и акумулације. Уговором је утврђено да радове у износу од 91,05% финансира Република Србија, Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства, Републичка дирекција за воде, док преостали износ финансирају јединице локалне самоуправе корисници система. Планирани рок завршетка пројекта је 2025. година, а на крају 2018. године физичка и финансијска реализација пројекта износила је 24,39%. Обавеза учешћа општине Пожега у финансирању одређена је у висини од 1,36% од укупног износа средстава за изградњу бране и акумулације.⁹⁵ У периоду од 2015. до 2018. године из буџета Републике Србије за ову намену издвојена су средства у износу од 1.207.805.056 динара, од чега се на сразмерни део који се односи на општину Пожега односи 181.170.758 динара.⁹⁶ У истом периоду, ради измиривања својих обавеза у вези са финансирањем радова на изградњи бране и акумулације, општина Пожега је за ову намену из буџета издвојила средства у износу од 16.729.699 динара.⁹⁷

Поред реализације обавеза у вези са изградњом бране и акумулације „Ариље – профил Сврачково“ најзначајније активности у вези са водоснабдевањем односиле су се на изградњу водоводне мреже и успостављање система даљинског надзора над резервоарима. Реализоване активности у вези са изградњом водоводне мреже односе се на радове у циљу изградње нове или доградње постојеће водоводне мреже у насељеним местима ради прикључења становништва на јавну водоводну мрежу којом се дистрибуира вода из система „Рзав“. У посматраном периоду створени су услови за прикључење на водоводну мрежу у четири насељена места у којима је након завршетка изградње на водоводну мрежу прикључено 165 домаћинстава. У овим насељеним местима прикљученост становништва на јавну водоводну мрежу којом се дистрибуира вода из система „Рзав“ износи 38%, колики је и остварен ефекат повећања прикључености домаћинстава у овим насељима. Заједно са повећањем прикључености које је последица доградње постојеће водоводне мреже у односу на укупан број домаћинства у посматраном периоду прикљученост је повећана за 2,5%.

У финансирању изградње и доградње водоводне мреже у периоду од 2015. до 2018. године грађани су сопственим средствима учествовали са 40%. У 2018. години у односу на планиране радове на доградњи водоводне мреже у десет насељених места реализовани су радови само у једном. Као разлог за одустајање од радова наведене су нередовне уплате грађана у складу са преузетом обавезом суфинансирања.

Општина Пожега није имала улагања у циљу унапређења квалитета, односно исправности воде за пиће. Подаци о исправности воде за пиће указују да је у периоду од 2015. до 2018. године дошло до пораста учешћа броја контрола у којима је утврђена неисправност за 5%. Промена се углавном односи на повећани број микробиолошке неисправности у градском насељу.

⁹⁴ Уговорне стране су Република Србија, Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства, Републичка дирекција за воде, Општина Ариље, Општина Пожега, Општина Лучани Град Чачак, Општина Горњи Милановац и ЈП за водоснабдевање „Рзав“ Ариље.

⁹⁵ Процент је усклађен са капацитетом изворишта који користи општина Пожега.

⁹⁶ Сразмерни део улагања из буџета Републике Србије од 15% који се односи на удео општине Пожега у коришћењу капацитета акумулације Рзав – Сврачково.

⁹⁷ Пренос средства извршен је у складу са достављеним захтевима и обрачунима ЈП за водоснабдевање „Рзав“ Ариље.



ЗАКЉУЧАК 2: Успостављени систем контроле и извештавања о исправности воде за пиће не обезбеђује да се контрола планира и спроводи у свим јавним водоводима у прописаном обиму нити довољно информација грађанима о квалитету и здравственој исправности воде за пиће

Циљ је био да утврдимо у којој мери је адекватан успостављени систем контроле и извештавања о исправности воде за пиће, односно да ли се контрола исправности воде за пиће спроводи у складу са прописаним обимом и врстом контрола и да ли извештавање о резултатима контрола доприноси бољој информисаности и управљању квалитетом воде за пиће.

Иако је стална контрола квалитета исправности воде за пиће у надлежности јавног комуналног предузећа које обавља послове снабдевања водом за пиће, обавезне контроле исправности воде за пиће које спровode надлежни институти/заводи за јавно здравље по утврђеној динамици и врстама анализа имају за циљ да потврде да су мере које јавна комунална предузећа предузимају адекватне и да доприносе одржавању исправности воде за пиће, као и да квалитет воде за пиће одговара прописаним критеријумима.

Друштвена брига за јавно здравље на нивоу јединице локалне самоуправе обухвата мере за обезбеђивање и спровођење активности у областима деловања јавног здравља, у оквиру посебних програма из области јавног здравља, од интереса за становништво на територији јединице локалне самоуправе, међу којима и обезбеђивање услова за снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће.

Законом о комуналним делатностима прописана је обавеза обавештавања корисника комуналних услуга о сметњама и прекидима у пружању услуга.

Јавно снабдевање водом за пиће подлеже санитарном надзору, а заводи за јавно здравље су у обавези да сарађују и размењују информације о здрављу становништва са јединицама локалне самоуправе на територији за коју су основани.

Праћење фактора ризика у животној средини који угрожавају здравље представљају једну од програмских активности коју спровode институти и заводи за јавно здравље а које се финансирају из средстава буџета Републике Србије преко Министарства здравља. Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије, дужан је да, у складу са законом, стави на увид јавности обрађене збирне податке о исправности воде за пиће, према прописаној методологији.

Истраживали смо на који начин и у којој мери је обезбеђено спровођење обавезних контрола исправности воде за пиће из јавних водовода, да ли је позната и како се прати исправност воде за пиће коју користи становништво које нема приступ јавном водоводу, како се размењују подаци о исправности воде за пиће и на који начин је обезбеђена информисаност грађана о квалитету воде за пиће.

Закључак смо донели на основу следећих налаза:

- 2.1. Планирање, финансирање и праћење спровођења обавезних контрола исправности воде за пиће није успостављено на прописани начин;
- 2.2. Реализовани обим контрола исправности воде за пиће из јавног водовода мањи је од прописаног, а исправност воде за пиће се не прати у свим јавним водоводима;
- 2.3. Садржај и начин размене података о исправности и квалитету воде за пиће није адекватан.

Овакво стање указује на ризик да се исправност воде за пиће не контролише редовно и да корисници нису упознати са квалитетом воде која им се јавним водоводом дистрибуира. Због тога што није прописана јединствена методологија за прикупљање података и извештавање о исправности воде за пиће постоји ризик да извештаји не садрже потпуне и/или упоредиве податке, што ствара ризик од непотпуног информисања и извештавања о исправности воде за пиће и њеном утицају на здравље.



Налаз 2.1: Планирање, финансирање и праћење спровођења обавезних контрола исправности воде за пиће није успостављено на прописани начин

Обезбеђивање услова за снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће је део друштвене бриге за јавно здравље на нивоу јединице локалне самоуправе. Друштвена брига за јавно здравље на нивоу јединице локалне самоуправе обухвата мере за обезбеђивање и спровођење активности у областима деловања јавног здравља, у оквиру посебних програма из области јавног здравља, од интереса за становништво на њеној територији. Спровођење јавног здравља у области животне средине и здравља становништва обухвата и праћење и контролу квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процену утицаја њеног загађења на здравље становништва.

Планирање, финансирање и праћење спровођења обавезних контрола исправности воде за пиће није успостављено на прописани начин, зато што:

- јединице локалне самоуправе и градска општина - субјекти ревизије нису преузеле обавезу планирања и не прате да ли се обавезне контроле исправности воде за пиће спроводе у прописаном обиму;
- подзаконски акт којим се ближе уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља још увек није донет;
- финансирање трошкова обавезних анализа исправности воде за пиће врши се углавном из средстава јавног комуналног предузећа остварених наплатом услуга, а цене услуге обавезних анализа исправности воде за пиће за исту врсту анализа међусобно се разликују и до 85%.

2.1.1. Планирање и праћење реализације обавезних контрола исправности воде за пиће

Јединице локалне самоуправе су у обавези да оснују савет за здравље.⁹⁸ У складу са одредбама члана 15. Закона о јавном здрављу савет за здравље надлежан је и за праћење спровођења донетих планова јавног здравља кроз посебне програме из области јавног здравља.⁹⁹ План јавног здравља предлаже савет за здравље, а усваја га Скупштина јединице локалне самоуправе. Посебни програми из области јавног здравља односе се и на контролу здравствене исправности воде за пиће.

Законом о јавном здрављу дата су овлашћења за прописивање ближих услове за спровођење јавног здравља у области животне средине и здравља становништва, услова и обавеза за деловање у области јавног здравља, и поступак надзора у области јавног здравља. За прописивање ближих услова за обављање послова јавног здравља и ближих услова и обавеза за деловање у области јавног здравља одређен је рок од дванаест месеци од дана ступања на снагу Закона о јавном здрављу.¹⁰⁰

Министар здравља је 2018. године формирао радну групу за израду подзаконског акта којим се ближе уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља. Под условима и обавезама за деловање из јавног здравља, између осталог, подразумева се и уређење финансирања, извештавања и координације у систему јавног здравља.

Активности на доношењу подзаконског акта којим се ближе уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља су још увек у току.

⁹⁸ Савет за здравље се формира одлуком Скупштине јединице локалне самоуправе у складу са одредбама члана 42. Закона о правима пацијената („Службени гласник РС“, бр. 45/13).

⁹⁹ Један од послова из области деловања јавног здравља који у оквиру локалне самоуправе обавља савет за здравље јесте доношење предлога плана јавног здравља на локалном нивоу и праћење његовог спровођења кроз посебне програме из области јавног здравља.

¹⁰⁰ Закон о јавном здрављу („Службени гласник РС“, бр. 15/16) објављен је 25. фебруара 2016. године а његове одредбе ступиле су на снагу 4. марта 2016. године.



У периоду од ступања на снагу Закона о јавном здрављу у марту 2016. године до краја 2018. године ниједна од јединица локалне самоуправе и градска општина - субјеката ревизије није донела план јавног здравља за своју територију нити посебне програме који се односе на здравствену исправност воде за пиће.

Табела број 16: Преглед активности на изради предлога и доношења плана јавног здравља

Субјект ревизије	Формиран савет за здравље	Израђен предлог Плана јавног здравља	Донет план јавног здравља
Град Зрењанин	ДА	НЕ	НЕ
Град Сомбор	ДА	ДА	НЕ ¹⁰¹
Општина Свилајнац	ДА	НЕ	НЕ
Општина Пожега	ДА	НЕ	НЕ
ГО Младеновац	/ ¹⁰²	НЕ	НЕ ¹⁰³

Савет за здравље града Зрењанина основан је 2013. године. Пословником о раду Савета којим се уређује начин рада нису утврђене обавезе и начин доношења одлука у вези са припремом предлога плана јавног здравља. Савет за здравље отпочео је рад на припреми предлога Плана јавног здравља за период 2019-2026. године који је још увек у изради.¹⁰⁴ Град Зрењанин није на други начин уредио или спроводио планирање контроле исправности воде за пиће из јавног водовода и јавних водних објеката на својој територији.

Град Сомбор је образовао Савет за здравље 2016. године као стално радно тело Градског већа. Савет за здравље припремио је и доставио скупштини града на усвајање Предлог плана јавног здравља града Сомбора 21. децембра 2018. године. Скупштина града Сомбора је План јавног здравља града Сомбора за период 2018-2025. године донела у фебруару 2019. године.

Планом јавног здравља града Сомбора за период 2018–2025. године обухваћен је програм мониторинга воде за пиће у образовно-васпитним установама. Градска управа Сомбор је и у претходном периоду планирала, уговарала и финансирала контролу исправности воде за пиће у образовно-васпитним установама на територији града.

Програмом контроле исправности воде за пиће није обухваћена контрола исправности воде за пиће из јавне водоводне мреже на територији града Сомбора.

Као образложење разлога због којих није донет програм контроле исправности воде за пиће из јавног водовода Савет за здравље града Сомбора навео је непостојање, односно кашњење у доношењу одговарајућих подзаконских аката који ближе уређују ову област.

Савет за здравље града Сомбора је након доношења Правилника о ближим условима за спровођење јавног здравља у области животне средине и здравља становништва,¹⁰⁵ у сарадњи са Заводом за јавно здравље Сомбор започео процес израде посебног програма праћења и контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће и процене њеног утицаја на здравље становништва. Завод за јавно здравље Сомбор је 3. септембра 2019. године доставио Градској управи Нацрт Програма – доступност и здравствена исправност воде за пиће на територији града Сомбора.

Савет за здравље општине Свилајнац образован је 2013. године као посебно радно тело општине Свилајнац. Пословник о раду савета за здравље донет је 2014. године и није допуњен обавезама које предвиђа Закон о јавном здрављу донет 2016. године. Савет за здравље општине Свилајнац није израдио предлог плана јавног здравља, нити је општина Свилајнац на други

¹⁰¹ План јавног здравља упућен је на разматрање у новембру 2018. године, али једонет у фебруару 2019. године.

¹⁰² За доношење плана јавног здравља који се односи на територију ГО Младеновац надлежан је Савет за здравље Града Београда.

¹⁰³ Провером података о предузетим активностима савета за здравље Града Београда потврђено је да Град Београд није до краја 2018. године донео план јавног здравља у складу са одредбама чл. 14. и 22. Закона о јавном здрављу.

¹⁰⁴ У моменту спровођења ревизије није био одређен датум до ког ће предлог бити довршен и предат Скупштини Града на усвајање.

¹⁰⁵ „Службени гласник РС“, бр. 34/19.



начин планирала контроле исправности воде за пиће из јавног водовода и јавних водних објеката на својој територији.

Скупштина општине Пожега основала је Савет за здравље 2013. године. Пословник о раду савета којим су утврђене и надлежности из области јавног здравља донет је у марту 2018. године. Савет за здравље није израдио предлог Плана јавног здравља нити су предлагани посебни програми који се односе на контролу исправности воде за пиће на територији општине Пожега.¹⁰⁶ Општина Пожега није на други начин планирала контроле исправности воде за пиће из јавног водовода и јавних водних објеката на својој територији.

Статутом града Београда, ГО Младеновац као и другим градским општинама у саставу града Београда, није дата надлежност за обављање послова у области јавног здравља. На основу информација и података достављених од стране Секретаријата за здравство града Београда, Скупштина града Београда није до краја 2018. године донела план јавног здравља који се односи на територију ГО Младеновац. Изменама и допунама Статута града Београда¹⁰⁷ предвиђено је да градска општина образује савет за здравље градске општине, доноси план јавног здравља за територију градске општине и обезбеђује средства за финансирање односно суфинансирање посебних програма из области јавног здравља. У складу са овим изменама градске општине су у обавези да своје надлежности из области здравља утврде изменама статута.¹⁰⁸

ГО Младеновац је у периоду од 2015. до 2018. године планирала, уговарала и финансирала контролу исправности воде за пиће из јавних чесми.

Препорука број 8 Препоручује се Министру здравља да предузме мере у циљу интензивирања активности на доношењу подзаконског акта којим се ближе уређују услови и обавезе за деловање у области јавног здравља, међу којима и питања финансирања, извештавања и координације у систему јавног здравља.

Препорука број 9 Препоручује се одговорним лицима града Зрењанина, општине Пожега, општине Свилајнац и ГО Младеновац да предузму мере у циљу доношења плана јавног здравља и посебних програма који се односе на контролу здравствене исправности воде за пиће.

Препорука број 10 Препоручује се одговорним лицима града Сомбора да предузму мере у циљу доношења посебних програма који се односе на контролу здравствене исправности воде за пиће.

2.1.2. Уговарање и финансирање обавезних контрола исправности воде за пиће

Законом о здравственој заштити и Законом о јавном здрављу прописана је обавеза јединица локалне самоуправе да обезбеђује средства за остваривање друштвене бриге за здравље у буџету јединице локалне самоуправе. Такође, прописано је да јединице локалне самоуправе финансирају посебне програме из области јавног здравља за своју територију,¹⁰⁹ као и да се за остваривање друштвене бриге за здравље на нивоу јединице локалне самоуправе закључују уговори са надлежним органом јединице локалне самоуправе.

¹⁰⁶ У годишњем извештају о раду савета за здравље за 2018. годину предложено је формирање тима за израду средњорочне стратегије јавног здравља општине Пожега.

¹⁰⁷ Одредбе члана 17. Статута Града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10 и 23/13, „Службени гласник РС“, бр. 7/16 - одлука УС и „Службени лист града Београда“, бр. 60/19).

¹⁰⁸ Рок за доношење измена статута градских општина истиче 25. септембра 2019. године.

¹⁰⁹ Одредбе члана 14. и 22. Закона о јавном здрављу.



Табела број 17: Преглед начина уговарања и извора финансирања контрола исправности воде за пиће из јавног водовода

Субјект ревизије	Наручилац услуге	Врста поступка	Извори финансирања обавезних контрола исправности воде за пиће	
			Приходи ЈКП од услуга	Буџет
Град Зрењанин	ЈКП	/	57%	43%
Град Сомбор	ЈКП/Град	/	95%	5%
Општина Свилајнац	ЈКП	ЈН ¹¹⁰	100%	/
Општина Пожега	ЈКП	ЈН	100%	/
ГО Младеновац	ЈКП/ГО	/	87%	13%

Контроле исправности воде за пиће из јавног водовода се спроводе на основу уговора које закључује јавно комунално предузеће са надлежним институтом, односно заводом за јавно здравље.

Контрола исправности воде из јавног водовода и јавних бунара на територији града Зрењанина врши се на основу уговора који ЈКП „Водовод и канализација“ Зрењанин закључује непосредно са Заводом за јавно здравље Зрењанин¹¹¹ и Институтом за јавно здравље Војводине¹¹². Средства за финансирање обавезних контрола исправности воде за пиће планирају се програмом пословања из средстава ЈКП „Водовод и канализација“ Зрењанин остварених наплатом услуга водоснабдевања и одржавања јавних водних објеката (јавних бунара). У периоду од 2015. до 2018. године град Зрењанин је из средстава буџета града исплатио 21.038 хиљада динара на име текућих субвенција за плаћање обавеза у вези са спровођењем обавезних контрола исправности воде за пиће из јавног водовода, што је 43% укупних расхода ЈКП „Водовод и канализација“ Зрењанин по овом основу у истом периоду. Контрола исправности воде за пиће из еко-чесми врши се на захтев месних заједница у којима су еко-чесме изграђене.

Анализе исправности воде за пиће из јавних водовода и јавних водних објеката на територији града Сомбора спроводи Завод за јавно здравље Сомбор. Анализе се спроводе на основу уговора које закључују ЈКП „Водоканал“ и ЈКП Бездан, а којим се уређује број и учесталост контроле исправности воде за пиће, као и цена услуге. Уговор се закључује без претходно спроведеног поступка јавне набавке у складу са чланом 7, тачка 1, став 1 Закона о јавним набавкама.¹¹³ Средства за спровођење обавезних контрола исправности воде за пиће планирају се и обезбеђују програмима пословања ЈКП „Водоканал“ и ЈКП Бездан из остварених текућих прихода предузећа. Завод за јавно здравље Сомбор вршио је анализе за период 2015–2018. године на основу Уговора са градом Сомбором о контроли и праћењу стања (мониторинга) животне средине који обухвата и праћење квалитета воде за пиће. На основу овог уговора вршене су периодичне контроле (Б обим) и праћење квалитета воде за пиће кроз вршење основних контрола (А обим) у образовно-васпитним установама.¹¹⁴

На територији општине Свилајнац анализе исправности воде за пиће из јавног водовода и јавних водних објеката спроводи Завод за јавно здравље Туприја. Анализе се спроводе на основу уговора који у поступку јавне набавке закључује ЈКП „Морава“, а којим се уређује врста и број контрола као и цена појединачних анализа. Средства за финансирање трошкова обавезних

¹¹⁰ Поступак јавне набавке.

¹¹¹ За спровођење основних анализа хигијенске исправности воде за пиће (А обим).

¹¹² За спровођење периодичних анализа хигијенске исправности воде за пиће (Б обим).

¹¹³ Набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

¹¹⁴ Уговором је обухваћено пет основних школа и десет средњих школа и факултета у градском насељу и четрнаест основних школа у осталим насељеним местима града Сомбора.

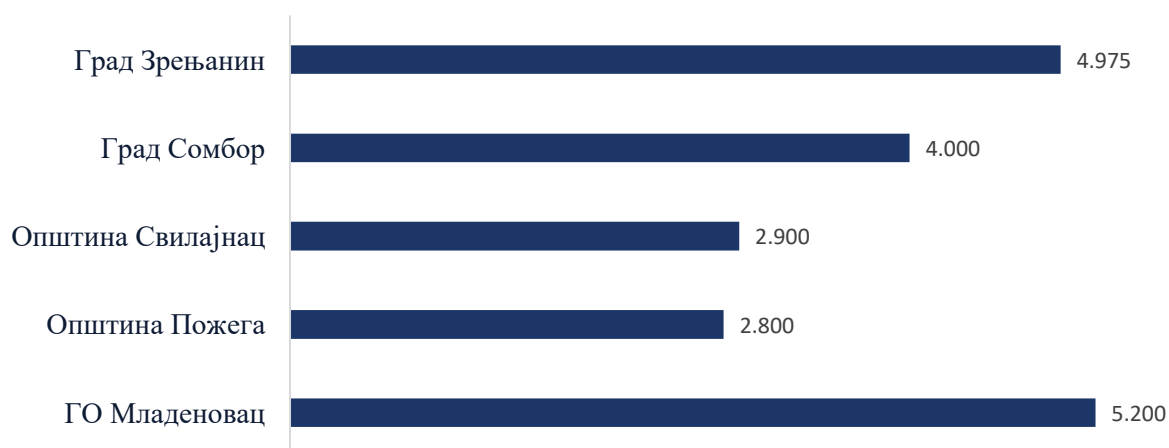


контрола исправности планирају се програмом пословања из средстава ЈКП „Морава“ остварених наплатом услуга.

Анализе исправности воде за пиће из јавног водовода на територији општине Пожега спроводи Завод за јавно здравље Ужице. Контроле исправности воде из јавног водовода врше се на основу уговора који у поступку јавне набавке закључује ЈКП „Наш дом“¹¹⁵ и којим се уређује врста и број контрола као и цена појединачних анализа. Средства за финансирање трошкова обавезних контрола исправности воде за пиће планирају се програмом пословања из средстава ЈКП „Наш дом“ остварених наплатом услуга.

Контроле исправности воде из јавног водовода на територији ГО Младеновац врше се на основу уговора који ЈКП „Младеновац“ закључује са Градским заводом за јавно здравље Београд. Уговором је утврђена врста и број прегледа, мерна места и цена услуге. Средства за финансирање трошкова обавезних контрола исправности воде за пиће планирају се програмом пословања из средстава јавног предузећа остварених наплатом услуга.

Цене по којој се пружају услуге контроле исправности воде за пиће утврђене су закљученим уговорима о пружању услуга.



Графикон број 5: Преглед односа цена услуга обавезне основне контроле исправности воде за пиће (А обим)¹¹⁶

Финансирање трошкова обавезних анализа исправности воде за пиће врши се углавном из средстава јавног комуналног предузећа остварених наплатом услуга, а цене услуге обавезних анализа исправности воде за пиће за исту врсту анализа међусобно се разликују и до 85%.

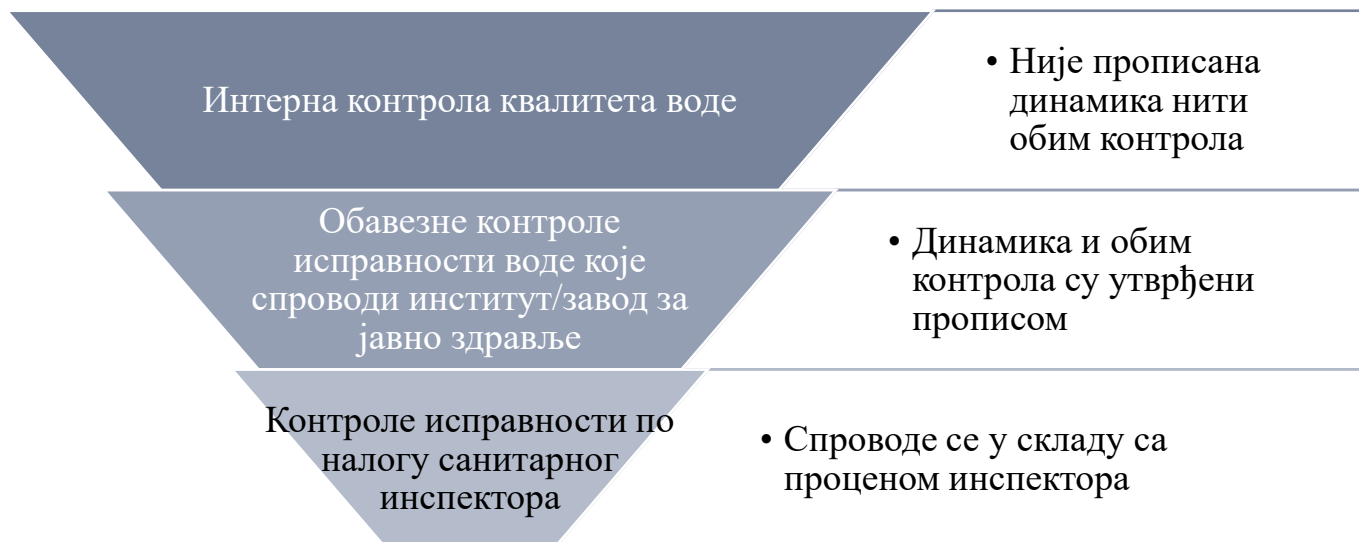
¹¹⁵ У 2017. и 2018. години поступак уговарања спроводило је Тело за централизоване набавке општине Пожега.

¹¹⁶ Подаци о ценама преузети су из уговора и фактура који се односе на услуге пружене у 2018. години.



Налаз 2.2: Реализовани обим контрола исправности воде за пиће мањи је од прописаног, а исправност воде за пиће се не прати у свим јавним водоводима

Редовне контроле исправности воде за пиће дају податке о томе да ли се обезбеђује прописани квалитет воде за пиће коју користи становништво. Такође, резултати контрола пружају информације о месту и врсти одступања и дају податке неопходне за предузимање корективних мера у циљу постизања прописаног квалитета. Поред овога, резултати контрола могу се користити за спровођење анализа приликом планирања и доношења одлука у вези са унапређењем водоснабдевања.



Слика број 7: Нивои контроле исправности воде за пиће из јавног водовода

Обавезне контроле исправности воде из водовода за јавно снабдевање становништва водом за пиће утврђују се систематским вршењем основних и периодичних прегледа у једнаким размацима у току месеца, односно године зависно од броја еквивалентних становника.¹¹⁷ Правилником о хигијенској исправности воде за пиће је одређено да се приликом сваког прегледа воде из водовода узорци воде узимају:

- 1) из сваког изворишта - ако су изворишта директно везана на водоводну мрежу, или из сабирног вода, односно из резервоара сирове воде - ако су повезана у један систем;
- 2) из резервоара воде за пиће;
- 3) из водоводне мреже, а број тачака се одређује зависно од броја еквивалентних становника.

У циљу одређивања да ли постоје одступања у броју реализованих редовних контрола исправности од прописаног броја контрола у складу са Правилником о хигијенској исправности воде за пиће спровели смо анализу извршених обавезних контрола исправности воде за пиће у периоду од 2015. до 2018. године. Анализу смо спровели за све јавне водоводе¹¹⁸ на територијама посматраних јединица локалне самоуправе и градске општине - субјеката ревизије.

За потребе анализе извршили смо одређивање броја независних водоводних система и њихово разврставање према броју еквивалент становника (у даљем тексту: ЕС¹¹⁹) ради одређивања потребног броја редовних контрола.

Прерачун смо вршили коришћењем следећих формула, зависно од расположивог податка:

¹¹⁷ Одредбе члана 5. Правилника о хигијенској исправности воде за пиће.

¹¹⁸ Водоводни системи из којих се снабдева преко 50 становника.

¹¹⁹ Еквивалент становник одговара потрошњи од 1501 по становнику дневно и користи се као параметар на основу кога се одређује величина водоводног система ради утврђивања динамике и обима обавезних контрола, у складу са одредбама Правилника о хигијенској исправности воде за пиће.



- 1) Број ЕС = Капацитет изворишта $\left(\frac{l}{s}\right) * 86400 \frac{s}{дан} : 150l \frac{становник}{дан}$
- 2) Број ЕС = Захваћена количина воде (m^3) : $0,15m^3 \frac{становник}{дан} : 365$

Ради утврђивања да ли је обезбеђен потребан број контрола на годишњем нивоу, у складу са одређеном динамиком, поређење је вршено за сваки засебан водоводни систем, а у оквиру њега за свако од прописаних места узорковања (извориште, резервоар и водоводна мрежа).

Табела број 18: Преглед укупног броја јавних водовода¹²⁰ и броја јавних водовода у којима су исправност воде за пиће контролисали институти/заводи за јавно здравље, према броју ЕС

Субјект ревизије	Број засебних јавних водовода				Од тога контролисано	
	Мање од 5.000 ЕС	Између 10.001 и 50.000 ЕС	Између 50.001 и 100.000 ЕС	Свега	Број	Учешће
Град Зрењанин	19	/	1	20	20	100%
Град Сомбор	14	/	1	15	15	100%
Општина Свилајнац	2	1	/	3	3	100%
Општина Пожега	21	1	/	22	1	<5%
ГО Младеновац	3	1	/	4	1	25%
Свега:	59	3	2	64	40	62%

Реализовани обим контрола исправности воде за пиће мањи је од прописаног, а исправност воде за пиће се не прати у свим јавним водоводима, зато што:

- обавезне контроле исправности нису вршене у јавним водоводима којима не управљају јавна комунална предузећа,
- постоје значајна одступања у спроведеном броју контрола у односу на прописани број периодичних контрола воде (Б обим) на изворишту,
- редовне контроле исправности воде за пиће из водоводне мреже нису вршене у прописаном обиму у два јавна водовода,
- постоје значајна одступања и разлике по питању контрола исправности воде за пиће из резервоара.

2.2.1. Редовност мерења квалитета воде на извориштима

Контрола исправности сирове воде (вода на изворишту пре пречишћавања и хлорисања) је од значаја за управљање поступком пречишћавања, па је стога неопходно редовним контролним мерењима пратити њене параметре у циљу ефикасног и ефективног управљања квалитетом воде за пиће.

Правилником о хигијенској исправности воде за пиће прописане су врсте, број и динамика обавезних мерења исправности воде за пиће из сваког изворишта - ако су изворишта директно везана на водоводну мрежу, или из сабирног вода, односно из резервоара сирове воде - ако су повезана у један систем.

Код разматраних јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије пречишћавање воде за пиће врши се на укупно четири изворишта, и то на територијама града Сомбора и општине Свилајнац.¹²¹ На осталим извориштима не врши се пречишћавање воде за пиће нити се врши контрола исправности сирове воде, већ се за контролу исправности воде на изворишту контрола спроводи након извршеног хлорисања.

¹²⁰ Детаљнији подаци о јавним водоводима дати су у оквиру налаза 1.2.1. *Доступност јавног водоснабдевања.*

¹²¹ Општина Пожега преузима већ пречишћену и хлорисану воду са регионалног система за водоснабдевања „Рзав“, док се у системима јавног водовода Града Зрењанина и ГО Младеновац не врши пречишћавање воде.



Табела број 19: Преглед прописаног броја обавезних основних и периодичних прегледа воде, на годишњем нивоу

Број ЕС	Мање од 5.000	Између 10.001 и 50.000	Између 50.001 и 100.000
Основни преглед (А обим)	11	35	70
Периодични преглед (Б обим)	1	1	2
Свега прегледа:	12	36	72

Код свих јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије извршили смо поређење прописаног и реализованог броја контрола исправности воде за пиће на изворишту у оквиру редовног мониторинга исправности воде за пиће.

На подручјима општине Пожега и ГО Младеновац на извориштима из којих се захвата вода ради снабдевања водом за пиће из јавних водовода којима не управљају јавна комунална предузећа не врше се контроле исправности воде.

Основне контроле исправности воде на изворишту којима управља јавно комунално предузеће које су јединице локалне самоуправе и градска општина - субјекти ревизије основале за послове јавног снабдевања водом за пиће вршене су уз незнатна одступања од прописаног обима, али постоје значајнија одступања у вршењу периодичних контрола (Б обим).

Табела број 20: Преглед односа прописаног и реализованог броја периодичних контрола воде (Б обим) на извориштима којима управљају јавна комунална предузећа:

Субјект ревизије	Прописани број контрола на годишњем нивоу ¹²²	Реализовани број контрола			
		2015	2016	2017	2018
Град Зрењанин	21	3	21	0	21
Град Сомбор	15	3	2	2	2
Општина Свилајнац	3	2	1	0	0
ГО Младеновац	13	8	8	8	8

Периодична контрола исправности воде за пиће (Б обим) из јавног водовода на територији града Зрењанина није вршена у 2017. години, док су у 2015. години контроле вршене на три од укупно 20 изворишта, односно 14% од прописаног броја контрола.

На територији града Сомбора периодична контрола исправности воде за пиће није редовно вршена у укупно седам водовода док је њихово управљање било у надлежности месних заједница. Преузимањем надлежности за управљање над овим водоводима од стране јавних комуналних предузећа успостављена је редовна контрола у прописаном обиму.

Периодична контрола воде из изворишта која се користе за јавно водоснабдевање на територији општине Свилајнац није вршена у 2017. и 2018. години, док је у 2015. и 2016. години контрола вршена у мањем обиму од прописаног.

Периодична контрола воде у периоду од 2015. до 2018. године из изворишта која се користе за јавно водоснабдевање на територији ГО Младеновац вршена је на четири од укупно 13 изворишта, односно 62% од прописаног броја контрола.

2.2.2. Редовност мерења контроле исправности воде за пиће у резервоарима

Правилником о хигијенској исправности воде за пиће прописано је да се приликом сваке контроле исправности воде за пиће обавезно контролише и исправност воде за пиће из резервоара.¹²³

¹²² Правилником је одређен број периодичних контрола на годишњем нивоу (контроле проширеног - Б обима). У поступку анализе разматрани су подаци о контролама који одговарају прописаној динамици и укупном броју изворишта, у складу са Правилником о хигијенској исправности воде за пиће.

¹²³ Одредбе члана 5. став 2. Правилника о хигијенској исправности воде за пиће.



Ради оцене редовности мерења и процене њеног утицаја на оцену исправности воде за пиће извршено је поређење реализованог и прописаног броја контроле квалитета исправности воде за пиће из резервоара у оквиру редовних контрола.

Табела број 21: Преглед односа прописаног и реализованог броја контроле воде у резервоарима¹²⁴

Субјект ревизије	Укупан број резервоара	Број контрола према ЕС	Прописани број контрола ¹²⁵	Реализовани број контрола				Обим реализације
				2015	2016	2017	2018	
1	2	3	4=2*3	5	6	7	8	9=4: Σ(5-8)
Град Сомбор	2	72	156	156	156	156	156	100%
Општина Свилајнац	5	12	132	0	0	1	1	1,5%
Општина Пожега	48	36	1728	174	183	259	301	13%
ГО Младеновац	8	36	288	96	96	96	110	35%

У вези са обавезом контроле исправности воде за пиће из резервоара приликом сваке контроле исправности воде за пиће, уочене су значајне разлике у примени Правилника о хигијенској исправности воде за пиће у пракси приликом уговарања и спровођења контроле исправности воде за пиће из резервоара. Разлике су значајније у водоводним системима који имају већи број резервоара у водоводној мрежи.

ЈКП „Младеновац“ није уговорила контролу воде за пиће из свих резервоара. Такође, контрола је реализована у мањем обиму јер је контрола воде за пиће из резервоара уговорена у мањем обиму и у односу на прописану динамику од три пута месечно.

Контрола исправности воде за пиће из резервоара у систему јавног водовода из кога се снабдева општина Пожега врши се на основу уговора којим је утврђен само укупан број анализа. Приликом реализације уговора, у једном мерењу контролисано је највише до 10 од укупно 48 резервоара, а уместо три пута месечно контрола исправности воде за пиће се до 2017. године вршила два пута месечно. Након успостављања прописане динамике мерења настављено је са мањим обухватом контрола у погледу броја резервоара који се контролишу.

КЈП „Морава“ која обавља послове јавног снабдевања водом за пиће на територији општине Свилајнац није уговором дефинисала број узорка према местима узорковања. У периоду од 2015. до 2018. године контрола исправности воде за пиће из резервоара вршена је само два пута. Као разлог одступања у контроли исправности воде за пиће из резервоара КЈП „Морава“ и Завод за јавно здравље Ћуприја навели су да не постоје адекватне техничке могућности за узимање узорка воде из резервоара.¹²⁶

Према подацима о спроведеним контролама воде за пиће из резервоара које је вршио Завод за јавно здравље Сомбор, јавна комунална предузећа која обављају послове јавног снабдевања водом за пиће на територији града Сомбора обезбедила су вршење потребног броја анализа воде за пиће из резервоара.

¹²⁴ У систему јавног водоснабдевања на територији Града Зрењанина нема резервоара. Контрола исправности воде за пиће врши се на изворишту након хлорисања, а пре уласка воде у водоводну мрежу.

¹²⁵ Прописани број контрола на годишњем нивоу, одређен је по формули: број резервоара * прописани број контрола у систему водоснабдевања на годишњем нивоу, према броју ЕС.

¹²⁶ Извориште „Перкићево“ и резервоар „Баћица“ су директно повезани потисним водом и чине један систем, из тог разлога се узима један узорак сирове воде на изворишту и шест узорка из мреже система Свилајнац, како би се повећао обухват контроле водоводне мреже. Из осталих резервоара узорци нису узимани из техничких разлога, с обзиром да на њима не постоје адекватна тачећа места.



Одредбе Правилника о хигијенској исправности воде за пиће не праве разлику између резервоара пречишћене воде (након третмана) пре уласка у водоводну мрежу, од оних који су распоређени дуж водоводне мреже у циљу одржавања протока и притиска воде у водоводној мрежи.¹²⁷

У вези са начином на који се, приликом вршења послова санитарног надзора, разматра испуњеност прописаног обима исправности воде за пиће из резервоара, Министарство здравља дало је објашњење да се, у случајевима када после збирног резервоара чисте воде постоји више резервоара, узорковање воде из водоводне мреже врши углавном после резервоара. Такође, указано је да се потребан број мерења утврђује на основу анализе опасности и утврђеног мониторинга интерне контроле, као и да се узорци воде из резервоара углавном узимају као корективна мера уколико је утврђено неспровођење предложених мера.

Илустративни пример за нередовну контролу исправности воде за пиће из резервоара

Узорковање ради оцене исправности воде за пиће из јавног водовода у сеоским насељима општине Пожега врши се углавном из резервоара воде за пиће. ЈКП „Наш дом“ који управља јавним водоводом нема интерну лабораторију којом би спроводио интерне контроле исправности воде за пиће.

Завод за јавно здравље Ужице спровео је у периоду од 2015. до 2018. године укупно 30 контрола исправности воде за пиће у насељеном месту Горња Добриња и 45 контрола исправности воде за пиће у насељеном месту Сврачково. Од укупног броја четири узорка (5%) се односи на узорке са водоводне мреже, а остатак на узорке воде из резервоара. 69% од укупног броја извршених контрола, односно 18 узорака из резервоара у Горњој Добрињи и 31 узорак воде из резервоара у Сврачкову показали су одступање од прописаних критеријума хигијенске исправности воде за пиће.

Мере које је у извештајима о оцени исправности узорка предлагао Завод за јавно здравље Ужице нису спроведене. У 2018. години резултати свих узорака воде за пиће из Горње Добриње и сви узорци узети након априла 2018. године из резервоара у Сврачкову показивали су хигијенску неисправност.

2.2.3. Редовност контроле исправности воде за пиће из водоводне мреже

Правилником о хигијенској исправности воде за пиће дефинисано је да се под водоводном мрежом сматра систем цеви за одвод воде од каптаже или уређаја за пречишћавање до резервоара и од резервоара до потрошача воде за пиће¹²⁸. Број тачака на којима се врши редовна контролу исправности воде за пиће на водоводној мрежи зависи од броја ЕС.

Табела број 22: Преглед прописаног броја узорака из водоводне мреже приликом обавезних основних и периодичних прегледа воде за пиће

Број ЕС	Мање од 10.000	Између 10.001 и 50.000	Између 50.001 и 100.000
Број тачака на мрежи	2	5	7

Контрола исправности воде за пиће у водоводној мрежи нису вршене у прописаном обиму у два јавна водовода којима управљају јавна комунална предузећа које су јединице локалне самоуправе и градска општина - субјекти ревизије основале за послове јавног снабдевања водом за пиће.

¹²⁷ У складу са одредбама Правилника о хигијенској исправности воде за пиће водоводна мрежа је систем цеви за одвод воде од каптаже или уређаја за пречишћавање воде до резервоара и од резервоара до потрошача воде за пиће.

¹²⁸ Хидранти и вентили сматрају су саставним деловима водоводне мреже.

Табела број 23: Преглед прописаног и реализованог броја контроле воде у водоводној мрежи¹²⁹

Назив субјекта	Прописани годишњи број контрола	Реализовани број контрола							
		2015		2016		2017		2018	
		Број	%	Број	%	Број	%	Број	%
<i>Централни начин снабдевања градских насеља</i>									
Град Зрењанин	504	640	127	549	109	503	100	508	101
Град Сомбор	504	557	111	556	110	561	111	568	113
Општина Свилајнац	180	216	120	215	119	216	120	213	118
Општина Пожега	180	222	123	212	118	224	124	213	118
ГО Младеновац	180	127	71	131	73	122	68	133	74
<i>Централни начин снабдевања сеоских насеља</i>									
Град Зрењанин	456	602	132	670	147	594	130	671	147
Град Сомбор	336	352	105	360	107	337	100	320 ¹³⁰	95
Општина Свилајнац	48	36	75	36	75	36	75	36	75

ЈКП „Водовод и канализација“ Зрењанин је обезбедило реализацију прописаног броја контрола исправности на водоводној мрежи. Све реализоване контроле односе се на основне контроле (А обим). Поред обавезних основних контрола једанпут годишње спроводи се и анализа концентрације арсена у води за пиће из свих водоводних мрежа. Број контрола на водоводној мрежи већи је од прописаног зато што се уместо контроле на изворишту контрола врши на водоводној мрежи (деталније описано у тачки 2.2.1 – Редовност мерења квалитета воде на извориштима).

На територији општине Свилајнац, у периоду од 2015. до 2018. године анализа воде из водоводне мреже која се снабдева са изворишта „Војска“ вршена је у мањем обиму од прописаног јер је приликом контроле узорковање вршено само на једном мерном месту у водоводној мрежи. Као образложење за мањи број извршених контрола исправности воде за пиће ЈКП „Морава“ је навела мали број становника који се снабдева из водоводног система. Периодичне анализе из водоводне мреже реализоване су у обиму од 10% у односу на прописани број контрола.

ЈКП „Младеновац“ је уговорило за 24% мањи број анализа на водоводној мрежи од броја прописаног Правилником о хигијенској исправности воде за пиће. Број реализованих контрола не одступа значајно од уговореног броја. Контрола исправности воде за пиће из водоводних мрежа чије управљање је у надлежности месних заједница није вршено.

Контрола исправности воде за пиће из водоводне мреже у јавним водоводима на територији града Сомбора вршена је редовно, без значајнијих одступања.

Контрола исправности воде за пиће из водоводне мреже јавног водовода којим управља ЈКП „Наш дом“ вршене су редовно и углавном у градском насељу Пожега. Контроле исправности из водоводне мреже на територији сеоских насеља вршене су ретко, у случајевима када из техничких разлога није било могуће вршити узорковање воде за пиће из резервоара. Све реализоване контроле односе се на основне контроле (А обим).

Одређивање мерних места за узорковање на водоводној мрежи и утицај на неисправност

Од укупно шест јавних комуналних предузећа која обављају послове снабдевања водом за пиће на територији посматраних јединица локалне самоуправе и градске општине - субјеката ревизије једно предузеће је уговором који је закључен са заводом за јавно здравље, поред броја и врсте анализа, одредило и места (локације) на којима ће се вршити узорковање.

¹²⁹ Приказани су подаци о броју основних контрола (А обим) само за јавне водоводе којима управља јавно комунално предузеће.

¹³⁰ Мањи број контрола у 2018. години је последица прикључења насељеног места Кљајићево на градску водоводну мрежу у 2017. години.



Код осталих предузећа мерна места се одређују непосредним договором између надлежног завода за јавно здравље и комуналног предузећа које обавља послове водоснабдевања.

Илустративни пример утицаја избора мерног места на резултате анализа:

ЈКП „Наш дом“ није уговором или на други начин одредио локације у градском насељу Пожега на којима се врши узорковање воде за пиће у оквиру обавезних контрола исправности воде за пиће.

Анализом места узорковања утврђено је да је у периоду од 2015. до 2018. године узорковање вршено на 26-38 различитих мерних места.

Број мерних места у угоститељским објектима у периоду од 2015. до 2018. године се смањивао, док се проценат неисправности узорака воде за пиће у овим објектима углавном повећавао.

Опис	2015	2016	2017	2018
<i>Мерна места у угоститељским објектима</i>				
Број мерних места	27	28	13	12
Учешће у укупном броју тестираних узорака	77%	76%	54%	53%
Учешће неисправних	6,5%	8%	13,4%	12,6%
<i>Остала мерна места</i>				
Број мерних места	10	10	13	14
Учешће у укупном броју тестираних узорака	33%	34%	46%	47%
Учешће неисправних	4,8%	0	6%	14,1%

Наведени пример, нарочито у 2016 и 2017. години илуструје да одлука о избору места узорковања може имати значајан утицај на укупну оцену исправности јавног водовода.

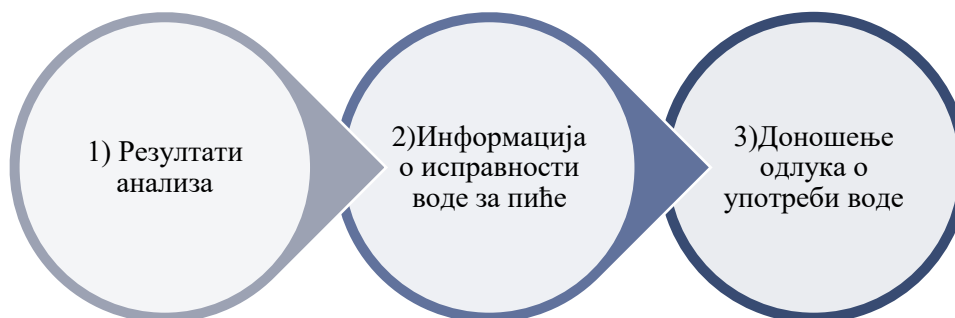
Због начина планирања и уговарања обавезних контрола исправности воде за пиће јединице локалне самоуправе и градска општина - субјекти ревизије не прате реализацију контрола исправности воде за пиће из јавног водовода према врсти и броју. На овај начин долази до вишегодишњих одступања у врсти и броју извршених контрола у односу на прописани обавезан обим редовних контрола према местима узорковања, као и према броју испитаних узорака.

Препорука број 11 Препоручује се одговорним лицима града Зрењанина, града Сомбора, општине Свилајнац, општине Пожега и ГО Младеновац да планом јавног здравља и/или посебним програмима исправности воде за пиће уреде број и врсту обавезних контрола исправности воде за пиће према местима узорковања.

Налаз 2.3: Садржај и начин размене података о исправности и квалитету воде за пиће није адекватан што ствара ризик од непотпуног информисања и извештавања о исправности воде за пиће и њеном утицају на здравље

Информација о исправности није истог значаја за све заинтересоване стране, тако да смо разматрајући ово питање испитивали следеће аспекте ефикасности система размене података и извештавања:

- информисаност јединице локалне самоуправе и градске општине - субјекта ревизије о битним променама у исправности које утичу на континуитет испоруке воде за пиће (прекиди у испоруци или настанак ограничења за употребу воде за пиће) и коришћења података у циљу доношења одлука;
- информисаност корисника о насталом ограничењу за употребу,
- општа доступност информација о квалитету воде за пиће.



Слика број 8: Утицај контрола исправности воде за пиће на доношење одлука о употреби воде

Садржај и начин размене података о исправности и квалитету воде за пиће није адекватан, зато што:

- једна јединица локалне самоуправе није обавештавана о увођењу забрана или ограничења испоруке воде за пиће из јавног водовода, а размена података о исправности и квалитету воде за пиће између вршиоца делатности, оснивача и корисника услуге је неформална,
- само једна од пет посматраних јединица локалне самоуправе и градска општина - субјекта ревизије је обавезала јавно комунално предузеће које обавља послове снабдевања водом за пиће да информисе кориснике о квалитету, односно утврђеној исправности воде за пиће,
- јединствена методологија за прикупљање, обраду података и извештавање о исправности воде за пиће није прописана,
- подаци о болестима повезаним са хемијском контаминацијом се не прате.

2.3.1. Информисање вршиоца делатности, оснивача и корисника услуга о исправности воде за пиће

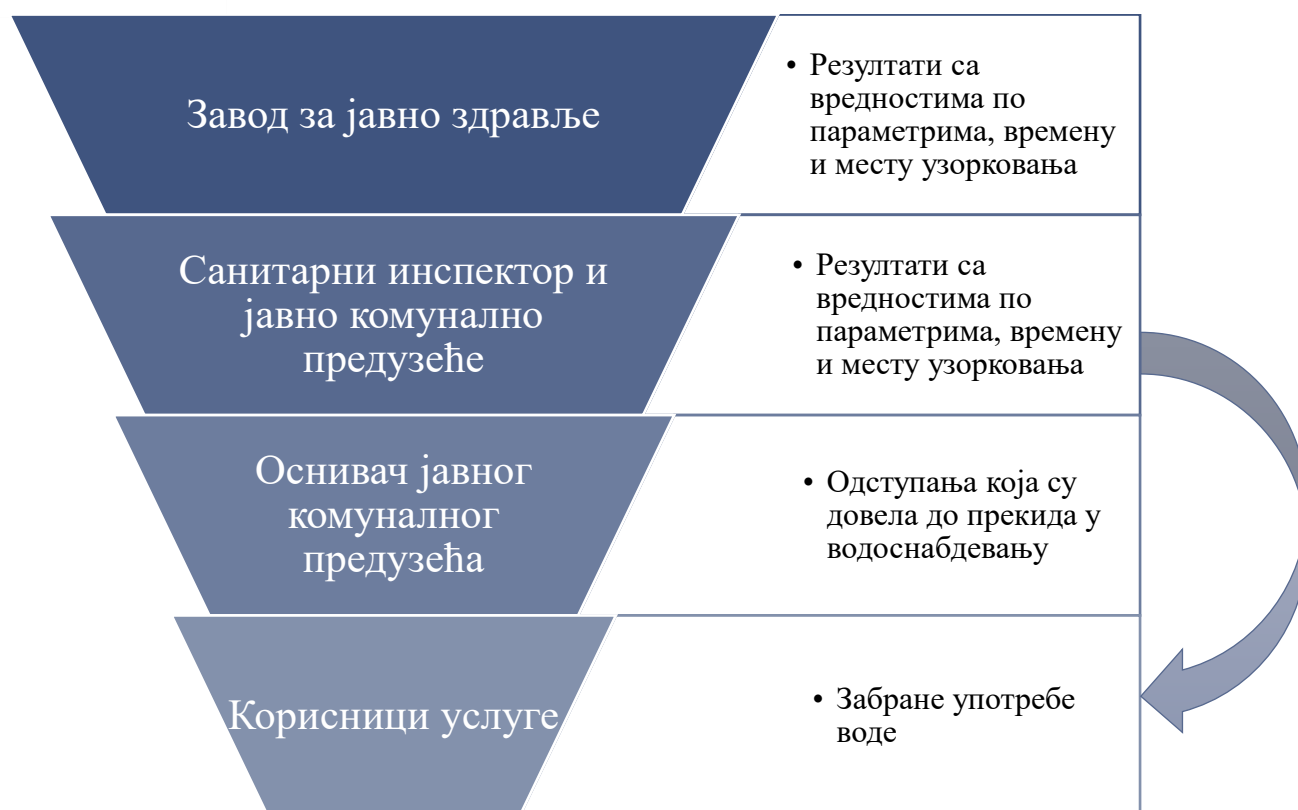
Законом о комуналним делатностима прописана је обавеза вршиоца комуналне делатности да у случају наступања непланираних или неочекиваних поремећаја или прекида о томе одмах обавести надлежни орган управе јединице локалне самоуправе и да истовремено предузме мере за отклањање узрока поремећаја. Такође, прописана је обавеза општинске односно градске управе да по пријему обавештења о непланираном прекиду испоруке, односно по утврђивању поремећаја или прекида у пружању комуналних услуга, одреди ред првенства и начин пружања услуга оним корисницима код којих би услед прекида настала опасност по живот и рад грађана или рад правних и физичких лица и утврди разлоге и евентуалну одговорност за поремећај, односно прекид вршења делатности.¹³¹ Обавезе у вези са обавештавањем и поступањем у случају прекида ближе су уређене одлукама о обављању комуналних делатности или другим актима којима се уређују права и обавезе вршиоца комуналне делатности и оснивача.

Институти и заводи за јавно здравље који врше обавезне контроле исправности воде за пиће резултате анализа достављају јавним комуналним предузећима у чијој надлежности је обављање комуналне делатности снабдевања становништва водом за пиће. Начин размене података о исправности воде за пиће између института/завода за јавно здравље и вршилаца

¹³¹ Одредбе члана 16. и 17. Закона о комуналним делатностима.



делатности јавног водоснабдевања није посебно прописан и регулисан је међусобно закљученим уговорима о контроли исправности воде за пиће.



Слика број 9: Шематски приказ тока информација о исправности воде за пиће са садржајем расположивих информација

Уговорима о спровођењу контрола исправности воде за пиће уговорени су различити рокови за достављање резултата анализа. Такође, начин размене података о резултатима контрола исправности се разликује и зависи од тога како је обавеза регулисана уговором, као и од самих резултата лабораторијских анализа. Осим достављања података вршиоцу делатности, заводи за јавно здравље податке о исправности воде за пиће, по правилу, достављају и санитарним инспекторима.

Табела број 24: Преглед уговорених рокова и начина размене података између завода за јавно здравље и ЈКП пружаоца услуга јавног снабдевања водом за пиће

Субјект ревизије	Рок за достављање резултата	Начин достављања резултата		Коме се све подаци достављају
		Уколико нема значајних одступања	Уколико постоје значајна одступања	
Град Зрењанин	7-15 дана	Редовном поштом		
Град Сомбор	Није одређен	Електронском поштом		Јавном комуналном предузећу и санитарном инспектору
Општина Свилајнац	Није одређен	Редовном поштом		
Општина Пожега	Једанпут месечно	Редовном поштом		
ГО Младеновац	8 дана	Редовном поштом		

Након пријема информације о насталом ограничењу у употреби воде због утврђене неисправности воде за пиће, јавна комунална предузећа су у обавези да:

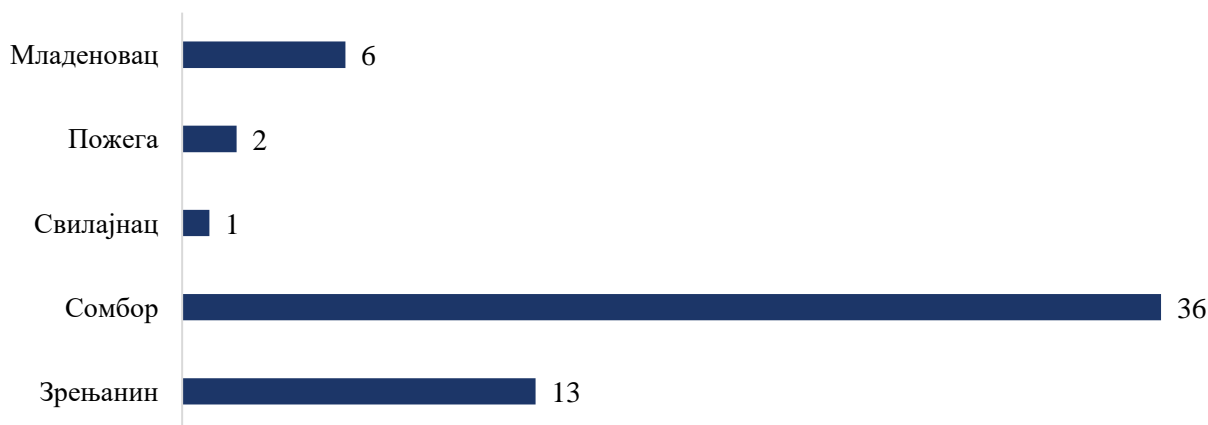
- предузму мере на отклањању узрока неисправности и



- обавесте оснивача, односно обавесте оснивача и кориснике услуга уколико је Одлуком о обављању делатности и обавезама предузећа утврђена таква обавеза.

Санитарни инспектор, на основу достављених резултата лабораторијских анализа и мишљења о исправности воде за пиће може наложити мере којима се уводи забрана испоруке или ограничење употребе воде, а по којој је јавно комунално предузеће дужно да поступи (*детаљније описано у оквиру тачке 3.1. – Забране због утврђене здравствене неисправности воде за пиће*).

Ради оцене ефикасности размене информација о исправности воде за пиће прикупили смо податке и анализирали поступке размене података о изреченим мерама ограничења или забране употребе и испоруке воде за пиће између комуналних предузећа која обављају послове снабдевања водом за пиће и јединице локалне самоуправе и градске општине - субјеката ревизије као њихових оснивача, односно корисника услуга.



Графикон број 6: Преглед број решења санитарног инспектора о ограничењима у испоруци или употреби воде за пиће издатих јавном комуналном предузећу

Размена података о исправности и квалитету воде за пиће између вршиоца делатности, оснивача и корисника услуге није потпуна, зато што:

- једна јединица локалне самоуправе није обавештавана о увођењу забрана, односноограничења испоруке воде за пиће из јавног водовода,
- и поред тога што се у случају значајних одступања хитно обавештавају комунално предузеће и санитарни инспектор, комуникација између вршиоца делатности и оснивача је неформална и није ближе уређена,
- само једна од пет посматраних јединица локалне самоуправе и градске општине - субјеката ревизије је обавезала јавно комунално предузеће које обавља послове снабдевања водом за пиће да информише кориснике о квалитету, односно утврђеној исправности воде за пиће.

Град Зрењанин у периоду од 2015. до 2018. године није добијао информације од јавног комуналног предузећа о настанку поремећаја у водоснабдевању проузрокованим утврђеном неисправношћу воде за пиће. У истом периоду санитарни инспектор је изрекао укупно 13 мера забране од којих се седам односи на забрану употребе воде за пиће из јавног водовода. Јавно комунално предузеће је предузимало наложене мере у циљу отклањања узрока неисправности, али ни у једном случају о изреченој мери санитарног инспектора и насталог поремећаја у водоснабдевању није обавестило надлежни орган града Зрењанина нити кориснике услуга.

Јавним комуналним предузећима која обављају послове снабдевања водом за пиће на територији града Сомбора нису у периоду од 2015. до 2018. године изрицане мере забране испоруке воде за пиће из јавног водовода. Решења санитарног инспектора односила су се на забрану употребе воде за пиће на одређеном мерном месту. Након изречене мере приступано је



спровођењу наложених мера, а о изреченој мери и отклањању неисправности нису посебно обавештаване надлежне службе града. У периоду када су јавним водоводима управљале месне заједнице, град је извештаван у склопу годишњег извештаја о раду, а уколико није било значајнијих активности подаци о водоснабдевању нису ни били део годишњег извештаја.

Општина Свилајнац се о настанку ограничења, односно поремећаја у водоснабдевању због утврђене неисправности воде за пиће обавештава усмено, као и достављањем општинској управи копије решења санитарног инспектора. У посматраном периоду на територији општине Свилајнац изречена је једна мера забране испоруке воде за пиће. О насталом ограничењу употребе воде месне канцеларије су обавештене телефонски, уз обавезу даљег обавештавања грађана. Није документовано на који начин је вршено обавештавање грађана о настанку, односно престанку поремећаја у водоснабдевању.

На територији општине Пожега у периоду од 2015. до 2018. године изречена је једна забрана испоруке воде за пиће, уз дозволу употребе воде за санитарно-техничке сврхе из јавног водовода којим не управља јавно комунално предузеће, као и једна забрана употребе воде за пиће са јавне чесме. Општина Пожега упозната је са изреченом мером забране коришћења воде из јавног водовода од стране санитарног инспектора. Није познато на који начин су о забрани употребе воде за пиће информисани корисници.

У посматраном периоду санитарни инспектор је ЈКП „Младеновац“ изрекао укупно шест мера забране испоруке воде за пиће. И поред изречених мера, на територији ГО Младеновац, није било прекида у водоснабдевању као последица утврђене неисправности воде за пиће. Због структуре водоводног система, у случајевима када се због утврђене неисправности воде за пиће ограничи испорука или употреба воде, ЈКП „Младеновац“ самостално предузима мере у циљу изоловања и искључења из дистрибутивног система дела мреже, а континуитет у дистрибуцији воде корисницима обезбеђује се повезивањем на део мреже у коме није утврђена неисправност. У случајевима када се неисправност односи на изворишта иста се искључују из система водоснабдевања до отклањања неисправности. О изреченим мерама забране и ограничења између ЈКП „Младеновац“ и ГО Младеновац постоји само усмена комуникација.

Подаци о радовима и предузетим мерама и активностима на извориштима, резервоарима и водоводној мрежи ради довођења у исправно стање доступни су на интернет страници ЈКП „Младеновац“.¹³²

У циљу боље информисаности корисника услуга о исправности воде за пиће Скупштина ГО Младеновац је у октобру 2016. године уредила обавезу информисања грађана о резултатима спроведених анализа исправности воде за пиће из јавног водовода. Информација о резултатима свих извршених анализа исправности воде од стране Градског завода за јавно здравље Београд јавно је доступна на месечном нивоу.¹³³ Иако је одлуком ГО Младеновац предвиђена обавеза информисања грађана о исправности воде за пиће из јавног водовода путем званичног сајта и на Facebook страници ГО Младеновац, у посматраном периоду није вршено информисање грађана на овај начин.

Недовољна уређеност обавеза и одговорности учесника, начин и ток размене информација о исправности и дозвољеној употреби воде ствара ризик од непотпуног или неблаговременог информисања корисника о исправности и квалитету воде за пиће.

Препорука број 12 Препоручује се одговорним лицима града Зрењанина, града Сомбора, општине Свилајнац, општине Пожега и ГО Младеновац да прецизније уреде начин комуникације са пружаоцима комуналне услуге и обезбеде благовремено и потпуно обавештавање корисника услуга у вези са прекидима и поремећајима у снабдевању због утврђене неисправности воде за пиће.

¹³² <https://www.jkpladenovac.co.rs/cyr/vesti>.

¹³³ Информација се објављује у форми табеларног прегледа резултата испитивања на интернет страници ЈКП „Младеновац“ (<https://www.jkpladenovac.co.rs/cyr/labaratorijski-nalazi>).



2.3.2. Коришћење података за праћење исправности воде за пиће и извештавање грађана

Законом о здравственој заштити прописано је да Република Србија као општи интерес у здравственој заштити обезбеђује систематско испитивање здравствене исправности воде за пиће.¹³⁴ Законом о јавном здрављу прописано је да Влада преко органа државне управе, између осталог, врши обезбеђивање услова за снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће, развој интегрисаног информационог система јавног здравља у Републици Србији, међусекторску сарадњу носилаца активности и учесника у систему јавног здравља.¹³⁵

Стратегијом јавног здравља у Републици Србији за период 2018-2026. године, између осталог, постављени су циљеви у вези са унапређењем снабдевања здравствено исправном водом за пиће и развојем информационог система јавног здравља. Министарство здравља надлежно је за праћење реализације Стратегије.¹³⁶

Законом о здравственој заштити прописано је да грађани имају право на информације које су потребне за очување здравља и стицање здравих животних навика, као и информације о штетним факторима животне средине, који могу имати негативне последице по здравље.¹³⁷ Обрађене збирне податке према прописаној методологији, завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије, дужан је да, у складу са законом, стави на увид јавности.¹³⁸

Прикупљање и обрада података о исправности воде за пиће

Министарство здравља у оквиру финансирања здравствене заштите од општег интереса и програмске здравствене заштите финансира програме праћења исправности воде за пиће и процене њеног утицаја на здравље. Ове активности се реализују као посебне програмске активности мреже института и завода за јавно здравље.¹³⁹ У вези са наведеним активностима Министарство здравља, као део општег интереса у здравству, финансира послове праћења и анализе исправности воде за пиће, као дела активности у оквиру *Праћења фактора ризика у животној средини који угрожавају здравље кроз евидентирање, прикупљање и анализу података о факторима ризика из животне средине који угрожавају здравље, са предлогом мера и покретањем заједнице за решавањем ових проблема.*

Сви институти и заводи за јавно здравље и ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“, између осталог, спроводе следеће активности:

- 1) евидентирање, прикупљање и формирање база података о здравственој исправности воде за пиће;
- 2) евидентирање, прикупљање и анализу података од значаја за спречавање и сузбијање заразних болести (у области хигијене);

¹³⁴ Одредбе члана 18. Закона о здравственој заштити ("Сл. гласник РС", бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 - др. закон и 105/17 - др. закон) – закон стављен ван снаге 10.04.2019. године и одредбе члана 17. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 25/19).

¹³⁵ Одредбе члана 13. Закона о јавном здрављу.

¹³⁶ Циљеви 4.2.1, 4.2.3 и 4.6.2. Стратегије јавног здравља за период 2018-2026. године. Стратегија је ступила на снагу 8. августа 2018. године.

¹³⁷ Одредбе члана 41. став 1. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 72/2009 - др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - др. закон, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 - др. закон и 105/2017 - др. Закон).

¹³⁸ Одредбе члана 20. Правилника о обрасцима и садржају образаца за вођење здравствене документације, евиденција, извештаја, регистара и електронског медицинског досијеа ("Сл. гласник РС", бр. 109/2016 и 20/2019).

¹³⁹ У оквиру групе за јавно здравље обављају се послови прикупљања и обраду информација о параметрима исправности јавног водоснабдевања, а одсек за програмску здравствену заштиту задужен је за праћење спровођења пројеката и програма, као и ефеката и резултата програма и пројеката из области програмске здравствене заштите и праћење спровођења, ефеката и резултата националних стратегија и програма (опис надлежности доступан је и на званичној интернет страници Министарства здравља – <https://www.zdravlje.gov.rs/tekst/333194/sector-za-javno-zdravlje-i-programsku-zdravstvenu-zastitu.php>)



- 3) израду шестомесечног извештаја о резултатима контроле микробиолошке и физичко хемијске исправности воде за пиће из централних водоводних система;
- 4) израду годишњег извештаја о здравственој исправности воде за пиће централних водоводних система и
- 5) израду годишњег извештаја о раду на спречавању и сузбијању заразних болести (у области хигијене) на територији Републике Србије.

Очекивани краткорочни ефекти спровођења програма су обезбеђивање релевантних података и анализа о факторима ризика из животне средине који у Републици Србији, као основе за обављање процене ризика по здравље и давање предлога мера за очување здравственог стања становништва, али и животне средине, и обезбеђење примене савремених доктринарних и стручних ставова. Дугорочни очекивани ефекти ових активности су: континуирано унапређење здравственог стања становништва уз боље планирање активности и приоритета према општим и специфичним карактеристикама и боље планирање алокације ресурса. Један од циљева је и транспарентност података и њихова анализа као боља основа за доношење одлука и информисаност становништва и свих осталих заинтересованих лица.¹⁴⁰

Институти и заводи за јавно здравље овлашћени су за спровођење обавезних контрола исправности воде за пиће и процену њеног утицаја на здравље. На основу извршених контрола институти и заводи за јавно здравље формирају електронске базе података о здравственој исправности воде за пиће. Ови подаци се периодично и по захтеву достављају ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ ради праћења стања и израде периодичних и годишњих извештаја који садрже податке о исправности воде за пиће.

У складу са повереним активностима ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ прикупља податке о исправности воде за пиће од надлежних института и завода за јавно здравље, формира базе података и саставља извештаје којима извештава министарство здравља и грађане о исправности воде за пиће.

Прикупљање података за потребе састављања Извештаја о заразним болестима у Републици Србији врши се у складу са Стручно методолошким упутством за спровођење Уредбе о здравственој заштити становништва од заразних болести који је у фебруару 2017. године донео ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“, са упутством за попуњавање табела која се достављају.

Прикупљање података за потребе састављања извештаја о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката спроводи се без прописане методологије којом би био ближе уређен начин исказивања података који се достављају. Подаци се достављају попуњавањем припремљених табела за унос података, а додатна објашњења у вези са потребним подацима дају се на захтев обрађивача.

ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“, на основу прикупљених података од института и завода за јавно здравље, у својим базама располаже подацима о броју контролисаних узорака воде за пиће на месечном и годишњем нивоу, броју неисправних узорака у односу на број контролисаних као и узроцима неисправности који су изражени квалитативно и квантитативно (врста узрочника неисправности, број, проценат итд.). База података не садржи податке из свих института и завода за јавно здравље који се односе на:

- број анализа (укупно и неисправних) према месту узимања узорака (извориште, резервоар или водоводна мрежа),
- број узорака за које је оцењено да нису безбедни за употребу воде за пиће.

¹⁴⁰ Презузето из описа очекиваних циљева и ефеката финансиране програмске активности.



У свом одговору ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ навео је да база података о исправности воде за пиће коју води према програму од Општег интереса где се евидентира, прати, статистички обрађује, анализира и приказује здравствена исправност воде за пиће на шестомесечном и годишњем нивоу није условљена местом узорковања већ укупним бројем узетих узорака са својом крајњом оценом исправности воде у односу на микробиолошке и физичко-хемијске критеријуме, као и најчешћим узрочником неисправности.

Упоредним прегледом података садржаних у извештајима у којима се износе подаци о исправности воде за пиће уочено је да постоје разлике у исказаним подацима.

Табела број 25: Преглед разлика у подацима исказаним у годишњим извештајима

Опис	Извештај о здравственој исправности воде за пиће	Извештај о заразним болестима
Број водовода – централни начин снабдевања градских насеља	154	180
Број испитиваних узорака на физичко-хемијску исправност	62.737	59.219
Број испитиваних узорака на микробиолошку исправност	63.689	60.102

Постоје разлике у исказаним подацима за јавне водоводе градских насеља које се односе на број водовода и број испитиваних узорака воде.¹⁴¹

Разлике у исказаним подацима настају због различитог поступању института и завода за јавно здравље приликом достављања података, разлика у издвајању и обради података за различите извештаје, као и ограничених могућности провере тачности достављених података, што увећава ризик да није обезбеђена потпуност и/или упоредивост исказаних података у извештајима.

Илустративни пример различитог поступања завода за јавно здравље приликом извештавања о исправности воде за пиће

Методологијом и упутством је прописана обавеза достављања података о централном начину снабдевања сеоских насеља која подразумева достављање података о броју села, броју водовода, власништву над водоводом, као и броју испитиваних узорака и резултатима лабораторијских анализа. Такође, постоји обавеза достављања података и о броју водовода који представљају централни начин снабдевања водом за пиће градских насеља.

1) Градски завод за јавно здравље Београд је приликом извештавања о исправности воде за пиће за територију ГО Младеновац у оквиру централног начина снабдевања водом за пиће градских насеља известио о свим испитиваним узорцима који се односе на градско али и на остала насеља која се снабдевају из исте водоводне мреже.

2) Градски завод за јавно здравље Београд је приликом извештавања о централном начину снабдевања сеоских насеља доставио податке који се односе на микроводоводе основних школа који не представљају централни начин снабдевања сеоских насеља.

1) Завод за јавно здравље Ужице је приликом извештавања о исправности воде за пиће за територију општине Пожега у оквиру централног начина снабдевања водом за пиће градских насеља известио само о испитиваним узорцима који се односе на градско насеље, иако се снабдевање водом сеоских насеља врши из исте водоводне мреже.

2) Завод за јавно здравље Ужице је известио о постојању пет водовода иако се подаци о броју испитиваних узорака и резултатима лабораторијских анализа односе само на већ поменути јединствени водовод градског и сеоских насеља.

¹⁴¹ Због разлика у начину прикупљања података исказани број водовода градских насеља различит је за 12 од укупно 24 области (50%), при чему се укупан број водовода градских насеља разликује за 26, док се исказани број испитиваних узорака разликује за преко 3.400.



Институционални оквир за прикупљање података о исправности воде за пиће је дефинисан, али јединствена методологија за прикупљање, обрада података и извештавање о исправности воде за пиће није прописана.

Због тога што није прописана јединствена методологија за прикупљање података и извештавање о исправности воде за пиће постоји ризик да ивештаји не садрже потпуне и/или упоредиве податке.

Препорука број 13 Препоручује се одговорним лицима Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ да утврде јединствену методологију прикупљања података о исправности воде за пиће којом ће се дефинисати потребан обим и садржај података који се прикупљају и размењују, и на тај начин омогућити ефикасно управљање прикупљеним подацима и њихова анализа у циљу коришћења за извештавање и доношење одлука у вези са водом за пиће.

Здравствени аспект воде за пиће

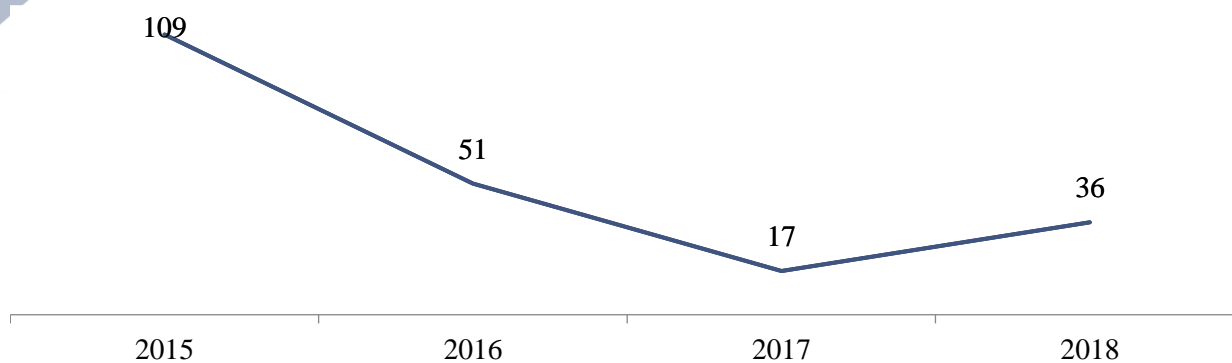
Процена безбедности употребе воде за пиће и могућег утицаја неисправности воде за пиће по здравље људи спроводи се у институтима/заводима за јавно здравље приликом оцене исправности појединачних узорака воде за пиће (*деталније описано у тачки 3.1. - Одређивање здравствене исправности воде за пиће*).

Извештај о здравственој исправности воде за пиће централних водоводних система у Републици Србији садржи податке о броју и учешћу резултата анализа са микробиолошким и физичко-хемијским одступањима у односу на Правилник о хигијенској исправности воде за пиће. У вези са проценом здравственог аспекта квалитета воде за пиће, Извештај садржи коментаре и збирне податке који се односе на јавне водоводе градских насеља. С тим у вези наведени су и најчешћи узроци утврђених бактериолошких и физичко-хемијских неисправности. Ови подаци нису доведени у везу са утврђеним микробиолошким и физичко-хемијским неисправностима на нивоу јавног водовода градског насеља. Извештај не садржи податке о броју и учешћу анализираних узорака код којих је утврђено одступање које се односи на безбедност употребе воде за пиће.¹⁴²

Оцена здравственог аспекта квалитета воде за пиће се не исказује на нивоу водовода, због чега подаци из извештаја не указују у којим водоводима су изражене неисправности које имају већи хигијенско-епидемиолошки значај и које могу имати утицаја на здравље.

Праћење утицаја неисправности на здравље исказује се кроз број регистрованих хидричних епидемија које су последице коришћења микробиолошки неисправне воде за пиће, док се подаци о болестима повезаним са хемијском контаминацијом не прате.

¹⁴² У Извештају о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2018. годину наведено је следеће: „Известан број водовода припада групи микробиолошки неисправних и групи високо ризичних водовода због повећаног броја аеробних мезофилних бактерија које имају мањи хигијенско-епидемиолошки значај, док су се у групи исправних водовода нашли водоводи са присуством патогених бактерија у мање од 5% испитиваних узорака.“ – Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Извештај о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2018. годину, стр. 28.



Графикон број 7: Преглед броја оболелих у хидричним епидемијама у периоду од 2015. до 2018. године

Према подацима о броју регистрованих хидричних епидемија у периоду од 2015. до 2018. године било је 5 хидричних епидемија¹⁴³. Осим у 2015. години када су регистроване две епидемије у осталим годинама регистрована је по једна епидемија повезана за коришћењем микробиолошки неисправне воде за пиће која није пореклом из јавног водовода.

Министарство здравља податке о исправности воде за пиће прати и преко јавно доступног Извештаја о спровођењу програма заштите становништва од заразних болести.¹⁴⁴ У овом извештају такође су садржани подаци о броју водовода, као и подаци о исправности воде за пиће као део надзора над водоснабдевањем. У овом извештају приказана су сва одступања у односу на параметре исправности прописане Правилником о хигијенској исправности воде за пиће, без осврта на процену безбедности употребе воде за пиће.

Јавно доступни извештаји о исправности воде за пиће садрже значајан обим података о хигијенској исправности воде за пиће. Вода за пиће која не испуњава прописане услове здравствене исправности носи ризик по здравље становништва од водом преносивих болести.

Подаци о болестима повезаним са хемијском контаминацијом воде за пиће се не прате¹⁴⁵.

¹⁴³ Извор: Извештаји о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији - Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ за период од 2015. до 2018. године.

¹⁴⁴ Програм се спроводи у складу са Уредбом о здравственој заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС“, бр. 22/16).

¹⁴⁵ У Извештају о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2018. годину наведено је следеће: „Већина узрочника физичко-хемијске неисправности утиче на органолептичка својства воде а нема утицаја на здравље, док неки узрочници неисправности припадају групи токсичних и канцерогених материја и имају утицаја на здравље. Подаци о болестима повезаним са хемијском контаминацијом се не прате“ – Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Извештај о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2018. годину, стр. 27.



ЗАКЉУЧАК 3: Није обезбеђено једнако поступање приликом оцене исправности узорака воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима ради предузимања мера ограничења у употреби воде, а са дужином трајања ограничења повећава се и ризик од коришћења воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране

Циљ је био да утврдимо које мере се предузимају у циљу праћења и надзора над исправношћу воде за пиће и да ли је успостављен систем довољно ефикасан у заштити становништва од употребе неисправне воде из јавног водовода.

Законом о водама прописано је да вода за пиће мора испуњавати услове у погледу здравствене исправности.¹⁴⁶ Законом о безбедности хране прописано је да министар надлежан за послове здравља, уз сагласност министра за пољопривреду, шумарство и водопривреду, ближе прописује здравствену исправност воде за пиће.¹⁴⁷ Инспекцијски надзор који се односи на здравствену исправност воде за пиће и службене контроле у области безбедности воде за пиће која се потрошачима испоручује путем јавног водоводног система спроводи министарство надлежно за послове здравља преко надлежне санитарне инспекције.¹⁴⁸

Санитарни инспектор је, између осталог, овлашћен да предузме мере којима се забрањује испорука воде за пиће, употреба воде за пиће, као и забрана испоруке воде за пиће уз дозволу испоруке воде која се употребљава за санитарно-хигијенске потребе¹⁴⁹.

Обезбеђивање услова за обављање комуналних делатности обухвата предузимање мера за континуирано вршење комуналних делатности у циљу обезбеђења животних потреба физичких и правних лица. У случају настанка дужег прекида у снабдевању водом за пиће постоји потреба да се становништву обезбеди вода за пиће из алтернативних извора.

Истраживали смо у којој мери утврђене неисправности утичу на прекиде и поремећаје у снабдевању водом за пиће, колико је трајање мера забране и на који начин је обезбеђено снабдевање становништва водом за пиће за време трајања забране.

Закључак смо донели на основу следећих налаза:

- 3.1. Извештаји о оцени исправности узорака воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима не садрже увек и стручно мишљење о могућности коришћења воде за пиће;
- 3.2. Дужина трајања забране употребе воде за пиће утиче да трошкови снабдевања водом за пиће из алтернативних извора и умањени приходи могу бити значајни и истовремено увећава ризик од употребе воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране.

Уочена пракса неједнаког поступања завода за јавно здравље у претходном периоду указује на ризик да извештаји о извршеном испитивању исправности воде за пиће који се достављају санитарном инспектору и у будућем периоду неће садржати стручно мишљење о могућности коришћења воде за пиће. Дужина трајања забране неповољно утиче на коришћење алтернативних извора снабдевања водом за пиће чиме се повећава и ризик од употребе воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране.

¹⁴⁶ Одредбе члана 75. Закона о водама.

¹⁴⁷ Одредбе члана 26. Закона о безбедности хране („Службени гласник РС“, бр. 41/09).

¹⁴⁸ Одредбе члана 196. став 3. Закона о водама и одредбе члана 12. Закона о безбедности хране.

¹⁴⁹ Одредбе члана 200. и 203. Закона о водама.



Налаз 3.1: Извештаји о оцени исправности узорака воде за пиће који се достављају санитарним инспекторима не садрже увек и стручно мишљење о могућности коришћења воде за пиће

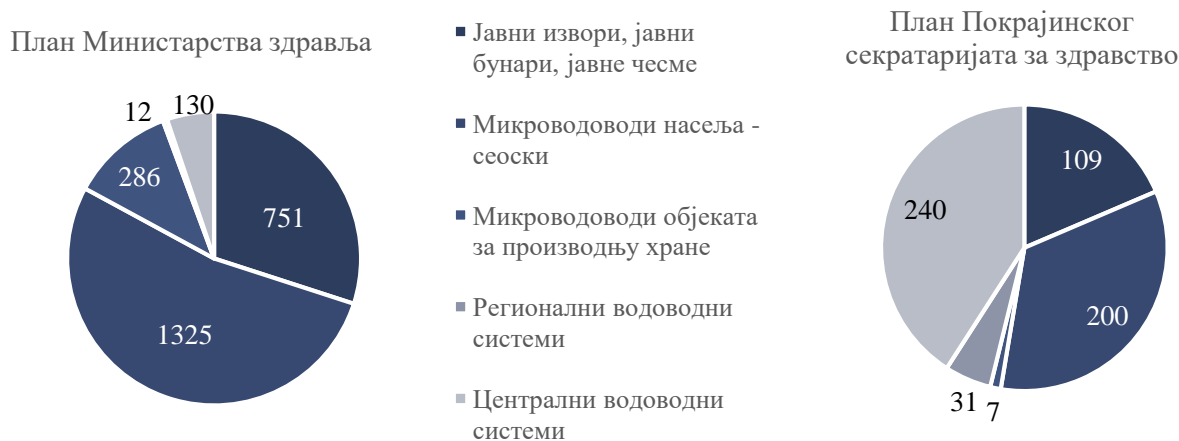
Инспекцијски надзор који се односи на здравствену исправност воде за пиће врши министарство надлежно за послове здравља преко санитарног инспектора. Санитарни надзор остварује се инспекцијском контролом општих и посебних санитарно-хигијенских и техничких услова објеката и просторија у којима се обавља делатност јавног снабдевања становништва водом за пиће, постројења, уређаја и опреме, запослених лица која подлежу санитарном надзору и обавезним здравственим прегледима, спровођења НАССР система и предузимања корективних мера, забране пушења, вођења евиденција (о производњи, сервисирању и поправци опреме, лабораторијској контроли узорака воде за пиће у складу са прописом) и одржавања зона санитарне заштите изворишта. АП Војводини поверено је вршење санитарног надзора здравствене исправности воде за пиће на територији аутономне покрајине.¹⁵⁰

Планирање санитарног надзора објеката за водоснабдевање

Послови санитарног надзора су послови од општег интереса и имају за циљ заштиту здравља становништва. Јавно снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће представља једну од четири приоритетне области у санитарном надзору.¹⁵¹

У поступку спровођења надзора у објектима за водоснабдевање и одлучивања о мерама забране испоруке или употребе воде за пиће, санитарни инспектори поступају у складу са законом, упутствима садржаним у Водичу добре праксе у области санитарног надзора¹⁵² и Инструкцијом о организовању послова и начину рада санитарне инспекције у поступку контроле здравствене исправности воде за пиће.¹⁵³

План редовних инспекцијских контрола саставља се на основу броја објеката, узимајући у обзир степен епидемиолошког ризика и расположиве ресурсе.



Графикон број 8: Преглед објеката за водоснабдевање по врстама исказаних објеката у плановима надзора

Не постоји јединствени информациони систем санитарног надзора. Подаци о броју надзираних субјеката ажурирају се на нивоу одељења за санитарни надзор периодично у току године, на основу сазнања са терена, односно прегледа броја уписа и података које води Агенција за привредне регистре. За територију АП Војводине у Покрајинском секретаријату за здравство од 2012. године користи се јединствена електронска евиденција надзираних објеката. Обзиром на одвојеност евиденција постоје и разлике у исказивању објеката по врстама, што је

¹⁵⁰ Одредбе члана 196. став 5. Закона о водама.

¹⁵¹ Годишњи извештај о раду одсека за санитарну инспекцију за 2018. годину, страна 5.

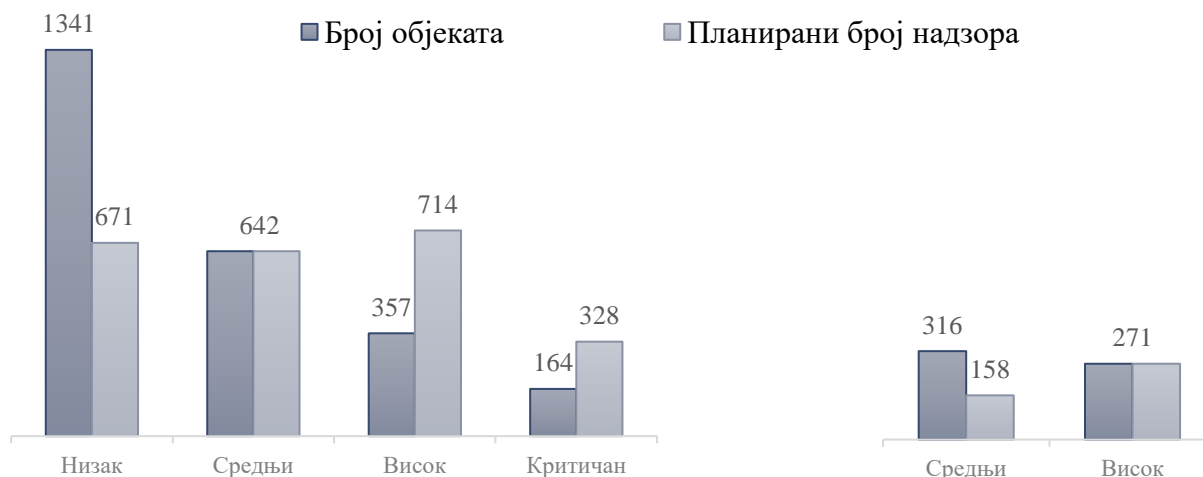
¹⁵² Министарство здравља Републике Србије – Сектор за инспекцијски надзор, 2005. година.

¹⁵³ Министарство здравља Републике Србије, број 530-01-63/2013-10 од 26.12.2013. године.



најуочљивије код централних водоводних система којих према исказаним подацима има за 84% више на територији АП Војводине.

Сви објекти водоснабдевања који подлежу санитарном надзору, у складу са Упутством за процену ризика надзираних објеката¹⁵⁴ подељени су према ризику који имају у односу на природу, обим и тежину штетних последица које могу имати.



Графикон број 9: Преглед елемената годишњег плана надзора у 2018. години у Министарству здравља (лево) и Покрајинском секретаријату за здравство (десно)

У укупно планираним контролама објеката за водоснабдевање заступљеност теренских контрола у плану Министарства здравља је 58%, док је у Покрајинском секретаријату за здравство планирано учешће теренских контрола 70%.¹⁵⁵

Забране због изостанка контроле исправности воде за пиће

Санитарни инспектор у оквиру редовне контроле санитарног надзора коју спроводи над објектима водоснабдевања утврђује и да ли постоји доказ о извршеној контроли исправности воде за пиће.¹⁵⁶ Као резултат утврђеног стања у спроведеном надзору санитарни инспектори су у периоду од 2015. до 2018. године изrekli укупно 126 мера забране испоруке воде за пиће због недостатка доказа о извршеној контроли воде за пиће, односно недостатка доказа да је контрола извршена у потребном обиму.

¹⁵⁴ Министарство здравља – Сектор за инспекцијске послове, Упутство за процену ризика надзираних објеката, 13.9.2016. године. Упутством су предвиђене следеће категорије ризика: 1) незнатан, 2) низак ризик, 3) средњи ризик, 4) висок ризик и 5) критичан ризик. У оквиру сваке од група објеката може постојати категоризација у све степене ризика.

¹⁵⁵ Министар здравља је у децембру 2018. години донео Правилник о посебним елементима процене ризика, посебним критеријумима за процену ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора из делокруга санитарне инспекције („Службени гласник РС“, бр. 94/18) чија примена почиње 1. јануара 2019. године.

¹⁵⁶ Контролне листе за спровођење надзора (Шифре: КЛ-005-01/03, КЛ-006-01/03 и КЛ-007-01/03) садрже и питање да ли се контрола исправности врши по плану и програму узорковања воде који је сачинила овлашћена здравствена установа по Правилнику о хигијенској исправности воде за пиће.



Графикон број 10: Преглед структуре изречених мера према врсти објекта¹⁵⁷

Информације о реализованом обиму контрола у јавном водоводу, као односу прописаног и реализованог броја обавезних контрола исправности санитарни инспектор не добија на други начин.

Забране због утврђене здравствене неисправности воде за пиће

Закон о водама прописује обавезу испоруке здравствено исправне воде за пиће. У случајевима када се резултатима анализа утврди да је вода за пиће здравствено неисправна, санитарни инспектор може изрећи мере којима се забрањује испорука или употреба воде за пиће.

Санитарни инспектори одлуке о изрицању мере забране испоруке или употребе воде за пиће доносе углавном на основу резултата анализа које доставља надлежни институт/завод за јавно здравље. Приликом доношења одлуке инспектори поступају у складу са препорукама које дају лекари специјалисти из области хигијене, а које су, по правилу, садржане на извештају о резултатима анализа.

Одређивање здравствене исправности воде за пиће

Законом о водама прописано је да министар надлежан за послове здравља ближе прописује услове у погледу здравствене исправности воде за пиће. Законом о безбедности хране дато је овлашћење министру надлежном за послове здравља да, у сарадњи са министром надлежним за пољопривреду, пропише здравствену исправност воде за пиће.¹⁵⁸

Усвајање Правилника о здравственој исправности воде за пиће који је усаглашен са европском Директивом о квалитету воде намењене за људску потрошњу¹⁵⁹ био је један од постављених националних циљева у вези са спровођењем Протокола о води и здрављу.¹⁶⁰ Правилник о здравственој исправности воде за пиће није донет.

¹⁵⁷ На основу достављених података о изреченим мерама по основу члана 203. став 1. тачка 1. Закона о водама.

¹⁵⁸ Одредбе члана 75 Закона о водама и члана 26. Закона о безбедности хране.

¹⁵⁹ 98/83/ЕС.

¹⁶⁰ Република Србија је 2013. године донела Закон о потврђивању Протокола о води и здрављу („Службени гласник РС – Међународни уговори“ бр. 1/13), док је листа националних циљева са утврђеним циљевима и роковима за њихово достизање достављена Светској здравственој организацији и Уједињеним нацијама у априлу 2015. године. За усвајање Правилника о здравственој исправности воде за пиће одређен је рок до краја 2016. године.



У вези са доношењем Правилника о здравственој исправности воде за пиће, Министарство здравља је доставило образложење да исти још увек није донет јер је у току израда Закона о води за људску употребу.¹⁶¹ Припрема овог закона трајала је две године и исти је након одржане јавне расправе достављен Европској комисији ради давања мишљења о усаглашености са прописима Европске уније. Планирани термин за улазак предлога Закона о води за људску употребу у процедуру усвајања је до краја 2019. године, а према достављеној информацији усвајање Правилника о здравственој исправности воде за пиће може се очекивати након усвајања Закона.

У току поступка ревизије министар здравља донео је Правилник о изменама и допунама Правилника о хигијенској исправности воде за пиће¹⁶² којим су измењене максимално дозвољене концентрације одређених параметара који могу бити садржани у води за пиће. Процена настале измене на ниво утврђених неисправности није вршена.¹⁶³

У периоду од 2015. до 2018. године осим критеријума за оцену исправности воде за пиће прописаних Правилником о хигијенској исправности воде за пиће, могућност употребе воде за пиће надлежни институти и заводи за јавно здравље анализирали су и на основу Водича Светске здравствене организације за квалитет воде за пиће¹⁶⁴ којим су утврђене и листе параметара физичко-хемијске и микробиолошке неисправности са концентрацијама које су доказано штетне по здравље.

Табела број 26: Преглед садржаја извештаја о оцени исправности воде за пиће

Град/општина/ градска општина	Врста мишљења које издаје надлежни завод за јавно здравље о исправности воде за пиће из јавног водовода
Зрењанин	Мишљење о хигијенској исправности са предлогом мера, без оцене здравствене исправности у случају одступања
Сомбор	Мишљење о квалитету воде за пиће са препоруком за употребу (препоручује се или не за пиће) и предлогом мера
Свилајнац	Мишљење о хигијенској исправности са предлогом мера и посебан акт уколико се не препоручује за пиће
Пожега	Мишљење о хигијенској исправности са предлогом мера, без оцене здравствене исправности у случају одступања
Младеновац	Мишљење о здравственој исправности (оцена безбедности за употребу)

Заводи за јавно здравље различито поступају приликом оцене резултата лабораторијских испитивања и не дају за сваки резултат и оцену здравствене исправности, односно мишљење о безбедности употребе воде за пиће и припрему хране. Због наведене праксе постоји ризик да санитарни инспектори не располажу свим потребним информацијама за предузимање мера из своје надлежности.

У односу на укупан број утврђених одступања од прописаних критеријума хигијенске исправности воде за пиће из јавних водовода на територијама јединица локалне самоуправе и

¹⁶¹ У ревидираној листи националних циљева у вези са спровођењем Протокола о води и здрављу усвајање Правилника о здравственој исправности воде за пиће је замењено новим циљем који се односи на доношење Закона о води за људску употребу који је усаглашен са европском Директивом о квалитету воде намењене за људску потрошњу, са роком реализације до краја 2019. године, Извештај о раду заједничког тела за спровођење Протокола о води и здрављу за прву половину 2018. године, <https://www.sits.rs/textview.php?file=648.html>, приступљено 17. октобра 2019. године.

¹⁶² „Службени гласник РС“, бр. 28/19.

¹⁶³ Иако ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ располаже подацима о броју узорака код којих је утврђено одступање одређеног параметра, не постоје подаци о броју тестираних узорака воде за пиће код којих је одступање настало као последица само одређеног или одређених параметара.

¹⁶⁴ WHO, 2017, Guidelines for Drinking-water Quality, Fourth edition incorporating the first Addendum.



градске општине - субјеката ревизије, мишљење о постојању опасности по здравље дато је у 22% случајева.¹⁶⁵

Табела број 27: Преглед оцене хигијенске и здравствене исправности узорковане воде за пиће из јавног водовода

Подручје	Број узорака са утврђеном хигијенском неисправношћу	Број узорака за које је оцењено да вода није безбедна за пиће	%
1	2	3	4=3:2
Свилајнац	109	15	14%
Сомбор – градско насеље	853	5	0,6%
Сомбор – остала насељена места ¹⁶⁶	1.758	649	37%
Младеновац	964	145	15%
Зрењанин	2.044	/ ¹⁶⁷	/
Пожега	320	/ ¹⁶⁸	/
Свега:			22%

Трајање изречених мера указује на то колико је ефективна реакција у вези са утврђеном неисправношћу, као и на који начин утврђена неисправност воде за пиће утиче на континуитет у снабдевању становништва водом за пиће из јавног водовода.

Табела број 28: Преглед трајања мера забране за мере изречене у периоду од 2015. до 2018. године

Подручје	Број узорака који су оцењени као небезбедни	Број изречених мера забране	Број мера која се односе на јавни водовод	Максимално трајање мера у данима	Просечно трајање мере у данима
Свилајнац	15	1	1	7	7
Сомбор	654	36	16	70	26
Пожега	/	2	1	1.032	На снази ¹⁶⁹
Зрењанин	/	13	7	98	33
Младеновац	145	6	6	53	18

Поред наведених мера које су изречене у периоду од 2015. до 2018. године, на територијама посматраних јединица локалне самоуправе и градске општине – субјеката ревизије на снази су биле и мере изречене у претходном периоду, а чије трајање је и даље на снази (деталније описано у тачки 3.2 – Снабдевање водом за пиће за време трајања прекида)

Забрана употреба воде за пиће изречена решењем траје док се не докаже лабораторијским испитивањем надлежног института/завода за јавно здравље да вода за пиће одговара прописаним критеријумима у три узастопна узорка, након чега институт/завод за јавно здравље даје стручно мишљење о исправности воде и њеној употреби за пиће и припрему хране.

За време трајања забране редовне контроле исправности се и даље спроводе због чега, на основу односа броја неисправности и броја изречених мера, није могуће поуздано оценити да ли се за сваку утврђену неисправност изриче и одговарајућа мера јер се може догодити да достављени резултати испитивања завода за јавно здравље садрже податке о неисправности водовода у коме је већ уведена мера забране и зато нема потребе за доношењем новог решења.

¹⁶⁵ На основу података о оцени хигијенске исправности и безбедности за употребу који су прикупљени од надлежних завода за јавно здравље.

¹⁶⁶ Без насељених места у којима постоји забрана испоруке воде за пиће.

¹⁶⁷ Завод за јавно здравље Зрењанин на резултатима о извршеној контроли исправности узорковане воде за пиће не даје посебну оцену о безбедности воде за употребу.

¹⁶⁸ Завод за јавно здравље Ужице на резултатима о извршеној контроли исправности узорковане воде за пиће не даје посебну оцену о безбедности воде за употребу.

¹⁶⁹ Мера се односи на водовод којим не управља ЈКП.



Санитарни инспектор укида меру забране употребе, односно испоруке воде за пиће на основу предлога за укидање мере. Уз предлог за укидање мере забране достављају се резултати испитивања три узастопна исправна узорка са стручним мишљењем о њиховој исправности. Обзиром да се укидање мере забране укида на основу посебног захтева, решења о укидању ограничења се не доносе увек чим се за то стекну услови.

Пример дужег трајања мере зато што није поднет захтев за укидање

Надлежни санитарни инспектор је у периоду 2010–2014. године донео укупно седам решења о забрани коришћења воде за пиће из јавног водовода којим управља ЈКП „Младеновац“.

На основу података о резултатима контрола исправности воде за пиће коју је спровео Градски завод за јавно здравље Београд у фебруару 2015. године, на шест од укупно седам мерних места на којима је због утврђене неисправности раније изречена мера забране коришћења воде за пиће, резултати анализа су оцењени као безбедни за употребу воде за пиће.

Иако Градски завод за јавно здравље Београд резултате свих анализа, са оценом исправности и могућности употребе воде за пиће, поред јавног комуналног предузећа, доставља и надлежном санитарном инспектору решења о забрани донета у периоду пре 2015. године стављена су ван снаге у 2017. години, на основу поднетог захтева ЈКП „Младеновац“.

Након отпочињања поступка ревизије, министар здравља, министар заштите животне средине и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре су у мају 2019. године. године споразумно донели Правилник о ближим условима за спровођење јавног здравља у области животне средине и здравља становништва.¹⁷⁰ Правилником је, између осталог, ближе прописан начин праћења и контроле здравствене исправности воде за пиће и процена утицаја на здравље становништва.¹⁷¹ Овим одредбама утврђено је да је циљ праћења и контроле квалитета и здравствене исправности воде за пиће давање стручног мишљења о могућности коришћења воде за пиће. За процену квалитета и здравствене исправности, односно давање стручног мишљење мишљења о могућности коришћења воде за пиће утврђена је надлежност института и завода за јавно здравље. Такође, уређено је да се мишљење даје на основу резултата лабораторијског испитивања, узимајући у обзир одредбе законске регулативе која ближе уређује ову област и релевантне међународно признате препоруке, као и додатне критеријуме.

Уочена пракса неједнаког поступања завода за јавно здравље у претходном периоду указује на ризик да резултати о извршеном испитивању исправности воде за пиће и у будућем периоду неће садржати стручно мишљење о могућности коришћења воде за пиће.

Препорука број 14 Препоручује се одговорним лицима Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батуг“ да донесу стручно-методолошко упутство за примену прописа приликом давања мишљења о могућности коришћења воде за пиће, којим ће се, у сарадњи са Министарством здравља и Покрајинским секретаријатом за здравство, дефинисати и начин и рокови за достављање мишљења надлежном санитарном инспектору.

¹⁷⁰ Службени гласник РС, бр. 34/19.

¹⁷¹ Одредбе члана 5. Правилника о ближим условима за спровођење јавног здравља у области животне средине и здравља становништва.



Налаз 3.2: Дужина трајања забране употребе воде за пиће утиче да трошкови снабдевања водом за пиће из алтернативних извора и умањени приходи могу бити значајни и истовремено увећава ризик од употребе воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране

Јединице локалне самоуправе и градска општина којој је поверено организовање комуналне делатности снабдевања становништва водом за пиће обавезне су да предузимају мере за континуирано вршење делатности у циљу обезбеђења животних потреба физичких и правних лица.

Код субјеката ревизије испитивали смо начин обезбеђивања воде за пиће за време трајања забране, како би утврдили на који начин и у којој мери је обезбеђено снабдевање исправном водом за пиће за време трајања забране.

Јединице локалне самоуправе и градска општина – субјекти ревизије код којих је трајање забране употребе воде за пиће на снази не прате трошкове обезбеђивања воде за пиће из алтернативних извора и умањених прихода по том основу.

На примеру посматраних јединица локалне самоуправе утврђено је да дужина трајања забране утиче да настали трошкови и умањени приходи могу бити значајни и тиме умањују износ расположивих средства за улагање у развој водоснабдевања. Доступност алтернативних извора снабдевања водом утиче да њихово коришћење не буде значајно због дужине трајања забране.

Зрењанин: На територији града Зрењанина забрана испоруке воде за пиће уз дозволу испоруке воде за санитарно-хигијенске потребе је на снази од 2004. године у шест насељених места на које се односи 76% укупног становништва града (преко 93.000 становника).

У периоду од 2015. до 2018. године обезбеђивање исправне воде за пиће за становништво у насељеним местима у којима је уведена забрана вршено је углавном преко еко-чесми. Еко-чесме су изграђене у градском насељу Зрењанин и насељеним местима Елемир, Меленци и Клек.



Слика број 10: Еко-чесма у насељеном месту Клек (слика лево) и градском насељу Зрењанин (слика десно)

У вези са обезбеђивањем воде за пиће преко еко-чесми град Зрењанин је из буџета града обезбеђивао средства за трошкове одржавања, односно замене филтера ради одржавања



исправности воде за пиће. На основу података добијених од Града Зрењанина, трошкови одржавања еко-чесми у наведена четири насеља, у периоду од 2015. до 2018. године износили су 5.764.193 динара.

Број и динамика контрола исправности воде за пиће из еко-чесми није уговорена већ су се исте у посматраном периоду спроводиле на основу захтева месне заједнице на чијој територији се налазе.

Табела број 29: Преглед броја извршених контрола исправности и резултата анализа

Насељено место	Број анализираних узорака	Физичко хемијска неисправност		Микробиолошка неисправност	
		Број	%	Број	%
Зрењанин	21	9	42%	5	23%
Меленци	1	0	/	0	/
Елемир	10	3	30%	2	20%
Клек	2	1	50%	0	/
Свега	34	13	38%	7	20%

У периоду од 2015. до 2018. године, Завод за јавно здравље Зрењанин извршио је анализу укупно 34 узорка воде из еко-чесми у поменутих насељеним местима, при чему је физичко-хемијска неисправност утврђена у 38% узорака, а микробиолошка неисправност у 20% узетих узорака воде. У вези са утврђеним неисправностима, у 2016. години је била забрањена испорука воде за пиће са еко-чесме у Елемиру у трајању од 55 дана.¹⁷²

Град Зрењанин не располаже подацима о утрошеним количинама воде за пиће са еко-чесми.

Сомбор: На територији града Сомбора у осам насељених места забране испоруке воде за пиће из јавног водовода су на снази од 2013. године, из којих се снабдева 5.753 домаћинства, односно 18% становника.



У циљу обезбеђивања воде за пиће у овим местима постављен је по један танк са исправном водом за пиће путем којих се месечно испоручи око 120 m³ воде за пиће.

У периоду од 2015. до 2018. године, у насељима у којима је била на снази забрана испоруке воде за пиће, било је утрошено у просеку 0,25 литара воде за пиће по становнику на дан.¹⁷³

Слика број 11: Алтернативно снабдевање водом за пиће у насељеном месту Гаково¹⁷⁴

¹⁷² Забрана испоруке воде трајала је од 19. јануара до 14. марта 2016. године.

¹⁷³ Податак добијен стављањем у однос укупно обезбеђене количине и броја становника који живе на територијама насељених места на које се забрана односи.

¹⁷⁴ Вода за пиће складишти се у танку капацитета 1m³, а обезбеђује се довожењем пречишћене и прерађене воде са изворишта „Јарош“. Фотографисано приликом обиласка локације 30.7.2019. године, уз сагласност представника Града Сомбора.



Трошкови алтернативног снабдевања водом за пиће су у целини финансирани из средстава јавних комуналних предузећа. У складу са одлуком града Сомбора цена по којој је фактурисана ова вода мања је за 40% од цене воде за пиће у осталим насељима.¹⁷⁵

Табела број 30: Преглед процењених трошкова алтернативног обезбеђивања водом за пиће на територији града Сомбора и умањених прихода од испоручене воде у тим насељима

Врста трошка	Количина воде	Износи у динарима	
		Месечно	Процењени износ за период 2015-2018. године
Трошак испоручене воде (трошак воде и зависни трошкови)	5.760m ³	~258.000	12.384.000
Умањени приходи због испоручене воде која се не може користити за пиће	3.169.000m ³	/	79.288.000

* Подаци о трошковима и испорученим количинама воде прибављени су од ЈКП „Водоканал“ и ЈКП Бездан

Укупни трошкови и процењени пропуштени износ прихода због неисправности воде за пиће за период од 2015. до 2018. године износе 91.672.000 динара, што је 26% од укупног износа средстава уложених у развој водоснабдевања у истом периоду.

Свилајнац: У периоду од 2015. до 2018. године санитарни инспектор је изрекао једну меру забране испоруке воде за пиће из јавног водовода. Мера је била на снази седам дана, а забрана се односила на јавни водовод из кога се водом за пиће снабдева 238 домаћинстава. За потребе снабдевања становништва водом за пиће јавно комунално предузеће обезбедило је 2.100 литара флаширане воде у балонима од по шест литара (350 балона). Узимајући у обзир укупно набављене количине воде за пиће, за период од седам дана је обезбеђено укупно 8,8 литара, односно 1,25 литара дневно по домаћинству, што одговара количини од око 0,4 литара дневно по становнику.

Младеновац: Надлежни санитарни инспектор је у периоду од 2015. до 2018. године изрекао шест мера забране коришћења воде за пиће.

На основу података о начину водоснабдевања на територији ГО Младеновац у посматраном периоду није било прекида у снабдевању водом за пиће из јавног водовода којим управља ЈКП „Младеновац“.

Структура водоводног система којим управља ЈКП „Младеновац“¹⁷⁶ обезбеђује континуитет у дистрибуцији воде за пиће корисницима и у случајевима утврђивања неисправности воде за пиће. Ово се остварује прекидом довода воде у делу мреже, односно искључивањем из функције бунара и изворишта код којих је утврђена неисправност и снабдевањем корисника тог подручја водом из дела мреже и са изворишта у коме није утврђена неисправност.

До успостављања водоснабдевања из другог извора или за време прекида из другог разлога снабдевање становништва водом за пиће врши се ангажовањем цистерни за воду. У периоду од 2015. до 2018. године утврђене неисправности воде за пиће нису биле узрок прекида у снабдевању.

Пожега: У посматраном периоду санитарни инспектор изрекао је једну меру забране испоруке воде за пиће из јавног водовода. Мера је изречена 2016. године, односи се на јавни водовод којим не управља јавно комунално предузеће и још увек је на снази. За време трајања забране Општина Пожега и јавно комунално предузеће које обавља послове јавног снабдевања водом за пиће нису обезбеђивали исправну воду за пиће становништву.

Дужина трајања забране и недовољна информисаност грађана о здравственој исправности воде неповољно утичу на коришћење воде за пиће из алтернативних извора снабдевања и

¹⁷⁵ Одлуком Града Сомбора ова вода фактурисана је по нижој цени за 22,05 динара по метру кубном, у односу на цену воде у насељима у којима није уведена забрана употребе воде за пиће.

¹⁷⁶ Структура водоводне мреже је развијена по принципу „паукове мреже“ и омогућава снабдевање из више извора.



повећавају ризик од употребе воде из јавног водовода која није безбедна за пиће и припрему хране.

Препорука број 15 Препоручује се одговорним лицима града Зрењанина, града Сомбора, општине Свилајнац, општине Пожега и ГО Младеновац да у случају настанка забране или ограничења у употреби воде за пиће из јавног водовода снабдевање исправном водом за пиће обезбеде на основу анализе потреба и могућности, узимајући у обзир и доступност алтернативних извора снабдевања.



V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије град Зрењанин је предузео активности и мере у циљу уређивања изјашњавања корисника о квалитету услуге снабдевања водом за пиће.

Скупштина града Зрењанина је у јуну 2019. године донела Одлуку о изменама и допунама Одлуке о снабдевању водом за пиће, пречишћавању и одвођењу атмосферских и отпадних вода којом је прописан поступак изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга, као и мере које је Градско веће овлашћено да предузима уколико се већина грађана изјасни да није задовољна пруженом комуналном услугом.



VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном



року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија сврсисходности је планирана и спроведена кроз предстудију и кроз главну студију. У фази предстудије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих нивоа институција јавног сектора, утврђено је постојање значајних проблема у управљању водоводним системима у Републици Србији и извршена припрема за планирање и спровођење главне студије.

Избор субјеката ревизије

Као потенцијални субјекти ревизије изабране су јединице локалне самоуправе или њихови делови (градске општине) које имају обавезу обезбеђивања водоснабдевања.

На основу података о јединицама локалних самоуправа и градских општина, јавно доступних података о прикључености домаћинства на јавни водовод (подаци РЗС који се објављују у Екобилтену) и података о исправности воде за пиће градских насеља (подаци ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“) утврђено је укупно 144 потенцијалних субјеката ревизије, и то:

- 22 града без градских општина,
- пет градова са градским општинама,
- Град Београд (који обухвата 13 градских општина које снабдева једно ЈКП коме је град оснивач) и његових пет градских општина које су задужене за водоснабдевање на својој територији (Гроцка, Сопот, Лазаревац, Младеновац и Обреновац) и које су оснивачи јавних комуналних предузећа која обављају послове снабдевања водом за пиће,
- 111 од укупно 117 општина зато што за две (Прешево и Бујановац) подаци нису потпуни, а за четири (Баточина, Ириг, Дољевац и Сремски Карловци) се статистички подаци не исказују засебно.

За потребе рангирања субјеката ревизије коришћени су квалитативни и квантитативни критеријуми.

Квантитативни критеријуми који су коришћени су:

- 1) Прикљученост домаћинстава на јавни водовод, односно удео становништва који нема приступ јавном водоводу;
- 2) Процент утврђених неисправности приликом анализе исправности воде за пиће у оквиру редовног мониторинга¹⁷⁷;
- 3) Тренд неисправности воде за пиће у јавним водоводима градских насеља у периоду од 2015. до 2018. године;
- 4) Планирани износ средстава за суфинансирање пројеката водоснабдевања из буџета у периоду од 2015. до 2018. године.

Квалитативни критеријуми који су коришћени су:

- 1) Налази из претходно спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања који указују на потенцијалне проблеме у сврсисходности пословања повезано са водом за пиће;
- 2) Јавно доступни подаци о прекидима у водоснабдевању условљени лошим квалитетом воде за пиће.

Као додатни критеријум коришћен је укупан број становника на територији јединице локалне самоуправе као потенцијални број становника изложен неисправној води за пиће.

Према подацима за 2017. годину неисправне сеоске водоводе имало је 59 јединица локалне самоуправе, а за седам јединица локалне самоуправе нису достављени подаци, због чега је претпостављено да су и они садржали неисправности. У периоду од 2015. до 2018. године 94 јавна водовода градских насеља су имала неисправност преко 5%, од чега њих 53 током целог

¹⁷⁷ Подаци о исправности воде за пиће преузети су из извештаја ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ за период од 2015. до 2018. године у којима је исказана неисправност јавних водовода градских насеља и добијени подаци о исправности јавних водовода у сеоским насељима за 2017. годину.



периода, 17 у периоду од три године, 11 у периоду од две године и 13 у току једне године. Од укупно 94 побројаних, 73 имају неисправност у 2018. години и они су узети у даља разматрања. За примену критеријума прикључености коришћени су јавно доступни подаци РЗС. У поступку избора субјеката ревизије планирани износ средстава за суфинансирање пројеката водоснабдевања из буџета преузет је из Закона о буџету Републике Србије и одлука о додели средстава за унапређење водоснабдевања путем конкурса које спроводи Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство и Управа за капитална улагања АП Војводине.

Такође, коришћени су подаци и информације из претходно спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања код јавних комуналних предузећа која се баве пословима јавног снабдевања водом за пиће.

Према подацима РЗС¹⁷⁸ на територијама изабраних јединица локалне самоуправе и градске општине живи 300 хиљада становника, односно око 18% процењеног укупног броја становника изложених неисправној води за пиће из јавних водовода на које се односи преко 22% испоручене неисправне воде домаћинствима.

Избор Министарства здравља за субјекта ревизије извршен је имајући у виду надлежност у области праћења исправности воде за пиће и могућности да системски утиче на решавање проблема у овој области. Министарство обављање послова државне управе који се односе на санитарну инспекцију, здравствени и санитарни надзор у области јавног снабдевања становништва хигијенски исправном водом за пиће и надлежно је за спровођење надзора над применом Закона о јавном здрављу којим је утврђена обавеза систематске контроле исправности воде за пиће. У надлежности Министарства здравља је и доношење решења о одређивању зона санитарне заштите изворишта, доношење мере забране или ограничења у употреби воде за пиће као и финансирање програмских активности које обухватају праћење исправности воде за пиће и процене њеног утицаја на здравље. Министар здравља овлашћен је за доношење подзаконског акта којим се утврђују критеријуми за оцену исправности узорка воде за пиће, као и подзаконских аката неопходних за спровођење Закона о јавном здрављу. Осим тога, у складу са чланом 13. Закона о државној управи ово министарство као орган државне управе надлежно је да прати и утврђује стање у областима из свог делокруга, проучава последице утврђеног стања и зависно од надлежности или предузима мере или предлаже Влади доношење прописа и предузимање мера за које је овлашћена.

Избор Покрајинског секретаријата за здравство АП Војводине извршен је имајући у виду његову надлежност за послове покрајинске управе у области здравства, који се односе на припрему аката за Скупштину или Покрајинску владу којима се: утврђују мере за обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији АП Војводине, као и мере за обезбеђивање и спровођење делатности у области јавног здравља од интереса за грађане АП Војводине и доношење посебних програма из области јавног здравља за територију АП Војводине. Покрајински секретаријат за здравство обавља поверене послове државне управе у области санитарног надзора на територији АП Војводине.

Избор ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ за субјекта ревизије извршен је због његових надлежности у вези са успостављањем информационог система јавног здравља, прикупљањем, обрадом и анализом података о исправности воде за пиће. ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ о исправности воде за пиће извештава Министарство здравља. Ови извештаји су јавно доступни у циљу обавештавања грађана о исправности воде за пиће.

Спровођење ревизије

Да би одговорили на ревизорска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима јединице локалне самоуправе и градске општине - – субјеката ревизије који се

¹⁷⁸ Процењени подаци о броју становника на дан 30. јун 2017. године.



односе на организацију и управљање снабдевањем водом за пиће. Такође, прикупљени су подаци од јавних комуналних предузећа којима су поверени послови снабдевања водом за пиће, а који се односе на планирање и реализацију активности у вези са снабдевањем водом за пиће, интерним контролама, праћењем и извештавањем о пруженим услугама и реализованим активностима из програма пословања.

Од Министарства здравља и Покрајинског секретаријата за здравство АП Војводине прикупили смо податке о планираним и реализованим активностима из области јавног здравља и санитарног надзора, податке о изреченим мерама забране испоруке и/или употребе воде за пиће и издатим решењима о утврђивању зона санитарне заштите. Од ИЗЈЗ Србије „Др Милан Јовановић Батут“ прибавили смо податке од утицаја на прикупљање, обраду и извештавање о исправности воде за пиће.

Од територијално надлежних завода за јавно здравље прикупљени су подаци о уговореном и извршеном броју обавезних контрола исправности воде за пиће, броју контролисаних објеката, резултатима појединачних контрола и начину комуникације о резултатима контрола.

У циљу потврђивања података коришћени су прикупљени подаци надлежних органа и институција који се односе или су повезани са активностима у вези са обезбеђивањем исправне воде за пиће, и то: Министарства пољоприведе, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде, Министарства заштите животне средине - – Агенције за заштиту животне средине, Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство и Управе за капитална улагања АП Војводине, јавних водопривредних предузећа, као и јавно доступни подаци Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Републичког завода за статистику.

Такође, спровели смо и одређени број интервјуа са одговорним лицима у циљу прикупљања додатних информација и обишли смо одређене локације које су у вези са предметом ревизије.

На овај начин, до саме израде нацрта, прикупљене су све четири категорије ревизијских доказа:

- Нематеријални докази (интервјуи и упитници) од субјеката ревизије и јавних комуналних предузећа одговорних за обављање делатности снабдевања водом за пиће;
- Документарни докази као писани документи – документација прикупљена од субјеката ревизије, надлежних института/завода за јавно здравље, Министарства пољоприведе, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде, Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство и Управе за капитална улагања АП Војводине, статистички подаци и други јавно доступни подаци;
- Физички докази: обилазак локација изворишта и постројења за пречишћавање воде у градовима Зрењанин и Сомбор, општини Свилајнац и ГО Младеновац;
- Аналитички докази – обрачуни, анализе и поређења на основу прикупљених података добијених од субјеката ревизије и других наведених извора података.

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа и након тога се приступило изради извештаја.