



**Izveštaj revizije učinka
FUNKCIONISANJE SISTEMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE**

Broj: RU 001-19

Banja Luka, juli 2020. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD.....	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja	10
1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje.....	10
1.4. Obim i ograničenja	11
1.5. Izvori i metode prikupljanja i analize podataka	11
1.6. Struktura izvještaja.....	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Pravna regulativa karakteristična za oblast.....	14
2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija	15
3. NALAZI.....	18
3.1. Sveobuhvatnost i integrisanost planiranja.....	18
3.1.1. Sveobuhvatnost planiranja	18
3.1.2. Integrisanost i povezanost planiranja	22
3.2. Realizacija usvojenih planskih akata	24
3.2.1. Realizacija usvojenih akata u oblasti zaštite vazduha	24
3.2.2. Realizacija usvojenih akata u oblasti zaštite prirode.....	27
3.3. Izveštavanje u sistemu zaštite životne sredine	33
3.3.1. Izveštavanje o stanju životne sredine	34
3.3.2. Izveštavanje o stanju i zaštiti vazduha.....	35
3.3.3. Izveštavanje o stanju zaštite prirode.....	38
4. ZAKLJUČCI.....	40
5. PREPORUKE	42
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	44

FUNKCIONISANJE SISTEMA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Funkcionisanje sistema zaštite životne sredine".

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje kako funkcioniše sistem zaštite životne sredine, posmatrano kroz primjenu osnovnih upravljačkih mehanizama u institucijama sistema i stepen njihove povezanosti i integrisanosti.

Revizija je ispitivala funkcionisanje sistema zaštite životne sredine kroz mehanizme planiranja realizacije i izvještavanja i primjenu principa integrisanosti posmatranu po elementima zaštite, nivoima nadležnosti i institucijama sistema

Revizijom su obuhvaćene nadležne institucije sistema sa republičkog nivoa, uključujući više ministarstava, upravnih organizacija i upravljača zaštićenim područjima i lokalni nivo vlasti uključujući gradske/opštinske uprave i upravljače zaštićenim područjima.

Revizijom je obuhvaćen period od 2013. do 2019. godine.

Revizijom je utvrđeno da u sistemu zaštite životne sredine kroz instrumente planiranja, realizacije i izvještavanja nije uspostavljen potreban nivo sveobuhvatnosti i integrisanosti sistema.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i ostalim revidiranim institucijama uključujući nadležna ministarstva, upravne organizacije republičkog nivoa, jedinice lokalne samouprave i upravljače zašteećih područja.

U roku za dostavljanje primjedbi na Nacrt izvještaja su Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i Republički hidrometeorološki zavod dostavili svoje sugestije a neke od njih su i uvažene.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i nadležnim ministarstvima, upravnim organizacijama i jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor donio je Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo tim u sastavu Rosa Umićević, vođa revizorskog tima i Angelika Kos, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPUGE	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MPK	Ministarstvo prosvjete i kulture
MER	Ministarstvo energetike i rudarstva
FZŽSEE	Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost
RHMZ	Republički hidrometeorološki zavod
RZZKIPN	Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa
JLS	Jedinice lokalne samouprave
Zakon	Zakon o zaštiti životne sredine
ZŽS	Zaštita životne sredine
Strategija	Strategija zaštite životne sredine
Zakon o ZV	Zakon o zaštiti vazduha
Zakon o ZP	Zakon o zaštiti prirode
Strategija ZV	Republička strategija zaštite vazduha
Strategija ZP	Republička strategija zaštite prirode
NP „Drina“	Javna ustanova Nacionalni park „Drina“
ZP	Zaštićeno područje
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Funkcionisanje sistema zaštite životne sredine“.

Osnovna svrha ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje kako funkcioniše sistem zaštite životne sredine, posmatrano kroz primjenu osnovnih upravljačkih mehanizama u institucijama sistema i stepen njihove povezanosti i integrisanosti.

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

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

- Planiranje zaštite životne sredine na nivou Republičke uprave je vršeno djelimično, samo za jedan dio elemenata životne sredine i samo u određenim dijelovima ukupno posmatranog perioda 2013-2019. Krajem 2019. godine na republičkom nivou postojala su tri važeća strateška dokumenta iz oblasti zaštite životne sredine a od ukupno posmatranih osam, za koje postoji obaveza donošenja. Od pet strateških dokumenata koja nedostaju za četiri su u toku aktivnosti na njihovoj izradi ili usvajanju. U posmatranom periodu Republika Srpska nije imala usvojenu Strategiju zaštite životne sredine kao samostalan dokument ali ni kao mogući segment ukupne strategije razvoja Republike Srpske. U svrhu njene izrade učinjeni su prvi koraci sredinom 2019. godine kada je Vlada Republike Srpske Zaključkom prihvatila Projektni dokument za izradu Strategije zaštite životne sredine/okoliša Bosne i Hercegovine, pripremljen od strane Štokholmskog instituta za životnu sredinu. Ministarstva u čijoj je nadležnosti neki od elemenata životne sredine ukazuju na nedostatak resursa, posebno finansijskih, kao ključan uzrok izostanka izrade integralnog planskog dokumenta definisanog kao Strategija zaštite životne sredine. Sa druge strane, ova ministarstva najčešće ne raspolažu sa podacima o troškovima izrade strategija zaštite pojedinih elemenata životne sredine koje su pripremane i usvajane u posmatranom periodu.
- U najvećem dijelu jedinica lokalne samouprave je planirana zaštita životne sredine ali uz značajno izražene razlike u pristupu i praksama. Manji dio jedinica lokalne samouprave, i to onih većih i ekonomski razvijenijih, donosio je planove zaštite životne sredine kao poseban dokument, a veći dio je strateškom planiranju zaštite životne sredine pristupao u okviru strategija integralnog razvoja. U ovakvom pristupu je sektor zaštita životne sredine jedan od tri sektora planiranog razvoja, uz sektor ekonomskog/privrednog razvoja i sektora društvenog razvoja. Period na koji se odnose ove usvojene integralne strategije razvoja je istekao u značajnom dijelu jedinica lokalne samouprave a u međuvremenu nisu pripremljene niti usvojene nove i nije osiguran planski kontinuitet. Višestruki su uzroci navedenih izraženih razlika u pristupu planiranju zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave. Među njima su najvažniji, sa jedne strane nedostatak vlastitih kadrovskih kapaciteta za njihovu izradu i finansiranje a sa druge nedostatak finansijskih sredstava za angažovanje stručnih institucija u izradi dva tako zahtjevna planska dokumenta. Većina jedinica lokalne samouprave nema evidenciju o troškovima izrade strategija koje su pripremale i usvajale kao integralan razvojni dokument. Postupci izrade su uslovno organizovani u okviru vlastitih kapaciteta, s obzirom da je to bilo uz višedimenzionalnu pomoć međunarodnih organizacija, a sa ciljem izgradnje i jačanja domaćih kapaciteta u ovoj oblasti. Za takve su pristupe izradi imenovane komisije ili timovi sa zaposlenima iz lokalne uprave i sa zainteresovanim i

kompetentnim predstavnicima izvan uprave. Posmatrano po pojedinim elementima životne sredine, planiranje najčešće nije prisutno, osim za planove upravljanja otpadom. U okviru toga, takva dva planska dokumenta u posmatranom periodu je donio Grad Banja Luka i to plan zaštite vazduha i plan zaštite prirode.

- Ispitivanja revizije pokazuju da većini institucija sistema, nadležnih za određeni segment zaštite životne sredine, nisu poznate osnovne informacije o stanju planiranja i planskih dokumenata u toj oblasti, a za koje je nadležna neka druga od institucija povezanih u sistem. Informisanost sedam institucija Republičke uprave posmatrana kroz upitnike za osam strateških dokumenata ukazuje da je samo jedna četvrtina njih informisana o statusu strateških planskih dokumenata vezanih za zaštitu životne sredine. Skoro polovina odgovora je značila da je informisanost djelimična a najčešće je to samo poznavanje podatka o tome koja je to institucija u čijoj nadležnosti je priprema nekog od strateških dokumenata. Istovremeno odgovori ovih institucija pokazuju da izrada svih strateških planskih akata u jedinstvenom sistemu zaštite životne sredine i redosljed u njihovoj pripremi i donošenju ima značajan ili ključan uticaj na efikasnost i kvalitet izrade svakog pojedinačnog akta, bilo na republičkom ili lokalnom nivou. Pri tome, najveći uticaj na kvalitet i efikasnost izrade strateških dokumenata za pojedine elemente životne sredine ima Strategija zaštite životne sredine, njeno postojanje i njen sadržaj sa definisanim prioritetima u ukupnom sistemu zaštite i oblicima međuticaja i integrisanosti.
- Strategija zaštite vazduha je usvojena 2011. godine ali bez akcionog plana za njeno provođenje. Definisanost ciljeva, mjera i aktivnosti u ovom dokumentu time nije upotpunjena i konkretizovana sa sadržajem iz akcionog plana. Između ostalog, nedostajućim akcionim planom je planirano da se definišu rokovi za određene mjere i aktivnosti, nosioci aktivnosti, odgovorne institucije, potrebni resursi i izvori njihovog finansiranja. Nedostatkom takvih elemenata je na samom početku izostala adekvatna podloga za uspješnu realizaciju navedene strategije, a nalazi revizije su to potvrdili uz evidentnost većeg broja nedostataka i prepreka. Strategijom zaštite prirode usvojenom 2011. godine, je kao jedan od prioriteta ciljeva naglašeno smanjenje efekata zagađenja životne sredine na biodiverzitet i gubitak staništa. U oblasti biodiverziteta, odnosno zaštite prirode jedan od ključnih indikatora za praćenje stanja je broj proglašanih zaštićenih područja. U tom smislu je ovim dokumentom, a pozivajući se na važeći dokument prostornog planiranja, projektovano da će se na cjelokupnoj teritoriji Republike Srpske zaštititi oko 15% teritorije. Ispitivanja revizije pokazuju da je do kraja 2019. godine zaštićeno 1,3% teritorije Republike Srpske, što ukazuje na probleme u realizaciji definisanih ciljeva.
- Izvještaje o stanju životne sredine i o realizaciji usvojenih planskih akata u toj oblasti su nadležne institucije podnosile djelimično i povremeno, posmatrano u odnosu na definisani broj izvještaja, njihov sadržaj i rokove za izradu. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, u čijoj je nadležnosti integrisanost sistema zaštite životne sredine, je vršilo prikupljanje informacija i njihovu analizu i upućivalo ih na više raznih adresa, u skladu sa zahtjevima, a najčešće u okviru međunarodnih projekata za oblast zaštite životne sredine u Bosni i Hercegovini. Ispitivanja su pokazala da je u prethodnom periodu postojala praksa da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju upućuje prema Vladi Republike Srpske izvještaj o stanju životne sredine.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je zaključila da su u funkcionisanju sistema zaštite životne sredine izraženi problemi odgovarajuće primjene raspoloživih upravljačkih instrumenata i integrisanosti sistema po svim njegovim elementima.

U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- U sistemu zaštite životne sredine nije osigurana sveobuhvatnost ukupnog planiranja a u donošenju postojećih planskih dokumenata nedostaje primjena hijerarhije, redosljeda i integrisanosti, neophodne za dobro funkcionisanje sistema kao cjeline.
- Realizacija usvojenih planskih akata u oblasti životne sredine nije po preduzimanim mjerama i aktivnostima i za to osiguranim resursima bila u funkciji definisanog nivoa i dinamike ostvarenja planiranih rezultata i ciljeva.
- Postojeći obim i struktura izvještavanja o pitanjima zaštite životne sredine ne osiguravaju jasnu i pouzdanu sliku stanja sistema u cjelini niti pojedinih njegovih segmenata i ne pružaju potrebnu osnovu za definisanje adekvatnih mjera i prioriteta, neophodnih u okolnostima znatno ograničenih resursa namijenjenih za potrebe ukupnog sistema.

Na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, jedinicama lokalne samouprave i Zavodima nadležnim za ovu oblast, koje je potrebno implementirati kako bi sistem bolje funkcionisao i kako bi time bilo omogućeno postizanje boljih rezultata u zaštiti životne sredine i značajnijeg poboljšanja kvaliteta života građana.

U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

- Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju da preispitaju funkcionisanje sistema zaštite životne sredine po svim njegovim elementima, uključujući i regulatorni okvir, i da pristupe promjenama u cilju njegove pune integrisanosti.
- Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da, u okvirima svojih nadležnosti u sistemu zaštite životne sredine, uključujući i ulogu upravljača pojedinih zaštićenih područja, dugoročno planiranje zaštite životne sredine i izvještavanje o realizaciji istog zasnivaju na definisanim rizicima po kvalitet životne sredine na lokalnom nivou te da, u skladu sa tim, fokusirano usmjeravaju vlastite mjere i kapacitete.
- Preporučuje se republičkim upravnim organizacijama sa nadležnostima u zaštiti pojedinih elemenata životne sredine da svoje planove zasnivaju na mjerama i ciljevima definisanim u postojećim strategijama za te elemente i da kroz izvještavanje osiguraju jasnu sliku o dinamici realizacije istih, uključujući i probleme izvan okvira njihovih nadležnosti.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Kao važna oblast ukupnog društvenog života svake državne i nacionalne zajednice, ZŽS sa tehnološkim razvojem dobija sve veći značaj u okviru ukupnog razvoja i društvenog napretka, što potvrđuje i činjenica o njenoj regulisanosti i kroz Ustav RS. Načelne odredbe Ustava uređuju i obezbijavaju sistem zaštite i unapređenja životne sredine, na način da štite i podstiču racionalno korištenje prirodnih bogatstava u cilju zaštite i poboljšanja zaštite i kvaliteta života i zaštite i obnove sredine u opštem interesu, te da čovjek ima pravo na zdravu životnu sredinu. U skladu sa zakonom svako je dužan da u okviru svojih mogućnosti štiti i unapređuje životnu sredinu.³

Životna sredina je Zakonom⁴ definisana kao skup prirodnih i stvorenih vrijednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno uslove i prostor za život. Sama definicija zaštite, fokusirane na uslove i prostor za život, ukazuje na njen značaj, kako čovječanstva u cjelini tako i svakog društva ali i svakog pojedinca, potpuno jednako, bez obzira na mjesto življenja, njegov ekonomski ili socijalni status.

ZŽS podrazumijeva sve odgovarajuće djelatnosti i mjere koje imaju za cilj prevenciju od opasnosti, štete ili zagađivanja životne sredine, smanjenje i otklanjanje štete koja je nastala i vraćanje na stanje prije izazvane štete.

Prema Zakonu, prvo od sedam načela ZŽS je načelo održivog razvoja, razvoja koji, najkraće rečeno, zadovoljava potrebe sadašnjice a da pri tome ne ugrožava potrebe budućih generacija. Takav razvoj podrazumijeva:

- Očuvanje prirodnih bogatstava tako da potrošnja obnovljivih resursa ne prelazi okvire u kojima prirodni sistemi mogu to nadoknaditi i da potrošnja neobnovljivih resursa ne prelazi okvir u kojem se obnovljivi resursi zamjenjuju,
- Da stepen zagađujućih materija koje se emituju ne prelazi mogućnosti vazduha, vode i zemljišta da ih apsorbiraju i preradi i
- Stalno očuvanje biološke raznovrsnosti (biodiverziteta), ljudskog zdravlja, kvaliteta vazduha, vode i zemljišta, prema uslovima koji su potrebni za život ljudi, biljnog i životinjskog svijeta.

Savremeni trendovi u razvoju nacionalnih ekonomija i društva u cjelini u sve su značajnijoj povezanosti sa pitanjima ZŽS i ulaganjima u tu oblast. Pitanje očuvanja prirodnih bogatstava se povezuje sa cirkularnom ekonomijom i za Evropsku uniju to postaje ključno za razvoj budućeg ekonomskog modela Evrope.⁵ Promjene u obimu i strukturi potrošnje određenih resursa u proizvodnji osim očuvanju zdrave životne sredine doprinose povećanju produktivnosti i konkurentnijoj nacionalnoj ekonomiji.

Uz navedeno prvo načelo ZŽS, ostala se odnose na načela prevencije, zamjene, integralnog pristupa, saradnje i podjele odgovornosti, učešće javnosti i pristup informacijama i načelo zagađivač plaća.

Zaštita elemenata životne sredine podrazumijeva zaštitu kvaliteta, kvantiteta i njihovih zaliha, kao i očuvanje prirodnih procesa unutar elemenata i njihove prirodne ravnoteže. Posmatrano po elementima, ovo obuhvata zaštitu zemljišta, vode, vazduha i biosfere. Svaki

³ Službeni glasnik Republike Srpske br. 21/92-prečišćeni tekst, 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 i 117/05

⁴ Zakon o zaštiti životne sredine, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 71/2012 i 79/2015

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

od ovih elemenata mora biti zaštićen pojedinačno ali i u sklopu ostalih elemenata, uzevši u obzir njihove međuzavisne odnose. Povezano sa tim, posebnim propisima se uređuju pojedine oblasti zaštite i očuvanja elemenata životne sredine, način opterećivanja i korišćenja svakog od elemenata i zaštita od uticaja koji predstavljaju opasnost.

Naprijed navedene definicije i načela jasno ukazuju da je ZŽS izuzetno zahtjevan skup aktivnosti koji zadire u sve aspekte organizacije društva i da su integrisanost i koordinacija u svim preduzimanim aktivnostima, svih nivoa vlasti i svih subjekata u sistemu temeljni uslovi za dobro funkcionisanje i ostvarenje očekivanih rezultata.

Broj otvorenih pitanja i problema u oblasti ZŽS je u značajnom porastu, posebno početkom ovog vijeka, a zastupljeni su na svim nivoima organizovanosti društvenih zajednica, od lokalnih preko regionalnih i nacionalnih do međunarodnih. Uporedo sa tim je rasla i zainteresovanost javnosti za pitanja životne sredine i za informisanost o svim aktivnostima u toj oblasti, preduzimane na svim nivoima. U tom smislu su usvojene brojne međunarodne konvencije i protokoli a zatim ratifikovani i u potrebnoj mjeri implementirani i korišteni kao osnova za regulatorni okvir na nacionalnim i lokalnim nivoima.⁶

Brojne su konvencije i protokoli koji na primjenu obavezuju i institucije RS, uključujući regulatorne, planske i izvještajne akte. Na osnovu njih su u svim državama potpisnicama nadležni organi na svim nivoima dužni obezbijediti integraciju ZŽS u sve sektorske politike kao što je industrija, poljoprivreda, energetika, transport, socijalna i fiskalna politika. Time postaje sastavni dio ukupnog društvenog i ekonomskog razvoja.⁷

Brojnost elemenata i aspekata ZŽS sa jedne strane a brojnost nadležnih institucija, raznovrsnost njihove organizovanosti i odgovornosti sa druge ukazuju na visoko složen sistem. Takav sistem zahtijeva jasnu i detaljnu raspodjelu odgovornosti, visok stepen koordinacije i adekvatnu transparentnost i dostupnost adekvatnih informacija za građane o stanju životne sredine, a u skladu sa Zakonom.

Polazni i osnovni mehanizam u upravljanju takvim sistemom svakako je planiranje. Sveobuhvatno i efikasno planiranje je osnova na kojoj se može graditi dobra realizacija aktivnosti i obaveza i organizovati kvalitetno i efektivno izvještavanje.

Provedena predstudijaska ispitivanja su ukazala na brojna otvorena pitanja i sistemu planiranja ZŽS, zasnovanom na odredbama Zakona. Zakonom je definisana obaveza donošenja planskih dokumenata na period od 10 godina. Za nivo RS ti dokumenti su generalna Strategija ZŽS i strategije za pojedine elemente a za nivo lokalne vlasti su to planovi ZŽS JLS. Ključno pitanje u tom kontekstu jeste izostanak donošenja cjelovitog seta planskih akata i nedovoljno korišten sistemski pristup u planiranju. Usvojeni dio planskih akata u pravilu se odnosi na pojedine elemente životne sredine i na dio JLS.⁸ Ova su ispitivanja ukazala i na značajne povezanosti problema u planiranju sa onima u njihovoj realizaciji i aktivnostima nadzora i izvještavanja o stanju. Predstudijaska ispitivanja su pokazala da se nedovoljno i nepravovremeno realizuju određene planske mjere i aktivnosti zbog različitih razloga. Indikacije ukazuju da su to često stanja i kretanja u drugim oblastima,

⁶ Program prilagođavanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom tekovinom Evropske Unije u oblasti zaštite životne sredine, internet stranica Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, novembar 2016. godine

⁷http://www.zzps.rs/novo/kontent/stranicy/propisi_strategije/Nacionalni_program_zastite_%20zs.pdf

⁸ Prilog broj 1 _Pregled usvojenih planskih akata u oblasti zaštite životne sredine_ broj i struktura

u širem okruženju a značajnim dijelom i u neusaglašenom djelovanju nadležnih subjekata⁹ i neadekvatnom osiguranju potrebnih resursa.

Sve navedene indikacije problema u ZŽS, u njenom funkcionisanju kao složenom sistemu u kojem su povezanost svih elemenata životne sredine, svih nadležnih institucija i upravljačkih mehanizama i njihova puna integrisanost u jedinstven sistem ključni za njegovo uspješno funkcionisanje, bile su relevantan osnov da se donese odluka o provođenju glavne studije ove revizije učinka.

1.2. Svaha revizije i revizijska pitanja

Problem kojim se bavila ova revizija učinka jeste funkcionisanje sistema ZŽS.

Osnovna svaha ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje kako funkcionise sistem ZŽS, posmatrano kroz primjenu osnovnih upravljačkih mehanizama u institucijama sistema i stepen njihove povezanosti i integrisanosti.

U tom smislu ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

KAKO FUNKCIONIŠE SISTEM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE?

U okviru ovog glavnog pitanja revizijska ispitivanja bi bila usmjerena na sljedeća tri pitanja:

1. **Kako se u sistemu zaštite životne sredine donose potrebni i adekvatni planski akti?**
2. **Kako se u sistemu zaštite životne sredine implementiraju regulatorni i planski akti?**
3. **Kako institucije sistema o stanju životne sredine izvještavaju nadležne organe definisane Zakonom?**

1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje

Za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja, revizija je koristila više kriterijuma, zavisno od pitanja na koje revizija treba odgovoriti.

U ovoj su reviziji, za veći dio pitanja, kriteriji za ocjenjivanje zasnovani na Zakonu i dijelu ostalih propisa koji regulišu materiju upravljanja ZŽS kroz instrumente planiranja, imlementacije i izvještavanja a što se odnosi na sve institucije sistema. Dio kriterija zasnovan je na ciljevima, mjerama, aktivnostima i očekivanjima definisanim u usvojenim strategijama, akcionim planovima, godišnjim ekonomskim politikama i programima i planovima rada subjekata nadležnih za oblast ZŽS.

U skladu sa prethodno navedenim definisani su sljedeći kriteriji ove revizije:

- U upravljanju sistemom ZŽS primjenjen je princip jasne podjele uloga i nadležnosti i njihova integrisanost,
- U upravljanju sistemom ZŽS primjenjen je princip koordinacije i usaglašavanja između institucija sistema i po svakom od elemenata ZŽS,
- U upravljanju sistemom ZŽS primjenjen je princip hijerarhije i redosljeda u donošnju planskih akata, mjera i aktivnosti,

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

- Planiranje u sistemu ZŽS je sveobuhvatno i pravovremeno,
- Implementacija planskih akata u oblasti ZŽS je dosljedna i pravovremena, uz osiguranost adekvatnih resursa,
- Izvještavanje u sistemu ZŽS je sveobuhvatno i pravovremeno,
- Izvještaji o stanju u oblasti ZŽS rezultiraju novim mjerama, korekcijama i unapređenjima, u skladu sa okolnostima i uslovima.

1.4. Obim i ograničenja

Ovom revizijom učinka je za potrebe davanja odgovora na postavljena pitanja posmatrano funkcionisanje sistema kroz osnovne upravljačke mehanizme planiranja, imlementacije i izvještavanja. U tu svrhu je obuhvaćen duži vremenski period i veći broj institucija sistema ZŽS, različitih nivoa i obima nadležnosti. Posmatrana je cjelovitost korištenih instrumenata sistema a vezano za nivo zaštite različitih elemenata životne sredine posmatranja su vršena za elemente vazduh i priroda.

Ovom revizijom su obuhvaćeni: Vlada sa nadležnim ministarstvima i to MPUGE, MIE, MPK i MPŠV, republičke upravne organizacije FZZSEE, RZZKIPN i RHMZ, 13 JLS i to: gradovi Banja Luka, Prijedor, Bijeljina, Trebinje, Istočno Sarajevo, i opštine Srebrenica, Ugljevik, Gacko, Šamac, Laktaši, Pale, Kostajnica, Istočno Novo Sarajevo, i pet upravljača ZP u nadležnosti i lokalnog i republičkog nivoa vlasti.

To su institucije javnog sektora i upravljači zaštićenim prirodnim dobrima čije zakonom definisane uloge i nadležnosti daju dovoljan prostor i kapacitet za sagledavanje pitanja funkcionisanja sistema i načina upravljanja istim.

Izbor uzorka vršen je na bazi više kriterija. U izboru uzorka je bila ključna reprezentativnost posmatrana kroz vrstu elemenata zaštite, vrstu i obim nadležnosti i odgovornosti institucija kako u ukupnom sistemu ZŽS tako i specifičnostima u zaštiti posmatranih elemenata vazduha i prirode. Reprezentativnost uzorka posmatrana je kroz regionalnu komponentu tako da su u uzorku zastupljene sve regije RS i JLS na njihovom području, različite po veličini, ekonomskoj razvijenosti i po vrsti i nivou ugroženosti elemenata životne sredine.

Sveobuhvatnost i pravovremenost u primjeni upravljačkih instrumenata sistema u ovoj oblasti posmatrani su za period od sedam godina, i to od 2013. do 2019. godine. Detaljnija ispitivanja, posebno u implementaciji usvojenih akata, vršena su za period od tri godine i to 2017, 2018. i 2019. godinu.

Kako je izmjena Zakona vršena 2015. godine i kako je u okviru toga bilo i promjena vezanih za definisanje perioda i rokova u donošenju planskih i izvještajnih akata, posmatrani duži vremenski period daje prostor i za sagledavanje postojanja i načina donošenja i dugoročnih planskih akata i to za veći broj institucija, zavisno od razlika u njihovoj dinamici pristupanja izradi istih ili njihovoj reviziji.

Revizija se, uz pitanja zaštite vazduha i prirode, nije bavila detaljnije pitanjima implementacije i izvještavanja ostalih elemenata životne sredine. U okviru pitanja sveobuhvatnosti, integrisanosti i povezanosti u planiranju ukupnog sistema ZŽS, obuhvaćeni su i određeni ostali elementi kao što su voda i otpad.

1.5. Izvori i metode prikupljanja i analize podataka

Podaci, činjenice i informacije prikupljeni u svrhu davanja odgovora na postavljena pitanja ove revizije zasnivali su se u najvećem dijelu na informacijama i dokumentima pribavljenima od:

- Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju,
- Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
- Ministarstva prosvjete i kulture,
- Ministarstva energetike i rudarstva,
- Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost,
- Republičkog hidrometeorološkog zavoda,
- Republičkog zavoda za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa,
- Upravljača zaštićenim prirodnim dobrima: Javna ustanova Nacionalni park „Drina“, Zaštićeno stanište „Gromiželj“, Zaštićeno stanište „Tišina“, Park prirode „Jelića brdo“, Spomenik prirode „Pećina Đatlo“,
- Jedinica lokalne samouprave sa pet gradskih i osam opštinskih uprava i odjeljenja nadležnih za zaštitu životne sredine (uzorak).

Prikupljeni su podaci i informacije i iz javno dostupnih dokumenata iz ove oblasti, posmatranih procesa i aktivnosti, regulatornih akata, strategija i akcionih planova, godišnjih programa rada, budžeta i finansijskih planova, izvještaja i informacija o radu, odluka i zaključaka Vlade vezanih za revidirana pitanja i akata putem kojih su revidirane institucije komunicirale međusobno, u okviru sistema.

Prikupljanje potrebnih informacija je vršeno preuzimanjem dokumenata i putem upitnika kreiranih u reviziji koje su popunjavali revidirane institucije. U reviziji su i posmatrane određene aktivnosti nadležnih organa, obavljani razgovori sa velikim brojem lica i izvršene posjete i obilasci ZP obuhvaćenih revizijom.

Intervjui su obavljani sa relevantnim licima nadležnim za poslove i aktivnosti u okviru pitanja kojima se bavila revizija u svim navedenim institucijama.

Uz najveći broj podataka prikupljenih kroz popunjene upitnike, značajan dio podataka i informacija je pribavljan uvidom u akte, dokumente i pojedinačne evidencije revidiranih institucija i posmatranjem stanja i procesa u pojedinim segmentima zaštite i u okviru institucija pojedinačno, ali i odnosa i komunikacije između institucija po određenim pitanjima u okviru revizijskog problema.

Pribavljeni podaci su statistički obrađivani i zajedno sa prikupljenim dokumentima i zabilješkama sa intervjuva analizirani korišćenjem standardnih metoda adekvatnih za svako pojedinačno pitanje.

1.6. Struktura izvještaja

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

1 Uvod – osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na oblast ZŽS. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterije revizije, obim i ograničenja revizije i izvore i metode prikupljanja i analize podataka.

2 Opis predmeta revizije – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast ZŽS.

3 Nalazi – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.

4 Zaključci – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.

5 Preporuke – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade, nadležnih ministrastava i zavoda i fondova u njihovoj nadležnosti, JLS i upravljača ZP bi trebalo da obezbijedi bolje funkcionisanje sistema i efikasniju ZŽS.

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

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Pravna regulativa karakteristična za oblast

Ukupan sistem ZŽS reguliše veći broj zakonskih i podzakonskih akata. Oblast ZŽS regulisana je Zakonom o ZŽS, radi njenog očuvanja, smanjenja rizika za život i zdravlje ljudi, te osiguravanja i poboljšanja kvaliteta života, zaštite svih elemenata životne sredine, informisanja i pristupa informacijama u oblasti ZŽS, planiranjia i ZŽS, strateških procjena uticaja i procjene uticaja na životnu sredinu, postupaka izdavanja ekoloških dozvola i sprečavanja nesreća velikih razmjera, finansiranja aktivnosti u vezi sa životnom sredinom, odgovornosti za štetu nanесenu životnoj sredini, kao i prava i obaveza pravnih i fizičkih lica koji obavljaju djelatnosti utvrđene zakonom.

Uz Zakon o ZŽS, u RS usvojen je značajan broj posebnih zakona i propisa koji se odnose na ZŽS, na pojedine njene elemente i aspekte zaštite. Pored ovog zakona, za funkcionisanje ove oblasti značajni su i drugi zakoni kao što su Zakon o ZV i Zakon o ZP.

Zakonom o ZP definisano je očuvanje i unapređenje biološke, geološke i pejzažne raznovrsnosti, održivo korišćenje i upravljanje prirodnim resursima i dobrima, blagovremeno sprečavanje ljudskih aktivnosti koje mogu dovesti do trajnog osiromašenja biološke, geološke i pejzažne raznovrsnosti, utvrđivanje i praćenje stanja u prirodi, unapređenje stanja narušenih dijelova prirode i pejzaža. Ova oblast uređena je Uredbom o crvenoj listi zaštićenih vrsta flore i faune u RS, Pravilnikom o sadržaju, utvrđivanju i načinu sprovođenja mjera upravljanja zaštićenim područjima, Pravilnikom o uslovima za obavljanje djelatnosti pravnih lica iz oblasti zaštite životne sredine.

Dugoročni ciljevi i smjernice očuvanja prirode i način njihovog sprovođenja određuju se Strategijom ZP koju usvaja Narodna skupština Republike Srpske. Vlada donosi plan implementacije strategije zaštite prirode. Skupština JLS donosi lokalni plan zaštite prirode kojim definiše ciljeve zaštite prirode na svom području, u skladu sa Strategijom ZP, na period od 10 godina. Izveštaj o stanju prirode u RS, kao sastavni dio Izveštaja o stanju životne sredine, MPUGE podnosi jedanput u dvije godine Narodnoj Skupštini Republike Srpske.

Zakonom o ZV uređuje se zaštita i upravljanje kvalitetom vazduha i određuju mjere, način organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodnog dobra od opšteg interesa koje uživa posebnu zaštitu. Ova oblast uređena je nizom uredbi i pravilnika: Uredba o uslovima za monitoring kvaliteta vazduha, Uredba o vrijednostima kvaliteta vazduha, Uredba o određivanju zone i aglomeracija, Uredba o uspostavljanju republičke mreže mjernih stanica i mjernih mjesta, Pravilnik o mjerama za sprečavanje i smanjenje zagađivanja vazduha i poboljšanje kvaliteta vazduha i Pravilnik o načinu vođenja registra zagađivača.

Instrumenti politike i planiranja zaštite vazduha su Strategija ZV, planovi kvaliteta vazduha, kratkoročni akcioni planovi, Republički program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih republičkih emisija zagađujućih materija i planovi operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih postrojenja. Podaci o kvaliteti vazduha dobijeni kontrolom kvaliteta vazduha iz republičke i lokalne mreže dostavljaju se republičkoj upravnoj organizaciji nadležnoj za hidrološke i meteorološke poslove do 15-og u mjesecu za prethodni mjesec, a godišnji izvještaj najkasnije 60 dana od dana isteka kalendarske godine za prethodnu godinu. Ovi podaci se koriste za izradu izvještaja o stanju kvaliteta vazduha i sastavni su dio informacionog sistema o kvaliteti vazduha.

Za ovu oblast značajne su Strategija ZP i Strategija ZV, iz 2011. godine. Ova dva dokumenta su prestala da važe, a izrada integralne strategije zaštite životne sredine sa svim elementima životne sredine je u toku.

2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija

Sistem ZŽS podrazumijeva zaštitu većeg broja elemenata životne sredine i nadležnost i odgovornost većeg broja institucija i više nivoa vlasti za njegovo funkcionisanje. U okviru postojećih propisa definisan je veći broj ministarstava, organa uprave i ostalih subjekata javnog sektora kojima je data u nadležnost i kreiranje i primjena propisa, kao i nadzor nad primjenom istih. Prema Programu prilagođavanja zakonodavstva RS sa pravnom tekovinom Evropske Unije u oblasti životne sredine, određene javne nadležnosti u oblasti ZŽS ima šest ministarstava a u okviru svakog od njih po dio nadležnosti pokriva veći broj institucija.

U nadležnosti MPUGE su poslovi integralne zaštite i unapređenja ZŽS. Ovo Ministarstvo se bavi njenim unapređenjem putem istraživanja, planiranja upravljanja i mjera zaštite, te zaštite dobara od opšteg interesa, prirodnih resursa, prirodnog i kulturnog nasljeđa. Posebna zaštita pojedinih elemenata životne sredine je u nadležnosti preostalog broja resornih ministarstava: MPŠV, MPK i MER. Raspoloživi dokumenti ukazuju da dio institucija koje su u nadležnosti svakog od ovih ministarstava imaju evidentnu istovremenu podređenost i odgovornost prema MPUGE a što značajno utiče na efikasnost komunikacija, upravljanja resursima i odgovornost.

Dio nadležnosti u oblasti ZŽŠ Zakonom je dodijeljen i JLS i njihovim lokalnim organima uprave.

Jedan dio nadležnosti vezano za upravljanje pojedinim elementima životne sredine dodijeljen je republičkim upravnim organizacijama: RHMZ koje je u nadležnosti MPŠV i RZZKIPN, u nadležnosti MPK.

Zakonom o ZP utvrđeno je sedam kategorija ZP: strogi rezervat prirode, posebni rezervat prirode, nacionalni park, spomenik prirode, zaštićeno stanište, park prirode, park šuma, spomenik parkovske arhitekture, koje su u velikoj mjeri usklađene sa kategorizacijom Međunarodne unije za zaštitu prirode.

Procedura proglašavanja ZP kreće inicijativom za pokretanje postupka zaštite. Inicijativu može pokrenuti Vlada ili nadležno ministarstvo, RZZKIPN, JLS, upravljači zaštićenih područja, pravna i fizička lica koja u obavljanju privrednih djelatnosti koriste prirodne resurse i zaštićena prirodna dobra, univerziteti, stručne i naučne organizacije i druge javne ustanove i građani, grupe građana, njihova udruženja profesionalne i druge organizacije.

Inicijativa se upućuje MPUGE koje istu prosljeđuje RZZKIPN, koji na osnovu već dostupnih dokumenata i prethodnih istraživanja izrađuje stručnu osnovu za opravdanost proglašenja ZP. Ukoliko stručna osnova pokaže opravdanost proglašenja ZP, pristupa se izradi studije zaštite, kojom se utvrđuje vrijednosti područja predloženih za zaštitu i način upravljanja tim područjima. MPUGE i JLS za izradu studije angažuju RZZKIPN, a po potrebi mogu angažovati stručnu pomoć domaćih ili međunarodnih eksperata i stručnih organizacija. Sredstva za izradu studije obezbjeđuju se u budžetu RS, odnosno budžetu JLS. Nakon izrade studije zaštite učešće javnosti osigurava se putem javnog uvida studije zaštite i prijedloga odluke o proglašenju ZP u prostorijama JLS i na sajtu MPUGE. Po završenom procesu usaglašavanja studije zaštite, MPUGE i RZZKIPN daju stručno mišljenje na odluku o proglašenju zaštićenog područja.

Prema važećoj zakonskoj regulativi nacionalne parkove proglašava Narodna skupština Republike Srpske zakonom. Vlada na prijedlog MPUGE, a po prethodno pribavljenom mišljenju nadležnih ministarstva, aktom o proglašenju ZP proglašava zaštićenim:

- strogi rezervat prirode,
- posebni rezervat prirode,
- zaštićeno stanište,
- zaštićene pejzaže.

Skupština JLS uz saglasnost MPUGE, a po prethodno pribavljenom mišljenju RZZKIPN i nadležnih ministarstava, aktom o proglašenju zaštićenog područja proglašava zaštićenim:

- spomenik prirode,
- zaštićeno područje sa održivim korištenjem prirodnih resursa čija je cijela površina na području jedinice lokalne samouprave.

Finansiranje zaštićenog prirodnog dobra obezbjeđuje se iz budžeta Republike, budžeta JLS, sredstava FZZSEE, vlastitih prihoda, sredstava obezbijedenih za realizaciju vlastitih programa, planova i projekata u oblasti zaštite prirode, donacija, poklona i pomoći, i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Za praćenje kvaliteta vazduha na nivou Republike uspostavlja se republička mreža mjernih stanica (mjernih mjesta) i finansira se iz budžeta Republike. U skladu sa propisom o kontroli kvaliteta vazduha, određuje se broj i raspored mjernih stanica (mjernih mjesta) u određenim zonama i aglomeracijama, kao i obim, vrsta i učestalost mjerenja.

JLS na svojoj teritoriji uspostavlja lokalnu mrežu mjernih stanica (mjernih mjesta) za praćenje kvaliteta vazduha. Lokalnu mrežu čine dopunske mjerne stanice (mjerna mjesta) koje nadležni organ JLS određuje na osnovu mjerenja ili postupaka procjene za zone i aglomeracije za koje nema podataka o nivou zagađujućih materija, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima. Sredstva za realizaciju programa kontrole kvaliteta vazduha u lokalnoj mreži obezbjeđuju se iz budžeta JLS.

Nadležni organ JLS može da ovlasti pravno lice koje prati rad automatskih stanica, prikuplja i obrađuje podatke dobijene kontrolom kvaliteta vazduha u lokalnoj mreži. Nadležni organ JLS dužan je da podatke o rezultatima monitoringa kvaliteta vazduha javno objavi i dostavi republičkoj upravnoj organizaciji nadležnoj za hidrološke i meteorološke poslove.

Vrijednosti kvaliteta vazduha čine numeričke vrijednosti graničnih vrijednosti nivoa zagađujućih materija u vazduhu, donje i gornje granice ocjenjivanja kvaliteta vazduha, kritičnih nivoa, granica tolerancije i tolerantnih vrijednosti, ciljnih vrijednosti i dugoročnih ciljeva zagađujućih materija u vazduhu, koncentracija opasnih po zdravlje ljudi i koncentracija o kojima se izvještava javnost. Vlada, u cilju upravljanja kvalitetom vazduha, na prijedlog MPUGE, propisuje vrijednosti kvaliteta vazduha.

Granične i/ili ciljne vrijednosti nivoa zagađujućih materija u vazduhu, ne smiju biti prekoračene kada se jednom dostignu. Ako se u određenoj zoni ili aglomeraciji usklađenost sa graničnim vrijednostima pojedinih zagađujućih materija ne može postići u zadatim rokovima, Vlada može, na prijedlog MPUGE, produžiti rokove za postizanje tih vrijednosti za najviše pet godina samo za tu specifičnu zonu ili aglomeraciju, pod uslovom da je MPUGE za tu zonu ili aglomeraciju donijelo Plan kvaliteta vazduha.

Prema nivou zagađenosti, polazeći od propisanih graničnih i tolerantnih vrijednosti, a na osnovu rezultata mjerenja, utvrđene su tri kategorije kvaliteta vazduha:

- prva kategorija – čist ili neznatno zagađen vazduh gdje nisu prekoračene granične vrijednosti nivoa ni za jednu zagađujuću materiju,

- druga kategorija – umjereno zagađen vazduh gdje su prekoračene granične vrijednosti nivoa za jednu ili više zagađujućih materija, ali nisu prekoračene tolerantne vrijednosti nijedne zagađujuće materije i
- treća kategorija – prekomjerno zagađen vazduh gdje su prekoračene tolerantne vrijednosti za jednu ili više zagađujućih materija.

3. NALAZI

3.1. Sveobuhvatnost i integrisanost planiranja

3.1.1. Sveobuhvatnost planiranja

Planiranje ZŽS na nivou Republičke uprave je vršeno djelimično, samo za jedan dio elemenata životne sredine i samo u određenim dijelovima perioda u okviru ukupno posmatranog. Po broju i strukturi postojećih strateških planskih akata, evidentne su značajne razlike između institucija i nivoa nadležnih za njihovu pripremu i usvajanje. Posebno su naglašene razlike u nivou i načinu izvršenja planskih obaveza između republičkog i lokalnog nivoa vlasti.

Krajem 2019. godine na republičkom nivou postojala su tri važeća strateška dokumenta iz oblasti ZŽS a od ukupno posmatranih osam, za koje postoji obaveza donošenja. Od pet strateških dokumenata koja nedostaju za četiri su u toku aktivnosti na njihovoj izradi ili usvajanju. Pregled koji slijedi pokazuje strukturu planskih dokumenata i periode za koje su usvajani.¹⁰

Tabela broj 1_ Sveobuhvatnost planiranja ZŽS na republičkom nivou

Naziv planskog akta	Strategija razvoja RS	Strategija zaštite životne sredine RS	Strategija zaštite vazduha RS	Strategija zaštite prirode RS	Strategija integralnog upravljanja vodama RS	Strategija upravljanja otpadom RS	Strategija razvoja šumarstva RS	Plan upravljanja otpadom RS
Postojanje važećeg planskog akta/opis stanja krajem 2019. godine	Nije usvojena	U toku aktivnosti na izradi	U toku aktivnosti na izradi u okviru Strategije ZŽS	U toku aktivnosti na izradi u okviru Strategije ZŽS	Usvojena za period 2015-2024	Usvojena za period 2017-2026	Usvojena za period 2011-2021	U toku aktivnosti na usvajanju

Izvor: Nadležna Ministarstva Vlade-Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

U posmatranom periodu RS nije imala usvojenu Strategiju ZŽS kao samostalan dokument ali ni kao mogući segment ukupne strategije razvoja RS. U svrhu njene izrade učinjeni su prvi koraci sredinom 2019. godine kada je Vlada Zaključkom prihvatila Projektni dokument za izradu Strategije zaštite životne sredine/okoliša Bosne i Hercegovine, pripremljen od strane Štokholmskog instituta za životnu sredinu.¹¹ Kako je definisano projektnim dokumentom, ovu strategiju trebaju činiti strategija ZŽS za RS, Strategija zaštite okoliša za Federaciju BiH i strategija ZŽS Brčko distrikta a trebao bi sadržavati opšte strateške ciljeve za nivo BiH i konkretne strateške ciljeve i mjere za postizanje istih u svakom od navedenih segmenata koji se odnose na entitete.¹² Kroz definisanje prioriternih aktivnosti, navedena strategija treba omogućiti usmjeravanje domaćih i međunarodnih investicija u konkretne mjere za poboljšanje životne sredine, lakše transponovanje evropskog zakonodavstva i efikasnije upravljanje životnom sredinom. Strategija bi se odnosila na period do 2030. godine.

¹⁰ Prilog broj 2_ Tabela broj 1_ Upitnik GSRJS RS o planiranju u oblasti ZŽS

¹¹ Vlada RS -Zaključak broj 04/1-012-2-1953/19 od 25.07.2019. godine

¹² MPUGE-Informacija o projektnom dokumentu za izradu strategije zaštite životne sredine/okoliša Bosne i Hercegovine, Banja Luka, juli 2019.godine

Ministarstva u čijoj je nadležnosti neki od elemenata životne sredine ukazuju na nedostatak resursa, posebno finansijskih, kao ključan uzrok izostanka izrade integralnog planskog dokumenta definisanog kao Strategija ZŽS. U tom smislu su inicijative i očekivanja bila usmjerena ka mogućim izvorima finansiranja u okvirima međunarodne zajednice. Konkretna procjena potrebnih resursa i budžetskih sredstava za izradu Strategije nije vršena niti je kao takva upućivana na definisane adrese u okviru procedura budžetskog planiranja.

Prema Programu prilagođavanja zakonodavstva RS sa pravnom tekovinom Evroske unije u oblasti ZŽS,¹³ Evropska unija je dala mogućnost da se i sektor životne sredine uključi u finansiranje putem IPA II programa uz uslov donošenja četiri strateška dokumenta o prilagođavanju propisa. Pri tome je sam taj dokument izrađen na rezultatima projekta pod nazivom „Jačanje institucija za zaštitu životne sredine i pripreme za predpristupne fondove BiH“ (EnvIS), finansiranog od Evropske unije kroz IPA II 2011-2014.

Od planskih dokumenata republičkog nivoa za pojedine elemente životne sredine su krajem revidiranog perioda bile na snazi strategije za upravljanje vodama i otpadom a istekao je period za koji su donešene strategije za zaštitu vazduha i prirode. Diskontinuitet u planiranju zaštite ovih elemenata je dijelom uzrokovan odlukom da se ne donose pojedinačne strategije za te elemente kao samostalni akti nego kao segmenti u okviru integralnog dokumenta Strategije ZŽS.

Nadležna ministarstva i republičke institucije najčešće ne raspolažu sa podacima o troškovima izrade strategija zaštite pojedinih elemenata životne sredine koje su pripremane i usvajane u posmatranom periodu. Od navedenih strategija zaštite pojedinih elemenata životne sredine čija su se izrada i usvajanje vršili u posmatranom periodu je samo za jednu naveden iznos troškova izrade. Podatak je navelo MPŠV i to za Strategiju integralnog upravljanja vodama. U upitniku revizije su zahtjevani podaci ili o ostvarenim ili o procjenjenim troškovima ali nisu popunjeni. Ovo ukazuje na nedostatke u sistemu planiranja i praćenja izrade važnih strateških akata na nivou republičke uprave u smislu pravovremene pripreme i uključivanja u planove resursa i budžetske zahtjeve, osiguranja potrebnog budžetskog okvira i mogućeg finansiranja i iz ostalih izvora.

Posmatrano kao integralna, ZŽS se planira u najvećem dijelu JLS ali uz značajno izražene razlike u pristupu i praksama. Manji dio JLS, i to onih većih i ekonomski razvijenijih, donosio je planove ZŽS kao samostalan dokument. Veći dio JLS je strateškom planiranju ZŽS pristupao u okviru strategija integralnog razvoja.¹⁴ U najvećem dijelu njih je sektor ZŽS jedan od tri sektora planiranog razvoja, uz sektor ekonomskog/privrednog razvoja i sektora društvenog razvoja. Period na koji se odnose ove usvojene integralne strategije razvoja je istekao u značajnom dijelu ovih JLS a u međuvremenu nisu pripremljene niti usvojene nove i nije osiguran planski kontinuitet, a kako je prikazano u tabeli koja slijedi.

¹³ Program prilagođavanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom tekovinom Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine, Banja Luka, novembar 2016. godine

¹⁴ Prilog broj 2_Tabela broj 2_Upitnik GSRJS RS o planiranju u oblasti ZŽS

Tabela broj 2_Sveobuhvatnost planiranja ZŽS na nivou lokalne samouprave

PLANSKI DOKUMENTI / JLS	STRATEGIJA RAZVOJA			PLAN ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE		
	OPIS	NA PERIOD od godina:	RAZDOBLJE	OPIS	NA PERIOD	RAZDOBLJE
Grad Banja Luka	važeća	10	2018-2028	važeći	5	2016-2021
Grad Prijedor	važeća	10	2014-2024	istekao		2005- 2012
Grad Bijeljina	važeća	10	2014-2023	važeći	10	2018-2028
Grad Istočno Sarajevo	važeća	10	2010-2020			
Grad Trebinje	važeća	10	2018-2027	važeći	10	2018-2027
Opština Kostajnica	važeća	10	2010-2020			
Opština Ugljevik	važeća		2015-2019			
Opština Gacko	važeća	10	2010-2020	istekao		2010-2015
Opština Pale	važeća	10	2017-2026	istekao		2012- 2018
Opština Šamac	važeća	10	2011-2020			
Opština Srebrenica	važeća	5	2018-2022			
Opština Laktaši	važeća	10	2014-2024			

Izvor: Revidirane JLS, popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Višestruki su uzroci navedenih izraženih razlika u pristupu planiranju ZŽS na nivou JLS. Među njima su najvažniji, sa jedne strane nedostatak vlastitih kadrovskih kapaciteta za njihovu izradu i finansiranje a sa druge nedostatak finansijskih sredstava za angažovanje postojećih stručnih institucija u izradi dva tako zahtjevna planska dokumenta. U dijelu JLS naglašavaju prihvatljivost i adekvatnost pristupa po kojem se ZŽS planira u okviru planskog dokumenta integralnog razvoja zajednice, kao njegov poseban ali integrisan segment, i ukazuju na viši stepen efikasnosti i efektivnosti takvog pristupa, posebno u manjim JLS.

Većina JLS nema evidenciju o troškovima izrade strategija koje su pripremale i usvajale kao integralan razvojni dokument. Postupci izrade su uslovno organizovani u okviru vlastitih kapaciteta, s obzirom da je to bilo uz višedimenzionalnu pomoć međunarodnih organizacija, posebno UNDP a sa ciljem izgradnje i jačanja domaćih kapaciteta u ovoj oblasti. Za takve su pristupe izradi imenovane komisije ili timovi sa zaposlenima iz lokalne uprave i sa zainteresovanim i kompetentnim predstavnicima izvan uprave. Međutim, nisu vođene posebne evidencije o angažmanu tih učesnika u izradi ni o korištenim ostalim resursima a time nisu stvarani ni uslovi za iskazivanje nastalih troškova izrade.

Manji dio od ukupno posmatranog broja JLS je donosio i strategije integralnog razvoja svoje zajednice i planove ZŽS kao poseban dokument i u takvim su JLS postojale evidencije o troškovima. U najvećem dijelu ovih JLS za izradu planskih akata nisu angažovani vlastiti ljudski resursi, kako za izradu integralnih strategija razvoja tako ni za planove ZŽS. Izrada ovih dokumenata je ugovarana sa domaćim institutima i razvojnim agencijama. U tri

posmatrane JLS su ovi poslovi ugovarani sa tri različite institucije, uz cijene do 30.000 KM ali i uz relativno značajne razlike u iznosima. Uvažavajući mogućnost da te razlike u cijeni mogu biti zasnovane na razlikama u obimu, sadržaju i kvalitetu navedenih dokumenata, ipak je evidentna i situacija da su istu visinu troškova izrade strategija razvoja imale Opština Kostajnica i Grad Banja Luka. Takve činjenice ukazuju na relativno visoku opterećenost manjih i nerazvijenijih JLS sa troškovima izrade strateških dokumenata u oblasti ZŽS i na moguću uzrok već konstatovanog i navedenog nepotpunog planiranja u ovoj oblasti.

Analiza stanja ZŽS u okviru nadležnosti JLS, posmatranog kroz postojanje planova zaštite pojedinih elemenata životne sredine, pokazuje da je samo manji broj JLS donosio ove planove. Te su JLS planove donosile samo za jedan ili eventualno dva elementa životne sredine. Najvećem dijelu tih planova, usvojenih za šestogodišnji period, istekao je period važenja. Iako je od isteka planiranog perioda važenja tih dokumenata prošlo između dvije i četiri godine, nisu pripremljeni niti usvojeni novi planovi.

Najzastupljeniji oblik strateškog planiranja u JLS, posmatrano po pojedinim elementima životne sredine, odnosio se na planove upravljanja otpadom. Međutim, i planiranje ovog oblika zaštite je bilo zastupljeno samo u polovini posmatranih JLS. Nijedna od ovih JLS nije u 2019. godini imala važeći plan upravljanja otpadom jer po isteku prethodno donešenih nisu pripremljeni niti usvojeni novi. Kako je u pristupu rješavanju problema otpada važio koncept regionalnih deponija i kako je ovo pitanje imalo naglašen regionalni pristup, nedostatak planova u svakoj od JLS i njihova vremenska i finansijska usklađenost značajan je rizik po kvalitet i moguću nivo uspješnosti realizacije i za ostale JLS koje su iste usvojile.

Osim planova upravljanja otpadom, ostale moguće planove ZŽS, posmatrane po pojedinim njenim elementima, većina JLS nije donosila.¹⁵ Samo je Grad Banja Luka donio takva dva dokumenta u posmatranom periodu i to plan zaštite vazduha i plan zaštite prirode.

U posmatranom je periodu postojao samo jedan lokalni plan zaštite vazduha a usvojio ga je Grad Banja Luka i to za period 2013-2019.godina. Pri kraju tog perioda nije pripremljen i usvojen novi plan zaštite vazduha i time je prekinuto održanje planskog kontinuiteta. Činjenice o nemogućnosti izrade ovog dokumenta u okviru vlastitih kapaciteta i povjeravanje njegove izrade jednom od instituta ovlaštenima za ovu djelatnost, kao i značajniji troškovi njegove izrade, ukazuju na značajne uzroke nedostatka ovakvih planova u ostalim JLS, a na što ukazuju i podaci za Grad Banja Luka. Jedan je dio od ovih JLS je ukazivao na potrebu donošenja plana i informacije o procjenama stanja zagađenosti vazduha i njegove uzroke. Drugi je dio iz ove grupe JLS razmišljanja da nema rizika po zagađenost vazduha na svom području i da u tom smislu nije neophodna izrada i donošenje plana zaštite vazduha, bez obzira na odredbe Zakona o ZV.

Plan zaštite prirode Grada Banja Luka je isto jedini lokalni planski akt za ovaj element životne sredine na nivou nadležnosti lokalnih zajednica a donesen za period 2016-2026.godina. Ovaj je plan istovremeno i jedan je od malog broja važećih planskih dokumenata svih JLS, po važnosti posmatranoj na kraju 2019. godine. Ni za izradu ovog dokumenta nisu bili raspoloživi vlastiti stručni kapaciteti i njegova je izrada povjerena vanjskoj stručnoj instituciji. S obzirom na relativno veće kapacitete Grada Banja Luka u odnosu na većinu ostalih JLS, posmatrane i kroz raspoložive kadrove i budžete, teško je za očekivati da te JLS pristupe izradi navedenih planskih akata bez značajnije podrške sa republičkog nivoa ili međunarodne zajednice.

¹⁵ Prilog broj 2_Tabela broj 2_Upitnik GSRJS RS o planiranju u oblasti ZŽS

3.1.2. Integrisanost i povezanost planiranja

Ispitivanja revizije pokazuju da većini institucija sistema, nadležnih za određeni segment ZŽS, nisu poznate osnovne informacije o stanju planiranja i planskih dokumenata u toj oblasti, a za koje je nadležna neka druga od institucija povezanih u sistem. Informisanost sedam institucija Republičke uprave posmatrana za osam strateških dokumenata ukazuje na samo jednu četvrtinu odgovora koji znače informisanost o statusu strateških planskih dokumenata vezanih za ZŽS kao cjelinu ili za pojedine njene elemente. Skoro polovina odgovora je značila da je informisanost djelimična a najčešće je to samo poznavanje podatka o tome ko je institucija nadležna za pripremu nekog od strateških dokumenata. Preostala četvrtina odgovora je potvrdila da im je nepoznata većina osnovnih informacija o strateškim planskim dokumentima. Odgovor o djelimičnom ili potpunom nepoznavanju informacija institucije o određenom dokumentu evidentan je i u situaciji kada dokumenti pribavljeni od institucije nadležne za pripremu određenog dokumenta pokazuju da je ona u fazi pripreme konsultovala i pribavila mišljenje predviđeno regulatornim aktima.

Odgovori revidiranih institucija pokazuju da je informisanost o svim strateškim planskim aktima u jedinstvenom sistemu ZŽS i redosljed u njihovoj pripremi i donošenju od velikog značaja za efikasnost i kvalitet izrade svakog pojedinačnog akta u nadležnosti jedne o njih, bilo na republičkom ili lokalnom nivou. Posmatrajući procjenu uticaja za više elemenata uticaja,¹⁶ institucije republičkog nivoa su ocijenile da je uticaj dokumenata višeg nivoa na efikasnost i kvalitet izrade nižih, značajan ili ključan. Jedna polovina ovih institucija smatra da je na kvalitet i efikasnost izrade dokumenta u njihovoj nadležnosti ključno uticao sadržaj postojećeg ili nedostatak akta višeg ranga. Za drugu polovinu institucija je ovaj uticaj značajan ali nijedna od institucija nije dala ocjenu da taj uticaj ne postoji.

S obzirom da ne postoji dio strateških akata višeg ranga, dio revidiranih institucija nije konkretno ocijenio njihov uticaj i nivo povezanosti. Iz datih ocjena i obrazloženja za ostale dokumente slijedi da su uticaji u prosjeku značajni ili ključni ali da su istovremeno i različiti, zavisno od vrste planskih dokumenata i njihovog sadržaja.

Ocjena je republičkih institucija da najveći uticaj na kvalitet i efikasnost izrade strateških dokumenata za pojedine elemente životne sredine ima Strategija ZŽS, njeno postojanje i njen sadržaj sa definisanim prioritetima u ukupnom sistemu zaštite i oblicima međuticaja i integrisanosti. Za približno dvije trećine institucija je ovaj uticaj ključan. Navedena ocjena predstavlja prosjek ocjena uticaja Strategije ZŽS na sve posmatrane povezane strategije republičkog nivoa i to Strategije ZV, prirode, voda i Strategija i plan upravljanja otpadom.

Između ostalih planskih dokumenata za pojedine elemente životne sredine, izrada Strategije ZV je posebno povezana i pod uticajem raspoloživosti i sadržaja ostalih strategija. Po stepenu povezanosti je među prvima Strategije ZŽS ali i sektorske strategije za energetiku i šumarstvo. Četiri od šest institucija republičkog nivoa koje su dale odgovore kroz upitnike revizije smatra da navedeni dokumenti imaju ključan uticaj na kvalitet i efikasnost izrade Strategije ZV, kao što se vidi i pregleda koji slijedi.¹⁷

¹⁶ Prilog broj 3_Tabela broj 1_Upitnik o međusobnom uticaju planskih dokumenata

¹⁷ Jedna od sedam institucija (RZZKIPN) nije dala odgovore

Tabela broj 3_ Uticaj Strategije ZŽS i ostalih povezanih na izradu Startegije ZV

INSTITUCIJA	OCJENA UTICAJA STRATEGIJE ZŽS I OSTALIH povezanih NA STRATEGIJU ZAŠTITE VAZDUHA_PROSJEK			
	NEMA UTICAJA (1)	MANJI UTICAJ (2)	ZNAČAJAN UTICAJ (3)	KLJUČAN UTICAJ (4)
MPUGE			1	
MPŠV			1	
MPK			1	
MER			1	
FŽŽSEE				1
RHMZ				1
RZZKIPN				
Ukupno	0	0	4	2

Izvor: Nadležne institucije u ZŽS_popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Kao što se iz prethodne tabele vidi, navedenu ocjenu o takvom ključnom uticaju dale su institucije sa najviše nadležnosti povezanih sa pitanjima zaštite i kvaliteta vazduha, posebno MER, RHMZ i FŽŽSEE. Ocjena institucija predstavlja prosjek ocjena datih za uticaj četiri povezane strategije na izradu Strategije ZV i to Strategije razvoja Republike, Strategije ZŽS, Strategije razvoja energetike i Strategije razvoja šumarstva.

Većina JLS obuhvaćenih revizijom, koje imaju obavezu donošenja lokalnih ekoloških planova i Strategija razvoja za svoje područje, smatra da je od posebnog ili ključnog značaja da pri izradi istih postoji prethodna usvojenost planskih akata u oblasti ZŽS na nivou Republike. Ovakve ocjene svake od institucija predstavljaju prosjek ocjena datih za uticaj četiri dokumenta višeg ranga ili republičkog nivoa na efikasnost izrade i kvalitet sadržaja šest posmatranih dokumenata lokalnog nivoa. Pri tome je naglašena zakonska obaveza nadležnih organa JLS da te akte pripreme i donesu u skladu sa Strategijom. Navedenu ocjenu o visokom stepenu uticaja i povezanosti potvrđuju tri četvrtine revidiranih JLS. Ni jedna od njih ne negira povezanost i uticaj a za jednu četvrtinu je taj uticaj opisan kao manji. Kako se pitanje zaštite ni jednog elementa životne sredine ne može rješavati samo u granicama jedne lokalne zajednice i kako su to u značajnoj mjeri i regionalna pitanja, jedinstven generalni akt je naglašen kao potrebna osnova za moguće usmjeravanje i usaglašavanje i na ovom nivou.

U okolnostima definisane zakonske obaveze ali i nepostojanja dijela planskih akata na nivou RS, JLS su različito pristupale izradi lokalnih planova zaštite. Ispitivanja su potvrdila njihovu osviještenost o značaju izrade ovih dokumenata ali i o riziku po moguću efikasnost, kvalitet i stepen realizacije eventualno usvojenih planova. Nezavisno od toga da li je pristup lokalnom planiranju ZŽS bio kroz posebne akte ili u okviru sveobuhvatnih strategija razvoja, većina JLS¹⁸ ocjenjuje značajnom i ključnom povezanost ova dva nivoa strateškog planiranja, kako i pokazuje tabela koja slijedi.¹⁹

¹⁸ Jedna od 13 JLS (Istочно Ново Сарајево) nije dala odgovore

¹⁹ Прилог број 3_Табела број 2_Упитник о међусобном утицају планских докумената

Tabela broj 4_Uticaj Strategije ZŽS na izradu lokalnih planova ZŽS u JLS

JLS	OCJENA UTICAJA Strategije ZŽS RS na izradu lokalnih planova ZŽS u JLS				OCJENA UTICAJA Strategije ZŽS RS na izradu Sektora ZŽS u okviru Strategija razvoja u JLS			
	NEMA UTICAJA (1)	MANJI UTICAJ (2)	ZNAČAJAN UTICAJ (3)	KLJUČAN UTICAJ (4)	NEMA UTICAJA (1)	MANJI UTICAJ (2)	ZNAČAJAN UTICAJ (3)	KLJUČAN UTICAJ (4)
Grad Banja Luka			1				1	
Grad Prijedor		1				1		
Grad Bijeljina				1				1
Grad I.Sarajevo			1				1	
Grad Trebinje				1				1
Opština Kostajnica						1		
Opština Ugljevik							1	
Opština Gacko							1	
Opština Pale							1	
Opština I.N.Sarajevo								
Opština Šamac				1				1
Opština Srebrenica						1		
Opština Laktaši							1	

Izvor: JLS_popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Na bazi datih ocjena revidiranih JLS pokazalo se da tri četvrtine njih smatra da na efikasnost i kvalitet izrade njihovih planskih dokumenata o ZŽS značajan ili ključan uticaj ima postojanje i sadržaj Strategije ZŽS, kao što je prikazano u prethodnoj tabeli. Sve JLS nisu popunile ocjenu za svaki od oblika povezanosti dokumenata obrazlažući to nedostatkom Strategije ZŽS Republike a za dio njih i nedostatkom vlastitih planova ZŽS kao zasebnih dokumenata. Značajan dio njih je planiranje ZŽS vršio u okviru Strategije integralnog razvoja JLS, pa su u skladu sa tim najčešće i davale ocjene povezanosti za dokumente koje su one usvajale.

3.2. Realizacija usvojenih planskih akata

Od ukupno pet strategija u oblasti ZŽS koje su bile na snazi u periodu obuhvaćenom revizijom ili samo u jednom njegovom dijelu, dvije strategije pokrivaju period za koji je moguće adekvatno analizirati njihovu realizaciju. To su strategije zaštite vazduha i prirode koje su usvojene 2011. godine, među prvim planskim dokumentima iz ove oblasti. Kako je ovim strategijama u posmatranom vremenskom okviru i istekao period važenja, evidentan je dovoljan prostor za njihovu ukupnu realizaciju i za analizu istog.

3.2.1. Realizacija usvojenih akata u oblasti zaštite vazduha

Strategija ZV je usvojena 2011. godine ali bez akcionog plana za njeno provođenje. Definisano je ciljeva, mjera i aktivnosti u ovom dokumentu time nije upotpunjena i konkretizovana sa sadržajem iz akcionog plana. Između ostalog, nedostajućim akcionim planom je planirano da se definišu rokovi za određene mjere i aktivnosti, nosioci aktivnosti, odgovorne institucije, potrebni resursi i izvori njihovog finansiranja. Nedostatkom takvih elemenata je na samom početku izostala adekvatna podloga za uspješnu realizaciju navedene strategije.

Rizici za uspješnu realizaciju Strategije ZV bili su evidentni i iz samog dokumenta, kao i procedura i komunikacije u samom procesu odlučivanja, pripreme i usvajanja. Dokumenti pokazuju da su nemogućnost jasnog definisanja potrebnih resursa, izvora njihovog finansiranja i dinamike istog, bili jedan od osnovnih razloga nedonošenja cjelovitog dokumenta strategije sa akcionim planom. Zbog nedostatka takvih elemenata i donošenje same Strategije ZV je bilo upitno i vraćena je sa nadležnog odbora Narodne skupštine Republike Srpske 2009. godine.²⁰

Na prijedlog Republičke strategije ZV nije osigurano davanje pozitivnog mišljenja Ministarstva finansija i to iz razloga izostanka procjene potrebnih sredstava za njeno sprovođenje i izvora finansiranja istih. Mnogobrojne aktivnosti MPUGE na rješavanju ovog pitanja i komunikacija sa institucijama i republičkog i lokalnog nivoa nisu rezultirale uspjehom u rješavanju navedenih pitanja. Pokazalo se da je samo mali broj JLS imao planirana sredstva u svojim budžetima, vrlo skromna, i to za određene aktivnosti za ZZS u cjelini a ne namjenski za monitoring i zaštitu vazduha.²¹ Kako je i u obrazloženju predlagača naglašeno, u takvim je okolnostima odlučeno da se Strategija ZV dostavi Narodnoj skupštini Republike Srpske na razmatranje bez akcionog plana i kao takva je i usvojena. U takvim je okolnostima na MPUGE bila obaveza da kao koordinator odredi implementacione institucije, a njihova je obaveza bila da prate implementaciju i da oficijelno dva puta godišnje izvještavaju MPUGE o istom.

Strategijom ZV je definisan veći broj konkretnih mjera zaštite kvaliteta vazduha, među kojima i neke vrlo konkretne i sa rokovima za realizaciju. Dio tih mjera odnosi se i na druge sektore, određene privredne djelatnosti, povezane sa mogućim nanošenjem štete kvalitetu vazduha i time životnoj sredini ukupno.²²

Strategijom ZV je utvrđena mjera smanjenja emisije sumpor-dioksida i definisane određene aktivnosti povodom toga. Utvrđena je obaveza provođenja aktivnosti koje znače propisivanje kvote smanjenja do 2016. godine, do isteka strategije ZV i aktivnosti na svođenju ukupne emisije na nivo propisanih vrijednosti najdalje do 2017. godine. Ove su aktivnosti bile zasnovane na GVE iz LCP direktivama Evropske unije (2001/80/E3) i na Ugovoru o uspostavi energetske zajednice i mjerama smanjenja azotnih oksida je značila aktivnosti na stabilizaciji emisije do 2016. godine i to na nivou iz 1990. godine i aktivnosti na svođenju ukupne emisije na nivo propisanih vrijednosti najdalje do 2017. godine. Ove su aktivnosti trebale biti u okviru primarnih mjera u organizaciji procesa sagorijevanja goriva u ložištima kotlova. Ispitivanja ukazuju da za ove mjere i aktivnosti ne postoji dokumentovanost o realizaciji. Iz planova i izvještaja o radu RHMZ i izvještaja o kvalitetu vazduha se ne može zaključiti da su definisane mjere i aktivnosti realizovane i da su time evidentni rezultati postignuti u smanjenju emisija.

U okviru strategije ZV su definisane mjere u energetici kao sektoru usko povezanom sa zaštitom kvaliteta vazduha i životnom sredinom u cjelini. Između ostalog, ove mjere se odnose na nužnu reformu energetske sektora u smislu razdvajanja vertikalno integrisanih funkcija, značajnije primjene procesa kogeneracije u proizvodnji toplotne i električne energije i donošenja uredbe o minimalnom udjelu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora. Iako podaci pribavljeni od MER ukazuju da su u okviru energetske sektora preduzimate određene aktivnosti po ovim pitanjima, evidentnost njihovog uticaja i

²⁰ Službeni glasnik Republike Srpske broj 16/06 od 24.02.2006. godine

²¹ Republička strategija zaštite vazduha; Službeni glasnik Republike Srpske br. 37/11 od 07.04.2011.godine

²² Republička strategija zaštite vazduha; Službeni glasnik Republike Srpske br. 37/11 od 07.04.2011.godine

povezanosti sa direktnim aktivnostima i konkretnim rezultatima na poboljšanju kvaliteta vazduha nisu evidentni u dokumentima nadležnih institucija, implementatora Strategije ZV.

Dio mjera definisanih u okviru Strategije ZV odnosi se i na sektor poljoprivrede i šumarstva. Ove mjere podrazumijevaju aktivnosti vezane za ponore ugljen dioksida, sadnju šuma, povećanje efikasnosti eksploatacije šuma i korištenja drveta kroz sve faze rada, izradu programa iskorišćavanja drvne mase kao energenta, podsticanje izgradnje uređaja za proizvodnju biogasa na velikim đubrištima stočarskih farmi i neposredno korištenje tako proizvedenog biogasa. Iako se kroz medije i pojedine izvještaje o radu nadležnih institucija može steći utisak da su preduzimate i realizovane određene, pojedinačne aktivnosti iz ovog okvira, evidentnost realizacije ovih mjera i aktivnosti i njihove povezanosti i integrisanosti u realizaciju strateških mjera na zaštiti vazduha nije jasno potvrđena ni argumentovana.

Konkretna strateška mjera na zaštiti vazduha definisana je i kroz aktivnosti uspostavljanja monitoringa kvaliteta vazduha kao obaveze po saradnji sa Evropskom agencijom za životnu sredinu (EEA). Konkretno aktivnosti su značile izradu plana do 2016. godine i programa implementacije republičkog monitoringa uključujući nabavku prostora, opreme, testiranje i odgovarajući stručni kadar za opsluživanje i praćenje rada mreže stanica kao i uspostavljanje monitoringa kvaliteta vazduha na ugroženim saobraćajnicama.

Ispitivanja aktivnosti institucija sistema pokazuju da kroz postojeće načine izvještavanja nije bila praksa referisanja na mjere i aktivnosti definisane strategijom ZV i da time nije evidentno da li je, u kojoj mjeri i kada dio toga realizovan. Ponavljanje istih problema i planiranih ili vršenih aktivnosti u planovima i programima rada dijela institucija u više uzastopnih godina, a koje su mogu dovesti u vezu sa sadržajem Strategije ZV, ukazuje na djelimičnu i vremenski pomjerenu implementaciju ali ne i na nivo izvršenosti i dostizanja definisanih mjera i ciljeva.

Godišnji planovi rada MPUGE po sadržaju predstavljaju sistematičan pregled velikog broja planiranih aktivnosti po resorima i grupama aktivnosti. Vezano za zaštitu vazduha, ove aktivnosti se definisane uopšteno, uglavnom se odnose na izmjene i dopune regulatornog okvira i na aktivnosti rješavanja zahtjeva stranaka. U tom kontekstu se planirane aktivnosti ne dovode u vezu sa ciljevima, mjerama i aktivnostima iz Strategije i sa očekivanim mjerljivim rezultatima zaštite vazduha. I u izvještajima o radu za iste godine preovlađuje sličan pristup o izvršenju određenih grupa aktivnosti, bez konkretizacije i dovođenja u vezu i odnos sa planiranim obimom i ostvarenjem rezultata u zaštiti vazduha.

Najveći dio aktivnosti, vezanih za zaštitu vazduha, evidentan je u sadržajima godišnjih planova i izvještaja o radu RHMZ. U okviru ovih dokumenata prepoznatljivi su problemi, pitanja i mjere iz sadržaja Strategije ZV iako se u ovim dokumentima na nju ne referiše direktno i konkretno. Višedimenzionalno značajno pitanje u tom kontekstu je monitoring kao posebno poglavlje Strategije ZV. Monitoring je prezentovan kao ključna djelatnost koja, između ostalog, treba rezultirati adekvatnom bazom podataka, osnovom za izradu plana svih ostalih mjera i aktivnosti, kako za vlastite potrebe tako i za potrebe izvještavanja po međunarodnim obavezama.

U okviru pitanja monitoringa kvaliteta vazduha u posmatranom periodu su aktivnosti najviše bile usmjerene na uspostavljanje sistema mjernih stanica, njihovo održavanje i softversko povezivanje u jednu bazu. Funkcionisanje republičke mreže mjernih stanica u skladu sa Zakonom o ZV kao i lokalne mreže mjernih stanica ili mjernih mjesta je kontinuirano u fokusu aktivnosti nadležnog odjeljenja RHMZ ali ne uvijek i ostalih nadležnih institucija. Sa jedne je strane prisutan problem broja potrebnih mjernih stanica na oba nivoa nadležnosti a sa druge problem funkcionisanja i održavanja već postojećih. Kako slijedi iz dokumenata i izjava, osnovni uzroci su povezani sa nedovoljnim i nepravovremenim osiguranjem resursa.

U okviru Zakonom o ZV definisane republičke mreže, krajem posmatranog perioda su funkcionisala samo četiri mjerna mjesta od ukupno dvanaest postojećih i to u četiri aglomeracije od ukupno šest postojećih. Iz navedenog slijedi da mjerenje kvaliteta vazduha nije funkcionisalo ni na jednom od dva mjerna mjesta u dvije aglomeracije i na po jednom mjernom mjestu u svakoj od preostale četiri aglomeracije. Od lokalnih mreža su uspostavljene i u funkciji bile samo dvije i to Banja Luka i Bijeljina, u gradskom području, ali za to područje nisu bile funkcionalne mjerne stanice Republičke mreže. U okviru navedenog nije funkcionisalo mjerenje kvaliteta vazduha u dva nacionalna parka, Nacionalni park „Kozara“ i Nacionalni park „Sutjeska“, a što je bilo neophodno u svrhu zaštite biodiverziteta na tim područjima.

Dostupne informacije i dokumenti pokazuju da i nakon sedam godina od donošenja Uredbe²³ nije u definisanom kapacitetu profunkcionisala republička mreža i time ni definisani nivo praćenja stanja kvaliteta vazduha. Veći je broj institucija sa podijeljenim, direktnim ili indirektnim, nadležnostima po ovim pitanjima ali u njihovim programima i planovima nisu za ovu namjenu bili definisani potrebni resursi niti su u budžetima planirana neophodna finansijska sredstva za to.

Kako RHMZ nije uvijek i u potrebnoj mjeri imao u finansijskom planu osigurana sredstva za koje je kroz godišnje planove rada definisao određene nužne aktivnosti u svrhu zaštite vazduha, posebno one vezane za monitoring i izvještavanje, provođene su intenzivne aktivnosti na traženju izvora finansiranja kroz komunikaciju sa nadležnim ministarstvima, lokalnim upravama, međunarodnim organizacijama i FZZS. Iako su RHMZ i FZZS, kao republičke upravne organizacije, po svojim nadležnostima i obavezama u zaštiti vazduha u najužoj povezanosti, RHMZ je za osiguranje potrebnih sredstava za izvršenje godišnjeg plana rada podnosio prijave na objavljene javne pozive FZZŽ, često bez uspjeha. Navedeno ukazuje na nedostatke u planiranju u smislu integrisanosti određenih djelatnosti i usklađenosti definisanih i planiranih aktivnosti sa obimom i izvorima sredstava za njihovo finansiranje.

U posmatranom je periodu značajan izvor finansiranja osiguran kroz veći broj različitih projekata međunarodne zajednice. Na taj su način finansirane brojne aktivnosti, programi, oprema i njeno održavanje i kroz razne vidove obuke podizani kapaciteti zaposlenih. Međutim, ovakav doprinos nije uvijek rezultirao daljnjim održivim i efikasnim funkcionisanjem. Prisutne su situacije kada RHMZ nije uspijevaao neke od mjernih stanica, čija je i nabavka i održavanje finansirana međunarodnim donacijama, nakon kvara ponovo staviti pravovremeno u funkciju iz razloga nedostatka sredstava iz domaćih izvora. U takvim su situacijama zahtjevi usmjeravani na više izvora, i lokalnih i republičkih. I pored svih navedenih okolnosti izostajala je efikasna reakcija i osiguranje sredstava iz republičkog ili lokalnih budžeta iako se zahjevani iznos sredstva kretao oko 20 hiljada KM.

3.2.2. Realizacija usvojenih akata u oblasti zaštite prirode

Strategijom ZP usvojenom 2011. godine je kao jedan od prioritetnih ciljeva naglašeno smanjenje efekata zagađenja životne sredine na biodiverzitet i gubitak staništa. U oblasti biodiverziteta, odnosno zaštite prirode jedan od ključnih indikatora za praćenje stanja bio je broj proglašanih ZP. U tom smislu je ovim dokumentom, a pozivajući se na važeći dokument prostornog planiranja, projektovano da će se na cjelokupnoj teritoriji RS zaštititi oko 15%

²³ Uredba o određivanju zona i aglomeracija, Službeni glasnik Republike Srpske br. 100/12

teritorije.²⁴ Ispitivanja revizije pokazuju da je do kraja 2019. godine zaštićeno 1,3% teritorije RS, što ukazuje na probleme u realizaciji definisanih ciljeva.

U Srednjoročnom planu rada za period od 2019. do 2021. godine RZZKIPN među strateškim ciljevima navedeno je proširenje postojećih i uspostava novih ZP prema standardima Evropske unije, revalorizacija ranije zaštićenih prirodnih područja, izrada funkcionalne baze podataka o biološkoj raznovrsnosti, te jačanje svijesti o značaju prirodnih dobara. Operativni ciljevi bili su intenziviranje istraživanja prirodnih dobara i revalorizacija ranije zaštićenih prirodnih dobara, a za njih su navedene i mjere učinka za krajnje rezultate kao što su: broj upisanih ZP u Registar prirodnih dobara, broj planiranih terenskih istraživanja i broj studija zaštite, te broj sačinjenih zapisnika o stanju prirodnog dobra koje je uživalo status zaštite.

Površina pod zaštitom iznosi 32.000 hektara, što je procentualni udio od 1,3% teritorije RS. U periodu od 2008. godine do kraja 2019. godine, zaštićeno je 26 područja i to: dva stroga rezervata prirode, tri nacionalna parka, 14 spomenika prirode, dva zaštićena staništa, dva parka prirode, dvije park šume i jedan spomenik parkovske arhitekture. Većina područja koja su bila zaštićena u periodu Socijalističke Republike BiH, od 1954 do 1992. godine, nisu sačuvala taj status, jer klasifikacija i registracija tih područja još uvijek nisu usklađene sa novim zakonskim propisima. Izuzetak predstavljaju dva nacionalna parka, Nacionalni park „Sutjeska“ i Nacionalni park „Kozara“.

Prema dostupnim dokumentima RZZKIPN planirana je zaštita ukupno 320 područja i to: šest posebnih rezervata prirode, osam nacionalnih parkova, 187 spomenika prirode, 14 područja upravljanja staništem, 18 zaštićenih prirodnih pejzaža, 42 parka prirode, 18 park šuma i jedno područja oblikovane prirode.²⁵ U cilju prevazilaženja problema identifikovanih u strateškim dokumentima i politikama za zaštitu prirode u BiH, kao što su nedovoljno razvijena mreža zaštićenih područja (najmanji procenat zaštićene teritorije u Evropi), nedostatak monitoringa biološke raznovrsnosti i nedovoljan finansijski okvir za zaštitu prirode, Vlada je u saradnji sa Globalnim fondom za životnu sredinu marta 2017. godine odobrila projekat "Postizanje očuvanja biološke raznovrsnosti kroz uspostavljanje i efikasno upravljanje zaštićenim područjima i izgradnju kapaciteta za zaštitu prirode u Bosni i Hercegovini". Projekat je implementiran od strane Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu.²⁶

Provođenje procedura od inicijative za proglašenje pa do donošenja akta o zaštiti ZP bile su izuzetno zahtjevne i komplikovane, te pored RZZKIPN uključivale nekoliko ministarstava, republičkih upravnih organizacija, JLS nevladinih organizacija i predstavnika akademske zajednice. Park šuma „Jelića brdo“ i NP „Drina“ proglašeni su na osnovu inicijativa lokalnih zajednica. Za Zaštićeno stanište „Tišina“ i Park prirode „Orijen“ inicijativu je pokrenuo RZZKIP uvrstivši ih GEF/UNEP projekat „Postizanje očuvanja biološke raznovrsnosti kroz uspostavljanje i efikasno upravljanje zaštićenim područjima i izgradnju kapaciteta za zaštitu prirode u Bosni i Hercegovini“. RZZKIPN je pokretač inicijative za proglašenje Spomenika prirode „Pećina Đatlo“.

U postupku proglašenja, najviše vremena bilo je potrebno za izradu studije zaštite. Njen sadržaj je definisan Zakonom o ZP, a izrada studije uključuje intenzivnu i dvosmjernu saradnju sa Republičkom upravom za geodetske i imovinsko pravne poslove, Javnim preduzećem „Šume Srpske“, akademskom zajednicom i drugim relevantnim institucijama i

²⁴ Strategija zaštite prirode Republike Srpske 2011-2015, april 2011, str. 14, 30.

²⁵ http://www.nasljedje.org/sr_RS/prirodno-nasljedje/287

²⁶ Godišnji izvještaj o radu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju za 2017. godinu.

organizacijama zavisno od vrste zaštićenog područja. Zakonski rok za izradu studije za spomenike prirode i zaštićeno stanište je šest mjeseci, za zaštićeno područje sa održivim korištenjem prirodnih resursa 18 mjeseci, a za nacionalne parkove, stroge i posebne rezervate prirode - dvije godine.

Za Zaštićeno stanište „Gromiželj“ i Spomenik prirode „Pećina Đatlo“ inicijative za proglašenje zaštite pokrenute su 2008. godine, dok je na snazi bio prethodni Zakon o ZP. Elaborat za Spomenik prirode „Pećina Đatlo“ je nastao između 2008. godine, da bi u međuvremenu bio izmjenjen i konačno dopunjen 2012. godine. Za Zaštićeno stanište „Tišina“ i Park prirode „Orijen“ nije se odmah po odluci moglo pristupiti izradi studije zaštite, jer je po zahtjevu MPUGE i Grada Gradiška, RZZKIPN morao pristupiti izradi drugih studija zaštite. Vrijeme trajanja postupka proglašenja za ZP iz uzorka je između dvije i šest godina, i prikazano je u tabeli koja slijedi.

Tabela br. 5: Postupak proglašenja ZP sa vremenskog aspekta trajanja procedura

	Zaštićeno područje (ZP)	Podnosilac inicijative za proglašenje ZP	Stručna osnova za opravdanost proglašenja ZP	Nalog MPUGE da se pristupi izradi studije	Dostava Studije zaštite	Usaglašavanje studije zaštite	Odluka o proglašenju ZP	Trajanje postupka /god
1	Spomenik prirode "Pećina Đatlo"	2008				2012	29.4.2013	
2	Zaštićeno stanište "Gromiželj"	12.8.2011			14.6.2017	19.10.2017	6.3.2018	6
3	Nacionalni park "Drina"	11.8.2011	22.9.2011	29.11.2011	24.7.2015	1.12.2016	4.7.2017	6
4	Prak šuma "Jelića brdo"	13.12.2016		13.12.2016		21.6.2018	2.11.2018	2
5	Zaštićeno stanište "Tišina"		7.12.2015		24.10.2019	7.8.2019	8.10.2019	4
6	Park prirode "Orijen"		7.12.2015		5.3.2020	u toku	u toku	4

Izvor: Odluke o proglašenju ZP objavljene u Službenim glasnicima i dokumentacija RZZKIPN

Postupak proglašenja NP „Drina“ trajao je šest godina, od čega se na izradu studije odnosio period od 3,5 godine. Ostatak perioda predstavlja njeno usaglašavanje, do donošenja Zakona o Nacionalnom parku „Drina“. Na izradi studije, pored RZZKIPN bilo je angažovano pet stručnih saradnika, uglavnom predstavnika akademske zajednice. Iz dokumentacije RZZKIPN koja govori o komunikaciji sa relevantnim institucijama prilikom izrade i usaglašavanja ove studije uočeni su sljedeći problemi:

- neusaglašenost prostorno planske dokumentacije, tj. nepostojanje adekvatnih katastarskih podataka, pa su granice zona zaštite određene na osnovu granica gazdinskih jedinica šumsko-privrednog područja,
- zahtjevi za izmjenom predložene kategorije budućeg zaštićenog područja,
- zahtjevi za proširenjem granica budućeg NP „Drina“,
- zahtjevi šumskog gazdinstva da se odustane od proglašenja jer umanjenje površine šumskog gazdinstva dovodi u pitanje održivost preduzeća i radna mjesta,

- zahtjevi JLS na čijem se području nalazi NP „Drina“ za izmjenama datih granica zona i režima zaštite da bi se obezbijedio fleksibilniji pristup naseljenim područjima, nesmetana izgradnja prijeratnih domaćinstava, putna i komunalna infrastruktura, te razvoj stočarstva, poljoprivrede i turizma.

Pojedina područja i pored izrađenih studija zaštite, nisu proglašena zaštićenim. RZZKIPN je u periodu od 2007. do 2019. godine izradio 34 studije (13 studija i 18 elaborata) za proglašenje ZP. Polovina studija urađena je 2007. i 2008. godine. Ukupno 15 studija dopunjavano i mijenjano je nekoliko godina po izradi, od toga je za već postojeće nacionalne parkove Sutjesku i Kozaru urađena revizija studije, tj. usaglašavanje granica obuhvata. U okviru 10 studija čija su istraživanja vršena u posmatranom periodu a koji nisu rezultirali proglašenjem ZP su i Park prirode „Jahorina“ i Park prirode „Sana“. U publikaciji RZZKIPN navedni su brojni razlozi neproglašavanja ZP uprkos obavljenim istraživanjima i završenim studijama:

- čista sječa i devastacija šuma, zbog koje područja gube dosta od svog biodiverziteta, te prestaju razlozi zbog kojih su uzeta u obzir prilikom izrade stručnih osnova,
- protesti mještana, sa obrazloženjem da su isključeni iz aktivnosti RZZKIPN i da nisu saglasni sa zaštitom,
- neriješeni imovinsko-pravni odnosi, odnosno protivljenje vlasnika parcela da se sprovede postupak zaštite,
- gradnja nelegalnih objekata i prateće infrastrukture, najčešće za potrebe turizma,
- date koncesije za gradnju malih hidroelektrana.²⁷

Vlada je u nastojanjima da riješi ove probleme, 2014. godine donijela Zaključak kojim se pristupa projektu „Ka poboljšanom planiranju u zaštiti prirode u jugoistočnoj Evropi“. Ciljevi projekta bili su definisanje izvodljivih prioriteta u oblasti zaštite prirode i koordinisanje između sektora za upravljanje prirodnim resursima u cilju njihovog sprovođenja, razmjena iskustava i znanja, uvođenje inovativnih pristupa u zaštitu prirode i efikasno upravljanje zaštićenim, područjima.²⁸

Od 26 ZP koji se nalaze u Registru zaštićenih prirodnih dobara, Narodna skupština Republike Srpske je proglasila tri, JLS su proglasile osam, dok je Vlada proglasila 15 ZP. Među upravljačima ZP najbrojnije su JLS koje upravljaju nad 15 ZP. Udruženja građana, nevladine organizacije i šumska gazdinstva su upravljači nad tri ZP. Za tri ZP imenovano je više od jednog upravljača.

Planovi i programi za upravljanje ZP ne donose se u propisanim rokovima ili se uopšte ne donose. Rokovi za donošenje Programa upravljanja ZP uglavnom su definisani aktima o proglašenju ZP. Za zaštićena staništa, park šume i spomenike prirode rokovi za donošenje programa su tri meseca, a za nacionalne parkove i parkove prirode šest mjeseci. Zakonom o ZP definisan je rok za izradu Plana upravljanja zaštićenim područjem. Plan se donosi u roku od dvije godine od dana donošenja akta o zaštiti, i za njegovu pripremu odgovoran je upravljač.

Od ukupno 26 upravljača u ZP u RS, većina nije imala programe ili planove upravljanja. Planovi javnih ustanova koje upravljaju nacionalnim parkovima „Sutjeska“ i „Kozara“, i dvaju šumskih gazdinstava koji upravljaju strogim rezervatima prirode nastali su u okviru projekta

²⁷ Goran Panić i Slobodan Nagradić „Zaštita prirodnog nasljeđa u Republici Srpskoj“, Banjaluka 2017. str. 75.

²⁸ Izveštaj o radu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju za 2015. godinu, za 2016. godinu.

Svjetske banke „Projekat zaštićenih područja šuma i planina Bosne i Hercegovine“ (FMPAP), u periodu od 2008-2013. godine. Cilj projekta bio je jačanje institucionalne i tehničke sposobnosti za održivo upravljanje ZP i prirodnim resursima, te proširenje BiH mreže zaštićenih šumskih i planinskih područja.²⁹ Polovina upravljača koji imaju planove upravljanja istakli su potrebu za revizijom svojih planova jer su ih radile konsultantske kuće, te su iskazali želju da planove rade samostalno uz angažman pojedinih eksperata.³⁰

Na posmatranom uzorku od pet upravljača ZP, opština Laktaši kao upravljač ZP je izradila Projekat pejzažnog uređenja Park šume "Jelića brdo", dok ostali upravljači iz uzorka nisu ispunili ovu obavezu. Programi za upravljanje ZP kasne više od šest godina. Budući da su rokovi za izradu Programa za ZP iz uzorka prošli, pojedini upravljači su u međuvremenu odustali od izrade Programa za sprovođenje mjera upravljanja i fokusirali se na izradu planova upravljanja.

Posmatrano na istom uzorku, nije donesen nijedan Plan upravljanja. Za tri ZP od pet iz uzorka, prošli su rokovi za donošenje Planova upravljanja. U izradi Planova upravljanja kasni se do pet godina, što je vidljivo iz Tabele br 6.³¹

Tabela br. 6: Kašnjenje u izradi planskih akata _zaštićena područja

	Zaštićeno područje (ZP)	Podnosilac inicijative za proglašenje ZP	Stručna osnova za opravdanost proglašenja ZP	Nalog MPUGE da se pristupi izradi studije	Dostava Studije zaštite	Usaglašavanje studije zaštite	Odluka o proglašenju ZP	Trajanje postupka /god
1	Spomenik prirode "Pećina Đatlo"	2008				2012	29.4.2013	
2	Zaštićeno stanište "Gromiželj"	12.8.2011			14.6.2017	19.10.2017	6.3.2018	6
3	Nacionalni park "Drina"	11.8.2011	22.9.2011	29.11.2011	24.7.2015	1.12.2016	4.7.2017	6
4	Prak šuma "Jelića brdo"	13.12.2016		13.12.2016		21.6.2018	2.11.2018	2
5	Zaštićeno stanište "Tišina"		7.12.2015		24.10.2019	7.8.2019	8.10.2019	4
6	Park prirode "Orijen"		7.12.2015		5.3.2020	u toku	u toku	4

Izvor: Upravljači ZP_popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS i Odluke o proglašenju ZP objavljene u Službenim glasnicima

Iako je Narodna skupština Republike Srpske juna 2017. godine donijela Zakon o Nacionalnom parku „Drina“ i time proglasila ovo područje zaštićenim, do kraja 2019. godine nisu donešeni programi i planovi upravljanja. Osam mjeseci nakon ovog Zakona, Vlada je donijela Odluku o osnivanju Javne ustanove Nacionani prak „Drina“ Srebrenica,

²⁹ Program rada Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju za 2013. godinu; RZZKIPN_ Informacija o stanju u zaštićenim područjima u Republici Srpskoj, oktobar 2019.

³⁰ RZZKIPN_ Informacija o stanju u zaštićenim područjima u Republici Srpskoj, oktobar 2019.

³¹ Prilog br. 4_ Tabela broj 1_ Sveobuhvatnost planiranja i izvještavanja u oblasti ZŽS_ upravljači ZP

imenovala vršioca dužnosti Upravnog odbora i vršioca dužnosti direktora³². Budući da je prošao rok od šest mjeseci za izradu Programa za sprovođenje mjera upravljanja, uprava NP „Drina“ je odlučila da umjesto Programa, pristupi izradi Plana upravljanja. Na osnovu odredbi Zakona o ZP, rok za izradu Plana upravljanja je dvije godine od donošenja Akta o zaštiti i istekao je u junu 2019. godine.

U prethodnom periodu ZP su se proglašavala bez prethodnog usaglašavanja sa JLS, planiranih ili prethodno obezbijeđenih finansijskih sredstava za njihovo održavanje, a pojedini upravljači ZP nisu bili profesionalno i kadrovski osposobljeni za izradu programa i planova upravljanja, što je jedan od uzroka kašnjenja u izradi planskih akata.

Od ukupno 14 spomenika prirode, osam ih je proglašeno u periodu od 2008-2013. godine kada je na snazi bio stari Zakon o ZP. Proglasila ih je Vlada a za neke od njih su JLS imenovane za upravljače. Za dva spomenika prirode iz tog perioda, u međuvremenu su izrađeni planovi upravljanja. U većini spomenika prirode proglašanih do 2013. godine, nije bilo značajnijih aktivnosti na zaštiti nakon proglašenja.

Na posljedice toga jasno ukazuje primjer proglašenja Spomenika prirode „Pećina Đatlo“, gdje i nakon šest godina nije donesen Plan upravljanja. Proglasila ga je Vlada, a za upravljača imenovala dvije JLS. Lokalni ekološki akcioni plan opštine Gacko, koji je rađen u isto vrijeme kada i elaborati za „Pećinu Đatlo“, nije obuhvatio zaštitu ovog spomenika prirode. U posamtranom periodu nije uspostavljena saradnja opština Bileća i Gacko, vezano za proglašeno ZP, a koja je bila nužna s obzirom da se na teritoriji jedne nalazi ulaz u pećinu i a na teritoriji druge podzemni hodnici. Sve su ovo razlozi koji su doveli do potpunog izostanka bilo kakve aktivnosti na ovom ZP od njegovog proglašenja 2013. godine.

Pravilnikom³³ je definisano da upravljači ZP imaju najmanje jedno zaposleno lice sa visokom stručnom spremom adekvatne struke, sa radnim iskustvom od najmanje godinu dana, kao i organizovanu čuvarsku službu, što nije uvijek moguće ispoštovati bez stalnog izvora finansiranja. Prema izjavama upravljača ZP problemi sa kojima se suočavaju su vezani sa mogućnostima za osiguranje odgovarajućih stručnih kadrova, izvora za njihovo finansiranje i za pribavljanje potrebnih saglasnosti od lokalnog stanovništva čiji su posjedi u obuhvatu ZP.

Lokalno stanovništvo u ZP izražava nezadovoljstvo iz razloga što su postupkom proglašenja njihovi posjedi ušli u poseban režim zaštite koji podrazumijeva poštovanje određenih pravila. To nezaodovoljstvo se manifestuje neplanskom sječom stabala, nekontrolisanim lovom, nekontrolisanim posjetama i pojavom divljih deponija na ZP.

Za finansiranje ZP, nisu uvijek i zahtjevanom obimu osigurana finansijska sredstva, što je između ostalog posljedica nejasno definisanih izvora finansiranja u odlukama o proglašenju ZP. Dio problema rješavan je na način što se izrada dijela studija i planskih akata finansirala putem međunarodnih projekata. Većinu projekata iz oblasti ZŽS finansirao je Globalni fond za životnu sredinu.

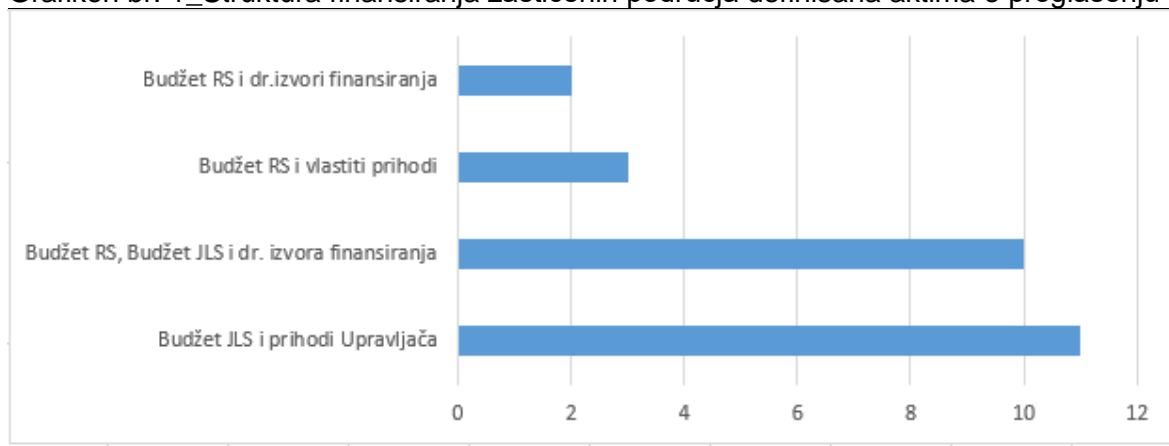
Zakon o ZP navodi kao moguće izvore finansiranja zaštićenog prirodnog dobra budžet Republike, budžet JLS, vlastite prihode, sredstva FZZSEE, što se u takvom obliku prenosi i na odluke o proglašenju. U svim odlukama je navedeno dva i više izvora finansiranja, bez

³² Službeni glasnici Republike Srpske 19/18, 26/18, 50/18, 72/18, 116/18, 119/18, 5/19, 23/19, 36/19, 46/19.

³³ Pravilnik o uslovima koje treba da ispunjava upravljač zaštićenog područja ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 65/19)

definisane strukture finansiranja. Moguće kombinacije različitih izvora finansiranja u odlukama o proglašenju prikazuje grafikon koji slijedi.

Grafikon br. 1 _Struktura finansiranja zaštićenih područja definisana aktima o proglašenju



Izvor: Odluke o proglašenju zaštićenih područja objavljene u Službenim glasnicima

Uvidom u Odluke o proglašenju, najmanje ZP trebalo bi da se finansira iz budžeta Republike i vlastitih sredstava. Najviše je onih ZP koji bi se prema odlukama o proglašenju, trebali finansirati iz budžeta JLS i prihoda upravljača, iako je većinu njih proglasila Vlada. Posljedica ovakve strukture finansiranja je i stanje navedeno u Izvještaju o stanju zaštićenih područja RZZKIPN, da za skoro 60% zaštićenih prirodnih područja ne postoji finansiranje.³⁴

Posmatrajući upravljače iz uzorka, finansiranje predstavlja naročit problem za upravljače iz nevladinog sektora kao što je Udruženje za zaštitu flore i faune „Gromiželj“. Predstavnicima lokalne zajednice su stala da je finansiranje moguće nakon donošenja Programa upravljanja ZP i prijave na raspisane javne pozive. Na spremnost finansiranja uz ovaj uslov ukazuje i činjenica da su u Lokalnom ekološkom akcionom planu Grada Bijeljina istaknuti potencijali močvarnog područja Gromiželj i navedeni načini na koje se ZP može adekvatno i maksimalno iskoristiti, prevashodno za potrebe turizma. Budući da upravljač nije bio u mogućnosti da sam finansira izradu Plana upravljanja, upućen je zahtjev MPUGE i izvor finansiranja osiguran je preko Globalnog fonda za životnu sredinu (GEF), a razvijen u sklopu projekta koji spriovodi Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu u BiH (United Nations Environment Programme - UNEP): „Postizanje očuvanja biološke raznolikosti kroz uspostavljanje i efikasno upravljanje zaštićenim područjima i izgradnju kapaciteta za zaštitu prirode u BiH“.³⁵ Zbog primjedbi od strane RZZKIPN, vraćen je izrađivaču na doradu.

Za razliku od ovog primjera opština Laktaši je pokrenula inicijativu za proglašenje ZP Park prirode „Jelića brdo“, a potom proglasila ZP plativši prethodno studiju zaštite. Opština Laktaši ujedno je i vlasnik zemlje na kojoj je ZP.

3.3. Izvještavanje u sistemu zaštite životne sredine

Izvještavanje u oblasti ZŽS je, kao obaveza velikog broj institucija na oba nivoa vlasti u RS, detaljno i sveobuhvatno regulisana samim Zakonom ali i brojnim drugim aktima vezanim za ovu oblast. Sa jedne je strane to obaveza prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i skupštinama JLS a sa druge prema javnosti i građanima.

³⁴ Informacija o stanju u zaštićenim područjima u Republici Srpskoj, oktobar 2019.

³⁵ Izradila ga je konsultantska kuća „Strategic Environmental and Energy Consulting“ iz Banjaluke. Izvještaj o stanju zaštićenog staništa Gromiželj za period 2018-2019. godina, februar 2020.

3.3.1. Izvještavanje o stanju životne sredine

Izvještaje o stanju životne sredine i o realizaciji usvojenih planskih akata u toj oblasti su nadležne institucije podnosile djelimično i povremeno, posmatrano u odnosu na definisani broj izvještaja, njihov sadržaj i rokove za izradu.

MPUGE je kao ministarstvo nadležno za integrisani sistem ZŽS, vršilo prikupljanje informacija i njihovu analizu i upućivalo ih na više raznih adresa, u skladu sa zahtjevima, a najčešće u okviru međunarodnih projekata za oblast ZŽS u BiH. Ispitivanja su pokazala da je u prethodnom periodu postojala praksa da MPUGE izrađuje i upućuje prema Vladi izvještaj o stanju životne sredine. Međutim zbog nepotpunosti podataka, a posebno podataka o stanju kvaliteta vazduha, pomenuti izvještaj nije upućivan u dalju proceduru. Pitanje potpunosti mjerenja kvaliteta vazduha je preduslov potpunog i pouzdanog izvještavanja o stanju i kvalitetu vazduha.

U skladu sa brojnim međunarodnim obavezama BiH a u okviru toga i RS, MPUGE je, uz veći broj ostalih institucija, bilo trajno angažovano na izradi informacija i učešću u izradi izvještaja o stanju životne sredine na nivou BiH. U takvim su zajedničkim dokumentima bili jasno prepoznatljivi segmenti koji se odnose na RS ali ti segmenti nisu kao takvi u cjelini ili kao eventualno doručeni i modifikovani, razmatrani, usvajani i objavljeni kroz Zakonom definisanu proceduru izvještavanja o stanju životne sredine. U takvom okviru su bili i Izvještaj o stanju životne sredine u Bosni i Hercegovini 2012 i Izvještaj o stanju odabranih komponenti životne sredine u Bosni i Hercegovini (SoER), rađeni uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu.

Prethodno navedeni koncept izvještavanja u okviru programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu je angažovao značajne resurse većeg broja institucija RS. U provođenju ovog oblika izvještavanja je učestvovala i o istom je bila izvještavana i Vlada na način da je povodom ovog razmatrala informacije, donosila zaključke i definisala sadržaj zaduženja i obaveza za određena ministarstva i druge institucije povodom istog.³⁶ Zaduženja su se odnosila na preko deset, ministarstava i ostalih republičkih institucijada iz ove oblasti. Zadužene su institucije trebale, u okvirima svojih nadležnosti, iz vlastitih izvora ili posredstvom organizacionih jedinica u svom sastavu, da obezbijede potrebne podatke i informacije i da putem MPUGE imenuju svoje predstavnike koji će pratiti izradu izvještaja. Za komunikaciju sa nadležnim ministarstvom u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Ministarstvom spoljne trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine bilo je zaduženo Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju Republike Srpske.

Ispitivanja pokazuju da je izostanak prakse izvještavanja Narodne skupštine Republike Srpske bio prisutan i kada je u pitanju zaštita pojedinih elemenata životne sredine, pa i onih za koje se usvajane strategije zaštite. U takvim je okolnostima postojala obaveza Vlade da podnosi izvještaj o realizaciji usvojenih strategija i to svake tri godine ali ona nije izvršavana u očekivanom obimu i dinamici.

Informisanost nadležnih institucija u okviru ukupnog sistema ZŽS kao cjeline je djelimična i odnosi se samo na upućenost o osnovnim pitanjima. Informisanost je prisutna u još manjoj mjeri kada je u pitanju poznavanje stanja i izvještavanje o pojedinim elementima životne sredine. U kontekstu navedenog se informisanost svodi na upućenost o tome ko je nadležan da izvještaje priprema i usvaja ali ne i o tome da li su, kada i u kojem obliku pripremani i usvajani. Dio dokumenata pokazuje da je upitna sveobuhvatna informisanost nadležnog ministarstva o izvještavanju za određeni element životne sredine i u situaciji kada taj izvještaj priprema i podnosi upravna organizacija koja je u nadležnosti tog ministarstva.

³⁶ Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2/495/18 od 07.06.2018. godine

Izveštavanje o oblasti životne sredine je prisutno u značajnom dijelu JLS ali uz različitost praksi posmatranih kroz načine i rokove izveštavanja. Struktura i sadržaj izveštajnih dokumenata, kao i njihova dinamika i periodi na koje se odnose pokazuju razlike zasnovane na različitim pristupima u planiranju ZŽS, razmatranima u prethodnom poglavlju ovog izveštaja. Jedan je dio JLS u kontinuitetu izveštavao o stanju životne sredine i njihove skupštine su usvajale takve izveštaje za određeni period. U okviru toga su neke JLS to činile u obliku informacije a druge izveštaja a usvajale su ih svake ili svake druge godine. Druga praksa izveštavanja na ovom nivou je podrazumijevala izveštavanje o realizaciji usvojenih planskih akata a u okviru kojih se značajan dio sadržaja odnosi na opise i analizu postojećeg stanja. Forma i sadržaj dokumenata je zavisio od toga da li su JLS usvojile lokalne planove ZŽS ili Integralne strategije razvoja sa segmentom koji se odnosi na ZŽS.

Većina je JLS je u okviru jednog jedinstvenog izveštaja obuhvatala sve elemente životne sredine i nije pripremala pojedinačne izveštaje o svakom elementu ili o dijelu istih. Struktura ovih izveštaja, njihov obim i sadržaj pokazuju evidentne razlike, zasnovane u najvećoj mjeri na razlici u rizicima po svakom od elemenata životne sredine i problemima sa kojima se u tom smislu suočava svaka od JLS. Iz takvih se sadržaja jasno prepoznaju i prioritete u rješavanju određenih pitanja, način i dinamika njihovog rješavanja. U prilogu istih često se nalazi pregled svih projekata realizovanih u izveštajnom periodu, faza realizacije, ukupan budžet istih i realizacija istih u odnosu na planirano. Neizostavno i uz posebnu posvećenost je u svim izveštajima zastupljeno pitanje zbrinjavanja otpada i uticaja istog na brojne ostale elemente životne sredine i zdravlje lokalnog stanovništva. Zajedno sa ostalim dokumentima u reviziji, ovi izveštaji jasno ukazuju na značaj integralnog pristupa pitanjima ZŽS, kako po elementima tako i JLS kroz regionalni pristup i usaglašavanje po brojnim pitanjima.

Pripremane i usvajane izveštaje o stanju životne sredine ili o realizaciji planova ZŽS na nivou JLS one nisu bile u obavezi niti su to u praksi činile da dostavljaju republičkim institucijama takve izveštaje. U takvim okolnostima ni MPUGE, kao ministarstvo nadležno za intrgrisanost sistema u cjelini, nije raspolagalo sveobuhvatnim informacijama o pitanjima i specifičnim problemima ZŽS u pojedinim JLS i o mogućnostima i kapacitetima da te probleme rješavaju.

3.3.2. Izveštavanje o stanju i zaštiti vazduha

Javnost i nadležne skupštine JLS i Republike su u posmatranom periodu bile djelimično i povremeno informisane o stanju i zaštiti kvaliteta vazduha. Na republičkom nivou je pristup izveštavanju o ovom bio suštinski drugačiji od onog na lokalnom nivou, u okviru nadležnosti JLS.

U posmatranom periodu nije uspostavljeno kontinuirano praćenje i izveštavanje o provođenju usvojene Strategije o ZV, kao i izveštavanje o stanju i kvalitetu vazduha.

Sveobuhvatna informisanost o stanju kvaliteta vazduha podrazumijevala bi objedinjene rezultate i za republičku i lokalnu mrežu. U posmatranom periodu nije postojala praksa komunikacije sa JLS po tim pitanjima a nije bila ni definisana takva obaveza i procedura. Početkom 2020. godine MPUGE je uputilo svim JLS predmet pod nazivom „Izvršavanje obaveza jedinica lokalne samouprave iz oblasti zaštite vazduha, Informacija, traži se“. I ovim je dokumentom naglašen sve češći i veći broj upita zainteresovanih organa i javnosti o praćenju kvaliteta vazduha, posebno u zimskom periodu i potreba da se pripremi informacija po pitanju preduzetih obaveza iz Zakona o ZV. U skladu sa zahtjevom MPUGE, očekivani dokumenti od JLS bi trebali sadržavati informacije o izvršenim obavezama utvrđenim Zakonom o ZV, o trenutnom stanju i ostvarenim rezultatima preduzimanih aktivnosti i njihovom uticaju na stanje kvaliteta vazduha na teritoriji nadležnosti svake od JLS.

Izveštaji o radu ministarstava, u određenom dijelu nadležnih i za zaštitu vazduha, nemaju u svojim sadržajima značajnije segmente koji se odnose na oblast zaštite vazduha, bilo kao direktnu ili indirektnu povezanost. Iako u određenim planskim aktima u okviru nadležnosti MPŠV, MER i MPK postoje segmenti koji se odnose na ciljeve, mjere i aktivnosti povezane sa kvalitetom vazduha, o realizaciji istih ne postoje informacije. U najvećoj mjeri nadležno za zaštitu vazduha, MPUGE u svojim izvještajima o radu ima značajan dio sadržaja posvećen zaštiti vazduha ali kroz popis preduzimanih aktivnosti po pojedinim segmentima nadležnosti i kroz statistiku usvajanih regulatornih akata, vođenih upravnih postupaka i rješavanih zahtjeva, bez informacija o ostvarenim rezultatima istih i njihovom uticaju na stanje. U okviru značajnog broja regulatornih akata, koje MPUGE u toku svake od posmatranih godina donosi ili predlaže Vladi, je i veći broj iz oblasti zaštite vazduha. Veći dio njih je u sklopu ciljanog usaglašavanja domaće regulative sa pravnim propisima Evropske unije ali je prisutno i usvajanje akata koji nisu usaglašavani sa istima ali su kao takvi bili neophodni za moguće izvršavanje i primjenu postojećeg Zakona o ZV.³⁷

Od 2013. godine je RHMZ redovno pripremao mjesečne i godišnje izvještaje o kvalitetu vazduha, upućivao ih na definisane adrese s ciljem pribavljanja mišljenja, uključujući i MPUGE, te ih objavljivao na svojoj internet stranici. Na dostavljene izvještaje su svoje mišljenje i sugestije imalo priliku dati više institucije povezanih po nekom osnovu sa ovim pitanjem, među kojima su MPUGE, MPŠV, FZŽS, Republički zavod za statistiku i Institut za javno zdravstvo. Ova su mišljenja najčešće izostajala i RHMZ nije uvijek imao od nadležnih institucija potrebnu povratnu informaciju. Ovi su izvještaji trebali biti osnova da MPUGE donosi listu kategorija kvaliteta vazduha i Republički program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih republičkih emisija zagađujućih materija i da se donose planovi operatera za smanjivanje emisija iz stacionarnih postrojenja. Ovakvi dokumenti nisu usvajani a jedan od osnovnih razloga za to je nepotpuno uspostavljen i imlementiran monitoring kvaliteta vazduha.

Izveštavanje RHMZ o stanju kvaliteta vazduha, na mjesečnom i godišnjem nivou, u kontinuitetu ukazuje na probleme u uspostavljanju i funkcionisanju monitoringa kvaliteta a time na nepotpunost informisanosti o istom i neadekvatnu pouzdanost dijela korištenih podataka. U situaciji kada je od šest aglomeracija republičke mreže funkcioniše pet ali samo sa po jednim od dva mjerna mjesta i kada su prisutni kvarovi na opremi, evidentno je da nije moguće prezentovati pouzdanu i sveobuhvatnu informaciju ili izvještaj o kvalitetu vazduha u RS kao jednoj i jedinoj zoni. U godišnjim i mjesečnim izvještajima su podaci o kvalitetu vazduha dopunjavani podacima sa mjernih mjesta lokalne mreže ali su u posmatranom periodu samo dvije JLS imale lokalnu mrežu. Evidentne su situacije da u tim JLS u isto vrijeme nisu bila u funkciji mjerna mjesta republičke mreže. Sa druge strane, a prema informacijama iz dokumenta „Revizija odabranih komponenti životne sredine - Izveštaja o stanju životne sredine u Bosne i Hercegovine“, samo je manji dio subjekata kojima su izdate ekološke dozvole dostavljao propisane izvještaje, te nije u punom kapacitetu uspostavljeno funkcionisanje Registra postrojenja i zagađivača RS. U 2016. godini je od 600 postrojenja za koja postoji obaveza dostavljanja izvještaja, isti dostavilo samo 38 ili 6%. Značajni resursi RHMZ su bili angažovani na izradi navedenog dokumenta o stanju životne sredine u BiH ali i MPUGE i više ministarstava i republičkih upravnih organizacija a čije su aktivnosti bile obrađivane u okviru istog.³⁸ Pod poglavljem „Onečišćenje vazduha i oštećenje ozonskog omotača“ je zahtjevan izvještaj o emisijama zagađujućih materija u vazduhu i godišnji izvještaj o emisijama iz saobraćaja.

³⁷ Izveštaj o radu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju za 2018. godinu

³⁸ MPUGE, Predmet: Radna verzija revizije odabranih komponenti životne sredine Izveštaja o stanju životne sredine/okoliša Bosne i Hercegovine; broj 15.04-052-5498/19 od 28.06.2019. godine

Izveštaj o emisijama gasova sa efektom staklene bašte u RS za period 2002-2016 ukazuje na trend rasta ukupne emisije i pojedinih elemenata, posebno ugljen-dioksida. Porast emisija zabilježen je u 2016. godini u kojoj je, prema Strategiji ZV trebalo dostići značajnije smanjenje.

Prema godišnjem izvještaju o kvalitetu vazduha za 2018. godinu je kvalitet vazduha bio u prvoj kategoriji u samo jednoj aglomeraciji a u ostalima je bio u trećoj kategoriji, kao što pokazuje tabela koja slijedi.

Tabela broj 7_Pregled mjernih stanica i kategorija kvaliteta vazduha

Aglomeracija	MJERNIO MJESTO	NIVO MREŽE		VRŠENA MJERENJA za 2018		Kategorija kvaliteta vazduha	VRŠENA MJERENJA za JUNI 2019	
		Republički	Lokalni	Republički	Lokalni		Republički	Lokalni
BANJA LUKA	Banja Luka	1				I		
	Banja Luka	1						
	Banja Luka_Centar		1		1			1
	Banja Luka_Paprikovac		1		1			1
	Banja Luka_Borik		1		1			1
PRIJEDOR	Krug Meteor. stanice	1		1		III	1	
	Mrakovica	1						
DOBOJ	Doboj	1				III		
	Brod-Rafinerija	1		1			1	
BIJELJINA	Bijeljina_1	1				III		
	Ugljevik_RITE	1		1			1	
	Bijeljina_2		1		1			1
	Bijeljina_Toplana		1		1			1
ISTOČNO SARAJEVO	Sokolac	1						
	Foča - Tjentište	1						
TREBINJE	Gacko	1		1				
	Trebinje	1						
UKUPNO		12	5	4	5		3	5

Izvor: RHMZ; Izvještaj o kvalitetu vazduha za Republiku Srpsku za 2018

Podaci iz prethodne tabele pokazuju da je godišnji izvještaj o kvalitetu vazduha zasnovan na izvršenim mjerenjima u četiri od dvanaest mjernih mesta, smještenih u četiri od šest aglomeracija u okviru republičke mreže. U prikazanom izvještaju na mjesečnom novou je mjerenje vršeno na još manjem broju mjesta. Ovo ukazuje na upitnost stepena pouzdanosti generalnog zaključivanja na nivou RS u smislu osnove za donošenje politika i prioriteta. Imajući u vidu broj mjernih mjesta koji je bio u funkciji u okviru i republičke i lokalne mreže, evidentno je nepotpuno funkcionisanja monitoriga i sa tim povezano pitanje pouzdanosti izvještavanja o kvalitetu vazduha.

Iako su rezultati mjerenja prezentovani u godišnjem izvještaju o kvalitetu vazduha to zahtijevali, nije uslijedilo donošenje programa za sanaciju stanja i plan aktivnosti i nosilaca za realizaciju istog. Rezultati mjerenja koji su pokazali da je samo u jednoj aglomeraciji

kvalitet vazduha bio u prvoj kategoriji a u svim ostalima u trećoj, i da su prisutna češća prekoračenja posebno na nekim mjernim mjestima, obavezuju da se, u skladu sa propisima, donose Programi za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih republičkih emisija zagađujućih materija i sveobuhvatni planovi operatera za smanjivanje emisija iz stacionarnih postrojenja.

U okviru JLS je lokalna mreža, sa mjernim stanicama za mjerenje kvaliteta vazduha, uspostavljena samo u dvije JLS i to gradske uprave Banja Luka i Bijeljina. U ovim su JLS istovremeno instalirane i mjerne stanice republičke mreže, iako nisu uvijek u funkciji. Zajedno sa mjernim mjestima u okviru republičke mreže, mogućnost informisanja o kvalitetu vazduha imalo je deset JLS. Međutim, taj je broj u praksi često bio manji jer dio mjernih stanica na području ovih JLS nije uvijek u funkciji. Ispitivanja pokazuju da ni rezultati izvršenih mjerenja nisu adekvatno korišteni, analizirani i da nisu služili u svrhu traženja rješenja za poboljšanje kvaliteta vazduha. Jedan od razloga takvog stanja svakako je i neadekvatna komunikacija između institucija i pitanje jasnih nadležnosti i obaveza vlasnika mjernih stanica i lokacije na kojoj se one nalaze.

U najvećem dijelu JLS nije razvijena praksa izvještavanja o kvalitetu vazduha a nivo uspostavljenosti mreže mjernih stanica i problemi u njihovom funkcionisanju ukazuju na nedostatak osnovnih uslova za to. Sa druge strane, kroz izvještavanje o realizaciji usvojenih integralnih strategija razvoja ili strategija ZŽS JLS, prisutna je problematika kvaliteta vazduha i iskazivanje potreba za mjerama i aktivnostima u tom segmentu. Prisutna je i praksa ugovaranja izrade studija o utvrđivanju kvaliteta vazduha sa stručnim institucijama i fakultetima, posebno u JLS sa naglašenim problemima i prekoračenjima definisanih vrijednosti za kvalitet vazduha. Istovremeno se ukazuje na nedostatak vlastitih kapaciteta i u opremi i kompetentnim licima za mjerenje i analizu rezultata mjerenja. I obavljene razgovori sa odgovornima u dijelu JLS ukazuju na evidentnu osvještenost o značaju kvaliteta vazduha i o potrebi za dostupnošću informacija o tome. Na lokalnom je nivou prisutna značajna zainteresovanost građana za pouzdanim informacijama, posebno u zimskim mjesecima kada su aktivne toplane i kućna ložišta na fosilna goriva. Sa jedne je strane ovdje naglašan uticaj kvaliteta vazduha na zdravlje građana a sa druge značaj visokog kvaliteta vazduha kao podsticajnog faktora razvoja turizma i ugostiteljstva. U takvim je okolnostima u većini JLS nedostajalo definisanje prioriteta u finansiranju projekata u ovom segmentu i usaglašavanje oko izbora modela uspostavljanja mjernih stanica.

Iz izvještaja dijela JLS je evidentno da ni krajem posmatranog perioda, u 2018. godini nisu realizovane određene aktivnosti po projektima čiji je cilj izgradnja kapaciteta, i kadrovskih i u opremi, kako bi se moglo pratiti stanje kvaliteta vazduha na području JLS. Ni dio konkretnih aktivnosti na smanjenju određenih emisija, ugljen-dioksida prije svega, nije realizovan a nije ni uspostavljen sistem mjerenja koji bi pokazao da li su aktivnosti dovele do ciljanih rezultata.

3.3.3. Izvještavanje o stanju zaštite prirode

Zakonom o ZP predviđeno je uspostavljanje Informacionog sistema za zaštitu prirode i praćenje stanja. Informacioni sistem bi trebalo da čine informacije o prirodnom, geološkom i biološkom nasljeđu RS u formi baza podataka, aplikativnih rješenja i veb srevisa, a namjenjen je za prikupljanje, čuvanje, održavanje i dijeljenje podataka. RZZKIPN bi trebao da vrši praćenje stanja, odnosno prikuplja, obrađuje i objedinjuje podatke o stanju prirode, izrađuje izvještaje i ažurira podatke za informacioni sistem zaštite prirode. Podaci bi se trebali dostavljati MPUGE i činiti sastavni dio jedinstvenog prostorno-informacionog sistema RS, koji bi trebalo da uspostavlja i vodi MPUGE u skladu sa posebnim propisima.

Tokom 2018. godine završena je realizacija projekta „Otvoreni regionalni fond za Jugoistočnu Evropu – Biodiverzitet“ (ORF BD), u okviru koga je uspostavljena osnovna

baza podataka za Informacioni sistem zaštite prirode Republike Srpske, koji vodi RZZKIPN.³⁹

MPUGE je u okviru godišnjih izvještaja ministarstva, imala izvještaje Resora za ZZS, i u njima su pobrojana zakonska, podzakonska akta, odluke i rješenja Vlade RS, informacije, postupci po Zakonu o ZP i Zakonu o nacionalnim parkovima, te informacije o projektima u oblasti zaštite prirode.

Prema Zakonu o ZP RZZKIPN obavlja stručne poslove u koje spadaju praćenje stanja i ocjenu očuvanosti prirode i stepena ugroženosti objekata geonasljeđa, divljih vrsta i njihovih staništa, stanišnih tipova, eko-sistema, te vršenje stručnog nadzora nad zaštićenim prirodnim dobrima sa prijedlozima mjera.

ZZKIPN je u okviru godišnjih izvještaja o radu davao pregled realizacije svih godišnjih aktivnosti u okviru sektorske oblasti kulturno-istorijsko i prirodno nasljeđe. Tek u Izvještaju za 2019. godinu navedeni su strateški, zatim operativni ciljevi, te je data mogućnost tabelarnog praćenja godišnjih aktivnosti, očekivanih i ostvarenih rezultata i pojašnjenja zašto se pojedine planirane aktivnosti nisu realizovale.

Da bi dobio uvid u stanje zaštićenih prirodnih područja, ZZKIPN je septembra 2019. godine kreirao upitnik, koji je upućen upravljačima svih zaštićenih područja. Cilj istraživanja bilo je praćenje stanja u upravljanju i čuvarskoj službi u zaštićenim područjima, te prikupljanje informacija o potrebama upravljača.

Od pet upravljača iz uzorka jedan je redovno upućivao godišnje izvještaje RZZKIPN o stanju zaštićenog prirodnog područja, a nad jednim ZP iz uzorka izvršen je stručni nadzor i o tome je RZZKIPN sačinio izvještaj, u cilju analize stanja i utvrđivanja prijedloga smjernica.⁴⁰ Iz sredstava javnog informisanja postoje informacije o sastancima predstavnika RZZKIPN i pojedinih upravljača i da su vođeni razgovori, ali nije evidentno koje su mjere poboljšanja uslijedile potom.

³⁹ Godišnji izvještaj o radu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju za 2018. godinu.

⁴⁰ Izvještaj o trenutnom stanju u zaštićenom staništu Gromiželj sa prijedlogom mjera za revitalizaciju, Banjaluka, 08.04.2020.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je izvršila reviziju učinka na temu funkcionisanje sistema zaštite životne sredine sa svrhom da odgovori na pitanje kako funkcioniše sistem zaštite životne sredine, posmatrano kroz primjenu osnovnih upravljačkih mehanizama u institucijama sistema i stepen njihove povezanosti i integrisanosti. Zaštita životne sredine je posebna oblast društvenog razvoja i uslov kvalitetnog i zdravog života građana ali i djelatnost protkana kroz mnoge druge djelatnosti, dajući između ostalog i doprinos povećanju produktivnosti i konkurentnosti nacionalnih ekonomija. Imajući to vidu, dobro funkcionisanje složenog sistema zaštite životne sredine postaje ključan upravljački izazov i predmet sve veće posvećenosti Vlade Republike Srpske i njenih institucija.

Zbog broja elemenata i prirodnih bogatstava koja se štite kroz sistem, broja institucija u čijoj je nadležnosti ta zaštita i broja mogućih modela u organizaciji i upravljanju, uspostavljanje funkcionalnog sistema je dug proces, visoko zahtjevan u smislu potrebnih znanja i materijalnih resursa. Ispitivanja uspostavljene funkcionalnosti sistema u periodu 2013-2019. godina i prezentovani nalazi revizije su ukazali na prisustvo određenih slabosti i nedostataka u funkcionisanju ovako složenog sistema.

U funkcionisanju sistema zaštite životne sredine su izraženi problemi odgovarajuće primjene raspoloživih upravljačkih instrumenata i integrisanosti sistema po svim njegovim elementima.

U složenom sistemu životne sredine, čija struktura podrazumijeva veći broj elemenata zaštite a odgovornost velikog broja institucija i na republičkom i lokalnom nivou, posmatrani upravljački instrumenti nisu korišteni na način koji bi osigurao da jedinstveno, uz sinergijske efekte, doprinose višem nivou kvaliteta životne sredine u cjelini.

4.1 U sistemu zaštite životne sredine nije osigurana sveobuhvatnost ukupnog planiranja a u donošenju postojećih planskih dokumenata nedostaje primjena hijerarhije, redosljeda i integrisanosti, neophodne za dobro funkcionisanje sistema kao cjeline.

Ispitivanja revizije su pokazala da u sistemu zaštite životne sredine nisu kreirani ni usvajani svi planski dokumenti definisani regulatornim aktima a da su u okviru toga posebno nedostajali oni okvirni i generalno usmjeravajući. Osim što nije usvojena Strategija zaštite životne sredine, nedostaje i Strategija razvoja u kojoj bi bio identifikovan značaj ovog segmenta i njegova povezanost sa svim ostalim segmentima razvoja.

Priprema i donošenje velikog broja pojedinačnih strategija po elementima i po jedinicama lokalne samouprave u takvim okolnostima, uz neusklađenost vremenskih perioda na koje se odnose, ima značajne posljedice na efikasnost i kvalitet njihove izrade ali i na mogućnost uspješne realizacije. Između ostalog, to predstavlja jedan od važnijih uzroka jednokratnog donošenja dijela dokumenata i planskog diskontinuiteta u planiranju zaštite pojedinih elemenata ili lokalnih zajednica. Kako je proces pripreme tih dokumenata u nadležnosti većeg broja ministarstava ili republičkih upravnih organizacija a usvajanje u nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske ili skuština jedinica lokalne samouprave, definisanost nužnog redosljeda i hijerarhijskog usklađivanja u takvim uslovima je predstavljalo posebno složen proces.

Za relevantnu definisanost mjera i mjerljivih ciljeva u zaštiti vazduha ili prirode, na regionalnom ili lokalnom nivou nije osigurana neophodna povezanost i usklađenost sa mjerama i ciljevima u zaštiti ostalih elemenata životne sredine i sa segmentima privrednog razvoja, posebno energetike, poljoprivrede, šumarstva i obrazovanja. Redosljed u donošenju i periodi važenja ovih dokumenata nisu u potrebnoj mjeri uvažili vremensku

dimenziju uzročno-posljedičnih veza i uticaja. Tako je bilo moguće da se planiranje značajnog smanjenja zagađenja vazduha u jednoj godini poklopi sa početkom rada jednog od većih zagađivača iz oblasti energetike i da se jasno pokaže nužnost usklađenog i integrisanog pristupa u planiranju.

U segmentima vazduha i prirode, kao elementima sa relativno uređenijom zaštitom u regulatornom i planskom smislu, prisutni su značajni problemi u funkcionisanju a na što ukazuju izjave odgovornih lica nadležnih institucija i izvještaji o izvršenju programa rada za iste. Indikacije ukazuju na moguće uzroke povezane sa nejasnim, preklapajućim i nedovoljno usklađenim nadležnostima pojedinih institucija i nedovoljno integrisanom pristupu u osiguranju adekvatnih resursa. Istovremena odgovornost više ministarstva za jedan od elemenata životne sredine i time povezana istovremena odgovornost jedne institucije prema većem broju nadležnih ministarstva, uz uključenost odgovornosti i jedinica lokalne samouprave i zagađivača na njihovom području, između ostalog, značajno doprinosi problemima u funkcionisanju. U takvim je okolnostima znatno otežana realizacija usvojenih planova i programa rada u cilju zaštite životne sredine i upitna efikasnost već alociranih resursa.

4.2 Realizacija usvojenih planskih akata u oblasti životne sredine nije po preduzimanim mjerama i aktivnostima i za to osiguranim resursima bila u funkciji definisanog nivoa i dinamike ostvarenja planiranih rezultata i ciljeva.

Nalazi revizije pokazuju da nije sistemski i u kontinuitetu praćena realizacija usvajanih strateških akata u oblasti zaštite životne sredine. Kako uz usvajane strategije nisu usvajani i akcioni planovi, realizacija nije mogla biti zasnivana na jasno definisanim odgovornim subjektima po pojedinim mjerama i ciljevima niti na planiranoj dinamici realizacije po godinama.

Za dio postavljenih ciljeva u strategijama, mjerljivih i vremenski determinisanih, preduzimate su brojne aktivnosti, posebno u za to nadležnim republičkim upravnim organizacijama ali izvršenje ciljeva nije na definisanom nivou iz razloga neadekvatne i napravovremene dodjele resursa. U tom smislu su evidentni problemi bili u realizaciji ciljeva na zaštiti vazduha i proglašenju zaštićenih područja i na uspostavljanju potrebnog nivoa i kvaliteta zaštite biljnog i životinjskog svijeta u tako proglašenim područjima zaštite.

4.3 Postojeći obim i struktura izvještavanja o pitanjima zaštite životne sredine ne osiguravaju jasnu i pouzdanu sliku stanja sistema u cjelini ni pojedinih njegovih segmenata i ne pružaju potrebnu osnovu za definisanje adekvatnih mjera i prioriteta, neophodnih u okolnostima znatno ograničenih resursa namijenjenih za potrebe ukupnog sistema.

Nalazi revizije su pokazali da izvještavanje o funkcionisanju sistema zaštite u cjelini i o pojedinim elementima zaštite i na nivou jedinica lokalne samouprave nije bilo potpuno, pravovremeno i u kontinuitetu. Djelimično su i povremeno pripremani različiti izvještaji i informacije od nadležnih odjeljenja u jedinicama lokalne samouprave i redovno u republičkim upravnim organizacijama nadležnima za zaštitu vazduha i prirode. U takvim se izvještajima prezentuje stanje svakog od segmenata, djelimično ograničene pouzdanosti i svrhovitosti. Zbog nepotpunih, nepravovremenih i nepouzdatih informacija nije bilo moguće objediniti informacije i obezbijediti kvalitetno i kontinuirano izvještavanje nadležnih institucija o stanju i zaštiti životne sredine u cilju uspješnosti u provođenja strateških i planskih dokumenata i preduzimanja mjera na planu unapređenja stanja i zaštite životne sredine.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, jedinicama lokalne samouprave i Zavodima nadležnim za ovu oblast. Preporuke se odnose na promjene koje bi nadležene institucije trebale činiti kako bi sistem bolje funkcionisao i kako bi time bilo omogućeno postizanje boljih rezultata u zaštiti životne sredine i značajnijeg poboljšanja kvaliteta života građana.

5.1 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju da preispitaju funkcionisanje sistema zaštite životne sredine po svim njegovim elementima, uključujući i regulatorni okvir, i da pristupe promjenama u cilju njegove pune integrisanosti.

Kvalitetan život građana u zdravoj životnoj sredini kao potrebu i cilj nije u mogućnosti ispuniti ni jedna institucija kroz samostalan rad, bez obzira koliko dobro bila organizovana u tom smislu. Iz ispitivanja revizije je evidentno da, i pored preduzimanih brojnih mjera i aktivnosti na pojedinim nivoima nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine, dio obaveza i definisanih ciljeva nije ostvaren da je to u najvećoj mjeri bilo posljedica neadekvatne povezanosti i nedovoljne integrisanosti svih elemenata i subjekata sistema.

Posmatrano po vertikali sistema, na ovom nivou nadležnosti treba pravovremeno i u kontinuitetu donositi dugoročne planske akte i osigurati mogućnost da donošenje takvih akata na nižem nivou i po elementima ali i godišnjih planova programa rada bude usklađeno sa njima. Posmatrano po horizontali, treba kroz postupke koordinacije i usaglašavanja osigurati punu informisanost i uključenost institucija sistema po svakom dokumentu, imajući u vidu nivo međusobnog uticaja i uslovljenosti. Kako bi se u okolnostima izraženih problema a nedostatka resursa mogli definisati jasni prioriteta i usmjeriti na adekvatne mjere i aktivnosti, potrebno je upotpuniti i na svim nivoima redizajnirati postojeći način izvještavanja, i prema javnosti i nadležnim institucijama. Praćenje ključnih indikatora i informisanje o istima trebaju biti jedinstveno organizovani i pružati nadležnom ministarstvu pravovremene i pouzdane i relevantne informacije kao stabilnu osnovu za mogućnost efikasnog reagovanja.

U okviru preispitivanja adekvatnosti regulatornog okvira Vlada Republike Srpske i Ministarstvo za prostorno planiranje, građevinarstvo i ekologiju trebaju sa jedne strane sagledati primjerenost uspostavljene organizacije i podjele nadležnosti a sa druge primjerenost obaveze donošenja svih navedenih planskih akata na nivou jedinica lokalne samouprave i obaveze izvještavanja o realizaciji svakog od njih. U jedinicama lokalne samouprave su prisutni vrlo različiti rizici po kvalitet pojedinih elementa životne sredine, što uz nizak nivo stručnih i finansijskih kapaciteta ukazuje na primjerenost obaveze donošenja planova sa sadržajima specifičnima za svaku od njih ali uklopljenima u integralne razvojne lokalne akte i referentne akte životne sredine na nivou Republike Srpske.

5.2 Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da, u okvirima svojih nadležnosti u sistemu zaštite životne sredine, uključujući i ulogu upravljača pojedinih zaštićenih područja, dugoročno planiranje zaštite životne sredine i izvještavanje o realizaciji istog zasnivaju na definisanim rizicima po kvalitet životne sredine na lokalnom nivou te da, u skladu sa tim, fokusirano usmjeravaju vlastite mjere i kapacitete.

Uz specifičnost problema zaštite životne sredine u svakoj od jedinica lokalne samouprave sa jedne strane i nedostatak kapaciteta za sveukupnost njihovog rješavanja sa druge, jedinice lokalne samouprave treba da pristupe planiranju i izvještavanju zasnovanom na stepenu procijenjenih rizika i fokusiranosti na vlastite prioritete, zahtijevajući i koristeći potrebnu podršku republičkih institucija. Obaveznost donošenja većeg broja planova, po ujednačenoj metodologiji i sa ujednačenim sadržajem, koju je sljedila većina njih, nije rezultirala izvještavanjem sa jasnom slikom stanja i ostvarenim rezultatima u dinamici realizacije.

Za specifičnost i obimnost potrebnih stručnih znanja iz svih oblasti zaštite životne sredine u svakoj od jedinice lokalne samouprave bilo je teško osigurati adekvatne kapacitete. Posebno je to izraženo u manjim a nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave, ali ne i sa manjim obimom problema u zaštiti pojedinih elemenata. Praksa nabavke navedenih dokumenata od vanjskih institucija, uz značajne izdatke, nije rezultirala jačanjem vlastitih kapaciteta niti integrisanjem takvih dokumenata u cjelovit sistem. U takvim okolnostima jedinice lokalne samouprave trebaju i na regionalnom novou udruživati i povezivati kapacitete, mjere i ciljeve, zavisno od podudarnosti procijenjene visine vlastitih rizika i ugroženosti nekog segmenta životne sredine.

5.3 Preporučuje se republičkim upravnim organizacijama sa nadležnostima u zaštiti pojedinih elemenata životne sredine da svoje planove zasnivaju na mjerama i ciljevima definisanim u usvojenim strategijama za te elemente i da kroz izvještavanje osiguraju jasnu sliku o dinamici realizacije istih, uključujući i probleme izvan okvira njihovih nadležnosti.

Republički hidrometeorološki zavod Republike Srpske, sa dijelom nadležnosti u zaštiti vazduha i Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa Republike Srpske sa dijelom nadležnosti u zaštiti prirode, su svojim segmentom planiranja i izvještavanja osigurali značajan segment upravljačkih alata za zaštitu ovih elemenata životne sredine ali nedovoljan za sagledavanje funkcionisanja sistema u cjelini. Izostanak referisanja srednjoročnih i godišnjih planova na ciljeve, mjere i rezultate definisane strategijama za te oblasti i izvještavanja na isti način, uz izostanak kontinuiranog razmatranja i usvajanja takvih dokumenata na nivou Vlade Republike Srpske i Narodne skupštine Republike Srpske, su ukazali na značajne nedostatke u sistemu. Izvještavanje o stanju na bazi dostupnih, ne uvijek i pouzdanih i sveobuhvatnih informacija, te ukazivanje na prepreke treba podržavati kao dobru osnovu za kreiranje adekvatnih mjera za njihovo otklanjanje po listi prioriteta i kao signal za osiguranje potrebnih resursa i mogućih izvora finansiranja.

Vođa revizorskog tima
Rosa Umićević, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92 – prečišćeni tekst, 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. Zakon o Vladi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08)
3. Zakon o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 115/18)
4. Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 97/16, 36/19)
5. Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 71/12, 79/15)
6. Zakon o zaštiti vazduha ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11, 46/17)
7. Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 20/14)
8. Zakon o nacionalnim parkovima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 75/10)
9. Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 117/ 11, 63/14, 90/16)
10. Zakon o meteorološkoj i hidrometeorološkoj djelatnosti ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 20/00)
11. Zakon o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 111/13,106/15,16/18)
12. Uredba o uslovima za monitoring kvaliteta vazduha ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/12)
13. Uredba o vrijednostima kvaliteta vazduha ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/12)
14. Uredba o uspostavljanju republičke mreže mjernih stanica i mjernih mjesta ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/12)
15. Uredba o određivanju zone i aglomeracija("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 100/12)
16. Uredba o crvenoj listi("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/12)
17. Pravilnik o mjerama za sprečavanje i smanjenje zagađivanja vazduha i poboljšanje kvaliteta vazduha ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 3/15, 51/15, 47/16)
18. Pravilnik o ograničenju emisije u vazduh iz postrojenja za spaljivanje biomase ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 85/05)
19. Pravilnik o metodologiji i načinu vođenja registra postrojenja i zagađivača ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 92/07)
20. Pravilnik o uslovima za obavljanje djelatnosti Pravnih lica iz oblasti životne sredine ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 02/03, 62/03, 34/04, 03/07, 74/18)
21. Pravilnik o informacionom sistemu za zaštitu prirode ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 85/05)

22. Pravilnik o načinu obilježavanja zaštićenih područja ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 03/18)
23. Pravilnik o registru zaštićenih prirodnih dobara ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 55/15)
24. Pravilnik o izgledu znaka zaštite prirode, postupku i uslovima za njegovo korištenje ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 50/16)
25. Pravilnik o sadržaju mjera za upravljanje zaštićenim područjima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 83/15)
26. Pravilnik o uslovima koje treba da ispunjava upravljač zaštićenog područja ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 65/19)
27. Program prilagođavanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite životne sredine, internet stranica Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
28. Strategija zaštite prirode Republike Srpske, april 2011. godine
29. Republička strategija zaštite vazduha, mart 2012. godine
30. Strategija upravljanja otpadom za period 2017-2026. godine
31. Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024
32. Strategija i akcioni plan za zaštitu biološke raznolikosti BiH 2015-2020
33. Odluka o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 50/16, 108/18)
34. Odluka o jediničnim naknadama za zagađivanje životne sredine za motorna vozila ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 116/18, 119/18)
35. Program ekonomskih reformi Republike Srpske 2018-2020
36. Program rada Vlade Republike Srpske za 2019
37. Statistički bilten, Životna sredina, 2017
38. Izvještaj o stanju životne sredine u Bosni i Hercegovini 2012
39. Pregled stanja okoliša, Bosna i Hercegovina, 2011
40. Informacija o projektnom dokumentu za izradu Strategije zaštite životne sredine/okoliša Bosne i Hercegovine, juli 2019

Prilog broj 2:

Tabela 1_Upitnik o planiranju u oblasti ZŽS koji su popunjavale institucije republičkog nivoa

R. br.	PLANSKI DOKUMENTI u oblasti ZŽS (period od 2013. do 2019. god.)	Sadašnja faza ukupnog procesa u donošenju dokumenta	Institucija/ organ NADLEŽAN za pripremu dokumenta	Institucija/ Stručni organ NOSILAC izrade dokumenta	Institucije/ subjekti uključivani/ konsultovani/ na izradi dokumenta	Institucije/ subjekti davaoci mišljenja/ saglasnosti na dokument	Nadležni organ i datum usvajanja dokumenta	Period na koji se dokument odnosi/ treba da se odnosi	Ostvareni/Procjenjeni troškovi izrade dokumenta po izvorima finansiranja (u KM)				
									Ukupno	Budžet RS/ nadležnog Ministarstva	Budžeti JLS	Donacije međunarodne zajednice	Ostali izvori (u prilogu navesti nazive)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=11+12+13+14	11	12	13	14
1	Strategija razvoja Republike Srpske												
2	Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske												
4	Strategija zaštite vazduha												
5	Strategija zaštite prirode												
6	Strategija integralnog upravljanja vodama												
7	Strategija upravljanja otpadom												
8	Strategija razvoja šumarstva												
9	Plan upravljanja otpadom												
10	Program/Plan rada institucije												

Tabela broj 2_Upitnik o planiranju u oblasti ZŽS koji su popunjavale JLS

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 изrade 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/Процјенјени 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													

Prilog broj 3:

Tabela broj 1_ Upitnik o međusobnom uticaju planskih dokumenata koji su popunjavale institucije republičkog nivoa

R. Br.	PLANSKI DOKUMENT NIŽEG RANGA KOJI SE USVAJA/ KOJI JE U IZRADI	OCJENA UTICAJA USVOJENOSTI PLANSKOG DOKUMENTA VIŠEG RANGA/ŠIREG OBUHVATA na efikasnost i kvalitet izrade dokumenta NIŽEG RANGA U MJERI:			
		Upisati jedan od odgovora u adekvatno polje			
		NEMA UTICAJA (1)	MANJI UTICAJ (2)	ZNAČAJAN UTICAJ (3)	KLJUČAN UTICAJ (4)
		Strategija razvoja Republike Srpske	Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske	Strategija razvoja energetike Republike Srpske	Strategija razvoja šumarstva Republike Srpske
1.	Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske				
2.	Strategija zaštite vazduha				
3.	Strategija zaštite prirode				
4.	Strategija integralnog upravljanja vodama				
5.	Strategija upravljanja otpadom				
6.	Republički plan upravljanja otpadom				

Tabela broj 2_ Upitnik o međusobnom uticaju planskih dokumenata koji su popunjavale JLS

R. br.	PLANSKI DOKUMENT NIŽEG RANGA KOJI SE USVAJA/ KOJI JE U IZRADI	OCJENA UTICAJA USVOJENOSTI PLANSKOG DOKUMENTA VIŠEG RANGA/ŠIREG OBUHVATA na efikasnost i kvalitet izrade dokumenta NIŽEG RANGA U MJERI:			
		Upisati jedan od odgovora u adekvatno polje			
		NEMA UTICAJA (1)	MANJI UTICAJ (2)	ZNAČAJAN UTICAJ (3)	KLJUČAN UTICAJ (4)
		Strategija razvoja Republike Srpske	Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske	Strategija razvoja energetike Republike Srpske	Strategija razvoja šumarstva Republike Srpske
1.	Strategija razvoja Grada/Opštine				
2.	Plan zaštite životne sredine				
3.	Plan zaštite vazduha				
4.	Plan zaštite prirode				
5.	Plan upravljanja otpadom				
6.	Plan upravljanja zaštićenim područjem				

Prilog broj 4

Tabela 1_Upitnik o planiranju i izvještavanju u oblasti ZŽS koji su popunjavali upravljači zaštićenih područja

R. br.	PLANSKI DOKUMENTI u oblasti ZŽS (period od 2013. do 2019. god.)	Sadašnja faza ukupnog procesa u donošenju dokumenta	Institucije/ subjekti uključivani/konsultovani /na izradi dokumenta	Institucije/ subjekti davaoci mišljenja/ saglasnosti na dokument	Datum usvajanja dokumenta	Period na koji se dokument odnosi/ treba da se odnosi	Ostvareni/Procjenjeni troškovi izrade dokumenta po izvorima finansiranja (u KM)					
							Ukupno	Budžet RS/ nadležnog Ministarstva	Budžeti JLS	Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost	Vlastiti prihodi	Ostali izvori (u prilogu navesti nazive)
1	2	3	4	5	6	7	8=9+10+11+12+13	9	10	11	12	13
1	Program za sprovođenje mjera upravljanja											
2	Plan upravljanja zaštićenim područjem											
3	Izveštaj o ostvarivanju Programa upravljanja											
4	Godišnji izvještaj o sprovođenju Plana upravljanja											
5	Godišnji izvještaj o utrošku sredstava											

