



**Извјештај ревизије учинка  
ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

**Број: РУ 001-19**

**Бања Лука, јули 2020. године**



## САДРЖАЈ

<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>2</b>
<b>ПРЕДГОВОР .....</b>	<b>3</b>
<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. УВОД.....</b>	<b>9</b>
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	9
1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања.....	11
1.3. Критеријуми за оцењивање .....	11
1.4. Обим и ограничења .....	12
1.5. Извори и методе прикупљања и анализе података .....	13
1.6. Структура извјештаја.....	14
<b>2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>15</b>
2.1. Правна регулатива карактеристична за област .....	15
2.2. Опис предмета ревизије, улоге и одговорности институција .....	16
<b>3. НАЛАЗИ.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1. Свеобухватност и интегрисаност планирања.....</b>	<b>19</b>
3.1.1. Свеобухватност планирања .....	19
3.1.2. Интегрисаност и повезаност планирања .....	23
<b>3.2. Реализација усвојених планских аката .....</b>	<b>25</b>
3.2.1. Реализација усвојених аката у области заштите ваздуха.....	26
3.2.2. Реализација усвојених аката у области заштите природе .....	29
<b>3.3. Извјештавање у систему заштите животне средине .....</b>	<b>36</b>
3.3.1. Извјештавање о стању животне средине.....	36
3.3.2. Извјештавање о стању и заштити ваздуха .....	38
3.3.3. Извјештавање о стању заштите природе.....	41
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ .....</b>	<b>43</b>
<b>5. ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>46</b>
<b>6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....</b>	<b>48</b>



## ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка "Функционисање система заштите животне средине".

Основни циљ ове ревизије јесте давање одговора на питање како функционише систем заштите животне средине, посматрано кроз примјену основних управљачких механизма у институцијама система и степен њихове повезаности и интегрисаности.

Ревизија је испитивала функционисање система заштите животне средине кроз механизме планирања реализације и извјештавања и примјену принципа интегрисаности посматрану по елементима заштите, нивоима надлежности и институцијама система

Ревизијом су обухваћене надлежне институције система са републичког нивоа, укључујући више министарстава, управних организација и управљача заштићеним подручјима и локални ниво власти укључујући градске/општинске управе и управљаче заштићеним подручјима.

Ревизијом је обухваћен период од 2013. до 2019. године.

Ревизијом је утврђено да у систему заштите животне средине кроз инструменте планирања, реализације и извјештавања није успостављен потребан ниво свеобухватности и интегрисаности система.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију и осталим ревидираним институцијама укључујући надлежна министарства, управне организације републичког нивоа, јединице локалне самоуправе и управљаче заштећених подручја.

У року за достављање примједби на Нацрт извјештаја су Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију и Републички хидрометеоролошки завод доставили своје сугестије а неке од њих су и уважене.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске и надлежним министарствима, управним организацијама и јединицама локалне самоуправе.

Главни ревизор донио је Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео тим у саставу Роса Умићевић, вођа ревизорског тима и Ангелика Кос, члан ревизорског тима.

Главни ревизор  
Јово Радукић, с.р.

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
Влада	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПУГЕ	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МПК	Министарство просвјете и културе
МЕР	Министарство енергетике и рударства
ФЗЖСЕЕ	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност
РХМЗ	Републички хидрометеоролошки завод
РЗЗКИПН	Републички завод за заштиту културно-историјског и природног наслеђа
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
Закон	Закон о заштити животне средине
ЗЖС	Заштита животне средине
Стратегија	Стратегија заштите животне средине
Закон о ЗВ	Закон о заштити ваздуха
Закон о ЗП	Закон о заштити природе
Стратегија ЗВ	Републичка стратегија заштите ваздуха
Стратегија ЗП	Републичка стратегија заштите природе
НП „Дрина“	Јавна установа Национални парк „Дрина“
ЗП	Заштићено подручје
КМ	Конвертибилна марка

## ПРЕДГОВОР

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 параграф 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## РЕЗИМЕ

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

Основна сврха ове ревизије јесте давање одговора на питање како функционише систем заштите животне средине, посматрано кроз примјену основних управљачких механизма у институцијама система и степен њихове повезаности и интегрисаности.

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

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

- Планирање заштите животне средине на нивоу Републичке управе је вршено дјелимично, само за један дио елемената животне средине и само у одређеним дијеловима укупно посматраног периода 2013-2019. Крајем 2019. године на републичком нивоу постојала су три важећа стратешка документа из области заштите животне средине а од укупно посматраних осам, за које постоји обавеза доношења. Од пет стратешких докумената која недостају за четири су у току активности на њиховој изради или усвајању. У посматраном периоду Република Српска није имала усвојену Стратегију заштите животне средине као самосталан документ али ни као могући сегмент укупне стратегије развоја Републике Српске. У сврху њене израде учињени су први кораци средином 2019. године када је Влада Републике Српске Закључком прихватила Пројектни документ за израду Стратегије заштите животне средине/околиша Босне и Херцеговине, припремљен од стране Штокхолмског института за животну средину. Министарства у чијој је надлежности неки од елемената животне средине указују на недостатак ресурса, посебно финансијских, као кључан узрок изостанка израде интегралног планског документа дефинисаног као Стратегија заштите животне средине. Са друге стране, ова министарства најчешће не располажу са подацима о трошковима израде стратегија заштите појединих елемената животне средине које су припремане и усвајане у посматраном периоду.
- У највећем дијелу јединица локалне самоуправе је планирана заштита животне средине али уз значајно изражене разлике у приступу и праксама. Мањи дио јединица локалне самоуправе, и то оних већих и економски развијенијих, доносио је планове заштите животне средине као посебан документ, а већи дио је стратешком планирању заштите животне средине приступао у оквиру стратегија интегралног развоја. У оваквом приступу је сектор заштита животне средине један од три сектора планираног развоја, уз сектор економског/привредног развоја и сектора друштвеног развоја. Период на који се односе ове усвојене интегралне стратегије развоја је истекао у значајном дијелу јединица локалне самоуправе а у међувремену нису припремљене нити усвојене нове и није осигуран плански континуитет. Вишеструки су узроци наведених изражених разлика у приступу планирању заштите животне средине на нивоу јединица локалне самоуправе. Међу њима су најважнији, са једне стране недостатак властитих кадровских капацитета за њихову израду и финансирање а са друге недостатак финансијских средстава за ангажовање стручних институција у изради два тако захтјевна планска документа. Већина јединица локалне самоуправе нема евиденцију о трошковима израде стратегија које су припремале и усвајале као интегралан

развојни документ. Поступци израде су условно организовани у оквиру властитих капацитета, с обзиром да је то било уз вишедимензионалну помоћ међународних организација, а са циљем изградње и јачања домаћих капацитета у овој области. За такве су приступе изради именоване комисије или тимови са запосленима из локалне управе и са заинтересованим и компетентним представницима изван управе. Посматрано по појединим елементима животне средине, планирање најчешће није присутно, осим за планове управљања отпадом. У оквиру тога, таква два планска документа у посматраном периоду је донио Град Бања Лука и то план заштите ваздуха и план заштите природе.

- Испитивања ревизије показују да већини институција система, надлежних за одређени сегмент заштите животне средине, нису познате основне информације о стању планирања и планских докумената у тој области, а за које је надлежна нека друга од институција повезаних у систем. Информисаност седам институција Републичке управе посматрана кроз упитнике за осам стратешких докумената указује да је само једна четвртина њих информисана о статусу стратешких планских докумената везаних за заштиту животне средине. Скоро половина одговора је значила да је информисаност дјелимична а најчешће је то само познавање податка о томе која је то институција у чијој надлежности је припрема неког од стратешких докумената. Истовремено одговори ових институција показују да израда свих стратешких планских аката у јединственом систему заштите животне средине и редослед у њиховој припреми и доношењу има значајан или кључан утицај на ефикасност и квалитет израде сваког појединачног акта, било на републичком или локалном нивоу. При томе, највећи утицај на квалитет и ефикасност израде стратешких докумената за поједине елементе животне средине има Стратегија заштите животне средине, њено постојање и њен садржај са дефинисаним приоритетима у укупном систему заштите и облицима међуутицаја и интегрисаности.
- Стратегија заштите ваздуха је усвојена 2011. године али без акционог плана за њено провођење. Дефинисаност циљева, мјера и активности у овом документу тиме није употпуњена и конкретизирана са садржајем из акционог плана. Између осталог, недостајућим акционим планом је планирано да се дефинишу рокови за одређене мјере и активности, носиоци активности, одговорне институције, потребни ресурси и извори њиховог финансирања. Недостатком таквих елемената је на самом почетку изостала адекватна подлога за успјешну реализацију наведене стратегије, а налази ревизије су то потврдили уз евидентност већег броја недостатака и препрека. Стратегијом заштите природе усвојеном 2011. године, је као један од приоритетних циљева наглашено смањење ефеката загађења животне средине на биодиверзитет и губитак станишта. У области биодиверзитета, односно заштите природе један од кључних индикатора за праћење стања је број проглашених заштићених подручја. У том смислу је овим документом, а позивајући се на важећи документ просторног планирања, пројектовано да ће се на цјелокупној територији Републике Српске заштитити око 15% територије. Испитивања ревизије показују да је до краја 2019. године заштићено 1,3% територије Републике Српске, што указује на проблеме у реализацији дефинисаних циљева.
- Извјештаје о стању животне средине и о реализацији усвојених планских аката у тој области су надлежне институције подносиле дјелимично и повремено, посматрано у односу на дефинисани број извјештаја, њихов садржај и рокове

за израду. Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, у чијој је надлежности интегрисаност система заштите животне средине, је вршило прикупљање информација и њихову анализу и упућивало их на више разних адреса, у складу са захтјевима, а најчешће у оквиру међународних пројеката за област заштите животне средине у Босни и Херцеговини. Испитивања су показала да је у претходном периоду постојала пракса да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију упућује према Влади Републике Српске извјештај о стању животне средине.

На основу презентованих налаза ревизија је закључила да су у функционисању система заштите животне средине изражени проблеми одговарајуће примјене расположивих управљачких инструмената и интегрисаности система по свим његовим елементима.

У складу са тим, ревизија је утврдила сљедеће закључке:

- У систему заштите животне средине није осигурана свеобухватност укупног планирања а у доношењу постојећих планских докумената недостаје примјена хијерархије, редосљеда и интегрисаности, неопходне за добро функционисање система као цјелине.
- Реализација усвојених планских аката у области животне средине није по предузиманим мјерама и активностима и за то осигураним ресурсима била у функцији дефинисаног нивоа и динамике остварења планираних резултата и циљева.
- Постојећи обим и структура извјештавања о питањима заштите животне средине не осигуравају јасну и поуздану слику стања система у цјелини нити појединих његових сегмената и не пружају потребну основу за дефинисање адекватних мјера и приоритета, неопходних у околностима знатно ограничених ресурса намијењених за потребе укупног система.

На темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, јединицама локалне самоуправе и Заводима надлежним за ову област, које је потребно имплементирати како би систем боље функционисао и како би тиме било омогућено постизање бољих резултата у заштити животне средине и значајнијег побољшања квалитета живота грађана.

У складу с тим ревизија даје сљедеће препоруке:

- Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију да преиспитају функционисање система заштите животне средине по свим његовим елементима, укључујући и регулаторни оквир, и да приступе промјенама у циљу његове пуне интегрисаности.
- Препоручује се јединицама локалне самоуправе да, у оквирима својих надлежности у систему заштите животне средине, укључујући и улогу управљача појединих заштићених подручја, дугорочно планирање заштите животне средине и извјештавање о реализацији истог заснивају на дефинисаним ризицима по квалитет животне средине на локалном нивоу те да, у складу са тим, фокусирано усмјеравају властите мјере и капацитете.
- Препоручује се републичким управним организацијама са надлежностима у заштити појединих елемената животне средине да своје планове заснивају на мјерама и циљевима дефинисанима у постојећим стратегијама за те елементе

и да кроз извјештавање осигурају јасну слику о динамици реализације истих, укључујући и проблеме изван оквира њихових надлежности.

## 1. УВОД

### 1.1. Позадина и мотиви ревизије

Као важна област укупног друштвеног живота сваке државне и националне заједнице, ЗЖС са технолошким развојем добија све већи значај у оквиру укупног развоја и друштвеног напретка, што потврђује и чињеница о њеној регулисаности и кроз Устав РС. Начелне одредбе Устава уређују и обезбијеђују систем заштите и унапређења животне средине, на начин да штите и подстичу рационално кориштење природних богатстава у циљу заштите и побољшања заштите и квалитета живота и заштите и обнове средине у општем интересу, те да човјек има право на здраву животну средину. У складу са законом свако је дужан да у оквиру својих могућности штити и унапређује животну средину.<sup>3</sup>

Животна средина је Законом<sup>4</sup> дефинисана као скуп природних и створених вриједности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно услове и простор за живот. Сама дефиниција заштите, фокусиране на услове и простор за живот, указује на њен значај, како човјечанства у цјелини тако и сваког друштва али и сваког појединца, потпуно једнако, без обзира на мјесто живљења, његов економски или социјални статус.

ЗЖС подразумијева све одговарајуће дјелатности и мјере које имају за циљ превенцију од опасности, штете или загађивања животне средине, смањење и отклањање штете која је настала и враћање на стање прије изазване штете.

Према Закону, прво од седам начела ЗЖС је начело одрживог развоја, развоја који, најкраће речено, задовољава потребе садашњице а да при томе не угрожава потребе будућих генерација. Такав развој подразумијева:

- Очување природних богатстава тако да потрошња обновљивих ресурса не прелази оквире у којима природни системи могу то надокнадити и да потрошња необновљивих ресурса не прелази оквир у којем се обновљиви ресурси замјењују,
- Да степен загађујућих материја које се емитују не прелази могућности ваздуха, воде и земљишта да их апсорбује и преради и
- Стално очување биолошке разноврсности (биодиверзитета), људског здравља, квалитета ваздуха, воде и земљишта, према условима који су потребни за живот људи, биљног и животињског свијета.

Савремени трендови у развоју националних економија и друштва у цјелини у све су значајнијој повезаности са питањима ЗЖС и улагањима у ту област. Питање очувања природних богатстава се повезује са циркуларном економијом и за Европску унију то постаје кључно за развој будућег економског модела Европе.<sup>5</sup> Промјене у обиму и структури потрошње одређених ресурса у производњи осим очувању здраве животне средине доприносе повећању продуктивности и конкурентнијој националној економији.

---

<sup>3</sup> Службени гласник Републике Српске бр. 21/92-пречишћени текст, 28/94,8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96,21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05

<sup>4</sup> Закон о заштити животне средине, Службени гласник Републике Српске, бр. 71/2012 и 79/2015

<sup>5</sup><http://www.rts.rs/page/magazine/sr/story/2953/priroda/3752855/srbija-devet-puta-needifikasnija-od-razvijenih-zemalja.html>

Уз наведено прво начело ЗЖС, остала се односе на начела превенције, замјене, интегралног приступа, сарадње и подјеле одговорности, учешће јавности и приступ информацијама и начело загађивач плаћа.

Заштита елемената животне средине подразумева заштиту квалитета, квантитета и њихових залиха, као и очување природних процеса унутар елемената и њихове природне равнотеже. Посматрано по елементима, ово обухвата заштиту земљишта, воде, ваздуха и биосфере. Сваки од ових елемената мора бити заштићен појединачно али и у склопу осталих елемената, узевши у обзир њихове међузависне односе. Повезано са тим, посебним прописима се уређују поједине области заштите и очувања елемената животне средине, начин оптерећивања и коришћења сваког од елемената и заштита од утицаја који представљају опасност.

Напријед наведене дефиниције и начела јасно указују да је ЗЖС изузетно захтјеван скуп активности који задире у све аспекте организације друштва и да су интегрисаност и координација у свим предузиманим активностима, свих нивоа власти и свих субјеката у систему темељни услови за добро функционисање и остварење очекиваних резултата.

Број отворених питања и проблема у области ЗЖС је у значајном порасту, посебно почетком овог вијека, а заступљени су на свим нивоима организованости друштвених заједница, од локалних преко регионалних и националних до међународних. Упоредо са тим је расла и заинтересованост јавности за питања животне средине и за информисаност о свим активностима у тој области, предузимане на свим нивоима. У том смислу су усвојене бројне међународне конвенције и протоколи а затим ратификовани и у потребној мјери имплементирани и кориштени као основа за регулаторни оквир на националним и локалним нивоима.<sup>6</sup>

Бројне су конвенције и протоколи који на примјену обавезују и институције РС, укључујући регулаторне, планске и извјештајне акте. На основу њих су у свим државама потписницама надлежни органи на свим нивоима дужни обезбиједити интеграцију ЗЖС у све секторске политике као што је индустрија, пољопривреда, енергетика, транспорт, социјална и фискална политика. Тиме постаје саставни дио укупног друштвеног и економског развоја.<sup>7</sup>

Бројност елемената и аспеката ЗЖС са једне стране а бројност надлежних институција, разноврсност њихове организованости и одговорности са друге указују на високо сложен систем. Такав систем захтијева јасну и детаљну расподелу одговорности, висок степен координације и адекватну транспарентност и доступност адекватних информација за грађане о стању животне средине, а у складу са Законом.

Полазни и основни механизам у управљању таквим системом свакако је планирање. Свеобухватно и ефикасно планирање је основа на којој се може градити добра реализација активности и обавеза и организовати квалитетно и ефективно извјештавање.

Проведена предстудијска испитивања су указала на бројна отворена питања и систему планирања ЗЖС, заснованом на одредбама Закона. Законом је дефинисана обавеза доношења планских докумената на период од 10 година. За ниво РС ти

---

<sup>6</sup> Програм прилагођавања законодавства Републике Српске са правном тековином Европске Уније у области заштите животне средине, интернет страница Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију, новембар 2016. године

<sup>7</sup>[http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi\\_strategije/Nacionalni\\_program\\_zastite\\_%20zs.pdf](http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf)

документи су генерална Стратегија ЗЖС и стратегије за поједине елементе а за ниво локалне власти су то планови ЗЖС ЈЛС. Кључно питање у том контексту јесте изостанак доношења цјеловитог сета планских аката и недовољно кориштен системски приступ у планирању. Усвојени дио планских аката у правилу се односи на поједине елементе животне средине и на дио ЈЛС.<sup>8</sup> Ова су испитивња указала и на значајне повезаности проблема у планирању са онима у њиховој реализацији и активностима надзора и извјештавања о стању. Предстудијска испитивања су показала да се недовољно и неправовремено реализују одређене планске мјере и активности због различитих разлога. Индикације указују да су то често стања и кретања у другим областима, у ширем окружењу а значајним дијелом и у неусаглашеном дјеловању надлежних субјеката<sup>9</sup> и неадекватном осигурању потребних ресурса.

Све наведене индикације проблема у ЗЖС, у њеном функционисању као сложенем систему у којем су повезаност свих елемената животне средине, свих надлежних институција и управљачких механизма и њихова пуна интегрисаност у јединствен систем кључни за његово успјешно функционисање, биле су релевантан основ да се донесе одлука о провођењу главне студије ове ревизије учинка.

## **1.2. Сврха ревизије и ревизијска питања**

Проблем којим се бавила ова ревизија учинка јесте функционисање система ЗЖС.

Основна сврха ове ревизије јесте давање одговора на питање како функционише систем ЗЖС, посматрано кроз примјену основних управљачких механизма у институцијама система и степен њихове повезаности и интегрисаности.

У том смислу ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

### **КАКО ФУНКЦИОНИШЕ СИСТЕМ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ?**

У оквиру овог главног питања ревизијска испитивања би била усмјерена на сљедећа три питања:

- 1. Како се у систему заштите животне средине доносе потребни и адекватни плански акти?**
- 2. Како се у систему заштите животне средине имплементирају регулаторни и плански акти?**
- 3. Како институције система о стању животне средине извјештавају надлежне органе дефинисане Законом?**

## **1.3. Критеријуми за оцјењивање**

За оцјену и закључивање о налазима проистеклим из проведених испитивања, ревизија је користила више критеријума, зависно од питања на које ревизија треба одговорити.

У овој су ревизији, за већи дио питања, критерији за оцјењивање засновани на Закону и дијелу осталих прописа који регулишу материју управљања ЗЖС кроз инструменте

---

<sup>8</sup> Прилог број 1 \_Преглед усвојених планских аката у области заштите животне средине\_ број и структура

<sup>9</sup> <https://srpskainfo.com/ekoloska-katastrofa-u-prijedoru-grad-zatran-otpadnim-gumama-za-koje-nema-rijesenja/>

планирања, имплементације и извјештавања а што се односи на све институције система. Дио критерија заснован је на циљевима, мјерама, активностима и очекивањима дефинисанима у усвојеним стратегијама, акционим плановима, годишњим економским политикама и програмима и плановима рада субјеката надлежних за област ЗЖС.

У складу са претходно наведеним дефинисани су сљедећи критерији ове ревизије:

- У управљању системом ЗЖС примјењен је принцип јасне подјеле улога и надлежности и њихова интегрисаност,
- У управљању системом ЗЖС примјењен је принцип координације и усаглашавања измеђи институција система и по сваком од елемената ЗЖС,
- У управљању системом ЗЖС примјењен је принцип хијерархије и редосљеда у доношњу планских аката, мјера и активности,
- Планирање у систему ЗЖС је свеобухватно и правовремено,
- Имплементација планских аката у области ЗЖС је досљедна и правовремена, уз осигураност адекватних ресурса,
- Извјештавање у систему ЗЖС је свеобухватно и правовремено,
- Извјештаји о стању у области ЗЖС резултирају новим мјерама, корекцијама и унапређењима, у складу са околностима и условима.

#### **1.4. Обим и ограничења**

Овом ревизијом учинка је за потребе давања одговора на постављена питања посматрано функционисање система кроз основне управљачке механизме планирања, имплементације и извјештавања. У ту сврху је обухваћен дужи временски период и већи број институција система ЗЖС, различитих нивоа и обима надлежности. Посматрана је цјеловитост кориштених инструмената система а везано за ниво заштите различитих елемената животне средине посматрања су вршена за елементе ваздух и природа.

Овом ревизијом су обухваћени: Влада са надлежним министарствима и то МПУГЕ, МИЕ, МПК и МПШВ, републичке управне организације ФЗЖСЕЕ, РЗКИПН и РХМЗ, 13 ЈЛС и то: градови Бања Лука, Приједор, Бијељина, Требиње, Источно Сарајево, и општине Сребреница, Угљевик, Гацко, Шамац, Лакташи, Пале, Костајница, Источно Ново Сарајево, и пет управљача ЗП у надлежности и локалног и републичког нивоа власти.

То су институције јавног сектора и управљачи заштићеним природним добрима чије законом дефинисане улоге и надлежности дају довољан простор и капацитет за сагледавање питања функционисања система и начина управљања истим.

Избор узорка вршен је на бази више критерија. У избору узорка је била кључна репрезентативност посматрана кроз врсту елемената заштите, врсту и обим надлежности и одговорности институција како у укупном систему ЗЖС тако и специфичностима у заштити посматраних елемената ваздуха и природе. Репрезентативност узорка посматрана је кроз регионалну компоненту тако да су у узорку заступљене све регије РС и ЈЛС на њиховом подручју, различите по величини, економској развијености и по врсти и нивоу угрожености елемената животне средине.

Свеобухватност и правовременост у примјени управљачких инструмената система у овој области посматрани су за период од седам година, и то од 2013. до 2019. године.



Детаљнија испитивања, посебно у имплементацији усвојених аката, вршена су за период од три године и то 2017, 2018. и 2019. годину.

Како је измјена Закона вршена 2015. године и како је у оквиру тога било и промјена везаних за дефинисање периода и рокова у доношењу планских и извјештајних аката, посматрани дужи временски период даје простор и за сагледавање постојања и начина доношења и дугорочних планских аката и то за већи број институција, зависно од разлика у њиховој динамици приступања изради истих или њиховој ревизији.

Ревизија се, уз питања заштите ваздуха и природе, није бавила детаљније питањима имплементације и извјештавања осталих елемената животне средине. У оквиру питања свеобухватности, интегрисаности и повезаности у планирању укупног система ЗЖС, обухваћени су и одређени остали елементи као што су вода и отпад.

### **1.5. Извори и методе прикупљања и анализе података**

Подаци, чињенице и информације прикупљени у сврху давања одговора на постављена питања ове ревизије заснивали су се у највећем дијелу на информацијама и документима прибављенима од:

- Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију,
- Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде,
- Министарства просвјете и културе,
- Министарства енергетике и рударства,
- Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност,
- Републичког хидрометеоролошког завода,
- Републичког завода за заштиту културно-историјског и природног наслеђа,
- Управљача заштићеним природним добрима: Јавна установа Национални парк „Дрина“, Заштићено станиште „Громижељ“, Заштићено станиште „Тишина“, Парк природе „Јелића брдо“, Споменик природе „Пећина Ђатло“,
- Јединица локалне самоуправе са пет градских и осам општинских управа и одјељења надлежних за заштиту животне средине (узорак).

Прикупљани су подаци и информације и из јавно доступних докумената из ове области, посматраних процеса и активности, регулаторних аката, стратегија и акционих планова, годишњих програма рада, буџета и финансијских планова, извјештаја и информација о раду, одлука и закључака Владе везаних за ревидираних питања и аката путем којих су ревидиране институције комуницирале међусобно, у оквиру система.

Прикупљање потребних информација је вршено преузимањем докумената и путем упитника креираних у ревизији које су попуњавали ревидиране институције. У ревизији су и посматране одређене активности надлежних органа, обављани разговори са великим бројем лица и извршене посјете и обиласци ЗП обухваћених ревизијом.

Интервјуи су обављани са релевантним лицима надлежним за послове и активности у оквиру питања којима се бавила ревизија у свим наведеним институцијама.

Уз највећи број података прикупљених кроз попуњене упитнике, значајан дио података и информација је прибављан увидом у акте, документе и појединачне евиденције ревидираних институција и посматрањем стања и процеса у појединим

сегментима заштите и у оквиру институција појединачно, али и односа и комуникације између институција по одређеним питањима у оквиру ревизијског проблема.

Прибављени подаци су статистички обрађивани и заједно са прикупљеним документима и забиљешкама са интервјуа анализирани коришћењем стандардних метода адекватних за свако појединачно питање.

## 1.6. Структура извјештаја

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

**1 Увод** – основни разлози због којих се ГСРЈС РС определили да проведе ревизију учинка која се односи на област ЗЖС. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критерије ревизије, обим и ограничења ревизије и изворе и методе прикупљања и анализе података.

**2 Опис предмета ревизије** – предмет ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за област ЗЖС.

**3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.

**4 Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.

**5 Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе, надлежних министарстава и завода и фондова у њиховој надлежности, ЈЛС и управљача ЗП би требало да обезбиједи боље функционисање система и ефикаснију ЗЖС.

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

## 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

### 2.1. Правна регулатива карактеристична за област

Укупан систем ЗЖС регулише већи број законских и подзаконских аката. Област ЗЖС регулисана је Законом о ЗЖС, ради њеног очувања, смањења ризика за живот и здравље људи, те осигуравања и побољшања квалитета живота, заштите свих елемената животне средине, информисања и приступа информацијама у области ЗЖС, планирања и ЗЖС, стратешких процјена утицаја и процјене утицаја на животну средину, поступака издавања еколошких дозвола и спречавања несрећа великих размјера, финансирања активности у вези са животном средином, одговорности за штету нанесену животnoj средини, као и права и обавеза правних и физичких лица који обављају дјелатности утврђене законом.

Уз Закон о ЗЖС, у РС усвојен је значајан број посебних закона и прописа који се односе на ЗЖС, на поједине њене елементе и аспекте заштите. Поред овог закона, за функционисање ове области значајни су и други закони као што су Закон о ЗВ и Закон о ЗП.

Законом о ЗП дефинисано је очување и унапређење биолошке, геолошке и пејзажне разноврсности, одрживо коришћење и управљање природним ресурсима и добрима, благовремено спречавање људских активности које могу довести до трајног осиромашења биолошке, геолошке и пејзажне разноврсности, утврђивање и праћење стања у природи, унапређење стања нарушених дијелова природе и пејзажа. Ова област уређена је Уредбом о црвеној листи заштићених врста флоре и фауне у РС, Правилником о садржају, утврђивању и начину спровођења мјера управљања заштићеним подручјима, Правилником о условима за обављање дјелатности правних лица из области заштите животне средине.

Дугорочни циљеви и смјернице очувања природе и начин њиховог споровођења одређују се Стратегијом ЗП коју усваја Народна скупштина Републике Српске. Влада доноси план имплементације стратегије заштите природе. Скупштина ЈЛС доноси локални план заштите природе којим дефинише циљеве заштите природе на свом подручју, у складу са Стратегијом ЗП, на период од 10 година. Извјештај о стању природе у РС, као саставни дио Извјештаја о стању животне средине, МПУГЕ подноси једанпут у двије године Народној Скупштини Републике Српске.

Законом о ЗВ уређује се заштита и управљање квалитетом ваздуха и одређују мјере, начин организовања и контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природног добра од општег интереса које ужива посебну заштиту. Ова област уређена је низом уредби и правилника: Уредба о условима за мониторинг квалитета ваздуха, Уредба о вриједностима квалитета ваздуха, Уредба о одређивању зоне и агломерација, Уредба о успостављању републичке мреже мјерних станица и мјерних мјеста, Правилник о мјерама за спречавање и смањење загађивања ваздуха и побољшање квалитета ваздуха и Правилник о начину вођења регистра загађивача.

Инструменти политике и планирања заштите ваздуха су Стратегија ЗВ, планови квалитета ваздуха, краткорочни акциони планови, Републички програм за постепено смањивање годишњих максималних републичких емисија загађујућих материја и планови оператера за смањење емисија из стационарних постројења. Подаци о квалитету ваздуха добијени контролом квалитета ваздуха из републичке и локалне мреже достављају се републичкој управној организацији надлежној за хидролошке и метеоролошке послове до 15-ог у мјесецу за претходни мјесец, а годишњи извјештај најкасније 60 дана од дана истека календарске године за претходну годину. Ови

подаци се користе за израду извјештаја о стању квалитета ваздуха и саставни су дио информационог система о квалитету ваздуха.

За ову област значајне су Стратегија ЗП и Стратегија ЗВ, из 2011. године. Ова два документа су престала да важе, а израда интегралне стратегије заштите животне средине са свим елементима животне средине је у току.

## **2.2. Опис предмета ревизије, улоге и одговорности институција**

Систем ЗЖС подразумијева заштиту већег броја елемената животне средине и надлежност и одговорност већег броја институција и више нивоа власти за његово функционисање. У оквиру постојећих прописа дефинисан је већи број министарстава, органа управе и осталих субјеката јавног сектора којима је дата у надлежност и креирање и примјена прописа, као и надзор над примјеном истих. Према Програму прилагођавања законодавства РС са правном тековином Европске Уније у области животне средине, одређене јавне надлежности у области ЗЖС има шест министарстава а у оквиру сваког од њих по дио надлежности покрива већи број институција.

У надлежности МПУГЕ су послови интегралне заштите и унапређења ЗЖС. Ово Министарство се бави њеним унапређењем путем истраживања, планирања управљања и мјера заштите, те заштите добара од општег интереса, природних ресурса, природног и културног наслеђа. Посебна заштита појединих елемената животне средине је у надлежности преосталог броја ресорних министарстава: МПШВ, МПК и МЕР. Расположиви документи указују да дио институција које су у надлежности сваког од ових министарстава имају евидентну истовремену подређеност и одговорност према МПУГЕ а што значајно утиче на ефикасност комуникација, управљања ресурсима и одговорност.

Дио надлежности у области ЗЖШ Законом је додијељен и ЈЛС и њиховим локалним органима управе.

Један дио надлежности везано за управљање појединим елементима животне средине додијељен је републичким управним организацијама: РХМЗ које је у надлежности МПШВ и РЗЗКИПН, у надлежности МПК.

Законом о ЗП утврђено је седам категорија ЗП: строги резерват природе, посебни резерват природе, национални парк, споменик природе, заштићено станиште, парк природе, парк шума, споменик парковске архитектуре, које су у великој мјери усклађене са категоризацијом Међународне уније за заштиту природе.

Процедура проглашавања ЗП креће иницијативом за покретање поступка заштите. Иницијативу може покренути Влада или надлежно министарство, РЗЗКИПН, ЈЛС, управљачи заштићених подручја, правна и физичка лица која у обављању привредних дјелатности користе природне ресурсе и заштићена природна добра, универзитети, стручне и научне организације и друге јавне установе и грађани, групе грађана, њихова удружења професионалне и друге организације.

Иницијатива се упућује МПУГЕ које исту просљеђује РЗЗКИПН, који на основу већ доступних докумената и претходних истраживања израђује стручну основу за оправданост проглашења ЗП. Уколико стручна основа покаже оправданост проглашења ЗП, приступа се изради студије заштите, којом се утврђује вриједности подручја предложених за заштиту и начин управљања тим подручјима. МПУГЕ и ЈЛС за израду студије ангажују РЗЗКИПН, а по потреби могу ангажовати стручну помоћ домаћих или међународних експерата и стручних организација. Средства за израду студије обезбјеђују се у буџету РС, односно буџету ЈЛС. Након израде студије

заштите учешће јавности осигурава се путем јавног увида студије заштите и приједлога одлуке о проглашењу ЗП у просторијама ЈЛС и на сајту МПУГЕ. По завршеном процесу усаглашавања студије заштите, МПУГЕ и РЗЗКИПН дају стручно мишљење на одлуку о проглашењу заштићеног подручја.

Према важећој законској регулативи националне паркове проглашава Народна скупштина Републике Српске законом. Влада на приједлог МПУГЕ, а по претходно прибављеном мишљењу надлежних министарства, актом о проглашењу ЗП проглашава заштићеним:

- строги резерват природе,
- посебни резерват природе,
- заштићено станиште,
- заштићене пејзаже.

Скупштина ЈЛС уз сагласност МПУГЕ, а по претходно прибављеном мишљењу РЗЗКИПН и надлежних министарстава, актом о проглашењу заштићеног подручја проглашава заштићеним:

- споменик природе,
- заштићено подручје са одрживим кориштењем природних ресурса чија је цијела површина на подручју јединице локалне самоуправе.

Финансирање заштићеног природног добра обезбјеђује се из буџета Републике, буџета ЈЛС, средстава ФЗЖСЕЕ, властитих прихода, средстава обезбијеђених за реализацију властитих програма, планова и пројеката у области заштите природе, донација, поклона и помоћи, и других извора у складу са законом.

За праћење квалитета ваздуха на нивоу Републике успоставља се републичка мрежа мјерних станица (мјерних мјеста) и финансира се из буџета Републике. У складу са прописом о контроли квалитета ваздуха, одређује се број и распоред мјерних станица (мјерних мјеста) у одређеним зонама и агломерацијама, као и обим, врста и учесталост мјерења.

ЈЛС на својој територији успоставља локалну мрежу мјерних станица (мјерних мјеста) за праћење квалитета ваздуха. Локалну мрежу чине допунске мјерне станице (мјерна мјеста) које надлежни орган ЈЛС одређује на основу мјерења или поступака процјене за зоне и агломерације за које нема података о нивоу загађујућих материја, у складу са својим потребама и могућностима. Средства за реализацију програма контроле квалитета ваздуха у локалној мрежи обезбјеђују се из буџета ЈЛС.

Надлежни орган ЈЛС може да овласти правно лице које прати рад аутоматских станица, прикупља и обрађује податке добијене контролом квалитета ваздуха у локалној мрежи. Надлежни орган ЈЛС дужан је да податке о резултатима мониторинга квалитета ваздуха јавно објави и достави републичкој управној организацији надлежној за хидролошке и метеоролошке послове.

Вриједности квалитета ваздуха чине нумеричке вриједности граничних вриједности нивоа загађујућих материја у ваздуху, доње и горње границе оцјењивања квалитета ваздуха, критичних нивоа, граница толеранције и толерантних вриједности, циљних вриједности и дугорочних циљева загађујућих материја у ваздуху, концентрација опасних по здравље људи и концентрација о којима се извјештава јавност. Влада, у циљу управљања квалитетом ваздуха, на приједлог МПУГЕ, прописује вриједности квалитета ваздуха.

Граничне и/или циљне вриједности нивоа загађујућих материја у ваздуху, не смију бити прекорачене када се једном достигну. Ако се у одређеној зони или агломерацији

усклађеност са граничним вриједностима појединих загађујућих материја не може постићи у задатим роковима, Влада може, на приједлог МПУГЕ, продужити рокове за постизање тих вриједности за највише пет година само за ту специфичну зону или агломерацију, под условом да је МПУГЕ за ту зону или агломерацију донијело План квалитета ваздуха.

Према нивоу загађености, полазећи од прописаних граничних и толерантних вриједности, а на основу резултата мјерења, утврђене су три категорије квалитета ваздуха:

- прва категорија – чист или незнатно загађен ваздух гдје нису прекорачене граничне вриједности нивоа ни за једну загађујућу материју,
- друга категорија – умјерено загађен ваздух гдје су прекорачене граничне вриједности нивоа за једну или више загађујућих материја, али нису прекорачене толерантне вриједности ниједне загађујуће материје и
- трећа категорија – прекомјерно загађен ваздух где су прекорачене толерантне вриједности за једну или више загађујућих материја.

### 3. НАЛАЗИ

#### 3.1. Свеобухватност и интегрисаност планирања

##### 3.1.1. Свеобухватност планирања

Планирање ЗЖС на нивоу Републичке управе је вршено дјелимично, само за један дио елемената животне средине и само у одређеним дијеловима периода у оквиру укупно посматраног. По броју и структури постојећих стратешких планских аката, евидентне су значајне разлике између институција и нивоа надлежних за њихову припрему и усвајање. Посебно су наглашене разлике у нивоу и начину извршења планских обавеза између републичког и локалног нивоа власти.

Крајем 2019. године на републичком нивоу постојала су три важећа стратешка документа из области ЗЖС а од укупно посматраних осам, за које постоји обавеза доношења. Од пет стратешких докумената која недостају за четири су у току активности на њиховој изради или усвајању. Преглед који слиједи показује структуру планских документа и периоде за које су усвајани.<sup>10</sup>

Табела број 1\_ Свеобухватност планирања ЗЖС на републичком нивоу

Назив планског акта	Стратегија развоја РС	Стратегија заштите животне средине РС	Стратегија заштите ваздуха РС	Стратегија заштите природе РС	Стратегија интегралног управљања водама РС	Стратегија управљања отпадом РС	Стратегија развоја шумарства РС	План управљања отпадом РС
Постојање важећег планског акта/ опис стања крајем 2019. године	Није усвојена	У току активности на изради	У току активности на изради у оквиру Стратегије ЗЖС	У току активности на изради у оквиру Стратегије ЗЖС	Усвојена за период 2015-2024	Усвојена за период 2017-2026	Усвојена за период 2011-2021	У току активности на усвајању

Извор: Надлежна Министарства Владе-Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

У посматраном периоду РС није имала усвојену Стратегију ЗЖС као самосталан документ али ни као могући сегмент укупне стратегије развоја РС. У сврху њене израде учињени су први кораци средином 2019. године када је Влада Закључком прихватила Пројектни документ за израду Стратегије заштите животне средине/околиша Босне и Херцеговине, припремљен од стране Штокхолмског института за животну средину.<sup>11</sup> Како је дефинисано пројектним документом, ову стратегију требају чинити стратегија ЗЖС за РС, Стратегија заштите околиша за Федерацију БиХ и стратегија ЗЖС Брчко дистрикта а требао би садржавати опште стратешке циљеве за ниво БиХ и конкретне стратешке циљеве и мјере за постизање истих у сваком од наведених сегмената који се односе на ентитете.<sup>12</sup> Кроз дефинисање приоритетних активности, наведена стратегија треба омогућити усмјеравање домаћих и међународних инвестиција у конкретне мјере за побољшање животне средине, лакше транспоновање европског законодавства и ефикасније

<sup>10</sup> Прилог број 2\_ Табела број 1\_ Упитник ГСРЈС РС о планирању у области ЗЖС

<sup>11</sup> Влада РС -Закључак број 04/1-012-2-1953/19 од 25.07.2019. године

<sup>12</sup> МПУГЕ-Информација о пројектном документу за израду стратегије заштите животне средине/околиша Босне и Херцеговине, Бања Лука, јули 2019.године

управљање животном средином. Стратегија би се односила на период до 2030. године.

Министарства у чијој је надлежности неки од елемената животне средине указују на недостатак ресурса, посебно финансијских, као кључан узрок изостанка израде интегралног планског документа дефинисаног као Стратегија ЗЖС. У том смислу су иницијативе и очекивања била усмјерена ка могућим изворима финансирања у оквирима међународне заједнице. Конкретна процјена потребних ресурса и буџетских средстава за израду Стратегије није вршена нити је као таква упућивана на дефинисане адресе у оквиру процедура буџетског планирања.

Према Програму прилагођавања законодавства РС са правном тековином Европске уније у области ЗЖС,<sup>13</sup> Европска унија је дала могућност да се и сектор животне средине укључи у финансирање путем IPA II програма уз услов доношења четири стратешка документа о прилагођавању прописа. При томе је сам тај документ израђен на резултатима пројекта под називом „Јачање институција за заштиту животне средине и припреме за приступне фондове БиХ“ (EnvIS), финансираног од Европске уније кроз IPA II 2011-2014.

Од планских докумената републичког нивоа за поједине елементе животне средине су крајем ревидираног периода биле на снази стратегије за управљање водама и отпадом а истекао је период за који су донешене стратегије за заштиту ваздуха и природе. Дисконтинуитет у планирању заштите ових елемената је дијелом узрокован одлуком да се не доносе појединачне стратегије за те елементе као самостални акти него као сегменти у оквиру интегралног документа Стратегије ЗЖС.

Надлежна министарства и републичке институције најчешће не располажу са подацима о трошковима израде стратегија заштите појединих елемената животне средине које су припремане и усвајане у посматраном периоду. Од наведених стратегија заштите појединих елемената животне средине чија су се израда и усвајање вршили у посматраном периоду је само за једну наведен износ трошкова израде. Податак је навело МПШВ и то за Стратегију интегралног управљања водама. У упитнику ревизије су захтјевани подаци или о оствареним или о процјењеним трошковима али нису попуњени. Ово указује на недостатке у систему планирања и праћења израде важних стратешких аката на нивоу републичке управе у смислу правовремене припреме и укључивања у планове ресурса и буџетске захтјеве, осигурања потребног буџетског оквира и могућег финансирања и из осталих извора.

Посматрано као интегрална, ЗЖС се планира у највећем дијелу ЈЛС али уз значајно изражене разлике у приступу и праксама. Мањи дио ЈЛС, и то оних већих и економски развијенијих, доносио је планове ЗЖС као самосталан документ. Већи дио ЈЛС је стратешком планирању ЗЖС приступао у оквиру стратегија интегралног развоја.<sup>14</sup> У највећем дијелу њих је сектор ЗЖС један од три сектора планираног развоја, уз сектор економског/привредног развоја и сектора друштвеног развоја. Период на који се односе ове усвојене интегралне стратегије развоја је истекао у значајном дијелу ових ЈЛС а у међувремену нису припремљене нити усвојене нове и није осигуран плански континуитет, а како је приказано у табели која слиједи.

---

<sup>13</sup> Програм прилагођавања законодавства Републике Српске са правном тековином Европске уније у области заштите животне средине, Бања Лука, новембар 2016. године

<sup>14</sup> Прилог број 2\_Табела број 2\_Упитник ГСРЈС РС о планирању у области ЗЖС



Табела број 2 Свеобухватност планирања ЗЖС на нивоу локалне самоуправе

ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ / ЈЛС	СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА			ПЛАН ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ		
	ОПИС	НА ПЕРИОД од година:	РАЗДОБЉЕ	ОПИС	НА ПЕРИОД	РАЗДОБЉЕ
Град Бања Лука	важећа	10	2018-2028	важећи	5	2016-2021
Град Приједор	важећа	10	2014-2024	истекао		2005-2012
Град Бијељина	важећа	10	2014-2023	важећи	10	2018-2028
Град Источно Сарајево	важећа	10	2010-2020			
Град Требиње	важећа	10	2018-2027	важећи	10	2018-2027
Општина Костајница	важећа	10	2010-2020			
Општина Угљевик	важећа		2015-2019			
Општина Гацко	важећа	10	2010-2020	истекао		2010-2015
Општина Пале	важећа	10	2017-2026	истекао		2012-2018
Општина Шамац	важећа	10	2011-2020			
Општина Сребреница	важећа	5	2018-2022			
Општина Лакташи	важећа	10	2014-2024			

Извор: Ревидиране ЈЛС, попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Вишеструки су узроци наведених изражених разлика у приступу планирању ЗЖС на нивоу ЈЛС. Међу њима су најважнији, са једне стране недостатак властитих кадровских капацитета за њихову израду и финансирање а са друге недостатак финансијских средстава за ангажовање постојећих стручних институција у изради два тако захтјевна планска документа. У дијелу ЈЛС наглашавају прихватљивост и адекватност приступа по којем се ЗЖС планира у оквиру планског документа интегралног развоја заједнице, као његов посебан али интегрисан сегмент, и указују на виши степен ефикасности и ефективности таквог приступа, посебно у мањим ЈЛС.

Већина ЈЛС нема евиденцију о трошковима израде стратегија које су припремале и усвајале као интегралан развојни документ. Поступци израде су условно организовани у оквиру властитих капацитета, с обзиром да је то било уз вишедимензионалну помоћ међународних организација, посебно УНДП а са циљем изградње и јачања домаћих капацитета у овој области. За такве су приступе изради именоване комисије или тимови са запосленима из локалне управе и са заинтересованим и компетентним представницима изван управе. Међутим, нису вођене посебне евиденције о ангажману тих учесника у изради ни о кориштеним осталим ресурсима а тиме нису стварани ни услови за исказивање насталих трошкова израде.

Мањи дио од укупно посматраног броја ЈЛС је доносио и стратегије интегралног развоја своје заједнице и планове ЗЖС као посебан документ и у таквим су ЈЛС

постојале евиденције о трошковима. У највећем дијелу ових ЈЛС за израду планских аката нису ангажовани властити људски ресурси, како за израду интегралних стратегија развоја тако ни за планове ЗЖС. Израда ових докумената је уговорана са домаћим институтима и развојним агенцијама. У три посматране ЈЛС су ови послови уговорани са три различите институције, уз цијене до 30.000 КМ али и уз релативно значајне разлике у износима. Уважавајући могућност да те разлике у цијени могу бити засноване на разликама у обиму, садржају и квалитету наведених докумената, ипак је евидентна и ситуација да су исту висину трошкова израде стратегија развоја имале Општина Костајница и Град Бања Лука. Такве чињенице указују на релативно високу оптерећеност мањих и неразвијенијих ЈЛС са трошковима израде стратешких докумената у области ЗЖС и на могући узрок већ констатованог и наведеног непотпуног планирања у овој области.

Анализа стања ЗЖС у оквиру надлежности ЈЛС, посматраног кроз постојање планова заштите појединих елемената животне средине, показује да је само мањи број ЈЛС доносио ове планове. Те су ЈЛС планове доносиле само за један или евентуално два елемента животне средине. Највећем дијелу тих планова, усвојених за шестогодишњи период, истекао је период важења. Иако је од истека планираног периода важења тих докумената прошло између двије и четири године, нису припремљени нити усвојени нови планови.

Најзаступљенији облик стратешког планирања у ЈЛС, посматрано по појединим елементима животне средине, односио се на планове управљања отпадом. Међутим, и планирање овог облика заштите је било заступљено само у половини посматраних ЈЛС. Ниједна од ових ЈЛС није у 2019. години имала важећи план управљања отпадом јер по истеку претходно донесених нису припремљени нити усвојени нови. Како је у приступу рјешавању проблема отпада важио концепт регионалних депонија и како је ово питање имало наглашен регионални приступ, недостатак планова у свакој од ЈЛС и њихова временска и финансијска усклађеност значајан је ризик по квалитет и могући ниво успјешности реализације и за остале ЈЛС које су исте усвојиле.

Осим планова управљања отпадом, остале могуће планове ЗЖС, посматране по појединим њеним елементима, већина ЈЛС није доносила.<sup>15</sup> Само је Град Бања Лука донио таква два документа у посматраном периоду и то план заштите ваздуха и план заштите природе.

У посматраном је периоду постојао само један локални план заштите ваздуха а усвојио га је Град Бања Лука и то за период 2013-2019.година. При крају тог периода није припремљен и усвојен нови план заштите ваздуха и тиме је прекинуто одржање планског континуитета. Чињенице о немогућности израде овог документа у оквиру властитих капацитета и повјеравање његове израде једном од института овлаштенима за ову дјелатност, као и значајнији трошкови његове израде, указују на значајне узроке недостатка оваквих планова у осталим ЈЛС, а на што указују и подаци за Град Бања Лука. Један је дио од ових ЈЛС је указивао на потребу доношења плана и информације о процјенама стања загађености ваздуха и његове узроке. Други је дио из ове групе ЈЛС размишљања да нема ризика по загађеност ваздуха на свом подручју и да у том смислу није неопходна израда и доношење плана заштите ваздуха, без обзира на одредбе Закона о ЗВ.

План заштите природе Града Бања Лука је исто једини локални плански акт за овај елемент животне средине на нивоу надлежности локалних заједница а донесен за период 2016-2026.година. Овај је план истовремено и један је од малог броја важећих

---

<sup>15</sup> Прилог број 2\_ Табела број 2\_ Упитник ГСРЈС РС о планирању у области ЗЖС

планских докумената свих ЈЛС, по важности посматраној на крају 2019. године. Ни за израду овог документа нису били расположиви властити стручни капацитети и његова је израда повјерена вањској стручној институцији. С обзиром на релативно веће капацитете Града Бања Лука у односу на већину осталих ЈЛС, посматране и кроз расположиве кадрове и буџете, тешко је за очекивати да те ЈЛС приступе изради наведених планских аката без значајније подршке са републичког нивоа или међународне заједнице.

### 3.1.2. Интегрисаност и повезаност планирања

Испитивања ревизије показују да већини институција система, надлежних за одређени сегмент ЗЖС, нису познате основне информације о стању планирања и планских докумената у тој области, а за које је надлежна нека друга од институција повезаних у систем. Информисаност седам институција Републичке управе посматрана за осам стратешких докумената указује на само једну четвртину одговора који значе информисаност о статусу стратешких планских докумената везаних за ЗЖС као цјелину или за поједине њене елементе. Скоро половина одговора је значила да је информисаност дјелимична а најчешће је то само познавање податка о томе ко је институција надлежна за припрему неког од стратешких докумената. Преостала четвртина одговора је потврдила да им је непозната већина основних информација о стратешким планским документима. Одговор о дјелимичном или потпуном непознавању информација институције о одређеном документу евидентан је и у ситуацији када документи прибављени од институције надлежне за припрему одређеног документа показују да је она у фази припреме консултовала и прибавила мишљење предвиђено регулаторним актима.

Одговори ревидираних институција показују да је информисаност о свим стратешким планским актима у јединственом систему ЗЖС и редосљед у њиховој припреми и доношењу од великог значаја за ефикасност и квалитет израде сваког појединачног акта у надлежности једне о њих, било на републичком или локалном нивоу. Посматрајући процјену утицаја за више елемената утицаја,<sup>16</sup> институције републичког нивоа су оцијениле да је утицај докумената вишег нивоа на ефикасност и квалитет израде нижих, значајан или кључан. Једна половина ових институција сматра да је на квалитет и ефикасност израде документа у њиховој надлежности кључно утицао садржај постојећег или недостатак акта вишег ранга. За другу половину институција је овај утицај значајан али ниједна од институција није дала оцјену да тај утицај не постоји.

С обзиром да не постоји дио стратешких аката вишег ранга, дио ревидираних институција није конкретно оцијенио њихов утицај и ниво повезаности. Из датих оцјена и образложења за остале документе слиједи да су утицаји у просјеку значајни или кључни али да су истовремено и различити, зависно од врсте планских докумената и њиховог садржаја.

Оцјена је републичких институција да највећи утицај на квалитет и ефикасност израде стратешких докумената за поједине елементе животне средине има Стратегија ЗЖС, њено постојање и њен садржај са дефинисаним приоритетима у укупном систему заштите и облицима међуутицаја и интегрисаности. За приближно двије трећине институција је овај утицај кључан. Наведена оцјена представља просјек оцјена

---

<sup>16</sup> Прилог број 3\_Табела број 1\_Упитник о међусобном утицају планских докумената

утицаја Стратегије ЗЖС на све посматране повезане стратегије републичког нивоа и то Стратегије ЗВ, природе, вода и Стратегија и план управљања отпадом.

Између осталих планских докумената за поједине елементе животне средине, израда Стратегије ЗВ је посебно повезана и под утицајем расположивости и садржаја осталих стратегија. По степену повезаности је међу првима Стратегије ЗЖС али и секторске стратегије за енергетику и шумарство. Четири од шест институција републичког нивоа које су дале одговоре кроз упитнике ревизије сматра да наведени документи имају кључан утицај на квалитет и ефикасност израде Стратегије ЗВ, као што се види и прегледа који слиједи.<sup>17</sup>

Табела број 3\_ Утицај Стратегије ЗЖС и осталих повезаних на израду Стратегије ЗВ

ИНСТИТУЦИЈА	ОЦЈЕНА УТИЦАЈА СТРАТЕГИЈЕ ЗЖС И ОСТАЛИХ повезаних НА СТРАТЕГИЈУ ЗАШТИТЕ ВАЗДУХА_ПРОСЈЕК			
	НЕМА УТИЦАЈА (1)	МАЊИ УТИЦАЈ (2)	ЗНАЧАЈАН УТИЦАЈ (3)	КЉУЧАН УТИЦАЈ (4)
МПУГЕ			1	
МПШВ			1	
МПК			1	
МЕР			1	
ФЗЖСЕЕ				1
РХМЗ				1
РЗЗКИПН				
Укупно	0	0	4	2

Извор: Надлежне институције у ЗЖС\_попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Као што се из претходне табеле види, наведену оцјену о таквом кључном утицају дале су институције са највише надлежности повезаних са питањима заштите и квалитета ваздуха, посебно МЕР, РХМЗ и ФЗЖСЕЕ. Оцјена институција представља просјек оцјена датих за утицај четири повезане стратегије на израду Стратегије ЗВ и то Стратегије развоја Републике, Стратегије ЗЖС, Стратегије развоја енергетике и Стратегије развоја шумарства.

Већина ЈЛС обухваћених ревизијом, које имају обавезу доношења локалних еколошких планова и Стратегија развоја за своје подручје, сматра да је од посебног или кључног значаја да при изради истих постоји претходна усвојеност планских аката у области ЗЖС на нивоу Републике. Овакве оцјене сваке од институција представљају просјек оцјена датих за утицај четири документа вишег ранга или републичког нивоа на ефикасност израде и квалитет садржаја шест посматраних докумената локалног нивоа. При томе је наглашена законска обавеза надлежних органа ЈЛС да те акте припреме и донесу у складу са Стратегијом. Наведену оцјену о високом степену утицаја и повезаности потврђују три четвртине ревидираних ЈЛС. Ни једна од њих не негира повезаност и утицај а за једну четвртину је тај утицај описан као мањи. Како се питање заштите ни једног елемента животне средине не може рјешавати само у границама једне локалне заједнице и како су то у значајној мјери и регионална питања, јединствен генерални акт је наглашен као потребна основа за могуће усмјеравање и усаглашавање и на овом нивоу.

<sup>17</sup> Једна од седам институција (РЗЗКИПН) није дала одговоре

У околностима дефинисане законске обавезе али и непостојања дијела планских аката на нивоу РС, ЈЛС су различито приступале изради локалних планова заштите. Испитивања су потврдила њихову освијештеност о значају израде ових докумената али и о ризику по могућу ефикасност, квалитет и степен реализације евентуално усвојених планова. Независно од тога да ли је приступ локалном планирању ЗЖС био кроз посебне акте или у оквиру свеобухватних стратегија развоја, већина ЈЛС<sup>18</sup> оцјењује значајном и кључном повезаност ова два нивоа стратешког планирања, како и показује табела која слиједи.<sup>19</sup>

Табела број 4\_ Утицај Стратегије ЗЖС на израду локалних планова ЗЖС у ЈЛС

ЈЛС	ОЦЈЕНА УТИЦАЈА Стратегије ЗЖС РС на израду локалних планова ЗЖС у ЈЛС				ОЦЈЕНА УТИЦАЈА Стратегије ЗЖС РС на израду Сектора ЗЖС у оквиру Стратегија развоја у ЈЛС			
	НЕМА УТИЦАЈА (1)	МАЊИ УТИЦАЈ (2)	ЗНАЧАЈАН УТИЦАЈ (3)	КЉУЧАН УТИЦАЈ (4)	НЕМА УТИЦАЈА (1)	МАЊИ УТИЦАЈ (2)	ЗНАЧАЈАН УТИЦАЈ (3)	КЉУЧАН УТИЦАЈ (4)
Град Бања Лука			1				1	
Град Приједор		1				1		
Град Бијељина				1				1
Град И.Сарајево			1				1	
Град Требиње				1				1
Општина Костајница						1		
Општина Угљевик							1	
Општина Гацко							1	
Општина Пале							1	
Општина И.Н.Сарајево								
Општина Шамац				1				1
Општина Сребреница						1		
Општина Лакташи							1	

Извор: ЈЛС\_попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

На бази датих оцјена ревидираних ЈЛС показало се да три четвртине њих сматра да на ефикасност и квалитет израде њихових планских докумената о ЗЖС значајан или кључан утицај има постојање и садржај Стратегије ЗЖС, као што је приказано у претходној табели. Све ЈЛС нису попуниле оцјену за сваки од облика повезаности докумената образлажући то недостатком Стратегије ЗЖС Републике а за дио њих и недостатком властитих планова ЗЖС као засебних докумената. Значајан дио њих је планирање ЗЖС вршио у оквиру Стратегије интегралног развоја ЈЛС, па су у складу са тим најчешће и давале оцјене повезаности за документе које су оне усвајале.

### 3.2. Реализација усвојених планских аката

Од укупно пет стратегија у области ЗЖС које су биле на снази у периоду обухваћеном ревизијом или само у једном његовом дијелу, двије стратегије покривају период за који је могуће адекватно анализирати њихову реализацију. То су стратегије заштите ваздуха и природе које су усвојене 2011. године, међу првим планским документима

<sup>18</sup> Једна од 13 ЈЛС (Источно Ново Сарајево) није дала одговоре

<sup>19</sup> Прилог број 3\_Табела број 2\_Упитник о међусобном утицају планских докумената

из ове области. Како је овим стратегијама у посматраном временском оквиру и истекао период важења, евидентан је довољан простор за њихову укупну реализацију и за анализу истог.

### 3.2.1. Реализација усвојених аката у области заштите ваздуха

Стратегија ЗВ је усвојена 2011. године али без акционог плана за њено провођење. Дефинисаност циљева, мјера и активности у овом документу тиме није употпуњена и конкретизована са садржајем из акционог плана. Између осталог, недостајућим акционим планом је планирано да се дефинишу рокови за одређене мјере и активности, носиоци активности, одговорне институције, потребни ресурси и извори њиховог финансирања. Недостатком таквих елемената је на самом почетку изостала адекватна подлога за успјешну реализацију наведене стратегије.

Ризици за успјешну реализацију Стратегије ЗВ били су евидентни и из самог документа, као и процедура и комуникације у самом процесу одлучивања, припреме и усвајања. Документи показују да су немогућност јасног дефинисања потребних ресурса, извора њиховог финансирања и динамике истог, били један од основних разлога недоношења цјеловитог документа стратегије са акционим планом. Због недостатка таквих елемената и доношење саме Стратегије ЗВ је било упитно и враћена је са надлежног одбора Народне скупштине Републике Српске 2009. године.<sup>20</sup>

На приједлог Републичке стратегије ЗВ није осигурано давање позитивног мишљења Министарства финансија и то из разлога изостанка процјене потребних средстава за њено спровођење и извора финансирања истих. Многобројне активности МПУГЕ на рјешавању овог питања и комуникација са институцијама и републичког и локалног нивоа нису резултирале успјехом у рјешавању наведених питања. Показало се да је само мали број ЈЛС имао планирана средства у својим буџетима, врло скромна, и то за одређене активности за ЗЖС у цјелини а не намјенски за мониторинг и заштиту ваздуха.<sup>21</sup> Како је и у образложењу предлагача наглашено, у таквим је околностима одлучено да се Стратегија ЗВ достави Народној скупштини Републике Српске на разматрање без акционог плана и као таква је и усвојена. У таквим је околностима на МПУГЕ била обавеза да као координатор одреди имплементационе институције, а њихова је обавеза била да прате имплементацију и да официјелно два пута годишње извјештавају МПУГЕ о истом.

Стратегијом ЗВ је дефинисан већи број конкретних мјера заштите квалитета ваздуха, међу којима и неке врло конкретне и са роковима за реализацију. Дио тих мјера односи се и на друге секторе, одређене привредне дјелатности, повезане са могућим наношењем штете квалитету ваздуха и тиме животној средини укупно.<sup>22</sup>

Стратегијом ЗВ је утврђена мјера смањења емисије сумпор-диоксида и дефинисане одређене активности поводом тога. Утврђена је обавеза провођења активности које значе прописивање квоте смањења до 2016. године, до истека стратегије ЗВ и активности на свођењу укупне емисије на ниво прописаних вриједности најдаље до 2017. године. Ове су активности биле засноване на ГВЕ из LCP директивама Европске

---

<sup>20</sup> Службени гласник Републике Српске број 16/06 од 24.02.2006. године

<sup>21</sup> Републичка стратегија заштите ваздуха; Службени гласник Републике Српске бр. 37/11 од 07.04.2011.године

<sup>22</sup> Републичка стратегија заштите ваздуха; Службени гласник Републике Српске бр. 37/11 од 07.04.2011.године

уније (2001/80/E3) и на Уговору о успостави енергетске заједнице и мјерама смањења азотних оксида је значила активности на стабилизацији емисије до 2016. године и то на нивоу из 1990. године и активности на свођењу укупне емисије на ниво прописаних вриједности најдаље до 2017. године. Ове су активности требале бити у оквиру примарних мјера у организацији процеса сагоријевања горива у ложиштима котлова. Испитивања указују да за ове мјере и активности не постоји документованост о реализацији. Из планова и извјештаја о раду РХМЗ и извјештаја о квалитету ваздуха се не може закључити да су дефинисане мјере и активности реализоване и да су тиме евидентни резултати постигнути у смањењу емисија.

У оквиру стратегије ЗВ су дефинисане мјере у енергетици као сектору уско повезаном са заштитом квалитета ваздуха и животном средином у цјелини. Између осталог, ове мјере се односе на нужну реформу енергетског сектора у смислу раздвајања вертикално интегрисаних функција, значајније примјене процеса когенерације у производњи топлотне и електричне енергије и доношења уредбе о минималном удјелу електричне енергије произведене из обновљивих извора. Иако подаци прибављени од МЕР указују да су у оквиру енергетског сектора предузимане одређене активности по овим питањима, евидентност њиховог утицаја и повезаности са директним активностима и конкретним резултатима на побољшању квалитета ваздуха нису евидентни у документима надлежних институција, имплементатора Стратегије ЗВ.

Дио мјера дефинисаних у оквиру Стратегије ЗВ односи се и на сектор пољопривреде и шумарства. Ове мјере подразумевају активности везане за поноре угљен диоксида, садњу шума, повећање ефикасности експлоатације шума и кориштења дрвета кроз све фазе рада, израду програма искоришћавања дрвне масе као енергента, подстицање изградње уређаја за производњу биогаса на великим ђубриштима сточарских фарми и непосредно кориштење тако произведеног биогаса. Иако се кроз медије и поједине извјештаје о раду надлежних институција може стећи утисак да су предузимане и реализоване одређене, појединачне активности из овог оквира, евидентност реализације ових мјера и активности и њихове повезаности и интегрисаности у реализацију стратешких мјера на заштити ваздуха није јасно потврђена ни аргументована.

Конкретна стратешка мјера на заштити ваздуха дефинисана је и кроз активности успостављања мониторинга квалитета ваздуха као обавезе по сарадњи са Европском агенцијом за животну средину (ЕЕА). Конкретне активности су значиле израду плана до 2016. године и програма имплементације републичког мониторинга укључујући набавку простора, опреме, тестирање и одговарајући стручни кадар за опслуживање и праћење рада мреже станица као и успостављање мониторинга квалитета ваздуха на угроженим саобраћајницама.

Испитивања активности институција система показују да кроз постојеће начине извјештавања није била пракса реферисања на мјере и активности дефинисане стратегијом ЗВ и да тиме није евидентно да ли је, у којој мјери и када дио тога реализован. Понављање истих проблема и планираних или вршених активности у плановима и програмима рада дијела институција у више узастопних година, а које су могу довести у везу са садржајем Стратегије ЗВ, указује на дјелимичну и временски помјерену имплементацију али не и на ниво извршености и достизања дефинисаних мјера и циљева.

Годишњи планови рада МПУГЕ по садржају представљају систематичан преглед великог броја планираних активности по ресорима и групама активности. Везано за заштиту ваздуха, ове активности се дефинисане уопштено, углавном се односе на измјене и допуне регулаторног оквира и на активности рјешавања захтјева странака.

У том контексту се планиране активности не доводе у везу са циљевима, мјерама и активностима из Стратегије и са очекиваним мјерљивим резултатима заштите ваздуха. И у извјештајима о раду за исте године преовлађује сличан приступ о извршењу одређених група активности, без конкретизације и довођења у везу и однос са планираним обимом и остварењем резултата у заштити ваздуха.

Највећи дио активности, везаних за заштиту ваздуха, евидентан је у садржајима годишњих планова и извјештаја о раду РХМЗ. У оквиру ових докумената препознатљиви су проблеми, питања и мјере из садржаја Стратегије ЗВ иако се у овим документима на њу не реферише директно и конкретно. Вишедимензионално значајно питање у том контексту је мониторинг као посебно поглавље Стратегије ЗВ. Мониторинг је презентован као кључна дјелатност која, између осталог, треба резултирати адекватном базом података, основом за израду плана свих осталих мјера и активности, како за властите потребе тако и за потребе извјештавања по међународним обавезама.

У оквиру питања мониторинга квалитета ваздуха у посматраном периоду су активности највише биле усмјерене на успостављање система мјерних станица, њихово одржавање и софтверско повезивање у једну базу. Функционисање републичке мреже мјерних станица у складу са Законом о ЗВ као и локалне мреже мјерних станица или мјерних мјеста је континуирано у фокусу активности надлежног одјељења РХМЗ али не увијек и осталих надлежних институција. Са једне је стране присутан проблем броја потребних мјерних станица на оба нивоа надлежности а са друге проблем функционисања и одржавања већ постојећих. Како слиједи из докумената и изјава, основни узроци су повезани са недовољним и неправовременим осигурањем ресурса.

У оквиру Законом о ЗВ дефинисане републичке мреже, крајем посматраног периода су функционисала само четири мјерна мјеста од укупно дванаест постојећих и то у четири агломерације од укупно шест постојећих. Из наведеног слиједи да мјерење квалитета ваздуха није функционисало ни на једном од два мјерна мјеста у двије агломерације и на по једном мјерном мјесту у свакој од преостале четири агломерације. Од локалних мрежа су успостављене и у функцији биле само двије и то Бања Лука и Бијељина, у градском подручју, али за то подручје нису биле функционалне мјерне станице Републичке мреже. У оквиру наведеног није функционисало мјерење квалитета ваздуха у два национална парка, Национални парк „Козара“ и Национални парк „Сутјеска“, а што је било неопходно у сврху заштите биодиверзитета на тим подручјима.

Доступне информације и документи показују да и након седам година од доношења Уредбе<sup>23</sup> није у дефинисаном капацитету профункционалисала републичка мрежа и тиме ни дефинисани ниво праћења стања квалитета ваздуха. Већи је број институција са подијељеним, директним или индиректним, надлежностима по овим питањима али у њиховим програмима и плановима нису за ову намјену били дефинисани потребни ресурси нити су у буџетима планирана неопходна финансијска средства за то.

Како РХМЗ није увијек и у потребној мјери имао у финансијском плану осигурана средства за које је кроз годишње планове рада дефинисао одређене нужне активности у сврху заштите ваздуха, посебно оне везане за мониторинг и извјештавање, провођене су интензивне активности на тражењу извора финансирања кроз комуникацију са надлежним министарствима, локалним управама, међународним организацијама и ФЗЖС. Иако су РХМЗ и ФЗЖС, као републичке

---

<sup>23</sup> Уредба о одређивању зона и агломерација, Службени гласник Републике Српске бр. 100/12



управне организације, по својим надлежностима и обавезама у заштити ваздуха у најужој повезаности, РХМЗ је за осигурање потребних средстава за извршење годишњег плана рада подносио пријаве на објављене јавне позиве ФЗЗЖ, често без успјеха. Наведено указује на недостатке у планирању у смислу интегрисаности одређених дјелатности и усклађености дефинисаних и планираних активности са обимом и изворима средстава за њихово финансирање.

У посматраном је периоду значајан извор финансирања осигуран кроз већи број различитих пројеката међународне заједнице. На тај су начин финансиране бројне активности, програми, опрема и њено одржавање и кроз разне видове обуке подизани капацитети запослених. Међутим, овакав допринос није увијек резултирао даљњим одрживим и ефикасним функционисањем. Присутне су ситуације када РХМЗ није успијевао неке од мјерних станица, чија је и набавка и одржавање финансирана међународним донацијама, након квара поново ставити правовремено у функцију из разлога недостатка средстава из домаћих извора. У таквим су ситуацијама захтјеви усмјеравани на више извора, и локалних и републичких. И поред свих наведених околности изостајала је ефикасна реакција и осигурање средстава из републичког или локалних буџета иако се захјевани износ средства кретао око 20 хиљада КМ.

### 3.2.2. Реализација усвојених аката у области заштите природе

Стратегијом ЗП усвојеном 2011. године је као један од приоритетних циљева наглашено смањење ефеката загађења животне средине на биодиверзитет и губитак станишта. У области биодиверзитета, односно заштите природе један од кључних индикатора за праћење стања био је број проглашених ЗП. У том смислу је овим документом, а позивајући се на важећи документ просторног планирања, пројектовано да ће се на цјелокупној територији РС заштитити око 15% територије.<sup>24</sup> Испитивања ревизије показују да је до краја 2019. године заштићено 1,3% територије РС, што указује на проблеме у реализацији дефинисаних циљева.

У Средњорочном плану рада за период од 2019. до 2021. године РЗЗКИПН међу стратешким циљевима наведено је проширење постојећих и успостава нових ЗП према стандардима Европске уније, ревалоризација раније заштићених природних подручја, израда функционалне базе података о биолошкој разноврсности, те јачање свијести о значају природних добара. Оперативни циљеви били су интензивирање истраживања природних добара и ревалоризација раније заштићених природних добара, а за њих су наведене и мјере учинка за крајње резултате као што су: број уписаних ЗП у Регистар природних добара, број планираних теренских истраживања и број студија заштите, те број сачињених записника о стању природног добра које је уживало статус заштите.

Површина под заштитом износи 32.000 хектара, што је процентуални удио од 1,3% територије РС. У периоду од 2008. године до краја 2019. године, заштићено је 26 подручја и то: два строга резервата природе, три национална парка, 14 споменика природе, два заштићена станишта, два парка природе, двије парк шуме и један споменик парковске архитектуре. Већина подручја која су била заштићена у периоду Социјалистичке Републике БиХ, од 1954 до 1992. године, нису сачувала тај статус, јер класификација и регистрација тих подручја још увијек нису усклађене са новим законским прописима. Изузетак представљају два национална парка, Национални парк „Сутјеска“ и Национални парк „Козара“.

---

<sup>24</sup> Стратегија заштите природе Републике Српске 2011-2015, април 2011, стр. 14, 30.

Према доступним документима РЗЗКИПН планирана је заштита укупно 320 подручја и то: шест посебних резервата природе, осам националних паркова, 187 споменика природе, 14 подручја управљања стаништем, 18 заштићених природних пејзажа, 42 парка природе, 18 парк шума и једно подручја обликоване природе.<sup>25</sup> У циљу превазилажења проблема идентификованих у стратешким документима и политикама за заштиту природе у БиХ, као што су недовољно развијена мрежа заштићених подручја (најмањи проценат заштићене територије у Европи), недостатак мониторинга биолошке разноврсности и недовољан финансијски оквир за заштиту природе, Влада је у сарадњи са Глобалним фондом за животну средину марта 2017. године одобрила пројекат "Постизање очувања биолошке разноврсности кроз успостављање и ефикасно управљање заштићеним подручјима и изградњу капацитета за заштиту природе у Босни и Херцеговини". Пројекат је имплементиран од стране Програма Уједињених нација за животну средину.<sup>26</sup>

Провођење процедура од иницијативе за проглашење па до доношења акта о заштити ЗП биле су изузетно захтјевне и компликоване, те поред РЗЗКИПН укључивале неколико министарстава, републичких управних организација, ЈЛС невладиних организација и представника академске заједнице. Парк шума „Јелића брдо“ и НП „Дрина“ проглашени су на основу иницијатива локалних заједница. За Заштићено станиште „Тишина“ и Парк природе „Оријен“ иницијативу је покренуо РЗЗКИП уврстивши их GEF/UNEP пројекат „Постизање очувања биолошке разноврсности кроз успостављање и ефикасно управљање заштићеним подручјима и изградњу капацитета за заштиту природе у Босни и Херцеговини“. РЗЗКИПН је покретач иницијативе за проглашење Споменика природе „Пећина Ђатло“.

У поступку проглашења, највише времена било је потребно за израду студије заштите. Њен садржај је дефинисан Законом о ЗП, а израда студије укључује интензивну и двосмјерну сарадњу са Републичком управом за геодетске и имовинско правне послове, Јавним предузећем „Шуме Српске“, академском заједницом и другим релевантним институцијама и организацијама зависно од врсте заштићеног подручја. Законски рок за израду студије за споменике природе и заштићено станиште је шест мјесеци, за заштићено подручје са одрживим кориштењем природних ресурса 18 мјесеци, а за националне паркове, строге и посебне резервате природе - двије године.

За Заштићено станиште „Громижељ“ и Споменик природе „Пећина Ђатло“ иницијативе за проглашење заштите покренуте су 2008. године, док је на снази био претходни Закон о ЗП. Елаборат за Споменик природе „Пећина Ђатло“ је настао између 2008. године, да би у међувремену био измјењен и коначно допуњен 2012. године. За Заштићено станиште „Тишина“ и Парк природе „Оријен“ није се одмах по одлуци могло приступити изради студије заштите, јер је по захтјеву МПУГЕ и Града Градишка, РЗЗКИПН морао приступити изради других студија заштите. Вријеме трајања поступка проглашења за ЗП из узорка је између двије и шест година, и приказано је у табели која слиједи.

---

<sup>25</sup> [http://www.nasljedje.org/sr\\_RS/prirodno-nasljedje/287](http://www.nasljedje.org/sr_RS/prirodno-nasljedje/287)

<sup>26</sup> Годишњи извјештај о раду Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију за 2017. годину.

Табела бр. 5: Поступак проглашења ЗП са временског аспекта трајања процедура

	Заштићено подручје (ЗП)	Подносилац иницијативе за проглашење ЗП	Стручна основа за оправданост проглашења ЗП	Налог МПУГЕ да се приступи изради студије	Достављање Студије заштите	Усаглашавање студије заштите	Одлука о проглашењу ЗП	Трајање поступка /год
1	Споменик природе "Пећина Ђатло"	2008				2012	29.4.2013	
2	Заштићено станиште "Громижељ"	12.8.2011			14.6.2017	19.10.2017	6.3.2018	6
3	Национални парк "Дрина"	11.8.2011	22.9.2011	29.11.2011	24.7.2015	1.12.2016	4.7.2017	6
4	Прак шума "Јелића брдо"	13.12.2016		13.12.2016		21.6.2018	2.11.2018	2
5	Заштићено станиште "Тишина"		7.12.2015		24.10.2019	7.8.2019	8.10.2019	4
6	Парк природе "Оријен"		7.12.2015		5.3.2020	у току	у току	4

Извор: Одлуке о проглашењу ЗП објављене у Службеним гласницима и документација РЗЗКИПН

Поступак проглашења НП „Дрина“ трајао је шест година, од чега се на израду студије односио период од 3,5 године. Остатак периода представља њено усаглашавање, до доношења Закона о Националном парку „Дрина“. На изради студије, поред РЗЗКИПН било је ангажовано пет стручних сарадника, углавном представника академске заједнице. Из документације РЗЗКИПН која говори о комуникацији са релевантним институцијама приликом израде и усаглашавања ове студије уочени су следећи проблеми:

- неусаглашеност просторно планске документације, тј. непостојање адекватних катастарских података, па су границе зона заштите одређене на основу граница газдинских једница шумско-привредног подручја,
- захтјеви за измјеном предложене категорије будућег заштићеног подручја,
- захтјеви за проширењем граница будућег НП „Дрина“,
- захтјеви шумског газдинства да се одустане од проглашења јер умањење површине шумског газдинства доводи у питање одрживост предузећа и радна мјеста,
- захтјеви ЈЛС на чијем се подручју налази НП „Дрина“ за измјенама датих граница зона и режима заштите да би се обезбиједио флексибилнији приступ насељеним подручјима, несметана изградња пријератних домаћинстава, путна и комунална инфраструктура, те развој сточарства, пољопривреде и туризма.

Поједина подручја и поред израђених студија заштите, нису проглашена заштићеним. РЗЗКИПН је у периоду од 2007. до 2019. године израдио 34 студије (13 студија и 18 елабората) за проглашење ЗП. Половина студија урађена је 2007. и 2008. године.

Укупно 15 студија допуњавано и мијењано је неколико година по изради, од тога је за већ постојеће националне паркове Сутјеску и Козару урађена ревизија студије, тј. усаглашавање граница обухвата. У оквиру 10 студија чија су истраживања вршена у посматраном периоду а који нису резултирали проглашењем ЗП су и Парк природе „Јахорина“ и Парк природе „Сана“. У публикацији РЗЗКИПН наведени су бројни разлози непроглашавања ЗП упркос обављеним истраживањима и завршеним студијама:

- чиста сјеча и девастација шума, због које подручја губе доста од свог биодиверзитета, те престају разлози због којих су узета у обзир приликом израде стручних основа,
- протести мјештана, са образложењем да су искључени из активности РЗЗКИПН и да нису сагласни са заштитом,
- неријешени имовинско-правни односи, односно противљење власника парцела да се спроведе поступак заштите,
- градња нелегалних објеката и пратеће инфраструктуре, најчешће за потребе туризма,
- дате концесије за градњу малих хидроелектрана.<sup>27</sup>

Влада је у настојањима да ријешити ове проблеме, 2014. године донијела Закључак којим се приступа пројекту „Ка побољшаном планирању у заштити природе у југоисточној Европи“. Циљеви пројекта били су дефинисање изводљивих приоритета у области заштите природе и координисање између сектора за управљање природним ресурсима у циљу њиховог спровођења, размјена искустава и знања, увођење иновативних приступа у заштиту природе и ефикасно управљање заштићеним подручјима.<sup>28</sup>

Од 26 ЗП који се налазе у Регистру заштићених природних добара, Народна скупштина Републике Српске је прогласила три, ЈЛС су прогласиле осам, док је Влада прогласила 15 ЗП. Међу управљачима ЗП најбројније су ЈЛС које управљају над 15 ЗП. Удружења грађана, невладине организације и шумска газдинства су управљачи над три ЗП. За три ЗП именовано је више од једног управљача.

Планови и програми за управљање ЗП не доносе се у прописаним роковима или се уопште не доносе. Рокови за доношење Програма управљања ЗП углавном су дефинисани актима о проглашењу ЗП. За заштићена станишта, парк шуме и споменике природе рокови за доношење програма су три месеца, а за националне паркове и паркове природе шест мјесеци. Законом о ЗП дефинисан је рок за израду Плана управљања заштићеним подручјем. План се доноси у року од двије године од дана доношења акта о заштити, и за његову припрему одговоран је управљач.

Од укупно 26 управљача у ЗП у РС, већина није имала програме или планове управљања. Планови јавних установа које управљају националним парковима „Сутјеска“ и „Козара“, и двају шумских газдинстава који управљају строгим резерватима природе настали су у оквиру пројекта Свјетске банке „Пројекат заштићених подручја шума и планина Босне и Херцеговине“ (FMPAP), у периоду од 2008-2013. године. Циљ пројекта био је јачање институционалне и техничке способности за одрживо управљање ЗП и природним ресурсима, те проширење БиХ

---

<sup>27</sup> Горан Панић и Слободан Наградић „Заштита природног наслеђа у Републици Српској“, Бањалука 2017. стр. 75.

<sup>28</sup> Извјештај о раду Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију за 2015. годину, за 2016. годину.

мреже заштићених шумских и планинских подручја.<sup>29</sup> Половина управљача који имају планове управљања истакли су потребу за ревизијом својих планова јер су их радиле консултантске куће, те су исказали жељу да планове раде самостално уз ангажман појединих експерата.<sup>30</sup>

На посматраном узорку од пет управљача ЗП, општина Лакташи као управљач ЗП је израдила Пројекат пејзажног уређења Парк шуме "Јелића брдо", док остали управљачи из узорка нису испунили ову обавезу. Програми за управљање ЗП касне више од шест година. Будући да су рокови за израду Програма за ЗП из узорка прошли, поједини управљачи су у међувремену одустали од израде Програма за спровођење мјера управљања и фокусирали се на израду планова управљања.

Посматрано на истом узорку, није донесен ниједан План управљања. За три ЗП од пет из узорка, прошли су рокови за доношење Планова управљања. У изради Планова управљања касни се до пет година, што је видљиво из Табеле бр 6.<sup>31</sup>

Табела бр. 6: Кашњење у изради планских аката заштићена подручја

	Заштићено подручје	Одлука о проглашењу ЗП	Донешен Програм управљања ЗП	Вријеме када је Програм требао бити донешен	Кашњење/ године	Донешен План управљања ЗП	Вријеме када је План требао бити донешен	Кашњење /године
1	Споменик природе "Пећина Ђатло"	4.4.2013	НЕ	октобар 2013	6,5	НЕ	октобар 2015	4
2	Национални парк "Дрина"	15.6.2017 6.3.2018	НЕ	септембар 2018	1,5	НЕ	јун 2019	1
3	Заштићено станиште "Громижељ"	22.2.2018	НЕ	мај 2018	2	НЕ	фебруар 2020	0
4	Прак шума "Јелића брдо"	2.11.2018	ДА	није наведено	0	НЕ	новембар 2020	0
5	Заштићено станиште "Тишина"	26.9.2019	НЕ	јануар 2020	0	НЕ	септембар 2021	0

Извор: Управљачи ЗП\_попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС и Одлуке о проглашењу ЗП објављене у Службеним гласницима

Иако је Народна скупштина Републике Српске јуна 2017. године донијела Закон о Националном парку „Дрина“ и тиме прогласила ово подручје заштићеним, до краја 2019. године нису донешени програми и планови управљања. Осам мјесеци након овог Закона, Влада је донијела Одлуку о оснивању Јавне установе Национални прак „Дрина“ Сребреница, именовала вршиоце дужности Управног одбора и вршиоца

<sup>29</sup> Програм рада Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију за 2013. годину; РЗЗКИПН\_Информација о стању у заштићеним подручјима у Републици Српској, октобар 2019.

<sup>30</sup> РЗЗКИПН\_Информација о стању у заштићеним подручјима у Републици Српској, октобар 2019.

<sup>31</sup> Прилог бр. 4\_Табела број 1\_Свеобухватност планирања и извјештавања у области ЗЖС\_управљачи ЗП

дужности директора<sup>32</sup>. Будући да је прошао рок од шест мјесеци за израду Програма за спровођење мјера управљања, управа НП „Дрина“ је одлучила да уместо Програма, приступи изради Плана управљања. На основу одредби Закона о ЗП, рок за израду Плана управљања је двије године од доношења Акта о заштити и истекао је у јуну 2019. године.

У претходном периоду ЗП су се проглашавала без претходног усаглашавања са ЈЛС, планираних или претходно обезбијеђених финансијских средстава за њихово одржавање, а поједини управљачи ЗП нису били професионално и кадровски оспособљени за израду програма и планова управљања, што је један од узрока кашњења у изради планских аката.

Од укупно 14 споменика природе, осам их је проглашено у периоду од 2008-2013. године када је на снази био стари Закон о ЗП. Прогласила их је Влада а за неке од њих су ЈЛС именоване за управљаче. За два споменика природе из тог периода, у међувремену су израђени планови управљања. У већини споменика природе проглашених до 2013. године, није било значајнијих активности на заштити након проглашења.

На посљедице тога јасно указује примјер проглашења Споменика природе „Пећина Ђатло“, гдје и након шест година није донесен План управљања. Прогласила га је Влада, а за управљача именовала двије ЈЛС. Локални еколошки акциони план општине Гацко, који је рађен у исто вријеме када и елаборати за „Пећину Ђатло“, није обухватио заштиту овог споменика природе. У посамтраном периоду није успостављена сарадња општина Билећа и Гацко, везано за проглашено ЗП, а која је била нужна с обзиром да се на територији једне налази улаз у пећину и а на територији друге подземни ходници. Све су ово разлози који су довели до потпуног изостанка било какве активности на овом ЗП од његовог проглашења 2013. године.

Правилником<sup>33</sup> је дефинисано да управљачи ЗП имају најмање једно запослено лице са високом стручном спремом адекватне струке, са радним искуством од најмање годину дана, као и организовану чуварску службу, што није увијек могуће испоштовати без сталног извора финансирања. Према изјавама управљача ЗП проблеми са којима се суочавају су везани са могућностима за осигурање одговарјућих стручних кадрова, извора за њихово финансирање и за прибављање потребних сагласности од локалног становништва чији су посједи у обухвату ЗП.

Локално становништво у ЗП изражава незадовољство из разлога што су поступком проглашења њихови посједи ушли у посебан режим заштите који подразумева поштовање одређених правила. То незадовољство се манифестује непланском сјечом стабала, неконтролисаним ловом, неконтролисаним посјетама и појавом дивљих депонија на ЗП.

За финансирање ЗП, нису увијек и захтјеваном обиму осигурана финансијска средства, што је између осталог посљедица нејасно дефинисаних извора финансирања у одлукама о проглашењу ЗП. Дио проблема рјешаван је на начин што се израда дијела студија и планских аката финансирала путем међународних

---

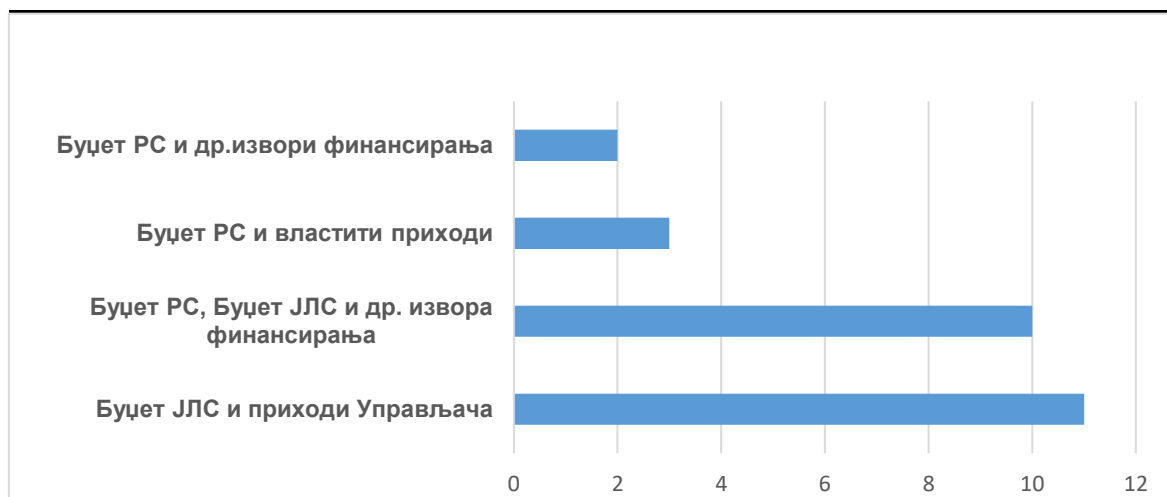
<sup>32</sup> Службени гласници Републике Српске 19/18, 26/18, 50/18, 72/18, 116/18, 119/18, 5/19, 23/19, 36/19, 46/19.

<sup>33</sup> Правилник о условима које треба да испуњава управљач заштићеног подручја ("Службени гласник Републике Српске", број 65/19)

пројекта. Већину пројекта из области ЗЖС финансирао је Глобални фонд за животну средину.

Закон о ЗП наводи као могуће изворе финансирања заштићеног природног добра буџет Републике, буџет ЈЛС, властите приходе, средства ФЗЖСЕЕ, што се у таквом облику преноси и на одлуке о проглашењу. У свим одлукама је наведено два и више извора финансирања, без дефинисане структуре финансирања. Могуће комбинације различитих извора финансирања у одлукама о проглашењу приказује графикон који слиједи.

Графикон бр. 1\_Структура финансирања заштићених подручја дефинисана актима о проглашењу



Извор: Одлуке о проглашењу заштићених подручја објављене у Службеним гласницима

Увидом у Одлуке о проглашењу, најмање ЗП требало би да се финансира из буџета Републике и властитих средстава. Највише је оних ЗП који би се према одлукама о проглашењу, требали финансирати из буџета ЈЛС и прихода управљача, иако је већину њих прогласила Влада. Посљедица овакве структуре финансирања је и стање наведено у Извјештају о стању заштићених подручја РЗЗКИПН, да за скоро 60% заштићених природних подручја не постоји финансирање.<sup>34</sup>

Посматрајући управљаче из узорка, финансирање представља нарочит проблем за управљаче из невладиног сектора као што је Удружење за заштиту флоре и фауне „Громижељ“. Представници локалне заједнице су става да је финансирање могуће након доношења Програма управљања ЗП и пријаве на расписане јавне позиве. На спремност финансирања уз овај услов указује и чињеница да су у Локалном еколошком акционом плану Града Бијељина истакнути потенцијали мочварног подручја Громижељ и наведени начини на које се ЗП може адекватно и максимално искористити, преваходно за потребе туризма. Будући да управљач није био у могућности да сам финансира израду Плана управљања, упућен је захтјев МПУГЕ и извор финансирања осигуран је преко Глобалног фонда за животну средину (GEF), а развијен у склопу пројекта који сприводи Програм Уједињених нација за животну средину у БиХ (United Nations Environment Programme - UNEP): „Постизање очувања биолошке разноликости кроз успостављање и ефикасно управљање заштићеним

<sup>34</sup> Информација о стању у заштићеним подручјима у Републици Српској, октобар 2019.

подручјима и изградњу капацитета за заштиту природе у БиХ<sup>35</sup>. Због примједби од стране РЗЗКИПН, враћен је израђивачу на дораду.

За разлику од овог примјера општина Лакташи је покренула иницијативу за проглашење ЗП Парк природе „Јелића брдо“, а потом прогласила ЗП плативши претходно студију заштите. Општина Лакташи уједно је и власник земље на којој је ЗП.

### **3.3. Извјештавање у систему заштите животне средине**

Извјештавање у области ЗЖС је, као обавеза великог број институција на оба нивоа власти у РС, детаљно и свеобухватно регулисана самим Законом али и бројним другим актима везаним за ову област. Са једне је стране то обавеза према Народној скупштини Републике Српске и скупштинама ЈЛС а са друге према јавности и грађанима.

#### **3.3.1. Извјештавање о стању животне средине**

Извјештаје о стању животне средине и о реализацији усвојених планских аката у тој области су надлежне институције подносиле дјелимично и повремено, посматрано у односу на дефинисани број извјештаја, њихов садржај и рокове за израду.

МПУГЕ је као министарство надлежно за интегрисани систем ЗЖС, вршило прикупљање информација и њихову анализу и упућивало их на више разних адреса, у складу са захтјевима, а најчешће у оквиру међународних пројеката за област ЗЖС у БиХ. Испитивања су показала да је у претходном периоду постојала пракса да МПУГЕ израђује и упућује према Влади извјештај о стању животне средине. Међутим због непотпуности података, а посебно података о стању квалитета ваздуха, поменути извјештај није упућиван у даљу процедуру. Питање потпуности мјерења квалитета ваздуха је предуслов потпуног и поузданог извјештавања о стању и квалитету ваздуха.

У складу са бројним међународним обавезама БиХ а у оквиру тога и РС, МПУГЕ је, уз већи број осталих институција, било трајно ангажовано на изради информација и учешћу у изради извјештаја о стању животне средине на нивоу БиХ. У таквим су заједничким документима били јасно препознатљиви сегменти који се односе на РС али ти сегменти нису као такви у цјелини или као евентуално дорађени и модификовани, разматрани, усвајани и објављивани кроз Законом дефинисану процедуру извјештавања о стању животне средине. У таквом оквиру су били и Извјештај о стању животне средине у Босни и Херцеговини 2012 и Извјештај о стању одабраних компоненти животне средине у Босни и Херцеговини (SoER), рађени уз подршку Програма Уједињених нација за животну средину.

Претходно наведени концепт извјештавања у оквиру програма Уједињених нација за животну средину је ангажовао значајне ресурсе већег броја институција РС. У провођењу овог облика извјештавања је учествовала и о истом је била извјештавана и Влада на начин да је поводом овог разматрала информације, доносила закључке и дефинисала садржај задужења и обавеза за одређена министарства и друге институције поводом истог.<sup>36</sup> Задужења су се односила на преко десет,

---

<sup>35</sup> Израдила га је консултантска кућа „Strategic Enviromental and Energy Consulting“ из Бањалуке. Извјештај о стању заштићеног станишта Громижељ за период 2018-2019. година, фебруар 2020.

<sup>36</sup> Закључак Владе РС број 04/1-012-2/495/18 од 07.06.2018. године



министарстава и осталих републичких институција из ове области. Задужене су институције требале, у оквирима својих надлежности, из властитих извора или посредством организационих јединица у свом саставу, да обезбиједе потребне податке и информације и да путем МПУГЕ именују своје представнике који ће пратити израду извјештаја. За комуникацију са надлежним министарством у Вијећу министара Босне и Херцеговине, Министарством спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине било је задужено Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске.

Испитивања показују да је изостанак праксе извјештавања Народне скупштине Републике Српске био присутан и када је у питању заштита појединих елемената животне средине, па и оних за које се усвајане стратегије заштите. У таквим је околностима постојала обавеза Владе да подноси извјештај о реализацији усвојених стратегија и то сваке три године али она није извршавана у очекиваном обиму и динамици.

Информисаност надлежних институција у оквиру укупног система ЗЖС као цјелине је дјелимична и односи се само на упућеност о основним питањима. Информисаност је присутна у још мањој мјери када је у питању познавање стања и извјештавање о појединим елементима животне средине. У контексту наведеног се информисаност своди на упућеност о томе ко је надлежан да извјештаје припрема и усваја али не и о томе да ли су, када и у којем облику припремани и усвајани. Дио докумената показује да је упитна свеобухватна информисаност надлежног министарства о извјештавању за одређени елемент животне средине и у ситуацији када тај извјештај припрема и подноси управна организација која је у надлежности тог министарства.

Извјештавање о области животне средине је присутно у значајном дијелу ЈЛС али уз различитост пракси посматраних кроз начине и рокове извјештавања. Структура и садржај извјештајних докумената, као и њихова динамика и периоди на које се односе показују разлике засноване на различитим приступима у планирању ЗЖС, разматранима у претходном поглављу овог извјештаја. Један је дио ЈЛС у континуитету извјештавао о стању животне средине и њихове скупштине су усвајале такве извјештаје за одређени период. У оквиру тога су неке ЈЛС то чиниле у облику информације а друге извјештаја а усвајале су их сваке или сваке друге године. Друга пракса извјештавања на овом нивоу је подразумијевала извјештавање о реализацији усвојених планских аката а у оквиру којих се значајан дио садржаја односи на описе и анализу постојећег стања. Форма и садржај докумената је зависио од тога да ли су ЈЛС усвојиле локалне планове ЗЖС или Интегралне стратегије развоја са сегментом који се односи на ЗЖС.

Већина је ЈЛС је у оквиру једног јединственог извјештаја обухватала све елементе животне средине и није припремала појединачне извјештаје о сваком елементу или о дијелу истих. Структура ових извјештаја, њихов обим и садржај показују евидентне разлике, засноване у највећој мјери на разлици у ризицима по сваком од елемената животне средине и проблемима са којима се у том смислу суочава свака од ЈЛС. Из таквих се садржаја јасно препознају и приоритети у рјешавању одређених питања, начин и динамика њиховог рјешавања. У прилогу истих често се налази преглед свих пројеката реализованих у извјештајном периоду, фаза реализације, укупан буџет истих и реализација истих у односу на планирано. Неизоставно и уз посебну посвећеност је у свим извјештајима заступљено питање збрињавања отпада и утицаја истог на бројне остале елементе животне средине и здравље локалног становништва. Заједно са осталим документима у ревизији, ови извјештаји јасно указују на значај интегралног приступа питањима ЗЖС, како по елементима тако и ЈЛС кроз регионални приступ и усаглашавање по бројним питањима.

Припремане и усвајане извјештаје о стању животне средине или о реализацији планова ЗЖС на нивоу ЈЛС оне нису биле у обавези нити су то у пракси чиниле да достављају републичким институцијама такве извјештаје. У таквим околностима ни МПУГЕ, као министарство надлежно за интргрисаност система у цјелини, није располагало свеобухватним информацијама о питањима и специфичним проблемима ЗЖС у појединим ЈЛС и о могућностима и капацитетима да те проблеме рјешавају.

### 3.3.2. Извјештавање о стању и заштити ваздуха

Јавност и надлежне скупштине ЈЛС и Републике су у посматраном периоду биле дјелимично и повремено информисане о стању и заштити квалитета ваздуха. На републичком нивоу је приступ извјештавању о овом био суштински другачији од оног на локалном нивоу, у оквиру надлежности ЈЛС.

У посматраном периоду није успостављено континуирано праћење и извјештавање о провођењу усвојене Стратегије о ЗВ, као и извјештавање о стању и квалитету ваздуха.

Свеобухватна информисаност о стању квалитета ваздуха подразумијевала би обједињене резултате и за републичку и локалну мрежу. У посматраном периоду није постојала пракса комуникације са ЈЛС по тим питањима а није била ни дефинисана таква обавеза и процедура. Почетком 2020. године МПУГЕ је упутило свим ЈЛС предмет под називом „Извршавање обавеза јединица локалне самоуправе из области заштите ваздуха, Информација, тражи се“. И овим је документом наглашен све чешћи и већи број упита заинтересованих органа и јавности о праћењу квалитета ваздуха, посебно у зимском периоду и потреба да се припреми информација по питању предузетих обавеза из Закона о ЗВ. У складу са захтјевом МПУГЕ, очекивани документи од ЈЛС би требали садржавати информације о извршеним обавезама утврђеним Законом о ЗВ, о тренутном стању и оствареним резултатима предузиманих активности и њиховом утицају на стање квалитета ваздуха на територији надлежности сваке од ЈЛС.

Извјештаји о раду министарстава, у одређеном дијелу надлежних и за заштиту ваздуха, немају у својим садржајима значајније сегменте који се односе на област заштите ваздуха, било као директну или индиректну повезаност. Иако у одређеним планским актима у оквиру надлежности МПШВ, МЕР и МПК постоје сегменти који се односе на циљеве, мјере и активности повезане са квалитетом ваздуха, о реализацији истих не постоје информације. У највећој мјери надлежно за заштиту ваздуха, МПУГЕ у својим извјештајима о раду има значајан дио садржаја посвећен заштити ваздуха али кроз попис предузиманих активности по појединим сегментима надлежности и кроз статистику усвајаних регулаторних аката, вођених управних поступака и рјешаваних захтјева, без информација о оствареним резултатима истих и њиховом утицају на стање. У оквиру значајаног броја регулаторних аката, које МПУГЕ у току сваке од посматраних година доноси или предлаже Влади, је и већи број из области заштите ваздуха. Већи дио њих је у склопу циљаног усаглашавања домаће регулативе са правним прописима Европске уније али је присутно и усвајање аката који нису усаглашавани са истима али су као такви били неопходни за могуће извршавање и примјену постојећег Закона о ЗВ.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Извјештај о раду Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију за 2018. годину

Од 2013. године је РХМЗ редовно припремао мјесечне и годишње извјештаје о квалитету ваздуха, упућивао их на дефинисане адресе с циљем прибављања мишљења, укључујући и МПУГЕ, те их објављивао на својој интернет страници. На достављене извјештаје су своје мишљење и сугестије имало прилику дати више институције повезаних по неком основу са овим питањем, међу којима су МПУГЕ, МПШВ, ФЗЖС, Републички завод за статистику и Институт за јавно здравство. Ова су мишљења најчешће изостајала и РХМЗ није увијек имао од надлежних институција потребну повратну информацију. Ови су извјештаји требали бити основа да МПУГЕ доноси листу категорија квалитета ваздуха и Републички програм за постепено смањивање годишњих максималних републичких емисија загађујућих материја и да се доносе планови оператера за смањивање емисија из стационарних постројења. Овакви документи нису усвајани а један од основних разлога за то је непотпуно успостављен и имплементиран мониторинг квалитета ваздуха.

Извјештавање РХМЗ о стању квалитета ваздуха, на мјесечном и годишњем нивоу, у континитету указује на проблеме у успостављању и функционисању мониторинга квалитета а тиме на непотпуност информисаности о истом и неадекватну поузданост дијела кориштених података. У ситуацији када је од шест агломерација републичке мреже функционише пет али само са по једним од два мјерна мјеста и када су присутни кварови на опреми, евидентно је да није могуће презентовати поуздану и свеобухватну информацију или извјештај о квалитету ваздуха у РС као једној и јединој зони. У годишњим и мјесечним извјештајима су подаци о квалитету ваздуха допуњавани подацима са мјерних мјеста локалне мреже али су у посматраном периоду само двије ЈЛС имале локалну мрежу. Евидентне су ситуације да у тим ЈЛС у исто вријеме нису била у функцији мјерна мјеста републичке мреже. Са друге стране, а према информацијама из документа „Ревизија одабраних компоненти животне средине - Извјештаја о стању животне средине у Босне и Херцеговине“, само је мањи дио субјеката којима су издате еколошке дозволе достављао прописане извјештаје, те није у пуном капацитету успостављено функционисање Регистра постројења и загађивача РС. У 2016. години је од 600 постројења за која постоји обавеза достављања извјештаја, исти доставило само 38 или 6% Значајни ресурси РХМЗ су били ангажовани на изради наведеног документа о стању животне средине у БиХ али и МПУГЕ и више министарстава и републичких управних организација а чије су активности биле обрађиване у оквиру истог.<sup>38</sup> Под поглављем „Онечишћење ваздуха и оштећење озонског омотача“ је захтјеван извјештај о емисијама загађујућих материја у ваздуху и годишњи извјештај о емисијама из саобраћаја.

Извјештај о емисијама гасова са ефектом стаклене баште у РС за период 2002-2016 указује на тренд раста укупне емисије и појединих елемената, посебно угљен-диоксида. Пораст емисија забиљежен је у 2016. години у којој је, према Стратегији ЗВ требало достићи значајније смањење.

Према годишњем извјештају о квалитету ваздуха за 2018. годину је квалитет ваздуха био у првој категорији у само једној агломерацији а у осталима је био у трећој категорији, као што показује табела која слиједи.

---

<sup>38</sup> МПУГЕ, Предмет: Радна верзија ревизије одабраних компоненти животне средине Извјештаја о стању животне средине/околиша Босне и Херцеговине; број 15.04-052-5498/19 од 28.06.2019. године

Табела број 7\_Преглед мјерних станица и категорија квалитета ваздуха

Агломерација	МЈЕРНИО МЈЕСТО	НИВО МРЕЖЕ		ВРШЕНА МЈЕРЕЊА за 2018		Категорија квалитета ваздуха	ВРШЕНА МЈЕРЕЊА за ЈУНИ 2019	
		Републички	Локални	Републички	Локални		Агломерација	Републички
БАЊА ЛУКА	Бања Лука	1				I		
	Бања Лука	1						
	Бања Лука_Центар		1		1			1
	Бања Лука_Паприковац		1		1			1
	Бања Лука_Борик		1		1			1
ПРИЈЕДОР	Круг Метеор. станице	1		1		III	1	
	Мраковица	1						
ДОБОЈ	Добој	1				III		
	Брод-Рафинерија	1		1			1	
БИЈЕЉИНА	Бијељина_1	1				III		
	Угљевик_РиТЕ	1		1			1	
	Бијељина_2		1		1			1
	Бијељина_Топлана		1		1			1
ИСТОЧНО САРАЈЕВО	Соколац	1						
	Фоча - Тјентиште	1						
ТРЕБИЊЕ	Гацко	1		1				
	Требиње	1						
УКУПНО		12	5	4	5		3	5

Извор: РХМЗ; Извјештај о квалитету ваздуха за Републику Српску за 2018

Подаци из претходне табеле показују да је годишњи извјештај о квалитету ваздуха заснован на извршеним мјерењима у четири од дванаест мјерних места, смјештених у четири од шест агломерација у оквиру републичке мреже. У приказаном извјештају на мјесечном новоу је мјерење вршено на још мањем броју мјеста. Ово указује на упитност степена поузданости генералног закључивања на нивоу РС у смислу основе за доношење политика и приоритета. Имајући у виду број мјерних мјеста који је био у функцији у оквиру и републичке и локалне мреже, евидентно је непотпуно функционисања мониторига и са тим повезано питање поузданости извјештавања о квалитету ваздуха.

Иако су резултати мјерења презентовани у годишњем извјештају о квалитету ваздуха то захтијевали, није успиједило доношење програма за санацију стања и план активности и носилаца за реализацију истог. Резултати мјерења који су показали да је само у једној агломерацији квалитет ваздуха био у првој категорији а у свим осталима у трећој, и да су присутна чешћа прекорачења посебно на неким мјерним мјестима, обавезују да се, у складу са прописима, доносе Програми за постепено смањивање годишњих максималних републичких емисија загађујућих материја и

свеобухватни планови оператера за смањивање емисија из стационарних постројења.

У оквиру ЈЛС је локална мрежа, са мјерним станицама за мјерење квалитета ваздуха, успостављена само у двије ЈЛС и то градске управе Бања Лука и Бијељина. У овим су ЈЛС истовремено инсталиране и мјерне станице републичке мреже, иако нису увијек у функцији. Заједно са мјерним мјестима у оквиру републичке мреже, могућност информисања о квалитету ваздуха имало је десет ЈЛС. Међутим, тај је број у пракси често био мањи јер дио мјерних станица на подручју ових ЈЛС није увијек у функцији. Испитивања показују да ни резултати извршених мјерења нису адекватно кориштени, анализирани и да нису служили у сврху тражења рјешења за побољшање квалитета ваздуха. Један од разлога таквог стања свакако је и неадекватна комуникација између институција и питање јасних надлежности и обавеза власника мјерних станица и локације на којој се оне налазе.

У највећем дијелу ЈЛС није развијена пракса извјештавања о квалитету ваздуха а ниво успостављености мреже мјерних станица и проблеми у њиховом функционисању указују на недостатак основних услова за то. Са друге стране, кроз извјештавање о реализацији усвојених интегралних стратегија развоја или стратегија ЗЖС ЈЛС, присутна је проблематика квалитета ваздуха и исказивање потреба за мјерама и активностима у том сегменту. Присутна је и пракса уговарања израде студија о утврђивању квалитета ваздуха са стручним институцијама и факултетима, посебно у ЈЛС са наглашеним проблемима и прекорачењима дефинисаних вриједности за квалитет ваздуха. Истовремено се указује на недостатак властитих капацитета и у опреми и компетентним лицима за мјерење и анализу резултата мјерења. И обављени разговори са одговорнима у дијелу ЈЛС указују на евидентну освјештеност о значају квалитета ваздуха и о потреби за доступношћу информација о томе. На локалном је нивоу присутна значајна заинтересованост грађана за поузданим информацијама, посебно у зимским мјесецима када су активне топлане и кућна ложишта на фосилна горива. Са једне је стране овдје наглашаван утицај квалитета ваздуха на здравље грађана а са друге значај високог квалитета ваздуха као подстицајног фактора развоја туризма и угоститељства. У таквим је околностима у већини ЈЛС недостајало дефинисање приоритета у финансирању пројеката у овом сегменту и усаглашавање око избора модела успостављања мјерних станица.

Из извјештаја дијела ЈЛС је евидентно да ни крајем посматраног периода, у 2018. години нису реализоване одређене активности по пројектима чији је циљ изградња капацитета, и кадровских и у опреми, како би се могло пратити стање квалитета ваздуха на подручју ЈЛС. Ни дио конкретних активности на смањењу одређених емисија, угљен-диоксида прије свега, није реализован а није ни успостављен систем мјерења који би показао да ли су активности довеле до циљаних резултата.

### **3.3.3. Извјештавање о стању заштите природе**

Законом о ЗП предвиђено је успостављање Информационог система за заштиту природе и праћење стања. Информациони систем би требало да чине информације о природном, геолошком и биолошком наслеђу РС у форми база података, апликативних рјешења и веб сревиса, а намјењен је за прикупљање, чување, одржавање и дијељење података. РЗЗКИПН би требао да врши праћење стања, односно прикупља, обрађује и обједињује податке о стању природе, израђује извјештаје и ажурира податке за информациони систем заштите природе. Подаци би се требали достављати МПУГЕ и чинити саставни дио јединственог просторно-информационог система РС, који би требало да успоставља и води МПУГЕ у складу са посебним прописима.

Током 2018. године завршена је реализација пројекта „Отворени регионални фонд за Југоисточну Европу – Биодиверзитет“ (ORF BD), у оквиру кога је успостављена основна база података за Информациони систем заштите природе Републике Српске, који води РЗЗКИПН.<sup>39</sup>

МПУГЕ је у оквиру годишњих извјештаја министарства, имала извјештаје Ресора за ЗЖС, и у њима су побројана законска, подзаконска акта, одлуке и рјешења Владе РС, информације, поступци по Закону о ЗП и Закону о националним парковима, те информације о пројектима у области заштите природе.

Према Закону о ЗП РЗЗКИПН обавља стручне послове у које спадају праћење стања и оцјену очуваности природе и степена угрожености објеката геонаслјеђа, дивљих врста и њихових станишта, станишних типова, еко-система, те вршење стручног надзора над заштићеним природним добрима са приједлозима мјера.

ЗЗКИПН је у оквиру годишњих извјештаја о раду давао преглед реализације свих годишњих активности у оквиру секторске области културно-историјско и природно наслеђе. Тек у Извјештају за 2019. годину наведени су стратешки, затим оперативни циљеви, те је дата могућност табеларног праћења годишњих активности, очекиваних и остварених резултата и појашњења зашто се поједине планиране активности нису реализовале.

Да би добио увид у стање заштићених природних подручја, ЗЗКИПН је септембра 2019. године креирао упитник, који је упућен управљачима свих заштићених подручја. Циљ истраживања било је праћење стања у управљању и чуварској служби у заштићеним подручјима, те прикупљање информација о потребама управљача.

Од пет управљача из узорка један је редовно упућивао годишње извјештаје РЗЗКИПН о стању заштићеног природног подручја, а над једним ЗП из узорка извршен је стручни надзор и о томе је РЗЗКИПН сачинио извјештај, у циљу анализе стања и утврђивања приједлога смјерница.<sup>40</sup> Из средстава јавног информисања постоје информације о састанцима представника РЗЗКИПН и појединих управљача и да су вођени разговори, али није евидентно које су мјере побољшања услиједиле потом.

---

<sup>39</sup> Годишњи извјештај о раду Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију за 2018. годину.

<sup>40</sup> Извјештај о тренутном стању у заштићеном станишту Громижељ са приједлогом мјера за ревитализацију, Бањалука, 08.04.2020.

## 4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је извршила ревизију учинка на тему функционисање система заштите животне средине са сврхом да одговори на питање како функционише систем заштите животне средине, посматрано кроз примјену основних управљачких механизма у институцијама система и степен њихове повезаности и интегрисаности. Заштита животне средине је посебна област друштвеног развоја и услов квалитетног и здравог живота грађана али и дјелатност проткана кроз многе друге дјелатности, дајући између осталог и допринос повећању продуктивности и конкурентности националних економија. Имајући то виду, добро функционисање сложеног система заштите животне средине постаје кључан управљачки изазов и предмет све веће посвећености Владе Републике Српске и њених институција.

Због броја елемената и природних богатстава која се штите кроз систем, броја институција у чијој је надлежности та заштита и броја могућих модела у организацији и управљању, успостављање функционалног система је дуг процес, високо захтјеван у смислу потребних знања и материјалних ресурса. Испитивања успостављене функционалности система у периоду 2013-2019. година и презентовани налази ревизије су указали на присуство одређених слабости и недостатака у функционисању овако сложеног система.

**У функционисању система заштите животне средине су изражени проблеми одговарајуће примјене расположивих управљачких инструмената и интегрисаности система по свим његовим елементима.**

У сложеном систему животне средине, чија структура подразумијева већи број елемената заштите а одговорност великог броја институција и на републичком и локалном нивоу, посматрани управљачки инструменти нису кориштени на начин који би осигурао да јединствено, уз синергијске ефекте, доприносе вишем нивоу квалитета животне средине у цјелини.

**4.1 У систему заштите животне средине није осигурана свеобухватност укупног планирања а у доношењу постојећих планских докумената недостаје примјена хијерархије, редосљеда и интегрисаности, неопходне за добро функционисање система као цјелине.**

Испитивања ревизије су показала да у систему заштите животне средине нису креирани ни усвајани сви плански документи дефинисани регулаторним актима а да су у оквиру тога посебно недостајали они оквирни и генерално усмјеравајући. Осим што није усвојена Стратегија заштите животне средине, недостаје и Старатегија развоја у којој би био идентификован значај овог сегмента и његова повезаност са свим осталим сегментима развоја.

Припрема и доношење великог броја појединачних стратегија по елементима и по јединицама локалне самоуправе у таквим околностима, уз неусклађеност временских периода на које се односе, има значајне посљедице на ефикасност и квалитет њихове израде али и на могућност успјешне реализације. Између осталог, то представља један од важнијих узрока једнократног доношења дијела докумената и планског дисконтинуитета у планирању заштите појединих елемената или локалних заједница. Како је процес припреме тих докумената у надлежности већег броја министарстава или републичких управних организација а усвајање у надлежности Народне скупштине Републике Српске или скупштина јединица локалне самоуправе,

дефинисаност нужног редосљеда и хијерархијског усклађивања у таквим условима је представљало посебно сложен процес.

За релевантну дефинисаност мјера и мјерљивих циљева у заштити ваздуха или природе, на регионалном или локалном нивоу није осигурана неопходна повезаност и усклађеност са мјерама и циљевима у заштити осталих елемената животне средине и са сегментима привредног развоја, посебно енергетике, пољопривреде, шумарства и образовања. Редосљед у доношењу и периоди важења ових докумената нису у потребној мјери уважили временску димензију узрочно-последичних веза и утицаја. Тако је било могуће да се планирање значајног смањења загађења ваздуха у једној години поклопи са почетком рада једног од већих загађивача из области енергетике и да се јасно покаже нужност усклађеног и интегрисаног приступа у планирању.

У сегментима ваздуха и природе, као елементима са релативно уређенијом заштитом у регулаторном и планском смислу, присутни су значајни проблеми у функционисању а на што указују изјаве одговорних лица надлежних институција и извјештаји о извршењу програма рада за исте. Индикације указују на могуће узроке повезане са нејасним, преклапајућим и недовољно усклађеним надлежностима појединих институција и недовољно интегрисаном приступу у осигурању адекватних ресурса. Истовремена одговорност више министарства за један од елемената животне средине и тиме повезана истовремена одговорност једне институције према већем броју надлежних министарства, уз укљученост одговорности и јединица локалне самоуправе и загађивача на њиховом подручју, између осталог, значајно доприноси проблемима у функционисању. У таквим је околностима знатно отежана реализација усвојених планова и програма рада у циљу заштите животне средине и упитна ефикасност већ алоцираних ресурса.

#### **4.2 Реализација усвојених планских аката у области животне средине није по предузиманим мјерама и активностима и за то осигураним ресурсима била у функцији дефинисаног нивоа и динамике остварења планираних резултата и циљева.**

Налази ревизије показују да није системски и у континуитету праћена реализација усвајаних стратешких аката у области заштите животне средине. Како уз усвајане стратегије нису усвајани и акциони планови, реализација није могла бити заснивана на јасно дефинисаним одговорним субјектима по појединим мјерама и циљевима нити на планираној динамици реализације по годинама.

За дио постављених циљева у стратегијама, мјерљивих и временски детерминисаних, предузимане су бројне активности, посебно у за то надлежним републичким управним организацијама али извршење циљева није на дефинисаном нивоу из разлога неадекватне и направовремене додјеле ресурса. У том смислу су евидентни проблеми били у реализацији циљева на заштити ваздуха и проглашењу заштићених подручја и на успостављању потребног нивоа и квалитета заштите биљног и животињског свијета у тако проглашеним подручјима заштите.

#### **4.3 Постојећи обим и структура извјештавања о питањима заштите животне средине не осигуравају јасну и поуздану слику стања система у цјелини ни појединих његових сегмената и не пружају потребну основу за дефинисање адекватних мјера и приоритета, неопходних у околностима знатно ограничених ресурса намијењених за потребе укупног система.**

Налази ревизије су показали да извјештавање о функционисању система заштите у цјелини и о појединим елементима заштите и на нивоу јединица локалне самоуправе



није било потпуно, правовремено и у континуитету. Дјелимично су и повремено припремани различити извјештаји и информације од надлежних одјељења у јединицама локалне самоуправе и редовно у републичким управним организацијама надлежнима за заштиту ваздуха и природе. У таквим се извјештајима презентује стање сваког од сегмената, дјелимично ограничене поузданости и сврховитости. Због непотпуних, неправовремених и непоузданих информација није било могуће објединити информације и обезбиједити квалитетно и континуирано извјештавање надлежних институција о стању и заштити животне средине у циљу успјешности у провођења стратешких и планских докумената и предузимања мјера на плану унапређења стања и заштите животне средине.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

У овом дијелу извјештаја, а на темељу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, јединицама локалне самоуправе и Заводима надлежним за ову област. Препоруке се односе на промјене које би надлежене институције требале чинити како би систем боље функционисао и како би тиме било омогућено постизање бољих резултата у заштити животне средине и значајнијег побољшања квалитета живота грађана.

**5.1 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију да преиспитају функционисање система заштите животне средине по свим његовим елементима, укључујући и регулаторни оквир, и да приступе промјенама у циљу његове пуне интегрисаности.**

Квалитетан живот грађана у здравој животnoj средини као потребу и циљ није у могућности испунити ни једна институција кроз самосталан рад, без обзира колико добро била организована у том смислу. Из испитивања ревизије је евидентно да, и поред предузиманих бројних мјера и активности на појединим нивоима надлежности у области заштите животне средине, дио обавеза и дефинисаних циљева није остварен да је то у највећој мјери било посљедица неадекватне повезаности и недовољне интегрисаности свих елемената и субјеката система.

Посматрано по вертикали система, на овом нивоу надлежности треба правовремено и у континуитету доносити дугорочне планске акте и осигурати могућност да доношење таквих аката на нижем нивоу и по елементима али и годишњих планова програма рада буде усклађено са њима. Посматрано по хоризонталу, треба кроз поступке координације и усаглашавања осигурати пуну информисаност и укљученост институција система по сваком документу, имајући у виду ниво међусобног утицаја и условљености. Како би се у околностима изражених проблема а недостатка ресурса могли дефинисати јасни приоритети и усмјерити на адекватне мјере и активности, потребно је употпунити и на свим нивоима редизајнирати постојећи начин извјештавања, и према јавности и надлежним институцијама. Праћење кључних индикатора и информисање о истима требају бити јединствено организовани и пружати надлежном министарству правовремене и поуздане и релевантне информације као стабилну основу за могућност ефикасног реаговања.

У оквиру преиспитивања адекватности регулаторног оквира Влада Републике Српске и Министарство за просторно планирање, грађевинарство и екологију требају са једне стране сагледати примјереност успостављене организације и подјеле надлежности а са друге примјереност обавезе доношења свих наведених планских аката на нивоу јединица локалне самоуправе и обавезе извјештавања о реализацији сваког од њих. У јединицама локалне самоуправе су присутни врло различити ризици по квалитет појединих елемената животне средине, што уз низак ниво стручних и финансијских капацитета указује на примјереност обавезе доношења планова са садржајима специфичним за сваку од њих али уклопљенима у интегралне развојне локалне акте и референтне акте животне средине на нивоу Републике Српске.

**5.2 Препоручује се јединицама локалне самоуправе да, у оквирима својих надлежности у систему заштите животне средине, укључујући и улогу управљача појединих заштићених подручја, дугорочно планирање заштите**

**животне средине и извјештавање о реализацији истог заснивају на дефинисаним ризицима по квалитет животне средине на локалном нивоу те да, у складу са тим, фокусирано усмјеравају властите мјере и капацитете.**

Уз специфичност проблема заштите животне средине у свакој од јединица локалне самоуправе са једне стране и недостатак капацитета за свеукупност њиховог рјешавања са друге, јединице локалне самоуправе треба да приступе планирању и извјештавању заснованом на степену процијењених ризика и фокусираности на властите приоритете, захтијевајући и користећи потребну подршку републичких институција. Обавезност доношења већег броја планова, по уједначеној методологији и са уједначеним садржајем, коју је сљедила већина њих, није резултирала извјештавањем са јасном сликом стања и оствареним резултатима у динамици реализације.

За специфичност и обимност потребних стручних знања из свих области заштите животне средине у свакој од јединица локалне самоуправе било је тешко осигурати адекватне капацитете. Посебно је то изражено у мањим а неразвијеним јединицама локалне самоуправе, али не и са мањим обимом проблема у заштити појединих елемената. Пракса набавке наведених докумената од вањских институција, уз значајне издатке, није резултирала јачањем властитих капацитета нити интегрисањем таквих докумената у цјеловит систем. У таквим околностима јединице локалне самоуправе требају и на регионалном новоу удруживати и повезивати капацитете, мјере и циљеве, зависно од подударности процијењене висине властитих ризика и угрожености неког сегмента животне средине.

**5.3 Препоручује се републичким управним организацијама са надлежностима у заштити појединих елемената животне средине да своје планове заснивају на мјерама и циљевима дефинисанима у усвојеним стратегијама за те елементе и да кроз извјештавање осигурају јасну слику о динамици реализације истих, укључујући и проблеме изван оквира њихових надлежности.**

Републички хидрометеоролошки завод Републике Српске, са дијелом надлежности у заштити ваздуха и Републички завод за заштиту културно-историјског и природног наслеђа Републике Српске са дијелом надлежности у заштити природе, су својим сегментом планирања и извјештавања осигурали значајан сегмент управљачких алата за заштиту ових елемената животне средине али недовољан за сагледавање функционисања система у цјелини. Изостанак реферисања средњорочних и годишњих планова на циљеве, мјере и резултате дефинисане стратегијама за те области и извјештавања на исти начин, уз изостанак континуираног разматрања и усвајања таквих докумената на нивоу Владе Републике Српске и Народне скупштине Републике Српске, су указали на значајне недостатке у систему. Извјештавање о стању на бази доступних, не увијек и поузданих и свеобухватних информација, те указивање на препреке треба подржавати као добру основу за креирање адекватних мјера за њихово отклањање по листи приоритета и као сигнал за осигурање потребних ресурса и могућих извора финансирања.

Вођа ревизорског тима

Роса Умићевић, с.р.

## 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

### Прилог број 1

#### Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
2. Закон о Влади Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 118/08)
3. Закон о републичкој управи ("Службени гласник Републике Српске", број 115/18)
4. Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Српске", број 97/16, 36/19)
5. Закон о заштити животне средине ("Службени гласник Републике Српске", број 71/12, 79/15)
6. Закон о заштити ваздуха ("Службени гласник Републике Српске", број 124/11, 46/17)
7. Закон о заштити природе ("Службени гласник Републике Српске", број 20/14)
8. Закон о националним парковима ("Службени гласник Републике Српске", број 75/10)
9. Закон о Фонду и финансирању заштите животне средине Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 117/`11, 63/14, 90/16)
10. Закон о метеоролошкој и хидрометеоролошкој дјелатности ("Службени гласник Републике Српске", број 20/00)
11. Закон о управљању отпадом ("Службени гласник Републике Српске", број 111/13,106/15,16/18)
12. Уредба о условима за мониторинг квалитета ваздуха ("Службени гласник Републике Српске", број 124/12)
13. Уредба о вриједностима квалитета ваздуха ("Службени гласник Републике Српске", број 124/12)
14. Уредба о успостављању републичке мреже мјерних станица и мјерних мјеста ("Службени гласник Републике Српске", број 124/12)
15. Уредба о одређивању зоне и агломерација("Службени гласник Републике Српске", број 100/12)
16. Уредба о црвеној листи("Службени гласник Републике Српске", број 124/12)
17. Правилник о мјерама за спречавање и смањење загађивања ваздуха и побољшање квалитета ваздуха ("Службени гласник Републике Српске", број 3/15, 51/15, 47/16)
18. Правилник о ограничењу емисије у ваздух из постројења за спаљивање биомасе ("Службени гласник Републике Српске", број 85/05)
19. Правилник о методологији и начину вођења регистра постројења и загађивача ("Службени гласник Републике Српске", број 92/07)

20. Правилник о условима за обављање дјелатности Правних лица из области животне средине ("Службени гласник Републике Српске", број 02/03, 62/03, 34/04, 03/07, 74/18)
21. Правилник о информационом систему за заштиту природе ("Службени гласник Републике Српске", број 85/05 )
22. Правилник о начину обиљежавања заштићених подручја ("Службени гласник Републике Српске", број 03/18)
23. Правилник о регистру заштићених природних добара ("Службени гласник Републике Српске", број 55/15)
24. Правилник о изгледу знака заштите природе, поступку и условима за његово кориштење ("Службени гласник Републике Српске", број 50/16)
25. Правилник о садржају мјера за управљање заштићеним подручјима ("Службени гласник Републике Српске", број 83/15)
26. Правилник о условима које треба да испуњава управљач заштићеног подручја ("Службени гласник Републике Српске", број 65/19)
27. Програм прилагођавања законодавства Републике Српске са правном тековином ЕУ у области заштите животне средине, интернет страница Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију
28. Стратегија заштите природе Републике Српске, април 2011. године
29. Републичка стратегија заштите ваздуха, март 2012. године
30. Стратегија управљања отпадом за период 2017-2026. године
31. Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024
32. Стратегија и акциони план за заштиту биолошке разноликости БиХ 2015-2020
33. Одлука о поступку планирања, праћења и извјештавања о реализацији усвојених стратегија и планова Владе Републике Српске и републичких органа управе ("Службени гласник Републике Српске", број 50/16, 108/18)
34. Одлука о јединичним накнадама за загађивање животне средине за моторна возила ("Службени гласник Републике Српске", број 116/18, 119/18)
35. Програм економских реформи Републике Српске 2018-2020
36. Програм рада Владе Републике Српске за 2019
37. Статистички билтен, Животна средина, 2017
38. Извјештај о стању животне средине у Босни и Херцеговини 2012
39. Преглед стања околиша, Босна и Херцеговина, 2011
40. Информација о пројектном документу за израду Стратегије заштите животне средине/околиша Босне и Херцеговине, јули 2019

**Прилог број 2:**

Табела 1\_Упитник о планирању у области ЗЖС који су попуњавале институције републичког нивоа

Р. бр.	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ у области ЗЖС (период од 2013. до 2019. год.)	Садашња фаза укупног процеса у доношењу документа	Институција/ орган НАДЛЕЖАН за припрему документа	Институција/ Стручни орган НОСИЛАЦ израде документа	Институције/ субјекти укључивани/ консултовани /на изради документа	Институције/ субјекти даваоци мишљења/ сагласности на документ	Надлежни орган и датум усвајања документа	Период на који се документ односи/ треба да се односи	Остварени/Процењени трошкови израде документа по изворима финансирања (у КМ)				
									Укупно	Буџет РС/ надлежног Министарства	Буџети ЈЛС	Донације међународне заједнице	Остали извори (у прилогу навести називе)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=11+12+13+14	11	12	13	14
1	Стратегија развоја Републике Српске												
2	Стратегија заштите животне средине Републике Српске												
4	Стратегија заштите ваздуха												
5	Стратегија заштите природе												
6	Стратегија интегралног управљања водама												
7	Стратегија управљања отпадом												
8	Стратегија развоја шумарства												
9	План управљања отпадом												
10	Програм/ План рада институције												

Табела број 2\_Упитник о планирању у области ЗЖС који су попуњавале ЈЛС

ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ у области ЗЖС (период од 2013. до 2019. год.)	Садашња фаза укупног процеса у доношењу документа	Институција / орган НАДЛЕЖАН за припрему документа	Институција/ Стручни орган НОСИЛАЦ израде документа	Институције/ субјекти укључивани/ консултовани /на изради документа	Институције/ субјекти даваоци мишљења/ сагласности на документ	Надлежни орган и датум усвајања документа	Период на који се документ односи/ треба да се односи	Остварени/Процењени трошкови израде документа по изворима финансирања (у КМ)					
								Укупно	Из буџета РС/ надлежног Министарства	Из буџета осталих надлежних институција	Из донација међународне заједнице	Остали извори	
Стратегија развоја Града/Општине													
План заштите животне средине													
План заштите ваздуха													
План заштите природе													
План управљања отпадом													
План управљања заштићеним подручјем													

**Прилог број 3:**

Табела број 1\_Упитник о међусобном утицају планских докумената који су попуњавале институције републичког нивоа

Р. Бр.	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТ НИЖЕГ РАНГА КОЈИ СЕ УСВАЈА/ КОЈИ ЈЕ У ИЗРАДИ	ОЦЕНА УТИЦАЈА УСВОЈЕНОСТИ ПЛАНСКОГ ДОКУМЕНТА ВИШЕГ РАНГА/ШИРЕГ ОБУХВАТА на ефикасност и квалитет израде документа НИЖЕГ РАНГА У МЈЕРИ:			
		Уписати један од одговора у адекватно поље			
		НЕМА УТИЦАЈА (1)	МАЊИ УТИЦАЈ (2)	ЗНАЧАЈАН УТИЦАЈ (3)	КЉУЧАН УТИЦАЈ (4)
		Стратегија развоја Републике Српске	Стратегија заштите животне средине Републике Српске	Стратегија развоја енергетике Републике Српске	Стратегија развоја шумарства Републике Српске
1.	Стратегија заштите животне средине Републике Српске				
2.	Стратегија заштите ваздуха				
3.	Стратегија заштите природе				
4.	Стратегија интегралног управљања водама				
5.	Стратегија управљања отпадом				
6.	Републички план управљања отпадом				

Табела број 2\_ Упитник о међусобном утицају планских докумената који су попуњавале ЈЛС

Р. Бр.	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТ НИЖЕГ РАНГА КОЈИ СЕ УСВАЈА/ КОЈИ ЈЕ У ИЗРАДИ	ОЦЕНА УТИЦАЈА УСВОЈЕНОСТИ ПЛАНСКОГ ДОКУМЕНТА ВИШЕГ РАНГА/ШИРЕГ ОБУХВАТА на ефикасност и квалитет израде документа НИЖЕГ РАНГА У МЈЕРИ:			
		Уписати један од одговора у адекватно поље			
		НЕМА УТИЦАЈА (1)	МАЊИ УТИЦАЈ (2)	ЗНАЧАЈАН УТИЦАЈ (3)	КЉУЧАН УТИЦАЈ (4)
		Стратегија развоја Републике Српске	Стратегија заштите животне средине Републике Српске	Стратегија развоја енергетике Републике Српске	Стратегија развоја шумарства Републике Српске
1.	Стратегија развоја Града/Општине				
2.	План заштите животне средине				
3.	План заштите ваздуха				
4.	План заштите природе				
5.	План управљања отпадом				
6.	План управљања заштићеним подручјем				

**Прилог број 4**

Табела 1\_Упитник о планирању и извјештавању у области ЗЖС који су попуњавали управљачи заштићених подручја

Р. бр.	ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ у области ЗЖС (период од 2013. до 2019. год.)	Садашња фаза за укупног процеса у доношењу документа	Институције/ субјекте укључиване/ и/ консултовани/на изради документа	Институције/ субјекти даваоци мишљења / сагласности на документ	Датум усвајања документа	Период на који се документ односи/ треба да се односи	Остварени/Процењени трошкови израде документа по изворима финансирања (у КМ)					
							Укупно	Буџет РС/ надлежног Министарства	Буџети ЈЛС	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност	Властити приходи	Остали извори (у прилогу навести називе )
1	2	3	4	5	6	7	8=9+10+11+12+13	9	10	11	12	13
1	Програм за спровођење мјера управљања											
2	План управљања заштићеним подручјем											
3	Извјештај о остваривању Програма управљања											
4	Годишњи извјештај о спровођењу Плана управљања											
5	Годишњи извјештај о утрошку средстава											