



**Извјештај ревизије учинка
УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА ПОСЕБНИХ НАМЈЕНА ЗА
ШУМЕ**

Број: РУ002-18

Бања Лука, јули 2019. године

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	1
ПРЕДГОВОР	2
РЕЗИМЕ	4
1. УВОД.....	6
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	6
1.2. Ревизијски проблем	8
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије.....	9
1.3.1. Обим ревизије и ограничења.....	9
1.3.2. Извори ревизијских доказа	9
1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа.....	10
1.3.4. Критеријуми ревизије	11
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	11
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	12
2.1. Карактеристике предмета ревизије.....	12
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	13
2.3. Правни и административни оквир карактеристичан за подручје и предмет ревизије	15
3. НАЛАЗИ.....	17
3.1. Стратешки, плански и регулаторни оквир	17
3.1.1. Стратешки и програмски документи, циљеви и регулатива	17
3.1.2. Планирање средстава посебних намјена за шуме.....	19
3.2. Расподјела и трошење средстава посебних намјена за шуме	25
3.2.1. Расподјела и утрошак средстава према плану Ресора за шумарство и ловство	26
3.2.2. Расподјела и утрошак средстава додијељених корисницима путем конкурса	28
3.2.3. Расподјела и утрошак средстава додијељених корисницима за непланиране мјере заштите шума и ловство	32
3.3. Праћење, извјештавање и оцјена резултата остварених утрошком средстава посебних намјена за шуме	33
3.3.1. Праћење и контрола утрошка средстава и евиденције	33
3.3.2. Извјештавање о утрошку средстава	35
3.3.3. Анализа и оцјена утрошка, те предлагање мјера за унапређење ...	35
4. ЗАКЉУЧЦИ	37
5. ПРЕПОРУКЕ	40
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....	42

УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА ПОСЕБНИХ НАМЈЕНА ЗА ШУМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка „Управљање средствима посебних намјена за шуме“.

Сврха ревизије јесте давање одговора на питање да ли се средствима посебних намјена за шуме управља ефикасно.

Проведена ревизија је обухватила улоге, надлежности и одговорности, у области управљања средствима посебних намјена за шуме, Владе Републике Српске, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, Министарства финансија Републике Српске и Јавног предузећа шумарства „Шуме Републике Српске“.

Овом ревизијом је обухваћен петогодишњи временски период од 2014. до 2018. године.

Резултати испитивања су приказани у овом Извјештају. Исти су показали да надлежне институције нису оствариле потребан и могући ниво ефикасности у управљању средствима посебних намјена за шуме.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, је доставила Нацрт извјештаја Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, Министарству финансија Републике Српске и Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“.

Примједби на Нацрт извјештаја није било.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске, те Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити управљање средствима посебних намјена за шуме у Републици Српској.

Главни ревизор Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске донио је Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Младенко Марковић, вођа ревизорског тима и Владимир Кременовић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
РС	Република Српска
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
ВРИ	Врховна ревизијска институција
Влада РС	Влада Републике Српске
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске
ЈПШ „Шуме РС“	Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“
ЗоШ	Закон о шумама
КМ	Конвертибилна марка

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: финансијску ревизију (ревизију финансијских извјештаја), ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

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

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

Ревизија учинка често обухвата анализу услова које је неопходно обезбиједити како би се могли поштовати принципи економичности, ефикасности и ефективности. Ти услови могу обухватати праксу и поступке доброг управљања којима се обезбјеђује исправно и правовремено обављање услуга.

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

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

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

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

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

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

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

- друге специфичне ревизије.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка „Управљање средствима посебних намјена за шуме“.

Сврха ревизије јесте давање одговора на питање да ли се средствима посебних намјена за шуме управља ефикасно, односно да се утврди, да ли се та средства планирају, расподјељују и троше у складу са свеобухватним, усаглашеним и јасним стратешким и регулаторним одређењима и приоритетима, да ли се трошење тих средстава континуирано прати, анализира и на основу тога извјештавају надлежне институције, те да ли се предлажу и проводе мјере за побољшања.

У складу са сврхом ревизије, утврђено је основно ревизијско питање на које је ревизија тражила одговор: Да ли се средствима посебних намјена за шуме управља на ефикасан начин?

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије учинка дат је у наставку.

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

- Циљеви утврђени у Стратегији развоја шумарства РС углавном нису мјерљиви и временски одређени, а упитно је у којој мјери су реални и достижни. Нејасани су и приоритети, те обим и извори средстава потребних за њену реализацију. Акциони план за реализацију Стратегије није донесен.
- Шумарски програм РС, који треба да се донесе на основу Стратегије развоја шумарства РС и који представља кључни документ за планирање, провођење, праћење и вредновање шумарске политике, није израђен.
- Регулатива релевантна за управљање средствима посебних намјена за шуме је нејасна и неконзистентна у погледу обухвата и намјена средстава посебних намјена за шуме, улога и одговорности институција, односа простице и проширене репродукције и сл.
- Дугорочни планови у шумарству се израђују у условима неодговарајућих или непостојећих стратешких и програмских документа, нејасноћа регулативе, неизвјесности у погледу обима средстава посебних намјена за шуме који ће се утрошити у области шумарства и корисника средстава, што се одражава на њихов садржај и примјену у пракси.
- Износи средстава посебних намјена за шуме који се планирају у различитим годишњим планским документима су неусаглашени, а сам поступак планирања у различитим институцијама није координисан на адекватан начин. План утрошка средстава посебних намјена за шуме се израђује у складу са износом средстава у Буџету РС намијењеним за субвенције нефинансијским субјектима у области шумарства, а који је мањи од планираних прихода по основу накнада за шуме у Буџету РС. У производно-финансијском плану ЈПШ „Шуме РС“ за инвестиције се планира прибављање средстава посебних намјена за шуме у износу већем од укупног износа који је у Плану утрошка средстава за шуме планиран за расподјелу свим корисницима средстава.
- У посматраном петогодишњем периоду, од укупно планираних средстава посебних намјена за шуме у износу од 7,9 милиона КМ корисницима је додјељено 7,2 милиона КМ.
- Расподјела средстава посебних намјена за шуме у области шумарства се врши на неадекватан начин у условима нејасних приоритета и критеријума. Нису обезбијеђени континуитет и правовременост додјеле средстава корисницима, прије свега ЈПШ „Шуме РС“.
- МПШВ је нагласак ставило на контролну функцију, али није на свеобухватан и организован начин пратило утрошак средстава посебних намјена за шуме,

анализирало и оцјењивало остварене резултате, а изостале су и мјере за унапређење управљања средствима посебних намјена за шуме.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци наведени у наставку. Основни закључак ове ревизије је да надлежне институције нису оствариле потребан и могући ниво ефикасности у управљању средствима посебних намјена за шуме. У складу са основним закључком, утврђени су и појединачни закључци:

- Стратешки и регулаторни оквир је некомплетан, међусобно неусаглашен и има низ мањкавости, тако да не представља одговарајућу основу за ефикасно управљање средствима посебних намјена за шуме.
- Планирање у вези са средствима посебних намјена за шуме се врши без адекватно утврђене основе и координације од стране надлежних институција.
- Расподјела средстава посебних намјена за шуме корисницима се врши без утврђених приоритета, нарочито дугорочног карактера, те јасних принципа и критеријума за додјелу средстава корисницима.
- Праћење, надзор и извјештавање у вези са средствима посебних намјена за шуме се не проводе на организован и систематичан начин, нити су оријентисани на учинак.
- Расподјела и утрошак средстава посебних намјена за шуме нису анализирани, нити су предлагане конкретне мјере којима би се унаприједили резултати остварени њиховим утрошком.

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима креиране су препоруке ревизије. У складу са надлежностима, улогама и одговорностима у управљању средствима посебних намјена за шуме, ревизија даје сљедеће препоруке Влади РС, МПШВ и ЈПШ „Шуме РС“ о промјенама које је неопходно предузети у циљу унапређења управљања средствима посебних намјена за шуме:

- Препоручује се Влади РС и МПШВ да изврше свеобухватно преиспитивање постојећег стратешког и регулаторног оквира, те на основу тога предложе рјешења која би била у функцији ефикаснијег управљања средствима посебних намјена за шуме.
- Потребно је да Влада РС и МПШВ креирају потребна програмска документа као основу за планирање средстава посебних намјена за шуме и обезбиједи координацију у поступку њиховог планирања у различитим институцијама и различитим планским актима.
- Полазећи од утврђених стратешких и програмских одређења, потребно је да Влада РС и МПШВ дефинишу приоритете, те начин и критеријуме расподјеле средстава посебних намјена за шуме, који ће обезбиједити њихово правовремено трошење, тамо гдје је приоритетно и гдје ће се остваривати највећа вриједност за уложени новац.
- Препоручује се Влади РС и МПШВ да успоставе организован и свеобухватан начин контроле, праћења, евалуације и извјештавања о утрошку средстава посебних намјена за шуме, а у циљу доношења адекватних и правовремених управљачких одлука.
- Препоручује се Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“, да у складу са утврђеним обавезама и одговорностима, проактивно и конструктивно учествује у будућим активностима Владе РС и МПШВ, те успостави јасне интерне процедуре и одговорности у планирању и реализацији средстава посебних намјена за шуме.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Шума је сложена заједница или биогеоценоза (екосистем) шумског дрвећа и шумског земљишта које утиче једно на друго, као и на средину у којој се налазе.³ Као природни добро, шуме са својим економским, еколошким и социјалним функцијама имају велики значај за привреду, као и друштво у цјелини.

Шуме представљају веома значајан ресурс којим располаже РС. Укупна површина шума и шумског земљишта⁴ износи 1.282.412 хектара, или 51,7% од укупне површине РС, од чега је 77% у својини Републике. Шумарство и прерада дрвета представљају стратешке привредне гране РС⁵, са значајним удјелом у бруто домаћем производу. У пословним субјектима из области шумарства запослено је око 6000 радника, а у повезаним секторима, попут прераде дрвета и производње намјештаја, знатно више.⁶

Економске политике и програми економских реформи РС, донесени у периоду од 2014. до 2018. године, у мањој или већој мјери наглашавају потребу и значај унапређења шумарства и ЈПШ „Шуме РС“, што се, првенствено, треба постићи кроз реализацију Стратегије развоја шумарства и Мјере за редефинисање организационо-економске и кадровске позиције Јавног предузећа шумарства “Шуме Републике Српске”. Нагласак се ставља на потребу бољег отварања шума односно изградњу шумских путева, увођење новог информационог система у шумарству, боље повезивање шумарства са дрвопрерађивачима, организацију, праћење и контролу рада ЈПШ „Шуме РС“ и сл.

Значај шума је наглашен и у самом ЗоШ⁷ у коме се наводи да су шуме и шумско земљиште природна добра од општег интереса и уживају посебну бригу и заштиту РС. Такође, укупна површина шума у својини Републике не може се смањивати, нити се шуме и шумско земљиште у својини Републике могу отуђивати, осим у случајевима прописаним наведеним Законом. Управљање и газдовање шумама у својини Републике је дјелатност од општег интереса.

Доношењем Стратегије развоја шумарства и прописа у области шумарства Народна скупштина РС је јасно исказала важност шумарства и обавезу да се шумама управља у складу са принципима и критеријумима одрживог газдовања. Шумарство је важан фактор развоја РС, а шуме, поред привредних ефеката, својим еколошким и социјалним функцијама обезбјеђују значајне користи и за цјелокупно друштво. Стога је у циљу подстицања развоја шумарства, нарочито његових непрофитабилних сегмената, у ЗоШ утврђена обавеза правних лица у РС да плаћају надокнаду за општекорисне функције шума.

³ ЗоШ, Службени гласник РС број 75/08 и 60/13

⁴ Стратегија развоја шумарства Републике Српске 2011 – 2021. година

⁵ Мјере за редефинисање организационо-економске и кадровске позиције Јавног предузећа шумарства „Шуме Републике Српске“, Бања Лука, јун 2015. године

⁶ Статистички билтен 2019, Плате, запосленост и незапосленост, Републички завод за статистику

⁷ ЗоШ, Службени гласник РС број 75/08 и 60/13

Јавност и медији⁸ се често баве различитим аспектима проблема у шумарству и у вези са шумарством, попут лошег управљања и газдовања шумама и неправилностима у јавном предузећу. Проблемима у шумарству се бавила и Влада РС и у контексту њиховог рјешавања доносила је различите документе, попут Мјера за редефинисање организационо-економске и кадровске позиције Јавног предузећа шумарства "Шуме Републике Српске". У стручним чланцима и анализама⁹ се указује да се планирани етат у шумама у државном власништву остварује у високим шумама на рачун много мањег остварења у изданацким шумама, те да у оствареном етату знатно више учествују вриједније врсте дрвећа, услед чега се дешава смањење дрвне залихе по јединици површине, смањење квалитета и прсног пречника залихе и озбиљно смањење продукционих могућности високих шума.

На основу надокнада утврђених ЗоШ годишње се прикупи око 43 милиона КМ (по обиму су најзначајније надокнада за развој неразвијених дијелова општине са које потичу продати сортименти – око 16 милиона КМ, средства посебних намјена за шуме – око 15 милиона КМ и надокнада за коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике, тј. средства просте репродукције - око 12 милиона КМ) које углавном треба утрошити у области шумарства. Као корисник шума и шумског земљишта у својини Републике, ЈПШ „Шуме РС“ је најзначајнији обвезник плаћања, али и корисник ових надокнада. Отуда инвестиције у ЈПШ „Шуме РС“ адекватно репрезентују укупна улагања у шумарство. Подаци из годишњих извјештаја о извршењу производно-финансијског плана ЈПШ „Шуме РС“ показују да се ни половина планираних инвестиција у овом јавном предузећу не реализује¹⁰.

Годишњи извјештаји о извршењу производно-финансијског плана ЈПШ „Шуме РС“ показују, такође, да се ни планиране биолошке инвестиције по основу просте репродукције шума¹¹ не реализују у цјелости (укупно 84% у периоду 2014-2018. година), уз неуједначености по врстама послова¹². Ситуација је значајно неповољнија када су у питању биолошке инвестиције по основу проширене репродукције шума¹³, јер се и поред значајног смањења вриједности планираних инвестиција, у посматраном периоду, реализује тек око половине планираног обима.

„Ради остваривања дугорочних циљева заснованих на принципима одрживог газдовања шумама утврђеним у Шумарском програму Републике Српске, Стратегији развоја шумарства и плановима газдовања шумама (Основи) предвиђају се финансијска средства за заштиту шума, политику и планирање, управљање и газдовање шумама, обједињавање катастра шума и унапређивање шума, као

⁸ <http://www.capital.ba/inspektori-krecu-u-sume/>; <http://www.capital.ba/ministarstvo-sume-srpske-kurse-zakon-i-friziraju-finansijske-izvjestaje/>; http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/republika_srpska/aktuelno.655.html:697630-Sume-RS-zaboravile-da-plate-porez и сл.

⁹ Стање шума у Републици Српској са приједлогом мјера, Удружење приватних шумовласника „Наша шума“, Бања Лука, јули 2010. године

¹⁰ Прилог број 2 - Подаци о обиму планираних и реализованих инвестиција у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

¹¹ Прилог број 3 - Подаци о планираним и извршеним шумско-узгојним радовима просте репродукције у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

¹² Инспекција за шумарство и ловство, па и МПШВ, су исказивали резерву према стварној реализацији и начину исказивања појединих врста радова (припрема земљишта за природно подмлађивање и њега природног подмлатка), а које се према извјештајима реализују у пуном планираном обиму.

¹³ Прилог број 4 – Подаци о планираним и извршеним шумско-узгојним радовима проширене репродукције у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

средства посебних намјена за шуме.¹⁴ Средствима посебних намјена за шума управља МПШВ. У ЗоШ је прописан намјенски утрошак ових средстава у области шумарства. Вриједносно најзначајнији извор средстава посебних намјена за шуме¹⁵, којих се на годишњем нивоу прикупи око 15 милиона КМ, је надокнада за унапређивање општекорисних функција шума, односно средства проширене репродукције шума.

Стратегијом развоја шумарства се, са једне стране, указује на недовољна улагања у социјалне функције шума, недовољан ниво пошумљавања, мале инвестиције у шумску инфраструктуру и сл, док се са друге стране указује на некоришћење средстава за унапређење општекорисних функција шума.

1.2. Ревизијски проблем

Ревизијски проблем којим се бавила ова ревизија учинка јесте ефикасност управљања средствима посебних намјена за шуме.

Сврха ревизије јесте давање одговора на питање да ли се средствима посебних намјена за шуме управља ефикасно, односно да се утврди, да ли се та средства планирају, расподјељују и троше у складу са свеобухватним, усаглашеним и јасним стратешким и регулаторним одређењима и приоритетима, да ли се трошење тих средстава континуирано прати, анализира и на основу тога извјештавају надлежне институције, те да ли се предлажу и проводе мјере за побољшања.

Приступ ревизији је доминантно системски са елементима проблемског. Системски приступ се заснива на претпоставци да је управљање средствима посебних намјена за шуме сегмент (подсистем) управљања финансирањем шумарства. Оријентација на проблемски приступ подразумијева да су током провођења ревизије испитивани узроци недовољне ефикасности у управљању средствима посебних намјена за шуме.

Ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

Да ли се средствима посебних намјена за шуме управља на ефикасан начин?

У оквиру овог основног питања, ревизија је испитивања усмјерила на сљедећа три потпитања:

1. Да ли постојећи стратешки, плански и регулаторни оквир пружа добру основу за ефикасну расподјелу и трошење средстава посебних намјена за шуме?
2. Да ли се средства посебних намјена за шуме расподјељују и троше на основу усаглашених и јасних стратешких и регулаторних одређења и приоритета?
3. Да ли се праћење, извјештавање и анализа утрошка средстава посебних намјена за шуме врше на начин који обезбјеђује довољну и поуздану основу за доношење управљачких одлука?

¹⁴ ЗоШ, Службени гласник РС број 75/08 и 60/13

¹⁵ Прилог број 5 – Преглед евидентираних прихода у главној књизи трезора Републике, у периоду од 2014. до 2018. године, по основу средстава посебних намјена за шуме

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

У овом дијелу извјештаја представљени су обим и ограничења ревизије, извори из којих су прикупљени подаци и информације, методе прикупљања и анализе података и информација и критеријуми ревизије за оцјењивање.

1.3.1. Обим ревизије и ограничења

У овој ревизији учинка испитивана је ефикасност управљања средствима посебних намјена за шуме и у том контексту улога, надлежности и одговорности Владе РС, министарстава и ЈПШ „Шуме РС“. Наведене институције, према релевантним прописима, имају изражене улоге у управљању средствима посебних намјена за шуме.

Најобимнија испитивања су вршена у МПШВ, које према прописима и има кључну улогу у управљању средствима посебних намјена за шуме, а у овој институције је уједно прикупљено највише података и информација и прибављена већина потребне документације.

Детаљнија испитивања у вези са планирањем и утрошком средстава, те теренска посматрања, вршена су у ЈПШ „Шуме РС“ и појединим његовим организационим дијеловима.

Додатна испитивања у вези са процесом буџетирања у контексту средстава посебних намјена за шуме, те начином и правовремености извршених плаћања корисницима средстава проведена су у Министарству финансија.

Одређене ставове и мишљења субјеката и документацију у вези са средствима посебних намјена за шуме, ревизија је прибавила и у Републичкој управи за инспекцијске послове, Савјету за шумарство и Шумарском факултету Бања Лука.

Расподјелом и утрошком прикупљених средстава посебних намјена за шуме, ревизија се бавила у оном дијелу у ком су расподјељена и трошена у области шумарства.

Ревизија је обухватила период од 5 година и то: 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину. У посматраном периоду законодавни оквир се суштински није мијењао, чиме је искључен ризик значајнијег утицаја измјене прописа на ефикасност управљања средствима посебних намјена за шуме. Овако утврђен временски период испитивања омогућава реално и поуздано сагледавање ревизијског проблема и омогућава прибављање ревизијских доказа ради давања одговора на постављена ревизијска питања.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

У циљу давања одговарајућих одговора на постављена ревизијска питања, потребни подаци, информације и документација су доминантно прикупљена у сљедећим институцијама обухваћених овом ревизијом:

- МПШВ;
- Министарство финансија и
- ЈПШ „Шуме РС“ и поједини његови организациони дијелови.

Одређени подаци, информације и документација су прикупљени и из других извора као што су:

- Савјет за шумарство;

- Републичка управа за инспекцијске послове;
- Корисници и потенцијални корисници средстава посебних намјена за шуме,
- Званичне интернет странице домаћих и међународних институција које су се бавиле проблематиком из области шумарства.

У овим институцијама, извори података и информација су били:

- законски и подзаконски прописи;
- стратешка документа, планови и програми;
- буџети, извјештаји о извршењу буџета и други финансијски извјештаји;
- планови утрошка средстава посебних намјена за шуме;
- планови рада и извјештаји о раду институција;
- конкурси за додјелу средстава посебних намјена за шуме и пратећа документација;
- рјешења о додјели средстава посебних намјена за шуме са пратећом документацијом;
- извјештаји и информације у вези са средствима посебних намјена за шуме;
- студије, публикације, извјештаји и информације владиних, невладиних, међународних и других организација, а које су се бавиле овом и сличном тематиком;
- стручна литература и научни радови.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе доказа

Потребне податке и информације ревизија је прикупила примјеном сљедећих метода:

- инспекцијом - прегледом документације;
- интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом и других институција из којих су прикупљени подаци;
- проучавањем законских и подзаконских прописа;
- проучавањем искустава и пракси других држава;
- проучавањем студија, публикација;
- проучавањем и анализом стратешких докумената, планова и програма;
- анализом буџета, извјештаја о извршењу буџета и других финансијских извјештаја;
- увидом у евиденције, извјештаје и информације у вези са средствима посебних намјена за шуме;
- посматрањем стања на терену.

Анализа и вредновање прикупљених ревизијских доказа извршена је примјеном сљедећих метода:

- методе статистичке анализе;
- методе индукције и дедукције;
- методе анализе и синтезе;
- компаративне методе;
- мапирање процеса, поступака и процедура;
- квалитативне анализе интервјуа, процеса, документације, података и информација;
- методе анализе студије случаја.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формиран су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема и формулисани су у складу са конкретним ревизијским питањима. Основни критеријуми су квалитативне природе и засновани су на стратешким одређењима и регулативи, те добрим управљачким приступима и праксама.

Критеријуми, примјењени током провођења главне студије, су:

- Постојање, комплетност и јасноћа стратешких одређења и пратећих provedбених докумената;
- Одређења исказана у стратешким и развојно-планским документима;
- Закони и подзаконска акта, те њихова јасноћа, усаглашеност и примјена;
- Постојање, међусобна и усаглашеност са стратешким документима, те досљедно провођење дугорочних и краткорочних планова релевантних за расподелу и трошење средстава посебних намјена за шуме;
- Постојање и примјена јасних процедура, приоритета и критеријума расподеле средстава посебних намјена за шуме;
- Постојање и примјена јасних и на учинак оријентисаних процедура за праћење, извјештавање и надзор над утрошком средстава;
- Постојање и садржај извршених анализа и на њима заснованих приједлога мјера за унапређење стања;
- Добри управљачки приступи и праксе.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи пет узајамно повезаних поглавља, у којима су представљени:

1. Увод – основни разлози и мотиви због којих се ГСРЈС РС одредијелила да проведе ревизију учинка која се односи на управљање средствима посебних намјена за шуме. У овом поглављу представљени су дизајн и методолошки оквир ревизије учинка (ревизијски проблем, ревизијска питања, обим и ограничења ревизије, критеријуми ревизије, извори, методе прикупљања, анализе и вредновања ревизијских доказа).
 2. Опис предмета ревизије – карактеристике предмета ревизије, регулатива карактеристична за област шумарства, прије свега у сегменту расподеле и утрошка средстава посебних намјена за шуме, те релевантне улоге, надлежности и одговорности институција у РС у контексту испитиваног ревизијског проблема.
 3. Налази – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико потпоглавља, у складу са ревизијским питањима.
 4. Закључци – закључци који су засновани на налазима ревизије.
 5. Препоруке – дате су препоруке чијом имплементацијом би требало да се обезбиди ефикасније управљање средствима посебних намјена за шуме у РС.
- Извјештај садржи и прилоге који омогућавају боље разумијевање предмета ревизије, те налаза, закључака и препорука ревизије учинка.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Као дио укупних средстава које се прикупе по основу ЗоШ, средства посебних намјена за шуме обухватају¹⁶: надокнаду за унапређивање општекорисних функција шума; надокнаду за закуп шумског земљишта у својини Републике и надокнаде за изузимање земљишта из шумске производње; средстава остварена одузимањем и продајом незаконито стечене користи из шуме и предмета којима је незаконита радња учињена; наплаћених средстава за искрчену шуму у поступку промјене намјене шума и шумског земљишта. Наведена средства су разврстана у двије врсте јавних прихода и представљају приход Републике¹⁷. Поред наведених, у ЗоШ као средства посебних намјена утврђена су и средства из буџета РС и осталих извора у складу са законом.

Уважавајући значај и специфичности шумарства, ЗоШ апострофира потребу системског приступа политикама и планирању у шумарству прописујући обавезу доношења бројних стратешких и планских докумената и обавезу њихове хијерархијске и садржајне усаглашености. Најважнији од њих су: Стратегија развоја шумарства, Шумарски програм РС, шумскопривредне основе, дугорочни програм газдовања подручјем крша и извођачки пројекти газдовања шумама.

Средства посебних намјена за шуме су, према прописима, финансијска основа за реализацију дугорочних циљева заснованих на принципима одрживог газдовања шумама утврђених у стратешким документима, те програмима и плановима газдовања шумама. Овим средствима управља МПШВ.

Наведена средства се у буџету РС, утврђују на позицији расхода „Субвенције нефинансијским субјектима у области шумарства“ буџетског корисника МПШВ. Према Закону о извршењу буџета, коришћење буџетских средстава за субвенције и грантове може се вршити по добијању сагласности Владе РС на план утрошка тих средстава.

У ЗоШ и подзаконским актима је утврђен намјенски карактер средстава посебних намјена за шуме, односно обавеза коришћења у области шумарства. У зависности од врсте надокнаде, односно прихода, утврђене су и намјене које се могу финансирати из ових средстава и начин расподјеле средстава.

Од укупно планираних буџетских средстава по основу надокнаде за унапређење општекорисних функција шума, МПШВ у складу са Планом рада Ресора шумарства и ловства за текућу годину, резервише средства за израду стратешких докумената и реализацију планираних активности, односно финансирање, израду и реализацију:

- ✓ Шумарског програма Републике Српске,
- ✓ Стратегије развоја шумарства Републике Српске,
- ✓ Дугорочног програма газдовања подручјем крша,
- ✓ финансирање газдовања шумама и шумским земљиштем на подручју крша,
- ✓ обављање активности Савјета за шумарство,
- ✓ успостављање и одржавање информационог система у шумарству,
- ✓ успостављање и одржавање катастра шума и шумског земљишта,
- ✓ финансирање утврђивања граница шума и шумског земљишта у својини Републике,
- ✓ израду и провођење инвентуре шума на великим површинама и

¹⁶ ЗоШ, члан 88.

¹⁷ Наредба о уклањању одређених прихода буџета Републике, општина и градова и фондова

- ✓ подршку заштићеним подручјима кроз унапређивање и развој социјалних функција шума и реализацију пројеката унапређивања шума у свим облицима својине шума и шумског земљишта.

МПШВ утврђује приоритете за додјелу средстава за радове и активности у оквиру намјенских средстава проширене репродукције шума за:

- ✓ унапређивање производње шумског репродуктивног материјала,
- ✓ обављање шумскоузгојних радова у високим деградираним шумама, изданачим шумама, голетима и кршу,
- ✓ провођење заштите шума у ванредним околностима,
- ✓ попуњавање, његу и прве прореди у културама подигнутим из средстава проширене репродукције шума,
- ✓ издвајање нових и унапређивање стања постојећих сјеменских објеката,
- ✓ очување, унапређивање и усмјерено коришћење биодиверзитета шумских еко-система,
- ✓ издвајање, конзервацију и очување заштићених подручја,
- ✓ научноистраживачки рад и образовање у области шумарства,
- ✓ изградњу и одржавање инфраструктурних објеката у функцији газдовања шумама,
- ✓ финансирање газдовање шумама и шумским земљиштем на подручју крша,
- ✓ успостављање, одржавање и унапређивање система стручно-савјетодавне подршке власницима приватних шума,
- ✓ подршку удруживању власника приватних шума,
- ✓ унапређивање и развој социјалних функција шума и
- ✓ друге намјене за унапређивање шума.

У складу са утврђеним приоритетима, МПШВ расписује конкурс за додјелу средстава посебних намјена за шуме у складу са планом коришћења средстава за шуме.

Намјенска средстава за надокнаду за закуп шумског земљишта у својини Републике и надокнаде за изузимање земљишта из шумске производње, искрчену шуму и средства од незаконито стечене користи из шуме користе се за куповину земљишта и подизање нових шума у својини Републике.

Од укупно планираних средстава посебних намјена за шуме, 5% се резервише за непланиране мјере заштите, а 2% за развој ловства у Републици. Средства резервисана за непланиране мјере заштите троше се за санирање последица природних катастрофа ширих размјера, као што су велики шумски пожари, масовне вјетроизвале, сњеголоми и ледоломи, градације инсеката и слично. Средства предвиђена за ловство користе се за развој и унапређивање ловства, као и за очување и побољшавање квалитета ловних ресурса и накнаду штете од дивљачи која се исплаћују из буџета Републике.

Поступци додјеле средстава посебних намјена за шуме корисницима су, такође, утврђени у прописима, као и обавеза извјештавања, поступци контроле и надзора над утрошком средстава, вођење евиденција итд.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Кључне улоге и надлежности у области управљања средствима посебних намјена, прије свега на бази прописа из области шумарства, су расподјељене између Владе РС и МПШВ, те мањим дијелом других институција јавног сектора попут ЈПШ „Шуме РС“ и Републичке управе за инспекцијске послове. Одређене улоге и одговорности, битне за предмет испитивања, утврђене су у прописима који се односе на буџетски

систем и извршење буџета, улоге и надлежности републичке управе, организацију и функционисање јавних предузећа и сл.

Народна скупштина РС, као орган законодавне власти, усваја законе у области шумарства, доноси Стратегију развоја шумарства, Шумарски програм и буџет РС.

Најзначајније улоге у управљању средствима посебних намјена за шуме имају Влада РС и МПШВ. Надлежности Владе РС за тему која је била предмет испитивања ревизије су сљедеће:

- ✓ Предлаже буџет РС, Стратегију развоја шумарства и Шумарски програм РС;
- ✓ Контролише остваривање општег интереса у шумама у својини Републике кроз дјелатност МПШВ и реализацију закљученог уговора са ЈПШ „Шуме РС“;
- ✓ Обавља послове у функцији Скупштине ЈПШ „Шуме РС“;
- ✓ Даје сагласност на годишњи план утрошка средстава за шуме;
- ✓ На приједлог МПШВ прописује начин обрачуна, поступак и рокове обрачунавања и плаћања, начин усмјеравања уплаћених надокнада и средстава на рачун посебних намјена за шуме.

МПШВ, као ресорно надлежно министарство за ову област има сљедеће задатке и обавезе:

- ✓ Управља шумама и шумским земљиштем у својини Републике;
- ✓ Извјештај о реализацији Шумарског програма са приједлогом мјера подноси једном годишње Влади РС и Народној скупштини РС;
- ✓ Оснива Савјет за шумарство ради давања приједлога о битним питањима из области шумарства;
- ✓ Доноси рјешење о давању сагласности на шумскопривредне основе;
- ✓ Закључује уговор са корисником шума у својини Републике, уз претходну сагласност Владе РС;
- ✓ Врши контролу и праћење извршења радова ЈПШ „Шуме РС“ и прави годишњу анализу активности, са оцјеном рада и приједлогом мјера у погледу даљњег коришћења шума и шумског земљишта у својини Републике, укључујући и обавезу одржавања;
- ✓ Планирање, изградњу и одржавање путева у функцији газдовања шумама врши корисник шума и шумског земљишта у својини Републике у складу са планском документацијом на коју је сагласност дало МПШВ;
- ✓ Управља средствима посебних намјена за шуме преко рачуна посебних намјена за шуме који је у систему јединственог рачуна Трезора;
- ✓ Израђује годишњи план утрошка средстава за шуме;
- ✓ Врши расподјелу средстава посебних намјена за шуме у складу са прописима;
- ✓ Врши контролу и мониторинг утрошка средстава посебних намјена за шуме и надзире реализацију пројеката на бази уговорених обавеза и достављених извјештаја корисника;
- ✓ Води базу података о утрошку намјенских средстава на основу уговора, току реализације, пројеката, околности у вези са реализацијом пројеката, достављеним извјештајима корисника средстава, извршеној контроли утрошка средстава;
- ✓ Врши давање у закуп шумског земљишта у својини Републике уз сагласност корисника шума и шумског земљишта у својини Републике;
- ✓ Врши управни надзор над провођењем ЗоШ и прописа донесених на основу њега;
- ✓ МПШВ је другостепени орган у поступку рјешавања жалби на рјешења инспектора за шумарство и ловство;
- ✓ Припрема Стратегију развоја шумарства и Шумарски програм РС;

- ✓ Доноси подзаконске акте у области шумарства (правилник којим прописује услове и критеријуме, начин и поступак коришћења средстава посебних намјена за шуме).

Обавезе ЈПШ „Шуме РС“:

- ✓ Дужно је израђивати шумскопривредне основе и извођачке пројекте за шуме у својини Републике;
- ✓ Доноси годишњи план газдовања шумама;
- ✓ Газдује шумама и шумским земљиштем (коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике, укључујући и обавезу одржавања), ЈПШ „Шуме РС“ обавља на основу уговора који закључује са МПШВ уз претходну сагласност Владе РС;
- ✓ Врши планирање, изградњу и одржавање путева у функцији газдовања шумама у складу са планском документацијом на коју је сагласност дало МПШВ;
- ✓ Дужно је да одржава шумске путеве.

Инспекцијски надзор над извршавањем ЗоШ и позаконских прописа донесених на основу њега врши Инспекција за шумарство и ловство у саставу Републичке управе за инспекцијске послове. Такође, врши надзор над утрошком средстава посебних намјена за шуме.

Према прописима важним за област шумарства, одређене улоге, надлежности и одговорности имају јединице локалне самоуправе, власници приватних шума, субјекти који обављају одређене послове у области шумарства и сл, али оне нису значајне у контексту теме која је била предмет испитивања ове ревизије учинка.

2.3. Правни и административни оквир карактеристичан за подручје и предмет ревизије

Народна скупштина РС је, на приједлог Владе РС, донијела стратешке и развојне документе и друге политике које су, у појединим сегментима, важне и за управљање средствима посебних намјена за шуме:

- Стратегија развоја шумарства РС 2011 - 2021. година;
- Економске политике Републике Српске за 2014, 2015. и 2016. годину;
- Програми економских реформи Републике Српске за период 2017-2019 и 2018-2020;
- Буџети РС.

Основну правну регулативу у области шумарства, карактеристичну за сегмент управљања средствима посебних намјена за шуме, чине ЗоШ и подзаконски прописи донесени на основу њега, од којих је најзначајнији Правилник о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме. Овим прописима су утврђени обавеза и начин коришћења средства посебних намјена за шуме у области шумарства, планирање и намјена средстава, начин њихове расподјеле, кључни корисници, поступци надзора и контроле и сл.

За разумјевање узајамног односа, улога и одговорности Владе РС, МПШВ и ЈПШ „Шуме РС“, у контексту испитиване теме, значајни су:

- Закон о републичкој управи;
- Закон о јавним предузећима;
- Статут ЈПШ „Шуме РС“ и
- Уговор о коришћењу шума и шумског земљишта, у својини Републике Српске укључујући и обавезу одржавања.

Код утврђивање обима средстава посебних намјена за шуме у буџету РС релевантни су и:

- Закон о буџетском систему;
- Закони о извршењу буџета и
- Методологија о начину припреме и доношења буџета РС.

Постоји и низ других докумената¹⁸ значајних за предмет испитивања ове ревизије, као што су следећи развојно-плански документи:

- Мјере за редефинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме Републике Српске“;
- Шумскопривредне основе;
- Дугорочни програм газдовања подручјем крша;
- Извођачки пројекти и сл.

¹⁸ Прилог број 1 – Листа референци

3. НАЛАЗИ

Важност шума, у контексту и економских и општекорисних функција, истакнута је у релевантним прописима РС, уз наглашавање потребе стратешког, организованог и планског приступа њиховом управљању. Ефикасно управљање средствима посебних намјена за шуме је веома значајно за адекватно управљање шумама и шумским земљиштем у РС у цјелини, те остварење утврђених циљева у овој области. Дио прикупљених средстава посебних намјена за шуме, у складу са одлуком о усвајању Буџета РС, се користи за финансирање послова и активности у области шумарства. Нејасан и некомплетан стратешки, плански и регулаторни оквир, изостанак јасних и на дугорочном основу утврђених приоритета и критеријума за расподјелу средстава посебних намјена за шуме, неадекватано праћење, надзор и извјештавање о њиховом утрошку негативно утичу на ефикасност у управљању овим средствима.

У даљем тексту се презентују налази до којих је ревизија дошла током провођења овог испитивања.

3.1. Стратешки, плански и регулаторни оквир

За успјешан развој шумарства, те ефикасно управљање средствима посебних намјена за шуме, важно је постојање, јасноћа и усаглашеност стратешких одређења, регулативе, те програмских и планских докумената са јасно утврђеним активностима, носиоцима тих активности, роковима реализације, изворима средстава, резултатима и циљевима који се желе постићи и сл. Средства посебних намјена за шуме се предвиђају као средства¹⁹ за остварење дугорочних циљева утврђених у Стратегији развоја шумарства РС, Шумарском програму РС и плановима газдовања шумама.

3.1.1. Стратешки и програмски документи, циљеви и регулатива

Генералне политике у области шумарства су утврђене у Стратегији развоја шумарства РС 2011 - 2021. година, а коју је Народна скупштина РС усвојила почетком 2012. године²⁰. У Стратегији је дефинисано 12 стратешких циљева, са бројним специфичним циљевима и пратећим мјерама, од којих је готово половина у вези са средствима посебних намјена за шуме. Међутим, циљеви углавном немају СМАРТ²¹ карактер, нису мјерљиви и временски одређени, а упитно је у којој мјери су реални и достижни, с обзиром да Стратегијом нису прецизно дефинисани обим и извори средстава потребних за њену реализацију. Иако су формално циљеви разврстани у три групе приоритета, приоритети нису појашњени, реализација није временски одређена, нити повезана са изворима средстава.

Акциони план реализације поменуте Стратегије, и поред овакве ситуације, није израђен, тако да је у великој мјери отежано њено провођење, као и праћење и

¹⁹ ЗоШ, члан 87, став (2)

²⁰ Одлука Народне скупштине РС о усвајању Стратегије развоја шумарства РС 2011-2021. година, објављена је у Службеном гласнику РС број 23/12 од 15.03.2012. године. Обавеза доношење Стратегије развоја шумарства је утврђена у члану 9. ЗоШ, а МПШВ је, према члану 106. истог Закона, било дужно припремити Стратегију у року од девет мјесеци од дана ступања на снагу ЗоШ, тј. до јуна мјесеца 2009. године.

²¹ Specific (Специфичан) – Measurable (Мјерљив) – Achievable (Остварив) – Realistic (Реалан у односу на ресурсе) – Time bound (Vremenski ograničen), Приручник за стратешко планирање (реализован у оквиру Пројекта Стратешко планирање и развој јавних политика Развојног програма Уједињених нација у Босни и Херцеговини)

оцјена успјешности њене реализације. ЗоШ не прописује изричито обавезу доношење Акционог плана, али је очигледна потреба за истим, а и у самој Стратегији, као једна од мјера, наведена је израда Шумарског програма и Акционог плана у циљу имплементације Стратегије развоја шумарства. Такође, у документу Мјере за редефинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме Републике Српске“ који је усвојила Влада РС 2015. године, као приједлог прве мјере наведено је да треба сачинити Акциони план и програм реализације Стратегије развоја шумарства.

Измјене и допуне Стратегије²² нису вршене, иако је од њеног доношења дошло до значајних промјена у организацији шумарства и прописима. Ревизији није презентована документација да је вршено праћење, анализа и оцјена реализације Стратегије, а чиме би се могли обезбиједити потребни инпуту за њено ажурирање и побољшање.

Шумарски програм РС, који треба да се донесе на основу Стратегије развоја шумарства²³ и који представља кључни документ за планирање, провођење, праћење и вредновање шумарске политике, није усвојен, нити је ревизији документовано да су предузимане било какве активности на његовој изради. У ЗоШ је утврђено да Шумарски програм усваја Народна скупштина РС, да се израђује на период од 20 година, да се његова реализација обезбјеђује плановима, програмима, пројектима и прописима које доноси Влада РС и надлежна министарства и да извјештај о реализацији Шумарског програма са приједлогом мјера, МПШВ подноси Влади РС и Народној скупштини РС једном годишње. Шумскопривредне основе, дугорочни програм газдовања подручјем крша и други плански документи израђују се у условима непостојања програмско-планског документа у области шумарства, за РС као цјелину.

Доношењем Закона о измјенама и допунама Закона о шумама из 2013. године, значајно је умањен обухват средстава посебних намјена за шуме²⁴, а самим тим су, за поједине надокнаде, измијењене и улоге и одговорности субјеката у њиховој расподјели и трошењу. У мањој мјери је коригована и намјена средстава посебних намјена за шуме, али није искоришћена прилика да се јасно прецизирају намјене средстава и њихови међусобни приоритети.

У ЗоШ и Правилнику о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме постоје одређене нејасноће и недоследности у погледу обухвата и намјене средстава посебних намјена за шуме, улога и одговорности појединих институција, односа проширене према простој репродукцији²⁵ и сл.

²² Савјет за шумарство је још крајем 2013. године указивао да постоје стратешки циљеви/мјере који су неактуални и непримјењиви у пракси, да није могуће одговарајуће праћење реализације Стратегије, те да ће непостојање Акционог плана за провођење Стратегије (као и Шумарског програма) довести у питање њену имплементацију. Савјет за шумарство се касније није бавио овом проблематиком.

²³ МПШВ је, према члану 106. ЗоШ, било дужно припремити Шумарски програм у року од годину дана од дана доношења Стратегије, тј. најкасније до априла 2013. године.

²⁴ Надокнада за коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике (средства просте репродукције) и надокнада за обављање послова од општег интереса у шумама у приватној својини, према измјенама ЗоШ нису више средства посебних намјена за шуме

²⁵ Прилог број 6 – Узајамни однос просте и проширене репродукције шума

Програмом рада Народне скупштине РС за 2016. и 2017. годину²⁶ планирано је доношење Закона о измјени и допуни Закона о шумама што је у вези са документом Мјере за редеофинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме Републике Српске из 2015. године, којим су између осталог планиране и измјене појединих одредби ЗоШ. Представници МПШВ ревизији нису документовали да су у посматраном периоду предузимане конкретне активности на реализацији овог посла.

3.1.2. Планирање средстава посебних намјена за шуме

Дугорочни плански документи у области шумарства

Кључни дугорочни плански документи²⁷ који се израђују за потребе управљања и газдовања шумама су шумскопривредне основе и дугорочни програм газдовања подручјем крша, који се доносе за период од десет година, а на основу којих се израђују конкретни извођачки пројекти за период од једне године. Реализација одредаба ових докумената је обавезујућа²⁸. Приликом израде тих дугорочних планских докумената појављују се проблеми, који нарочито долазе до изражаја код послова који се финансирају из средстава посебних намјена за шуме, попут: немогућност поузданог дефинисања обима и извора финансирања послова проширене репродукције/послова који се финансирају из средстава посебних намјена за шуме, нејасноће и различита тумачења обавезности реализације послова који се (у цјелости/дјелимично) финансирају из средстава посебних намјена за шуме, сачињавање објективне и поуздане економско-финансијске анализе, израде објективне анализе и оцјене досадашњег газдовања и предлагања одговарајућих мјера за побољшања.²⁹ Наведени проблеми, у значајној мјери, произилазе из неодговарајућих или непостојећих стратешких и програмских докумената (Стратегија развоја шумарства, Акциони план за реализацију Стратегије, Шумарски програм РС), нејасноћа регулативе и неизвјесности у погледу обима средстава посебних намјена за шуме која ће бити расподијељена у области шумарства и корисника тих средстава. Отуда је, у наведеним планским документима, обим послова проширене репродукције одређиван без расположивих потребних инпута, извори финансирања и обавезност реализације послова проширене репродукције су непрецизно и различито дефинисани, конкретни износи планираних средстава посебних намјена за шуме нису навођени, а изостале су на објективним критеријумима засноване анализе реалности планираних активности и нивоа остварених резултата, у претходном периоду, по основу средстава посебних намјена за шуме.

Годишње планирање средстава посебних намјена за шуме

Износи средстава посебних намјена за шуме, који се планирају у различитим годишњим планским документима, су неусаглашени, а сам поступак планирања у различитим институцијама није координисан на адекватан начин.

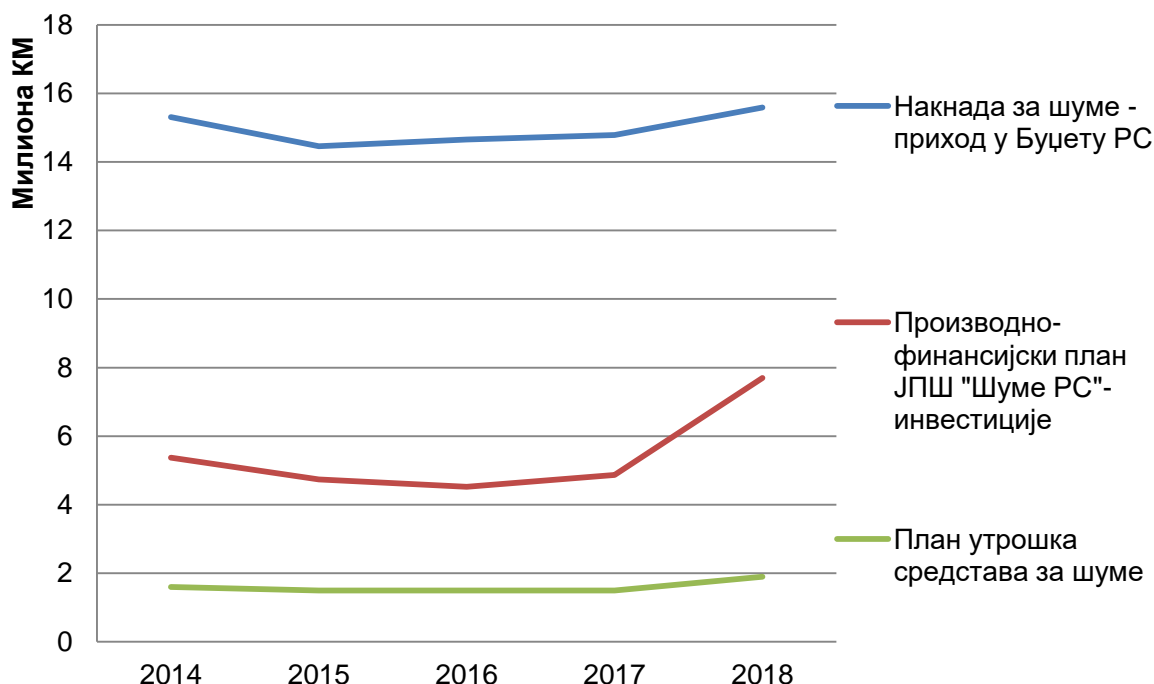
²⁶ Програмом рада Народне скупштине РС за 2019. годину поново је планирано доношење Закона о измјени и допуни Закона о шумама, а према информацијама из МПШВ предузете су одређене активности на реализацији овог задатка.

²⁷ ЗоШ, члан 16.

²⁸ ЗоШ, члан 21. став 1.

²⁹ Прилог број 7 - Проблеми у изради и садржају дугорочних планских докумената у шумарству

Графикон број 1 – Износи планираних средстава посебних намјена за шуме у кључним планским документима



Извор података: Министарство финансија, МПШВ и ЈПШ „Шуме РС“

У посматраном периоду, Буџетом РС на страни прихода, накнаде за шуме су утврђиване у износу од око 15 милиона КМ. На страни расхода на позицији субвенција нефинансијским субјектима у области шумарства утврђиван је износ од 1,5 до 1,9 милиона КМ, колико је планирано и у Плановима утрoшка средстава за шуме. Насупрот томе, у производно-финансијским плановима ЈПШ „Шуме РС“ за инвестиције је планирано прибављање средстава посебних намјена за шуме у износу од 4,5 до 7,7 милиона КМ. Неусаглашеност планова је веома изражена, иако у поступку планирања често учествују исте институције, прије свега Влада РС и МПШВ³⁰, наравно у различитим улогама и са различитим одговорностима.

Планирање средстава посебних намјена за шуме у Буџету РС

У процесу буџетирања, иницијални захтјеви МПШВ за средствима посебних намјена за шуме су били далеко већи од одобрених у буџетима РС, што се види у табели испод.

³⁰ У процесу буџетирања МПШВ учествује као корисник буџета, а Влада РС доноси буџетска ограничења и предлаже буџет. МПШВ израђује, а Влада РС даје сагласност на План утрoшка средстава за шуме. Влада РС усваја производно-финансијски план ЈПШ „Шуме РС“ на који МПШВ претходно даје мишљење.

Табела број 1 – Утврђивање средства посебних намјена за шуме у процесу буџетирања

Година	Буџет РС - приход	Буџетски захтјев МПШВ по Инстр. бр.1	Документ оквирног буџета - буџетска ограничења	Буџетски захтјев МПШВ по Инструкцији бр.2		Буџет РС - расход МПШВ
	Накнада за шуме	Субвенције шумарство	МПШВ у цјелини	Субвенције шумарство	Додатни б. захтјев - субвенције шумарство	Субвенције шумарство
2014	15.312.000	15.800.000	17.228.000	1.600.000	13.800.000	1.600.000
2015	14.462.000	14.000.000	16.574.800	1.600.000	13.200.000	1.500.000
2016	14.655.000	16.800.000	16.542.500	1.500.000	3.500.000	1.500.000
2017	14.786.200	13.700.000	17.476.700	1.500.000	500.000	1.500.000
2018	15.590.000	16.000.000	19.053.500	1.600.000	0	1.900.000
Укупно	74.805.200	76.300.000	86.875.500	7.800.000	31.000.000	8.000.000

Извор података: Министарство финансија и МПШВ

МПШВ је у буџетском захтјеву у Инструкцији за буџетске кориснике број 1, сваке фискалне године, на позицији субвенција за нефинансијске субјекте у области шумарства захтијевало укупан износ средстава посебних намјена за шуме, полазећи од расположивих информација о прикупљеном износу у претходном периоду, а позивајући се на ЗоШ и строго намјенски карактер ових средстава. Документом оквирног буџета су утврђена буџетска ограничења за МПШВ у цјелини у износу само незнатно већем у односу на захтијевани износ само по основу средстава посебних намјена за шуме. МПШВ је потом у буџетском захтјеву уз Инструкцију буџетским корисницима број 2, полазећи од датих буџетских ограничења, захтијевани износ средстава за шуме кроз буџетску апликацију сводило на износ од 1,5 до 1,6 милиона КМ, те у описној форми тражило и додатна средства³¹. У почетним годинама посматраног периода, додатна средства су тражена до износа разлике између укупно прикупљених средстава посебних намјена за шуме и испостављеног захтјева кроз буџетску апликацију, да би потом додатно захтијевани износ био све мањи уз различита образложења³². У 2018. години из МПШВ нису тражили додатна средства, али су добили већи износ од траженог уз Инструкцију буџетским корисницима број 2 на бази изношења аргумената и консултација између представника министарства.

³¹ У 2015. години МПШВ је тражило издвајање нове буџетске позиције „Субвенције за куповину земљишта и подизање нових шума у својини Републике“, по основу прикупљених накнада за закуп земљишта, изузимање земљишта, искрчену шуму и средстава од незаконито стечене користи из шуме.

³² МПШВ се сваке године позивало на ЗоШ, а у појединим годинама на износе одобрене буџетом у ранијим годинама, предузимање мјера у циљу заустављање сушења шума и смањење бројности шумских штеточина, уз исказивање разумјевања за утврђене лимите у буџету, али и потребу стварања амбијента за пласирање прикупљених средстава у цјелокупном износу у законом прописане намјене.

Предложене активности и мјере учинка у програму Ресора за шумарство и ловство, наведене у буџетским инструкцијама МПШВ, нису јасно повезане са износима захтјеваних, односно одобрених средстава. Програмске активности углавном описују редовне послове Ресора, мање више су исте из године у годину, и није могуће утврдити њихову конкретну везу са износом наведеним у буџетском захтјеву. Представници ресора нису могли документовати реализацију појединих активности, попут „Праћење имплементације Стратегије развоја шумарства РС“ и „Анализа ефеката додијељених средстава из претходног периода“. Мјере учинка се углавном понављају из године у годину (и по врсти и по резултату који се планира постићи), а понекад су и без јасне везе са предложеним активностима. Имајући у виду напријед наведено, те да је предложене активности и мјере учинка Ресора тешко довести у директну везу са средствима посебних намјена за шуме, исте се не могу користити као параметри за праћење и оцјену остварених резултата по основу утрошка средстава посебних намјена за шуме.

План утрошка средстава посебних намјена за шуме

МПШВ је сачињавало годишње планове утрошка средстава за шуме полазећи од износа средства у усвојеном буџету РС на позицији субвенције нефинансијским субјектима у области шумарства за текућу годину. Планови утрошка средстава посебних намјена за шуме су се доносили искључиво на годишњем нивоу, на основу одредби Закона о извршењу буџета³³ за конкретну годину. Влада РС је сагласност на наведене планове углавном давала у априлу мјесецу за текућу годину. Планови утрошка средстава за 2014. и 2015. годину су мијењани крајем текуће, односно почетком наредне године. За 2018. годину поред иницијалног Плана утрошка средстава, Влада РС је доносила још два пута одлуке о давању сагласности којима су стављане ван снаге претходне, с тим да су у погледу расподјеле средстава први и трећи план утрошка исти.

Расподјела средстава, полазећи од прописа у области шумарства, у коначним плановима утрошка средстава за шуме (након евентуалних измјена и допуна или доношења нових планова) је извршена на сљедећи начин:

Табела број 2 – Расподјела средстава посебних намјена за шуме према одлукама Владе РС о давању сагласности на планове утрошка средстава за шуме

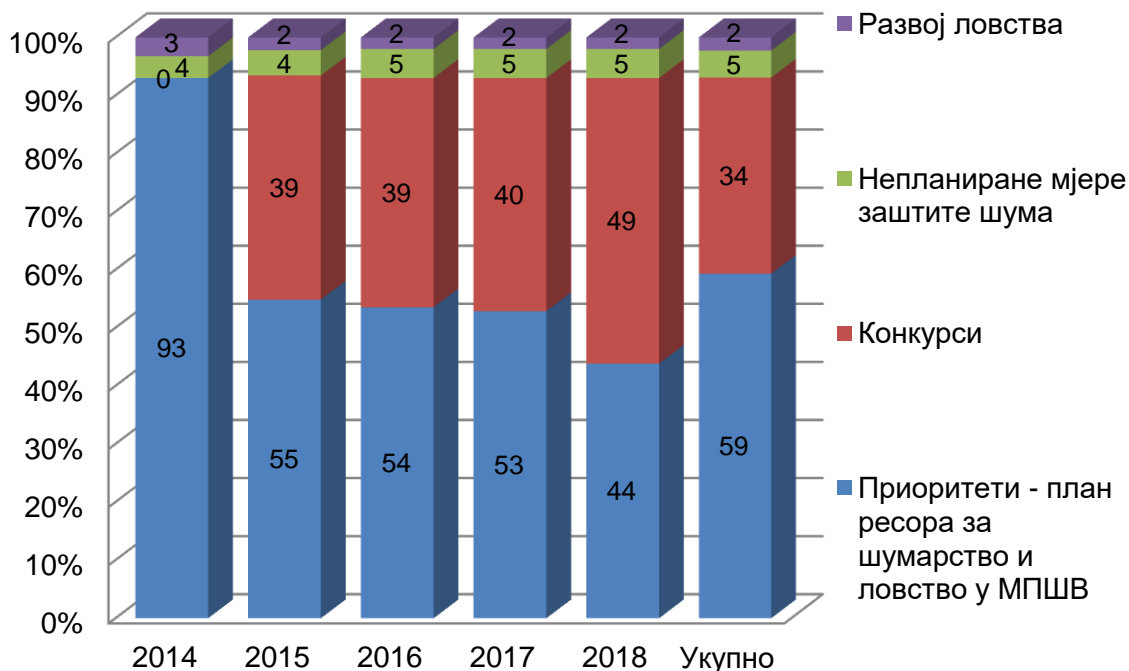
Година	План утрошка средстава за шуме - укупно	Радови и активности у оквиру проширене репродукције шума	Непланиране мјере заштите шума	Развој ловства
2014	1.600.000	1.488.000	60.000	52.000
2015	1.363.600	1.274.014	59.586	30.000
2016	1.500.000	1.395.000	75.000	30.000
2017	1.500.000	1.395.000	75.000	30.000
2018	1.900.000	1.767.000	95.000	38.000
Укупно	7.863.600	7.319.014	364.586	180.000

Извор података: МПШВ

³³ Нпр. Члан 5. став 3. Закона о извршењу буџета РС за 2018. годину, Службени гласник РС број 114/17: „Коришћење буџетских средстава за субвенције и грантове може се вршити по добијању сагласности Владе на план утрошка тих средстава.“

У образложењу одлука о давању сагласности на план утrophка средстава МПШВ је детаљније појашњавао расподјелу средстава, начин расподјеле, те поједине кориснике. Према коначним одлукама Владе РС о давању сагласности на план утrophка средстава за шуме, расподјела тих средстава, процентуално изражена, приказана је на наредном графикану.

Графикон број 2 – Расподјела средстава посебних намјена за шуме према плановима утrophка средстава за шуме (% учешће)



Извор података: МПШВ

МПШВ се у образложењу поменутих одлука за поједине дефинисане износе и/или кориснике позивало на одређене документе (стратешке, регулаторне, планске) из области шумарства, али без утврђеног дугорочног и системског приступа и јасних приоритета и критеријума у расподјели ових средстава, што ће детаљније бити представљено у наредном потпоглављу налаза ревизије.

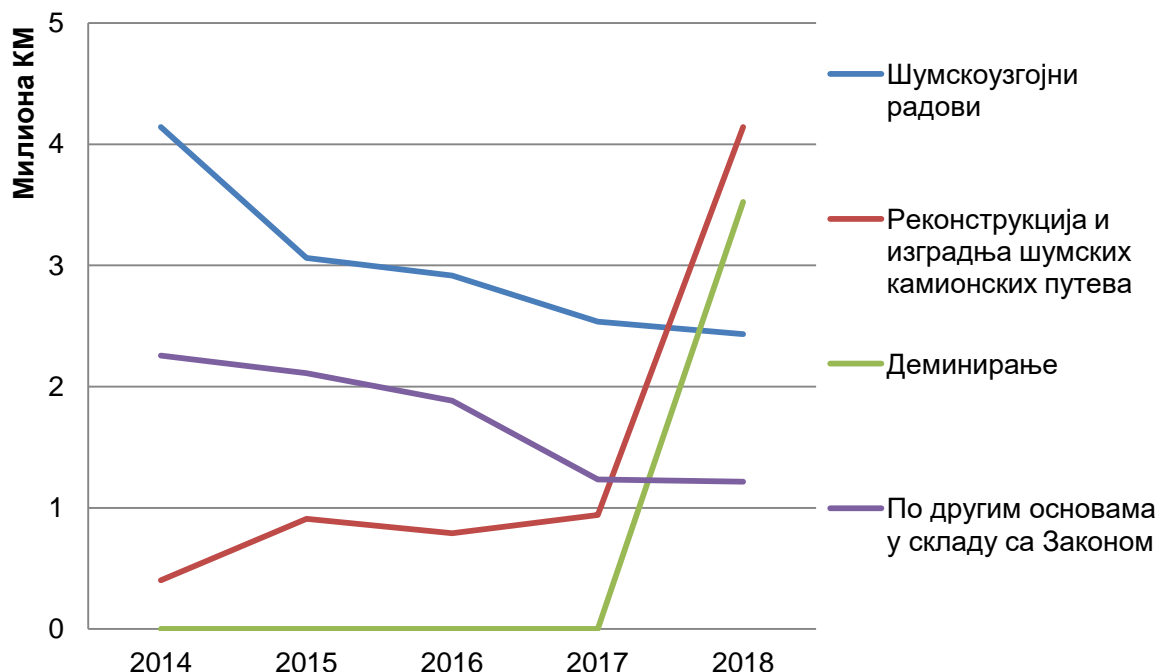
Планирање средстава посебних намјена за шуме у ЈПШ „Шуме РС“

ЈПШ „Шуме РС“ није дефинисало јасан став на који начин планирати послове који се финансирају из средстава посебних намјена за шуме, прије свега надокнаде за унапређење општекорисних функција шума. Дирекција ЈПШ „Шуме РС“ сваке године, на почетку циклуса израде производно-финансијског плана, доставља својим организационим дијеловима смјернице за израду производно-финансијског плана у којима се истовремено наводи да се радови у оквиру проширене репродукције планирају у складу са шумскопривредном основом (уз ограду да ће реализација обима планираних радова зависити од финансијских средстава која се обезбиједи из надокнаде за унапређење општекорисних функција шума и осталих извора финансирања), а да план инвестиционих улагања³⁴ мора бити базиран на реалним изворима финансирања, иначе неће бити прихваћен.

³⁴ Прилог број 2 – Подаци о обиму планираних и реализованих инвестиција у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

На сљедећем графикону приказани су планирани износи средстава посебних намјена за шуме у годишњим плановима утрошка средстава посебних намјена које је израдило ЈПШ "Шуме РС"³⁵, по врстама радова, у периоду 2014-2018. година.

Графикон број 3 – Планови утрошка средстава посебних намјена за шуме у ЈПШ „Шуме РС“



Извор података: ЈПШ „Шуме РС“

Планирани износ средстава посебних намјена за шуме у ЈПШ „Шуме РС“ се у 2017. у односу на 2014. годину смањено за готово 1/3, да би 2018. био за 2/3 већи него у 2014. години и достигао износ 11,3 милиона КМ. Док се планирани износ средстава за шумскоузгојне радове континуирано и значајно смањује (40% у 2018. у односу на 2014. годину), расте износ средстава предвиђен за реконструкцију и изградњу шумских камионских путева (преко 10 пута већи ако се упореде исте године). У 2018. години, за разлику од претходних година, планирана су значајна средства за деминирање. Овакве промјене у планираним износима по врстама радова немају јасно упориште у елементима шумскопривредних основа.

Обим планираних извора финансирања ЈПШ „Шуме РС“ по основу средстава посебних намјена за шуме вишеструко превазилази расположива средства које МПШВ може додијелити корисницима (од којих је један и ЈПШ „Шуме РС“), што се види из табеле испод.

³⁵ План утрошка средстава посебних намјена за шуме на годишњем нивоу израђује и ЈПШ „Шуме РС“, као неку врсту детаљније разраде производно-финансијског плану у дијелу који се односи на средства посебних намјена за шуме, и исти се достављају МПШВ. Поред инвестиција у шумарству које се могу финансирати из средстава посебних намјена за шуме обухвата и средства за друге сврхе, прије свега финансирање функционисања Центра за газдовање кршом, док у 2018. години обухвата и износ од око 3,5 милиона КМ за деминирање шума. У Плану утрошка средстава посебних намјена за шуме ЈПШ „Шуме РС“ за 2017. годину нису исказане инвестиције Центра за сјеменску и расадничку производњу које постоје у производно-финансијском плану „ЈПШ Шуме РС“ за исту годину, у износу од 1 милион КМ.

Табела број 3 – Планирани износи средстава посебних намјена за шуме

Година	План утrophка средстава за шуме - укупно	План утrophка средстава за шуме - конкурси	Производно-финансијски план ЈПШ „Шуме РС“ - инвестиције	План утrophка средстава посебних намјена за шуме ЈПШ „Шуме РС“
2014	1.600.000	220.000	5.375.054	6.797.079
2015	1.500.000	833.000	4.732.576	6.081.879
2016	1.500.000	592.000	4.523.052	5.593.101
2017	1.500.000	602.000	4.867.408	4.713.398
2018	1.900.000	934.000	7.693.225	11.316.766
Укупно	8.000.000	3.181.000	27.191.315	34.502.223

Извор података: МПШВ и ЈПШ „Шуме РС“

ЈПШ „Шуме РС“ је у свом годишњем производно-финансијском плану за финансирање инвестиција у шумарству из средстава посебних намјена за шуме предвиђало 3,5 пута већи износ средстава од оног који је по плану утrophка средстава за шуме МПШВ укупно расположив, а чак 8,5 пута већи од износа предвиђеног за расподјелу путем конкурса, који у принципу представља максималан износ који би могло добити под условом да се средства не додјељују другим корисницима. Односи су још неповољнији ако упоредимо износе из планова утrophка средстава посебних намјена за шуме сачињених од стране ЈПШ „Шуме РС“ са износима у плановима утrophка средстава за шуме које израђује МПШВ, а на које сагласност даје Влада РС.

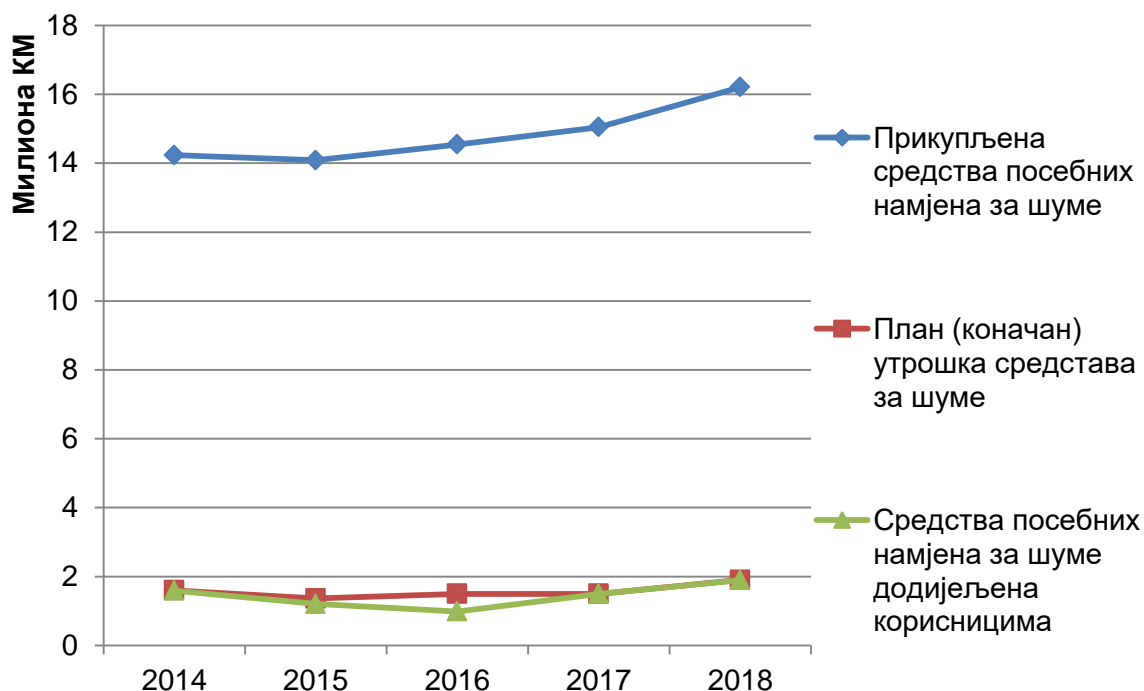
3.2. Расподјела и трошење средстава посебних намјена за шуме

У ЗоШ³⁶ је утврђено да се средства посебних намјена за шуме користе за одрживи развој шумарства у складу са прописаним намјенама. Ова средства су фокусирана на општекорисне функције шума (еколошке и социјалне), које имају велики значај за друштво у цјелини. Отуда се доминантно и прикупљају од широког круга пореских обвезника.

У петогодишњем периоду од 2014. до 2018. године укупно је прикупљено 74,1 милион КМ средстава посебних намјена за шуме. Одлукама о усвајању Буџета РС и Плановима утrophка средстава за шуме, за област шумарства је намијењено 7,9 милиона КМ, а корисницима средстава је додијељено 7,2 милиона КМ.

³⁶ Чланови 87. и 95.

Графикон број 4 - Износи прикупљених, те планираних и корисницима додјелених средстава посебних намјена за шуме у области шумарства у периоду 2014-2018. година



Извор података: МПШВ

Расподјела средстава посебних намјена за шуме се врши без јасно утврђених, нарочито дугорочних, приоритета.³⁷ Нису обезбијеђени континуитет и правременост додјеле средстава корисницима, прије свега ЈПШ „Шуме РС“. Конкретни налази ће бити презентовани у наредном тексту.

3.2.1. Расподјела и утрошак средстава према плану Ресора за шумарство и ловство

У МПШВ није израђиван документ план Ресора за шумарство и ловство³⁸ по основу кога би вршило резервацију средстава посебних намјена за шуме за прописане намјене, већ се под тим подразумијевало образложење одлуке Владе РС о давању сагласности на годишње планове утрошка средстава за шуме. Према образложењима коначних одлука о давању сагласности Владе РС на планове утрошка средстава, расподјела средстава је извршена на начин приказан у табели испод.

³⁷ Правилником о поступку остваривања права на средства из накнаде за кориштење опћекорисних функција шума за извршене радове у шумарству, у Републици Хрватској, су утврђени проценти расподјеле средстава за поједине врсте радова, попис појединачних радова који се финансирају, уз позивање на прописане нормативе за радове у шумарству.

³⁸ Члан 7. став 3. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

Табела број 4 – Реализација средстава посебних намјена за шуме према Плану Ресора за шумарство и ловство

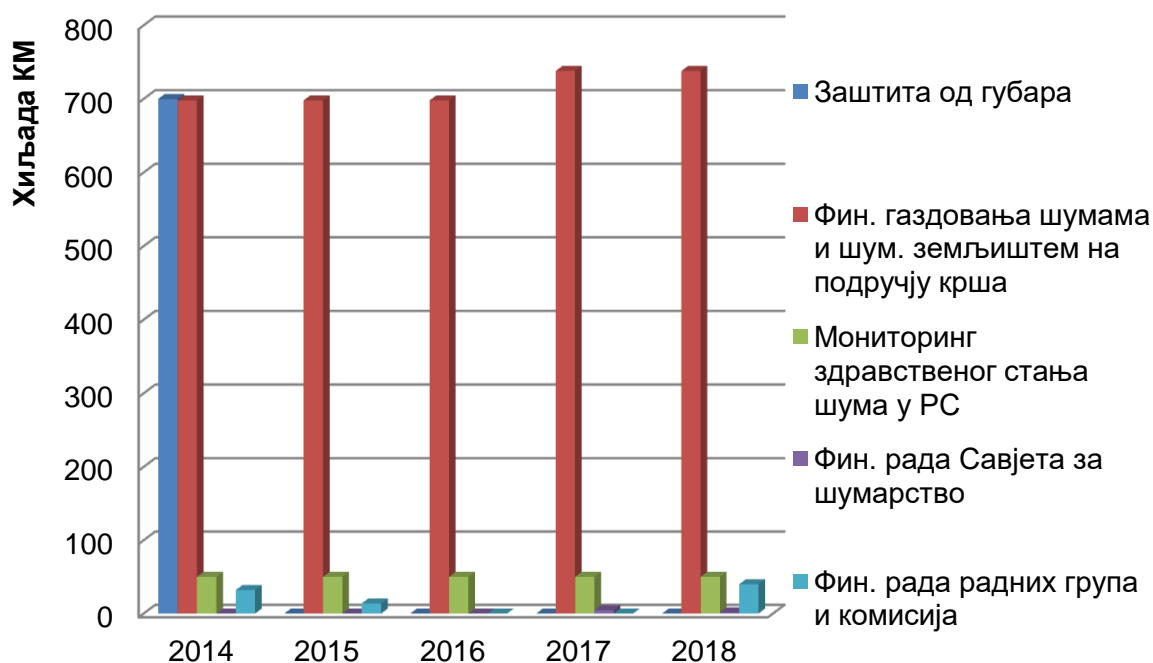
Година	План ресора / Образложење Одлуке Владе РС	Реализација средстава у складу са Планом рада Ресора за шумарство и ловство/образложењем одлуке Владе РС					
		Укупно	ЈПШ "Шуме РС"	Центар за газдовање кршом	Истраживачко-развојни и пројектни центар	Савјет за шумарство	Остало
2014	1.488.000	1.479.777	700.000	697.814	50.000	0	31.963
2015	748.000	761.783	0	698.000	50.000	0	13.783
2016	803.000	748.000	0	698.000	50.000	0	0
2017	793.000	792.643	0	738.000	50.000	4.643	0
2018	833.000	829.658	0	738.000	50.000	1.658	40.000
Укупно	4.665.000	4.611.861	700.000	3.569.814	250.000	6.302	85.746

Извор података: МПШВ

Као приоритети, сваке године, су се појављивали Центар за газдовање кршом коме је и додијељено највише средстава (77%) и Истраживачко-развојни и пројектни центар (5% додијељених средстава), а повремено Савјет за шумарство, комисије, консултантске услуге и сл. ЈПШ „Шуме РС“ (укључујући све организационе дијелове) је свакако највећи корисник ових средстава са учешћем од 98%.

Додјела наведених средстава према намјени се може представити као на графикону испод.

Графикон број 5 – Намјена средстава посебних намјена за шуме додијељених корисницима по основу Плана Ресора за шумарство и ловство



Извор података: МПШВ

У посматраном периоду, финансирање газдовања шумама и шумским земљиштем на подручју крша је било приоритет сваке године и за ове намјене је додијељено преко 4/5 средстава. За заштиту од губара³⁹ средства су коришћена 2014. године у вези са посебним програмом Владе РС. У континуитету су додијељивана средства за мониторинг здравственог стања шума у РС, који проводи Истраживачко-развојни и пројектни центар.

МПШВ се у образложењу овакве расподеле средстава позива на прописе у области шумарства, али без утврђивања и примјене конкретних приоритета и критеријума на основу којих се одређују корисници и износи додијељених средстава. Треба имати у виду да према прописима⁴⁰ постоји и низ других намјена за који се могу додијељивати средства на овај начин и за којима постоји сасвим очигледна потреба (израда Шумарског програма РС, успостављање и одржавање информационог система у шумарству и сл.), а да то није рађено.

Рјешења о додјели средстава корисницима доношена су углавном у другој половини за текућу годину, често уз значајан проток времена од доношења тих рјешења до измирења обавеза према корисницима (у појединим случајевима и годину дана, уз значајно побољшање у посљедње двије посматране године). Готово половина обавеза према корисницима је измирена путем мултилатералне компензације. Наведене проблеме корисници средстава су рјешавали на различите начине, Центар за газдовање кршом позајмицама са централног рачуна ЈПШ „Шуме РС“, финансирањем послова властитим средствима попут Истраживачко-развојног и пројектног центра и сл.

3.2.2. Расподела и утрошак средстава додијељених корисницима путем конкурса

У прописима у области шумарства⁴¹ је утврђено петнаестак различитих намјена, односно врста послова и активности који се могу финансирати из средстава посебних намјена за шуме путем конкурса. Међутим, МПШВ није одређивало приоритете за додјелу средстава између утврђених намјена⁴², него је расписивало јединствен конкурс у збирном износу. При томе, рјешењем министра пољопривреде, шумарства и водопривреде се именују двије комисије, за научно-истраживачке и остале пројекте, које врше преглед и оцјену пројеката. Ни другим документима у области шумарства, нарочито на дугорочној основи, нису утврђени ти приоритети, тако да су конкретни послови који ће се финансирати на овај начин првенствено зависили од достављених пројеката од стране потенцијалних корисника и њиховог виђења приоритета.

³⁹ За овакве намјене, у прописима је предвиђен другачији начин додјеле средстава. Наиме, једна од намјена за коју се средства посебних намјена за шуме могу додијељивати путем конкурса је и провођење заштите шума у ванредним околностима, а средства за непланиране мјере заштите се могу користити, између осталог, и у случају градације инсеката.

⁴⁰ Члан 7, став 2. тачка а) Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме, Службени гласник РС број 45/14

⁴¹ Члан 95. ЗоШ и члан 7. став 2. т. б) до м) и члан 7. став 10. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

⁴² „Министарство утврђује приоритете за додјелу средстава за радове и активности у оквиру намјенских средстава проширене репродукције шума из става став 2. т. б) до м) овог члана“ – Члан 7. став 4. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

Именоване комисије за научно-истраживачке и остале пројекте, су преглед и бодовање пројеката вршили полазећи од прописане неопходне документације и критеријума за избор пројеката⁴³, уз позивање на стратешке и планске документе из области шумарства, а који су углавном уопштени и не дефинишу јасне приоритете између планираних послова. Прописани критеријуми за избор пројеката немају суштински значај, и у принципу су непримјењиви за рангирање пројеката ЈПШ „Шуме РС“⁴⁴ (који свакако имају највећи значај) и њихово поређење са другим корисницима. Кандидовани пројекти су, или би барем требали бити, извођачки пројекти који су саставни дио производно-финансијског плана ЈПШ „Шуме РС“, дакле стручно израђени од стране стручних људи, по истој методологији и уз поштовање утврђених норматива, те одобрени од стране Владе РС и проистекли из дугорочних планова и стратешких опредељења. Сам степен самофинансирања не би требао бити релевантан, јер стимулише додјелу средстава шумским газдинствима која имају боље природне услове пословања и сходно томе бољу финансијску позицију. Како ревизији није документован суштински основ за бодовање пројеката (осим поменутих прописа и уопштених стратешко-планских аката), нејасно је на основу чега и како комисије бодује конкретне пројекте и у сходно томе додјељује средства корисницима.

МПШВ је, у периоду 2015-2018. година, конкурсе расписивало на самом крају године за текућу годину (2014. године није уопште објављиван конкурс). Сходно томе, корисници нису могли добити и користити средства у години за коју се конкурс расписује. У таквим околностима, и да је МПШВ расписивало конкурсе на бази утврђених приоритета, уколико се не расподјеле сва средства, не би било у могућности да објави нови конкурс у истој календарској години уз могућност преузмјеравања средстава између приоритета, како је то прописано⁴⁵.

Представници субјеката (потенцијалних) корисника средстава посебних намјена за шуме обухваћених ревизијом, су као основне проблеме расподјеле путем конкурса истакли: непознат обим и конкретна намјена средстава, као и приоритети посебно на дуг рок; неизвјесност добијања средстава и висине износа; неизвјесност начина и рокова плаћања; немогућност организационих дијелова ЈПШ „Шуме РС“ да конкуришу за добијање средстава уколико предузеће у цјелини не обезбиједи потврду Пореске управе РС о измиреним обавезама.

У периоду 2014-2018. година за расподјелу средстава посебних намјена за шуме корисницима, путем конкурса које је расписивало МПШВ, предвиђен је износ од 2,7 милиона, а корисницима је додијељено 2,1 милион КМ⁴⁶. Подаци по годинама приказани су на графикону испод.

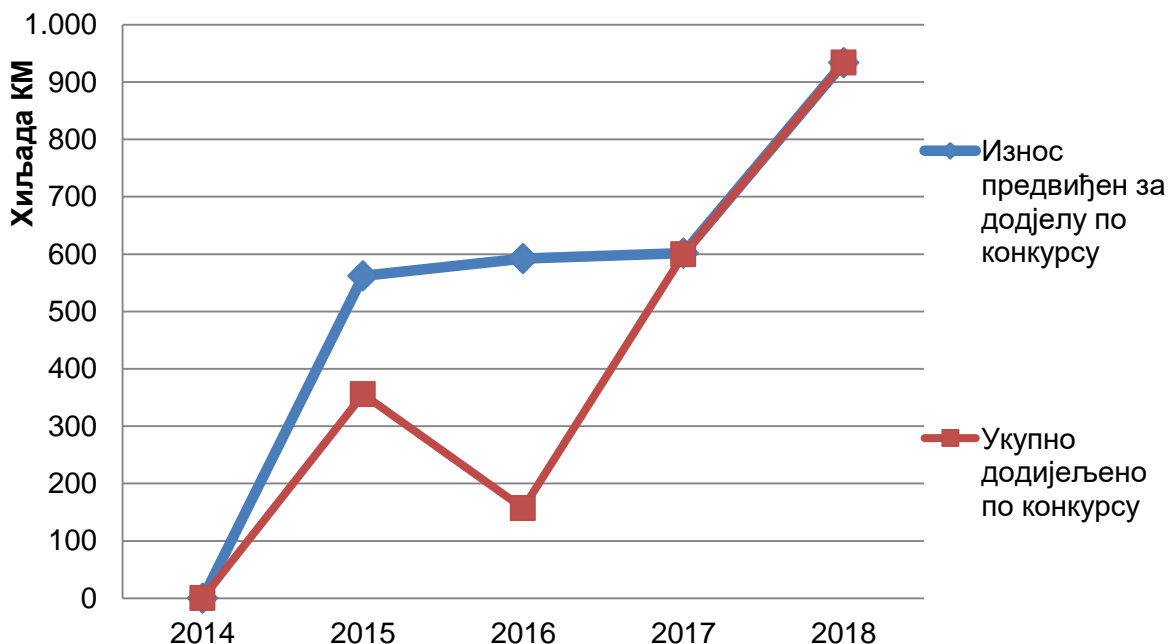
⁴³ Члан 36. став 2. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

⁴⁴ Укупна вриједност пројеката које је кандидовало ЈПШ „Шуме РС“ је вишеструко превазилазила расположиве износе средстава по конкурсима. Само два организациона дијела ЈПШ „Шуме РС“ (Центар за газдовање кршом и Центар за сјеменску и расадничку производњу), чије је пословање специфично и директно у вези са средствима посебних намјена за шуме, те као такво препознато и у прописима, су за 2017. и 2018. годину конкурисали са пројектима укупне вриједности од 2,74 милиона КМ, дакле више од укупно расположивих средстава за расподјелу путем конкурса у посматраном петогодишњем периоду.

⁴⁵ Члан 11. став 3. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

⁴⁶ У претходном периоду износ расподјељених средстава путем конкурса је био знатно виши, нпр. само у 2011. години корисницима је путем конкурса додијељено око 3,4 милиона КМ.

Графикон број 6 – Износи планираних и додијељених средстава посебних намјена за шуме корисницима путем конкурса



Извор података: МПШВ

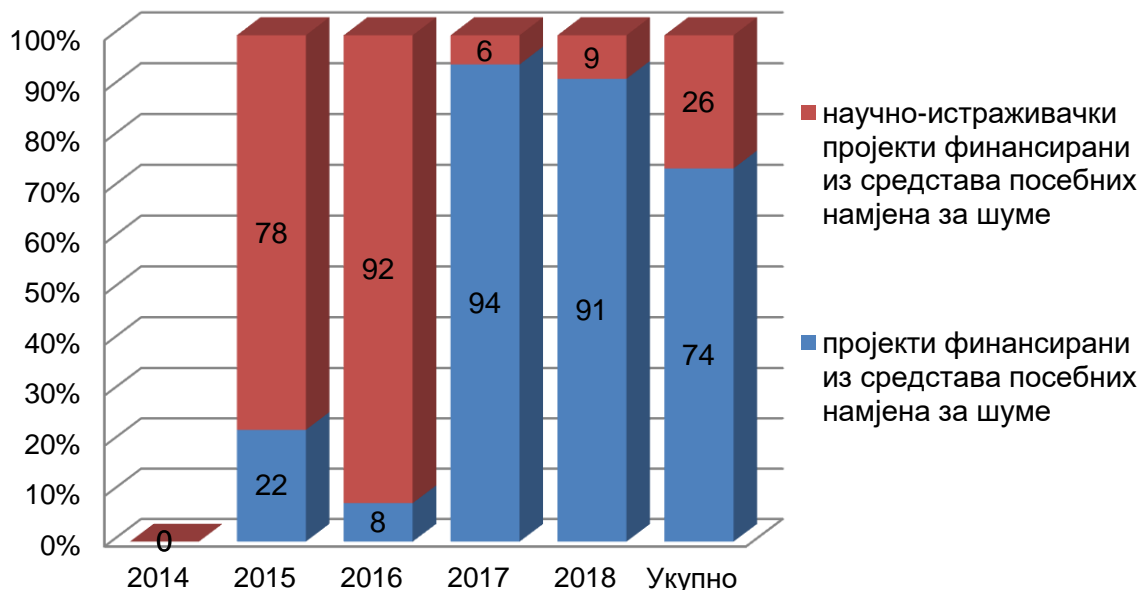
За 2014. годину МПШВ није ни расписивало конкурс за додјелу средстава посебних намјена за шуме корисницима. Износ средстава предвиђен за расподелу путем конкурса, у посматраном периоду, имао је тенденцију раста, при чему у 2015. и 2016. години корисницима није додијељен сав планирани износ.

Ниво реализације средстава планираних за расподелу путем конкурса, те намјена за коју су утрошена у највећој мјери нису резултат планских активности, већ тренутних околности, односно условљени су субјектима који су могли конкурисати и достављеним пројектима. Наиме, у 2015. и 2016. години ЈПШ „Шуме РС“ нису могле обезбиједити неопходну потврду Пореске управе РС о измиреним обавезама, тако да нису испунили услове конкурса и сходно томе нису ни добили средства. Отуда у тим годинама није ни додијељен планирани износ средстава, а средства су доминантно додијељена за научно истраживачке пројекте.

Структура додијељених средстава према намјени⁴⁷, значајно варира, услед наведених околности, што се види на графикону испод.

⁴⁷ Иако прописи у области шумарства утврђују велики број намјена, односно активности и послова који се финансирају из средстава посебних намјена за шуме путем конкурса, МПШВ није на такав начин ни расписивало конкурсе, ни водило евиденције о реализацији.

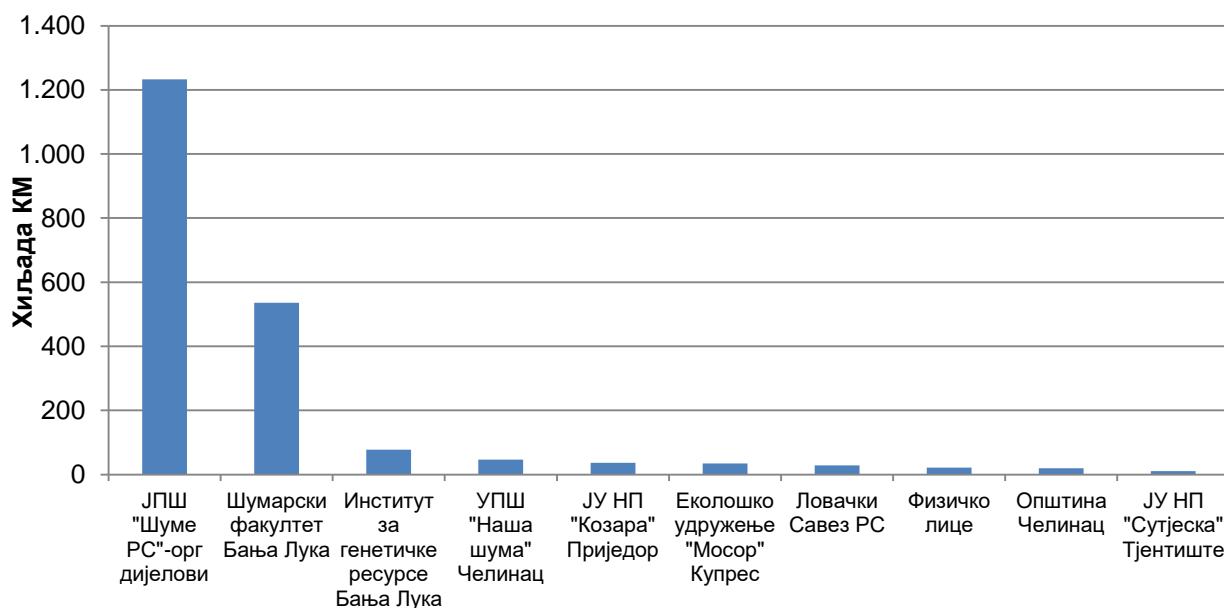
Графикон број 7 – Структура средстава посебних намјена за шуме додијељених на основу конкурса, у периоду 2014-2018. година, према намјени



Извор података: МПШВ

Највећи корисници овог скромног износа средстава посебних намјена за шуме, расподијељених у посматраном периоду путем конкурса МПШВ, су ЈПШ „Шуме РС“, односно његови организациони дијелови са учешћем од око 60%, те Шумарски факултет Бања Лука са учешћем од око 1/4, док је појединачно учешће осталих корисника било знатно мање, што се види на графикону испод. Са повећањем годишњег износа средстава посебних намјена за шуме, повећава се и број корисника тих средстава, што је нарочито изражено у 2018. години када су средства додијељена за девет различита корисника, односно 30 ако организационе дијелове ЈПШ „Шуме РС“ посматрамо као посебне кориснике.

Графикон број 8 - Износи додијељених средстава корисницима путем конкурса МПШВ у периоду 2014 - 2018. година



Извор података: МПШВ

Половина износа средства додијељених путем конкурса за 2018. годину није била исплаћена корисницима до средине априла 2019. године (када је ревизија окончала ревизијске активности у МПШВ), а у дјелу измиренних обавеза, готово у цјелости, је то извршено путем мултилатералне компензације. Додијељена средства, у периоду 2014-2017. година, корисницима су уплаћивана у року од два до једанаест мјесеци од доношења рјешења о додјели средстава. Услјед тога, била је честа пракса анексирања уговора са корисницима средстава и продужавање рокова за реализацију пројеката. У таквим околностима, од израде до почетка реализације појединих пројеката, протицало је двије, па и више година.

3.2.3. Расподјела и утрошак средстава додијељених корисницима за непланиране мјере заштите шума и ловство

Прописима у области шумарства није прецизно утврђено шта је основ за резервацију 5% средстава за непланиране мјере заштите шума, односно 2% за развој ловства.⁴⁸ Нејасно је да ли се резервисање односи на средства проширене репродукције (надокнаду за унапређење општекорисних функција шума) или укупна средства посебних намјена за шуме, као и да ли се прописани % примјењује на износ средства за шуме на приходовној страни буџета, или пак на износ средстава у буџету на позицији расхода за субвенције субјектима у области шумарства. МПШВ је у плановима утрошка средстава за шуме планирало 5% за непланиране мјере заштите шума и 2% за развој ловства од укупно планираних средстава, односно износа средстава у буџету на позицији расхода за субвенције субјектима у области шумарства.

Износи додијељених средстава за непланиране мјере заштите шума и ловство, по годинама у посматраном периоду, су приказани у табели испод.

Табела број 5 – Додијељена средства за непланиране мјере заштите шума и развој ловства у периоду 2014-2018. година

Година	Непланиране мјере заштите шума		Развој ловства
	Корисник средстава	Додијељена средства (КМ)	Додијељена средства (КМ)
2014	ЈПШ "Шуме РС" - ШГ "Бирач" Власеница	59.958	51.908
2015	ЈПШ "Шуме РС" - ШГ "Ботин" Невесиње	59.586	30.225
2016	ЈПШ "Шуме РС" - ШГ "Добој" Добој	50.000	29.969
2017	ЈПШ "Шуме РС" - "Центар за газдовање кршем" Требиње	74.749	29.953
2018	ЈПШ "Шуме РС" - "Центар за газдовање кршем" Требиње	95.000	37.912
	Укупно	339.293	179.968

Извор података: МПШВ

⁴⁸ Члан 95. став 2. ЗоШ – „За непланиране мјере заштите шума које могу да проузрокују посљедице ширих размјера (пожари, градација инсеката и слично) резервише се 5% средстава проширене репродукције шума, а за развој ловства у Републици резервише се 2% средстава проширене репродукције шума.“ Члан 10. став 1. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме – „Од укупно планираних средстава посебних намјена за шуме, 5% се резервише за непланиране мјере заштите, а 2% за развој ловства у Републици.“

Правилником је предвиђена процедура додјеле средстава за непланиране мјере заштите шума, али је остало нејасно како поступити у случајевима када потенцијални корисници не испоставе захтјеве за средствима, или се обрати више корисника, када су тражени износи већи од расположивих средстава и сл.

МПШВ је, полазећи од прописане процедуре, додијељивало корисницима средства на основу достављених захтјева и пројеката, с тим да је увијек достављан само један захтјев годишње, у износу приближно расположивим средствима. Средства за непланиране мјере заштите су, у посматраном периоду, углавном кориштена за рефундирање већ извршених послова и/или као начин да се помогне организационим дијеловима ЈПШ „Шуме РС“ која су у незавидној финансијској позицији. Обавезе према корисницима су већином измирене путем мултилатералне компензације (око 60%), а било је изражено кашњење у плаћањима, нарочито у почетним годинама посматраног периода (од доношења рјешење о додјели средстава до исплате кориснику протицало је и по годину дана). Ова средства су у принципу намијењена да се промптно интервенише уколико се деси неки непланирани догађај који угрожава шуме и окружење, дакле да су расположива одмах када се укаже потреба за истима, ради правовремене интервенције и постизања бољих резултата.

Средства за ловство су, у посматраном периоду, исплаћивана искључиво за намирне штете физичким лицима коју начине заштићене врсте животиња. Према прописима⁴⁹, та средства би требала да се користе за развој и унапређење ловства, као и за очување и побољшање квалитета ловних ресурса и надокнаду штете од дивљачи која се исплаћује из буџета РС.

3.3. Праћење, извјештавање и оцјена резултата остварених утрошком средства посебних намјена за шуме

За адекватно управљање средствима посебних намјена важно је, такође, и континуирано праћење утрошка средстава, анализа и преиспитивање остварених резултата и поређење са планираним резултатима, те предузимање потребних корективних мјера ради постизања задатих циљева.

МПШВ је нагласак ставило на контролну функцију, али није на свеобухватан и организован начин пратило утрошак средстава, анализило и оцјењивало остварене резултате, а изостале су и мјере за унапређење. Непосредним увидом на терену и прегледом записника о колаудацији на већем броју локација на подручју којим управља Центар за газдовање кршом, ревизија је уочила да је ниво пријема садница код пошумљавања углавном низак.⁵⁰

3.3.1. Праћење и контрола утрошка средстава и евиденције

Прописима у области шумарства⁵¹ нису јасно утврђени поступци и одговорности учесника у контроли, праћењу и надзору над утрошком средстава посебних намјена за шуме. У пракси није јасно, нити је у прописима разрађено, у смислу обухвата и

⁴⁹ Члан 10. Став 3. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме.

⁵⁰ Успјешност пријема садница код пошумљавања већ након прве колаудације у већем броју случајева је била 0%, а у ријетким случајевима је била преко 50%. Насупрот томе, површине захваћене пожарима су знатно веће од пошумљених површина, што јасно намеће потребу преиспитивања приоритета у утрошку средстава посебних намјена за шуме.

⁵¹ Прије свега, ЗоШ и Правилником о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме који уређују ову тематику

практичног провођења, шта конкретно подразумева одредба⁵² да средствима посебних намјена за шуме управља МПШВ, а преко рачуна посебних намјена за шуме који је у систему јединственог рачуна Трезора. Надаље, прописано⁵³ је да МПШВ врши контролу и мониторинг утрошка средстава посебних намјена за шуме и надзире реализацију пројеката на бази уговорених обавеза и достављених извјештаја корисника, а да није јасно да ли се са свим корисницима средстава закључују уговори у писаној форми, те да ли сви корисници имају обавезу извјештавања и на који начин (конкретно за средства додијељена корисницима на основу плана Ресора за шумарство и ловство и непланираних мјера заштите шума). Такође, прописано⁵⁴ је да инспекцијски надзор над утрошком средстава посебних намјена за шуме врши и Републичка управа за инспекцијске послове, односно Инспекција за шумарство и ловство. Инспекција за шумарство и ловство не врши, нити по изјавама представника може вршити надзор над утрошком средстава посебних намјена за шуме, јер о томе нити има потребне податке и стручне компетенције, нити би то требао бити предмет инспекцијског надзора. Инспектори за шумарство и ловство надзиру послове у области шумарства, укључујући и оне који се финансирају из средстава посебних намјена за шуме. Иако су и МПШВ и Инспекција за шумарство и ловство указивали на проблеме у вези са средствима посебних намјена за шуме, ревизији није документовано да постоји координисан приступ у провођењу надзора.

Комуникација између МПШВ и корисника средстава посебних намјена за шуме и праћење реализације пројеката се врши на начин да корисник достави извјештај МПШВ да је реализовао пројекат са обимном пратећом документацијом којом правда утрошак средстава, да би потом представници МПШВ извршили и теренску контролу⁵⁵, или корисник достави захтјев за анексирање уговора, уколико није у могућности да реализује пројекат на уговорени начин или у уговореном року. Достављени документи од стране корисника се прегледају у МПШВ, по потреби се од корисника тражи додатна документација или поврат неутрошених (достављеним документима неоправданих) средстава, односно врши се анексирање уговора уколико се процјени да је захтјев корисника оправдан. Повремено представници МПШВ изврше теренску контролу и прије истека уговореног рока за реализацију пројекта и достављања извјештаја корисника, када обично наложе кориснику да достави извјештај и потребну документацију и отклони евентуалне недостатке.

МПШВ не успијева да правовремено изврши све теренске контроле због времена завршетка пројекта (обично се пројекти завршавају почетком зиме, па се мора чекати прољеће) и врло ограничених кадровских капацитета (у 2018. години један запослени је вршио теренску контролу, а у претходном периоду су била углавном два). Због тога, теренске контроле по одобреним пројектима за 2017. годину нису биле окончане до априла 2019. године. За пројекте из 2018. годину рок за реализацију је крај 2019. године, па контролне активности до априла 2019. године још нису биле ни започете.

Контролна улога МПШВ је изразито наглашена, записници о извршеним контролама и слични документи показују да је често и оправдана, али се не креирају информације које би могле бити значајне и искоришћене са управљачког аспекта.

⁵² Члан 87. Став 2. ЗоШ

⁵³ Члан 41. Став 1. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

⁵⁴ Члан 100. тачка г) ЗоШ и члан 41. став 6. Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме

⁵⁵ Теренске контроле се не врше у случајевима научно-истраживачких пројеката када уобичајено корисник средстава достави МПШВ одређени документ као резултат пројекта.

Није успостављена функционална база података о пројектима финансираним из средстава посебних намјена. Евиденције које се воде у МПШВ су једноставније природе у форми ексел табела, из којих је отежано креирање потребних информација и извјештаја.

Пројекти се, од стране МПШВ, не прате након окончања конкретних пројектних активности у циљу сагледавања резултата у дугом року, а што је веома важно имајући у виду специфичности шумарства. Начин на које је тренутно прописано и како се проводи праћење и извјештавање о реализацији пројеката, то и не омогућава.

3.3.2. Извјештавање о утрошку средстава

МПШВ, у посматраном петогодишњем периоду, није сачињавало свеобухватан извјештај о утрошку средстава посебних намјена за шуме. Иако начин извјештавања и учесници нису децидно прописани, треба имати у виду да се израђује годишњи план утрошка средстава посебних намјена за шуме на који сагласност даје Влада РС. Такође, ни цјеловити извјештај о реализацији Стратегије развоја шумарства није израђиван, нити достављан надлежним институцијама, а није вршено ни праћење њене реализације, мада су те обавезе прецизно дефинисане у самој Стратегији⁵⁶. Још крајем 2013. године Савјет за шумарство је указивао на неактуелност Стратегије и проблеме у праћењу њене реализације, али се накнадно ни он, ни МПШВ у цјелини, нису детаљније бавили том тематиком. Одређене парцијалне информације о реализацији Стратегије, као и средствима посебних намјена за шуме садржане су у годишњим извјештајима о раду МПШВ. Генерални ставови МПШВ у вези са средствима посебних намјена за шуме повремено се могу пронаћи у датим мишљењима и информацијама у вези са производно-финансијским плановима ЈПШ „Шуме РС“ и њиховом реализацијом, те записницима са сједница Надзорног одбора ЈПШ „Шуме РС“.

Постојећи начин извјештавања у вези са средствима посебних намјена за шуме, није свеобухватног и проблемског карактера, нити је оријентисан на учинак. Такође, расположиви подаци и информације о овим средствима се не доводе у јасну везу са усвојеним развојним и планским актима.

3.3.3. Анализа и оцјена утрошка, те предлагање мјера за унапређење

У посматраном периоду, у МПШВ нису вршене конкретне анализе утрошка средстава посебних намјена за шуме и оцјене остварених резултата. Посљедња анализа утрошка средстава посебних намјена за шуме у МПШВ урађена је 2012. године за претходни период. Иста је презентована ревизији, али представници МПШВ нису могли документовати да су на основу те анализе донесене и предузете одређене мјере за побољшање, нити евентуално остварене резултате мјера. Детаљније анализе у вези са средствима посебних намјена за шуме нису садржана ни у другим документима МПШВ из посматраног периода, попут анализа пословања ЈПШ „Шуме РС“ у којима се углавном наводе уопштени подаци о овим средствима

⁵⁶ Страна 61 - Инструменти мониторинга и евалуације: “Надзор над спровођењем Стратегије врши Савјет за шумарство. Полазећи од принципа да стратегија не представља „затворену књигу“, Савјет предлаже измјене и допуне Стратегије у случају потребе њеног прилагођавања новим приликама унутар сектора, новим односима у оквиру међусекторске сарадње и новим политичким приликама у земљи. Извјештај о реализацији Стратегије са приједлогом мјера, Савјет треба да подноси Министарству најмање једном годишње, а Министарство га прослеђује Влади и Народној скупштини. Влада оцјењује успешност промјена насталих имплементацијом Стратегије користећи Пан-европске критеријуме и индикаторе одрживог газдовања.“

(прописани начин прикупљања, намјенски карактер, износ прикупљених и расподијељених средстава у области шумарства). Треба имати у виду да ЈПШ „Шуме РС“ као најзначајнији корисник средстава, није добило средства путем конкурса за 2015. и 2016. годину, а да су пројекти за 2017. годину тек недавно завршени и још се проводе теренске контроле, па се може очекивати да запослени у МПШВ⁵⁷, у наредном периоду, изврше анализу утрошка средстава посебних намјена за шуме и оцјену остварених резултата.

Ревизији није документовано да су доношене и предузимане конкретне мјере за унапређење самог утрошка средстава посебних намјена за шуме.

Влада РС је средином 2015. године⁵⁸ усвојила документ под називом Мјера за редеофинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме Републике Српске“. Документ је фокусиран, прије свега, на ЈПШ „Шуме РС“, али се одређене мјере директно или индиректно односе и на средства посебних намјена за шуме, а тичу се потреба израде Акционог плана за реализацију Стратегије развоја шумарства, измјена прописа, расподјеле средстава прикупљених по основу ЗоШ и сл. Међутим, нису сачињавани извјештаји о реализацији овог документа у новије вријеме, нити су неке од поменутих мјера битних за средства посебних намјена за шуме реализоване у значајнијој мјери. Посљедња (и једина) Информација о току реализације Мјера за редеофинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме РС“⁵⁹ Влади РС је достављена од стране МПШВ крајем 2015. године.

⁵⁷ Представници МПШВ су изјавили да у наредном периоду, по завршеним теренским контролама реализације пројеката из 2017. године, планирају радити анализе утрошка средстава посебних намјена за шуме.

⁵⁸ Документ усвојен Закључком Владе РС број 04/1-012-2-1415/15 од 29.06.2015. године. На бази овог документа израђен је и Динамички план активности за реализацију усвојених мјера.

⁵⁹ Влада РС је наведену информацију усвојила Закључком број 04/1-012-2-2528/15 од 05.11.2015. године, те задужила МПШВ да врши надзор над реализацијом Мјера за редеофинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме РС“ а.д Соколац и да о томе информише Владу РС.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка на тему управљања средствима посебних намјена за шуме с фокусом на примјену принципа ефикасности у планирању, расподјели, надзору, оцјени и извјештавању о утрошку тих средстава.

За остварење и развој општекорисних функција шума, посебну важност имају управо средстава посебних намјена за шуме. Резултати у шумарству се, по правилу, остварују у дугом року, па стога стратешко, континуирано и дугорочно планско улагање, те правовремено учовање девијација и њихово отклањање, у овој области, имају додатни значај. Шумарство је веома сложена област, па је управљање и једним његовим сегментом, попут средстава посебних намјена за шуме, веома захтјеван посао за надлежне институције.

На основу презентованих налаза, ревизија је утврдила основни закључак да надлежне институције нису оствариле потребан и могући ниво ефикасности у управљању средствима посебних намјена за шуме.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1 Стратешки и регулаторни оквир је некомплетан, међусобно неусаглашен и има низ мањкавости, тако да не представља одговарајућу полазну основу за ефикасно управљање средствима посебних намјена за шуме.

Надлежне институције у Републици Српској су усвојиле Стратегију развоја шумарства, али без јасно дефинисаних циљева и приоритета, обима и извора средстава за њену реализацију, те потребних проведбених аката, попут Акционог плана и Шумарског програма. У таквим околностима, практични значај Стратегије за креирање и провођење шумарских политика у вези са средствима посебних намјена за шуме је веома ограничен.

Постојећи регулаторни оквир, у дијелу важном за средства посебних намјена за шуме, је нејасан и неконзистентан, а његовим измјенама у ранијем периоду се значајно одступило од стратешких одређења.

Иако је очигледно дугогодишње размимоилажење између стратешких одређења, регулативе и стварног стања, надлежне институције нису приступиле предузимању значајнијих активности на њиховом унапређењу и међусобном усаглашавању.

4.2 Планирање у вези са средствима посебних намјена за шуме се врши без адекватно утврђене основе и координације од стране надлежних институција.

Дугорочни плански документи, попут шумскопривредних основа и програма газдовања подручјем крша који се доносе за шумско-привредна подручја, израђују се у условима непостојања дугорочних програмских и планских докумената за Републику Српску у цјелини, те недовољно јасне регулативе. Услјед тога дугорочни планови нису јасни, што отежава израду годишњих планова.

Износи средстава посебних намјена за шуме планирани у различитим годишњим планским актима међусобно се значајно разликују, а често је нејасан основ и начин њиховог утврђивања. Иако у поступцима планирања, по правилу, учествују исти субјекти, процеси планирања нису адекватно координисани и углавном се одвијају независно једни од других.

У таквим околностима само планирање нема потребан значај, а отежана је оцјена реализације планова и утврђивање одговорности субјекта за њихово неизвршење.

4.3 Расподјела средстава посебних намјена за шуме корисницима се врши без утврђених приоритета, нарочито дугорочног карактера, те јасних принципа и критеријума за додјелу средстава корисницима.

Документ дугорочног карактера, који би јасније одредио принципе и приоритете у расподјели средстава посебних намјена за шуме, обим расположивих средстава, потенцијалне кориснике и с тим у вези резултате и циљеве који се желе постићи не постоји. Приоритети на годишњем нивоу се утврђују без јасног основа, ад хок и на бази устаљене праксе.

У МПШВ се резервишу средства на основу образложења одлука Владе Републике Српске о давању сагласности на план утрошка средстава за шуме, без јасног документовања и образлагања начина избора корисника, намјене средстава, конкретних износа одобрених средстава, као и резултата односно циљева који се желе постићи утрошком овако додијељених средстава. У принципу, понављају се корисници и износи додијељених средстава. Додјељивање средстава посебних намјена за шуме корисницима путем конкурса се врши у условима дугорочне неизвјесности обима средстава који ће се додијељивати, неутврђених приоритета између дефинисаних намјена, неизвјесности потенцијалних корисника, нејасних и суштински непримјењивих критеријума расподјеле. Конкурси се расписују крајем године за текућу годину, а средства исплаћују корисницима са значајним кашњењем што утиче на правовременост реализације финансираних пројеката.

4.4 Праћење, надзор и извјештавање у вези са средствима посебних намјена за шуме се не проводе на организован и систематичан начин, нити су оријентисани на учинак.

Прописима нису јасно утврђене улоге Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Републичке управе за инспекцијске послове у поступку праћења, надзора и извјештавања, нити је успостављена потребна координација.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде врши детаљну контролу утрошка средстава посебних намјена за шуме, прије свега, њиховог намјенског утрошка. Међутим, постојећи начин вођења евиденција не пружа могућност правовременог обезбјеђивања потребних информација за доношење управљачких одлука. Извјештавање о средствима посебних намјена је спорадично, парцијалног карактера, не говори о оствареним резултатима и учинку, није проблемски оријентисано и не обезбјеђује потребне информација и оцјене у вези са утрошком ових средстава. Учесници и њихове улоге у извјештавању нису довољно јасни, а с обзиром на начин прикупљања и обвезнике плаћања накнада које чине средства посебних намјена за шуме, извјештавање о њиховом утрошку би требало бити систематичније и садржајније.

Отуда су, дугорочно посматрано, резултати утрошка средстава посебних намјена за шуме углавном непознати и надлежним институцијама и јавности, те се не могу ни доводити у везу са стратешким циљевима и одређивањима.

4.5 Расподјела и утрошак средстава посебних намјена за шуме нису анализирани, нити су предлагане конкретне мјере којима би се унаприједили резултати остварени њиховим утрошком.

Анализе утрошка средстава посебних намјена за шуме и оцјењивање остварених резултата, у посматраном периоду, нису вршени. У складу са тим, нису ни предлагане и предузимале конкретне мјере и активности којима би се унаприједило ово подручје.

Документ Мјера за редифинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме Републике Српске“ из 2015. године садржи одређене генералне мјере које се тичу и средстава посебних намјена за шуме. Међутим, како нису вршене

анализе и оцјене реализације ни овог документа ни Стратегије развоја шумарства, изостала је могућност да се детаљније сагледа и трошење средстава посебних намјена за шуме.

Потреба за системским праћењем, анализом и оцјеном резултата, те правовременим уочавањем и отклањањањем девијација у трошењу средстава посебних намјена за шуме, биће још израженија у условима значајнијег коришћења ових средстава у области шумарства.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима креиране су препоруке ревизије. Проведена ревизија учинка је показала да није остварен потребан и могући ниво ефикасности у управљању средствима посебних намјена за шуме и да постоји значајан простор да надлежне институције предузимањем одговарајућих мјера унаприједи ову област. Стога, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“ о промјенама које је неопходно предузети у циљу унапређења управљања средствима посебних намјена за шуме.

5.1 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да изврше свеобухватно преиспитивање постојећег стратешког и регулаторног оквира, те на основу тога предложи рјешења која би била у функцији ефикаснијег управљања средствима посебних намјена за шуме.

Потребно је, у ширем контексту средстава посебних намјена за шуме, паралелно и свеобухватно извршити анализу и оцјену реализације Стратегије развоја шумарства и њене актуелности, те проблема и нејасноћа у примјене постојећих прописа. На основу утврђеног стања и опредјељења у погледу даљњег развоја шумарства, потребно је допунити, односно креирати комплетан стратешко-развојни, а потом и регулаторни оквир који ће бити концизни, међусобно усаглашени и досљедно примјењени. Нарочито је важно обезбиједити потпуну примјену прописа у погледу расподјеле средстава посебних намјена за шуме у области шумарства, што је битан предуслов реализације стратешких и планских опредјељења.

5.2 Потребно је да Влада Републике Српске и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде креирају потребна програмска документа као основу за планирање средстава посебних намјена за шуме и обезбиједи координацију у поступку њиховог планирања у различитим институцијама и различитим планским актима.

На основу утврђених стратешких опредјељења и регулативе, потребно је донијети Шумарски програм или други сличан документ на нивоу Републике Српске у цјелини, који би омогућио операционализацију стратешких опредјељења и шумарске политике. Полазећи од наведеног документа потребно је извршити усклађивање и доношење дугорочних планова у области шумарства. На основу таквих програмско-планских документа и јасно дефинисаних улога и одговорности, обезбиједити јединствен и координисан приступ у планирању средстава посебних намјена за шуме у годишњим плановима институција.

5.3 Полазећи од утврђених стратешких и програмских опредјељења, потребно је да Влада Републике Српске и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде дефинишу приоритете, те начин и критеријуме расподјеле средстава посебних намјена за шуме, који ће обезбиједити њихово правовремено трошење, тамо гдје је приоритетно и гдје ће се остваривати највећа вриједност за уложени новац.

Уважавајући стратешке и програмске документе, потребно је дефинисати дугорочне приоритете и принципе расподјеле средстава посебних намјена за шуме, како би потенцијални корисници и јавност имали правовремен увид у исте. У зависности од

дугорочних приоритета и циљева који се желе постићи, потребно је утврдити начин и конкретне критеријуме за расподјелу средстава на годишњем нивоу, тако да расподјела средстава неће зависити од нпр. тренутне финансијске позиције или индивидуалних приоритета и афинитета потенцијалних корисника средстава. Такође, потребно је обезбиједити правовремену додјелу и уплату средстава корисницима средстава посебних намјена за шуме, у циљу њиховог успјешнијег рада и ефикасније реализације пројеката.

5.4 Препоручује се Влади Републике Српске и Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да успоставе организован и свеобухватан начин контроле, праћења, евалуације и извјештавања о утрошку средстава посебних намјена за шуме, а у циљу доношења адекватних и правовремених управљачких одлука.

У прописима је потребно прецизирати улоге, задатке и начин рада институција у поступцима контроле, праћења, евалуације и извјештавања. Потребно је успоставити функционалну базу података, односно свеобухватне евиденције, које ће омогућити креирање извјештаја и информација за потребе доношења управљачких одлука.

Примјеном усвојених рјешења потребно је обезбиједити да надлежне институције, прије свега Влада Републике Српске, правовремено располажу са потребним информацијама и анализама у вези са средствима посебних намјена за шуме, како би могле доносити адекватне управљачке одлуке. С обзиром на намјену ових средстава, начин прикупљања и обвезнике, неопходно је објављивати кључне информације о утрошку средстава посебних намјена за шуме и постигнутим резултатима.

5.5 Препоручује се Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“, да у складу са утврђеним обавезама и одговорностима, проактивно и конструктивно учествује у будућим активностима Владе Републике Српске и Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, те успостави јасне интерне процедуре и одговорности у планирању и реализацији средстава посебних намјена за шуме.

С обзиром да је Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“ корисник шума и шумског земљишта у својини Републике и да обавља послове газдовања шумама, потребно је да проактивно учествује у наредним активностима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, укаже на практичне проблеме, те обезбиједи стручне експертизе и бројне податке и информације значајне за управљање средствима посебних намјена за шуме. Такође, полазећи од усвојених рјешења, потребно је да утврди јасне процедуре у погледу улога и задатака организационих дијелова предузећа, а потом их досљедно примјењује, у контексту планирања и трошења средстава посебних намјена за шуме.

Вођа ревизорског тима

Младенко Марковић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1 – Листа референци

1. Устав Републике Српске
2. Закон о шумама (Службени гласник РС, број 75/08 и 60/13)
3. Закон о Влади Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 118/08)
4. Закон о републичкој управи (Службени гласник Републике Српске, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16)
5. Закон о буџетском систему Републике Српске (Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16)
6. Закон о извршењу Буџета Републике Српске за 2018. годину (Службени гласник Републике Српске, број 114/17 и 121/18)
7. Закон о јавним предузећима (Службени гласник РС, број 75/04 и 78/11)
8. Уредба о поступку за додјелу и престанак статуса удружења од јавног интереса (Службени гласник РС, број 71/05, 65/07, 98/13 и 24/15)
9. Правилник о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме (Службени гласник РС, број 45/14)
10. Правилник о елементима и садржају шумскопривредних основа (Службени гласник РС, број 52/09 и 43/11)
11. Правилник о изради дугорочног програма газдовање подручјем крша (Службени гласник РС, број 60/09)
12. Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и ЈПШ „Шуме РС“
13. Наредба о уплаћивању одређених прихода буџета Републике, општина и градова и фондова (Службени гласник РС број 59/13, 117/13, 73/14, 33/15, 114/16, 73/17, 4/18, 43/18 и 121/18)
14. Методологија о начину припреме и доношења буџета Републике Српске, Министарство финансија, фебруар 2013. године
15. Стратегије развоја шумарства РС 2011-2021. година (Одлука о усвајању објављена у Службеном гласнику РС, број 23/12)
16. Мјере за редефинисање организационо-економске и кадровске позиције ЈПШ „Шуме Републике Српске“, јун 2015. године
17. Програми економских реформи Републике Српске за период 2016-2018, 2017-2019. и 2018-2020. година
18. Економске политике Републике Српске за период 2013-2016. година
19. Програми рада Народне скупштине Републике Српске за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. и 2019. годину
20. Буџети (и ребаланси буџета) Републике Српске за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину
21. Шумскопривредне основе
22. Програм газдовања подручјем крша (за период 2014 - 2023. година)
23. Уговор о коришћењу шума и шумског земљишта, у својини Републике Српске укључујући и обавезу одржавања (од 20.11.2009. године) и Анекс Уговора о коришћењу шума и шумског земљишта у својини Републике Српске укључујући и обавезу одржавања (од 25.03.2014. године)
24. Статут Јавног предузећа шумарства „Шуме Републике Српске“ ад Соколац (Службени гласник РС број 37/17)
25. Стратешки и регулаторни оквир држава у окружењу
26. Нова стратегија ЕУ за шуме, Европска комисија, Брисел, 20.9.2013. године
27. Приручник за стратешко планирање, реализован унутар Пројекат Стратешко планирање и развој јавних политика Развојног програма Уједињених нација у

- БиХ уз помоћ Делегације Европске уније у БиХ, Влада Норвешке и Холандије, те УНДП
28. Одлуке Владе Републике Српске о давању сагласности на планове утрошка средстава за шуме за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину, са пратећом документацијом
 29. Производно-финансијски планови ЈПШ „Шуме РС“ и извјештаји о њиховом извршењу за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину, са пратећом документацијом
 30. Планови утрошка посебних намјена за шуме ЈПШ „Шуме РС“ за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину и смјернице за њихову израду
 31. Информације и извјештаји институција у вези са утрошком средстава посебних намјена за шуме
 32. Зоран Маунага и Војислав Дукић, Анализа и оцјена газдовања шумама: критички осврт на шумскопривредне основе, Гласник Шумарског факултета Универзитета у Бањој Луци, 2014, бр.21
 33. Стање шума у Републици Српској са приједлогом мјера, Удружење приватних шумовласника „Наша шума“, Бања Лука, јули 2010. године
 34. Међународни стандарди врховних ревизијских институција (ISSAI)
 35. Извјештај ревизије учинка „Планирање буџетских издатака“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, јул 2016. године
 36. Извјештаји Републичког завода за статистику РС

Прилог број 2 – Подаци о обиму планираних и реализованих инвестиција у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

А) Вриједносно исказана реализација планираних инвестиција по врстама и годинама, у периоду 2014 - 2018. година

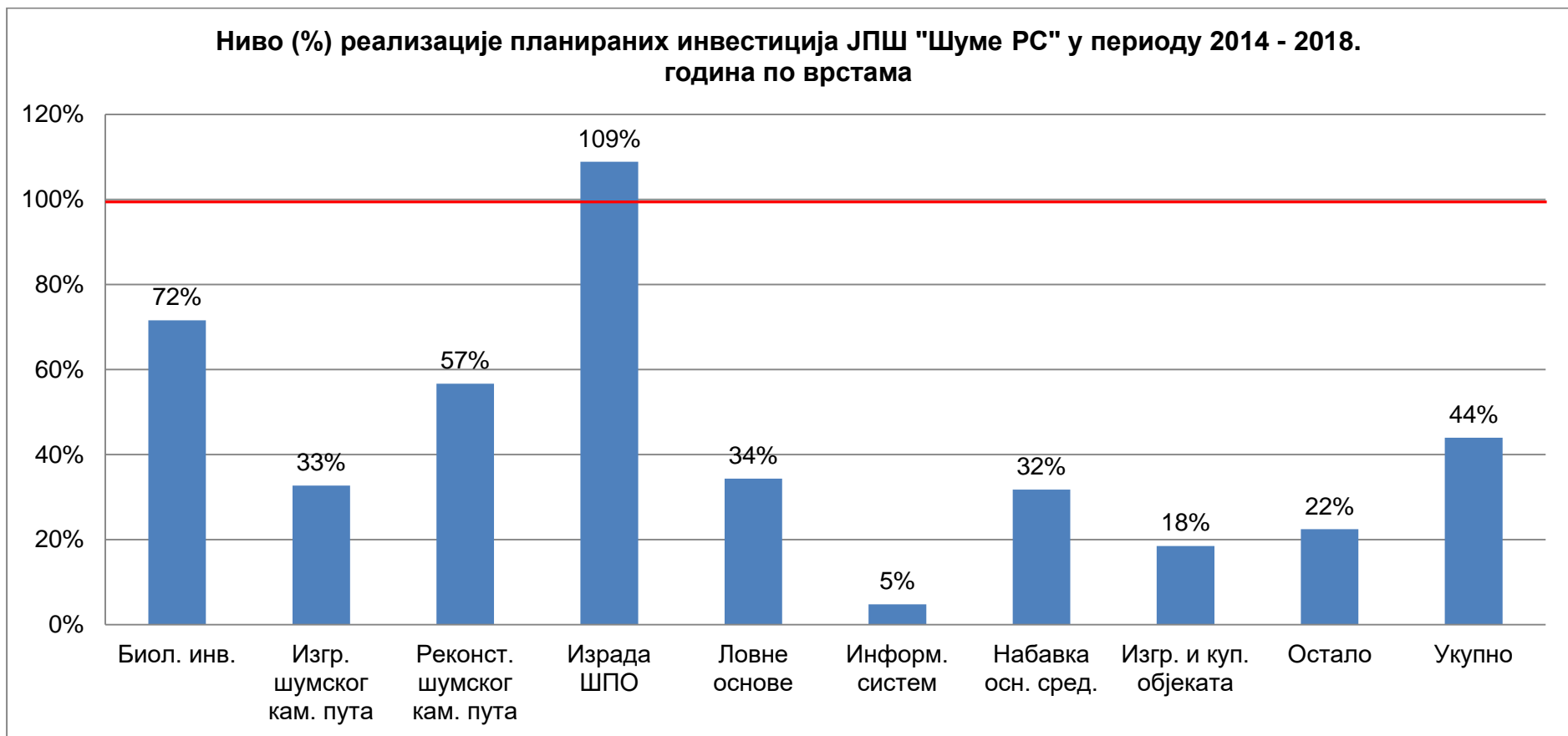
Износи у хиљадама КМ

Р. бр.	Врста инвестиције	2014		2015		2016		2017		2018	
		План	Извршење	План	Извршење	План	Извршење	План	Извршење	План	Извршење
1	Биолошке инвестиције	11.073	7.211	10.945	8.498	10.542	5.967	8.506	6.829	8.286	6.806
2	Изградња шумског камионског пута	4.535	2.020	5.115	1.902	6.083	2.127	4.601	1.121	6.037	1.444
3	Реконструкција шумског камионског пута	4.096	1.307	4.756	2.784	6.163	3.072	5.033	3.068	4.987	3.950
4	Израда ШПО	1.294	1.399	1.181	1.269	1.231	1.342	1.666	1.853	1.243	1.339
5	Ловне основе	0	11	9	0	25	0	15	0	20	13
6	Информациони систем	319	187	329	100	5.357	56	5.359	357	5.868	117
7	Набавка основних средстава	6.164	1.012	7.438	2.978	9.772	2.795	8.339	3.192	14.102	4.564
8	Изградња и куповина објеката	3.219	158	3.760	952	4.492	630	4.235	691	4.787	1.358
9	Остало	107	43	384	76	233	70	402	124	1.197	207
Укупно		30.807	13.346	33.917	18.559	43.899	16.059	38.156	17.235	46.526	19.798

Извори података:

Извјештаји о извршењу производно-финансијских планова ЈПШ „Шуме РС“ за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину

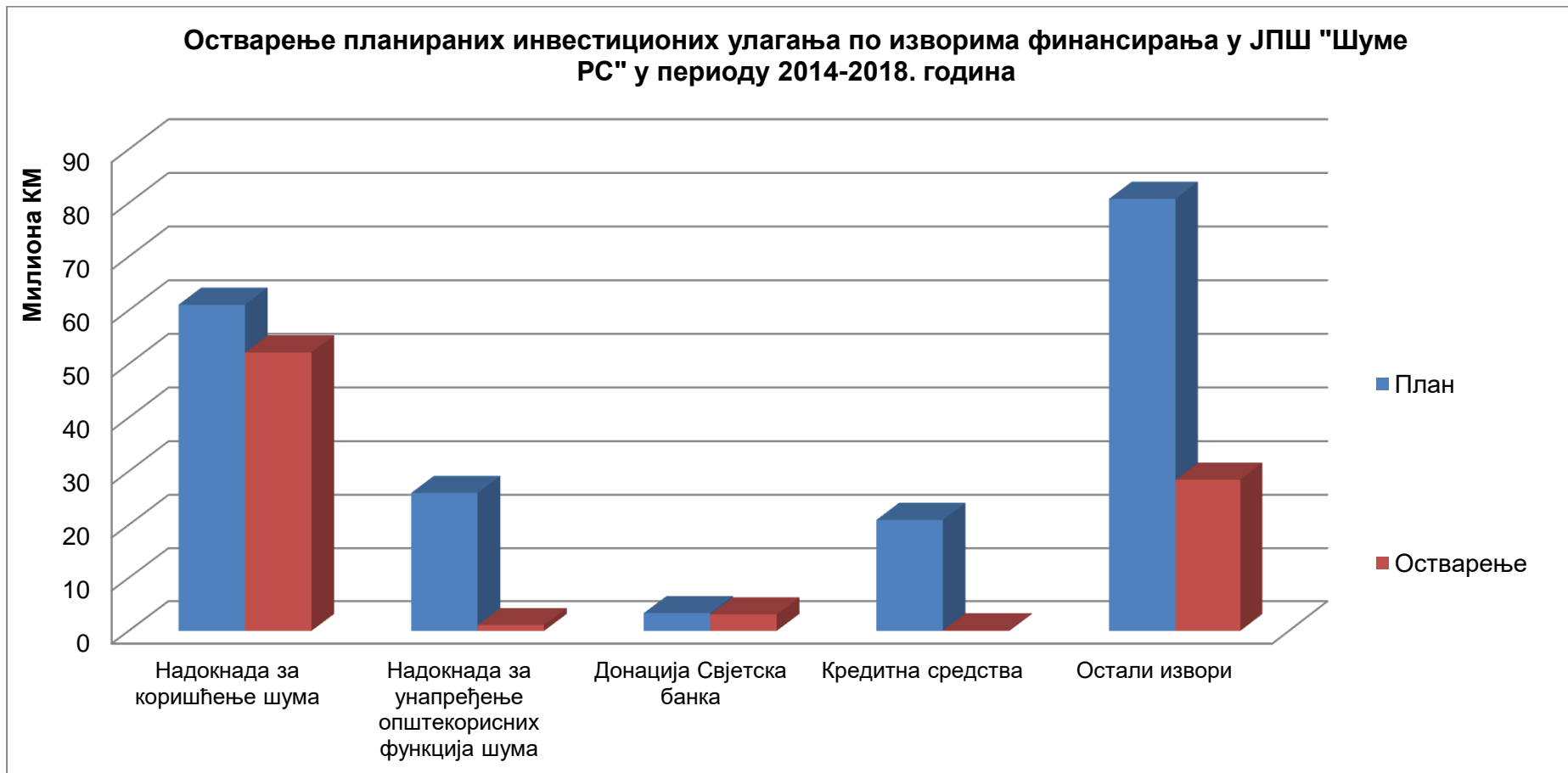
Б) Процентуално исказан ниво реализације укупно планираног обима инвестиција по врстама, у периоду 2014 - 2018. година



Извори података:

Извјештаји о извршењу производно-финансијских планова ЈПШ „Шуме РС“ за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину

Г) Планирани и остварени обим инвестиционих улагања по изворима финансирања, укупно у периоду 2014 - 2018. година

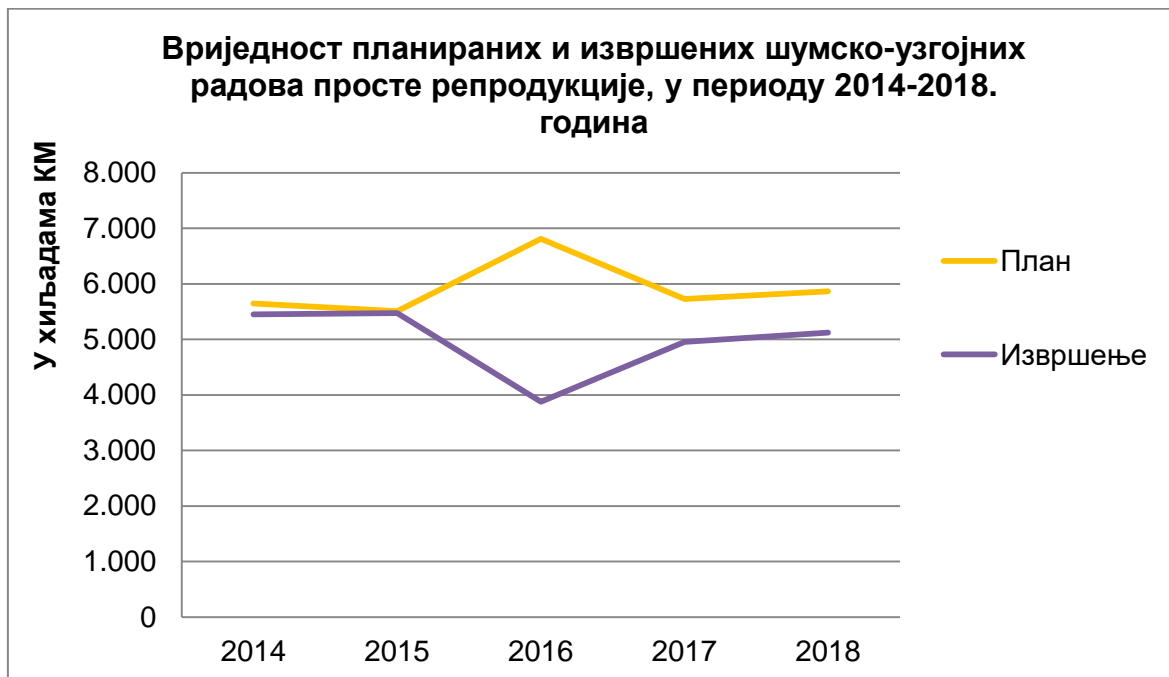


Извори података:

Извјештаји о извршењу производно-финансијских планова ЈПШ „Шуме РС“ за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину

Прилог број 3 – Подаци о планираним и извршеним шумско-узгојним радовима просте репродукције у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

Вриједносно исказана реализација планираних послова просте репродукције шума по годинама, у периоду 2014 - 2018. година



Реализација планираних послова просте репродукције шума у периоду 2014 - 2018. година по врстама, односно фазама рада

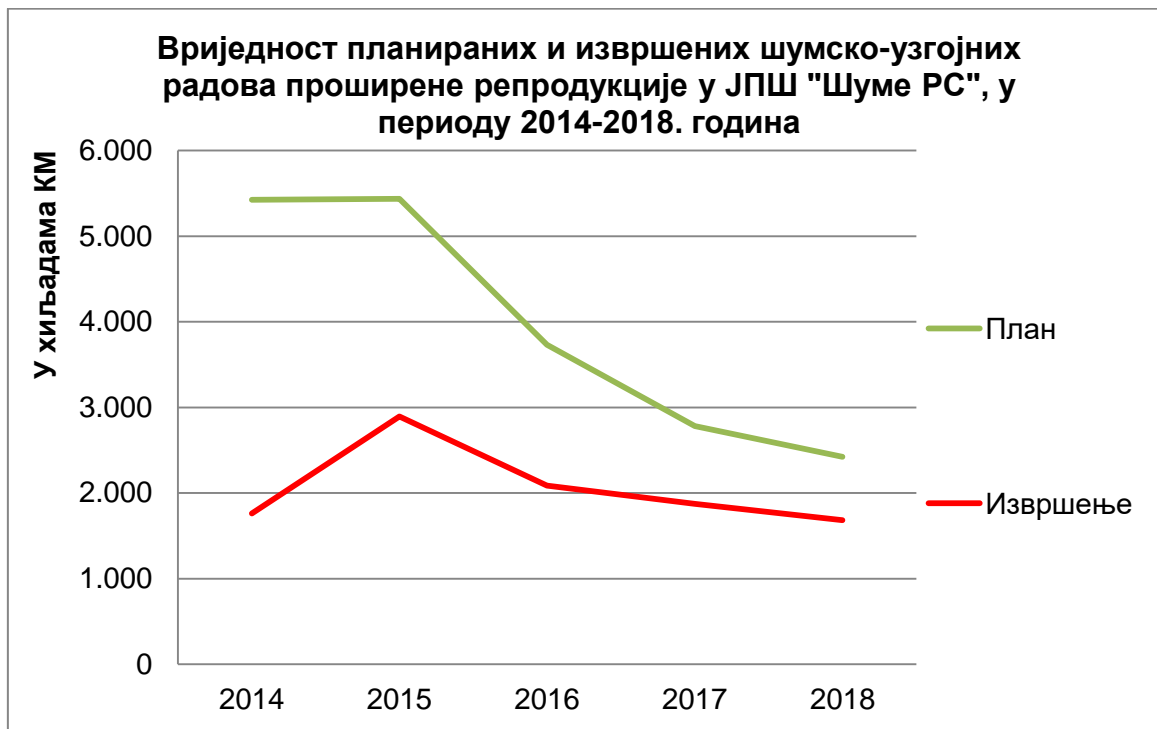
Р. бр.	Фаза рада	Јед. мјере	Период 2014-2018. година		% извршења плана
			План	Извршење	
1	Припрема земљишта за природно подмлађивање	ha	9.092	9.137	100
2	Пошумљавање садњом садница	ha	1.274	1.043	82
3	Пошумљавање сјетвом сјемена	ha	4	5	125
4	Попуњавање култура насталих садњом и сјетвом	ha	434	406	94
5	Прашење и окопавање	ha	456	469	103
6	Чишћење од корова и непожељних врста	ha	2.360	1.998	85
7	Прореди у културама	ha	5.662	4.086	72
8	Њега шумских састојина / природног подмлатка	ha	44.722	43.830	98
Количина садница (у хиљадама)		ком	4.003	3.306	83
Вриједност радова (у хиљадама)		КМ	29.560	24.880	84

Извори података:

Извјештаји о извршењу производно-финансијских планова ЈПШ „Шуме РС“ за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину

Прилог број 4 – Подаци о планираним и извршеним шумско-узгојним радовима проширене репродукције у ЈПШ „Шуме РС“ у периоду 2014 - 2018. година

Вриједносно исказана реализација планираних послова проширене репродукције шума по годинама у периоду 2014 - 2018. година



Реализација планираних послова проширене репродукције шума у периоду 2014 - 2018. година по врстама, односно фазама рада

Р. бр.	Фаза рада	Јед. мјере	Период 2014-2018. година		% неизвршења плана
			План	Извршење	
1	Пошумљавање садњом садница	ha	2.711	1.803	33
2	Попуњавање култура насталих садњом и сјетвом	ha	889	484	46
3	Прашење и окопавање	ha	256	140	45
4	Чишћење од корова и непожељних врста	ha	2.794	1.189	57
5	Прореди у културама	ha	1.181	510	57
6	Мелиорација изданаčkih шума-превођење у високе шуме	ha	12.422	8.847	29
Количина садница (у хиљадама)		ком	8.421	5.443	35
Вриједност радова (у хиљадама)		КМ	19.793	10.299	48

Извори података:

Извјештаји о извршењу производно-финансијских планова ЈПШ „Шуме РС“ за 2014, 2015, 2016, 2017. и 2018. годину

Прилог број 5 – Преглед евидентираних прихода у главној књизи трезора Републике, у периоду од 2014. до 2018. године, по основу средстава посебних намјена за шуме износи у КМ

Врста прихода	Опис врсте прихода	Збирни износи по годинама					Укупно по врсти прихода
		2014	2015	2016	2017	2018	
722433	Накнада за коришћење осталих шумских производа	125	171	470	562	857	2.185
722436	Надокнада за коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике Српске - проста репродукција	88	120	130	0	351	688
722437	Надокнада за обављање послова од општег интереса у шумама у приватној својини	3.811	6.315	11.729	129.575	4.446	155.875
722434	Средства за проширену репродукцију шума - надокнада за унапређење општекорисних функција шума	13.828.433	13.144.825	13.771.628	14.365.944	15.544.237	70.655.067
722438	Надокнаде за закуп земљишта, изузимање земљишта, искрчену шуму и средства од незаконито стечене користи из шуме	403.450	938.856	773.951	681.347	663.670	3.461.275
Укупно по годинама		14.235.907	14.090.288	14.557.908	15.177.427	16.213.560	74.275.091
Средства која по основу измјена ЗоШ из 2013. године нису више средства посебних намјена за шуме (ВП 722433, 722436 и 722437)*		4.023,66	6.606,60	12.328,43	130.136,38	5.653,68	158.748,75
Средства посебних намјена за шуме према важећим прописима (ВП 722434 и 722438)		14.231.883	14.083.682	14.545.579	15.047.291	16.207.907	74.116.342

*Министарство финансија још увијек није извршило усаглашавање Наредбе о уплаћивању одређених прихода буџета Републике, општина и градова и фондова са измјенама ЗоШ из 2013. године, ради омогућавања уплата обавеза из ранијег периода.

Извор података:

Министарство финансија - преглед евидентираних прихода у главној књизи трезора Републике у периоду од 2014. до 2018. године.

Прилог број 6 – Узајамни однос просте и проширене репродукције шума

Опис узајамног односа	Надокнада за коришћење шума и шумског земљишта у својини Републике - средства просте репродукција	Надокнада за унапређење општекорисних функција шума - проширена репродукција
Повезаност са средствима посебних намјена за шуме	До измјена ЗоШ 2013. г. средства просте репродукције биле дио средстава посебних намјена за шуме	Дио средстава посебних намјена за шуме и након измјена ЗоШ из 2013. г.
Веза са стратешким и програмским циљевима у шумарству	Након измјена ЗоШ не доводе се у директну везу са стратешким и програмским циљевима (чл. 87. ЗоШ), али та веза постоји	У директној вези са стратешким и програмским циљевима као дио средстава посебних намјена за шуме (чл. 87. ЗоШ)
Сличности у намјени	Чл. 89. став 4. ЗоШ: - пошумљавање, - попуњавање новоподигнутих шумских култура, - његу шумских култура и шумских састојина, - прве прореди шумских култура, - заштиту шума од биљних болести, штеточина и пожара, - изградњу, реконструкцију и одржавање шумских камионских путева	Чл. 95. ЗоШ: а) подизање нових шума, в) обављање шумскоузгојних радова у високим деградираним шумама, изданаичким шумама, голетима и кршу, г) провођење заштите шума у ванредним околностима, д) попуњавање, његу и прве прореди у културама подигнутим из средстава проширене репродукције шума, и) изградњу и одржавање инфраструктурних објеката у функцији газдовања шумама
Начин прикупљања и обвезници	Минимално 10% вриједности остварених средстава продајом ШДС-франко камионски пут, обвезник ЈПШ "Шуме РС" (чл. 89. став 1.) – прикупљање унутар система шумарства	Стопа у висини од 0,07% укупног прихода, обвезници сва правна лица у РС (чл. 91. ЗоШ) – прикупљање изван система шумарства
Обавезност реализације	Обавезност и по ЗоШ (чл.21.) и по шумскопривредним основама/Дугорочном програму	Обавезност по ЗоШ (чл.21.), различито дефинисано у различитим шумскопривредним основама/Дугорочном програму
Узајамна повезаност	Неутрошена средства за просту репродукцију користе се за проширену репродукцију шума (чл. 89. став 3. ЗоШ)	Финансирање послова у шумарству из средстава посебних намјена за шуме - проширена репродукција (чл. 95. ЗоШ)
Правилник о елементима и садржају шумско-привредних основа - дефинише послове просте и проширене репродукције само за шумскоузгојне радове		

Између средстава просте и проширене репродукције као извора финансирања се може повући јасна разлика-прикупљају се на потпуно различит начин од различитих пореских обвезника. Међутим, према постојећој регулативи, то није лако учинити када се ради намјенама тих средстава и самим пословима просте и проширене репродукције у шумарству.

Прилог број 7 – Проблеми у изради и садржају дугорочних планских докумената у шумарству

Шумскопривредним основама (у даљем тексту ШПО) се одређују основне смјернице и циљеви газдовања шумама, мјере за унапређивање шума, очување и јачање општекорисних функција шума и заштита шума, а ШПО садржи и анализу доташњег газдовања шумама, приказ стања шума, циљеве газдовања шумама, врсту и обим радова. За шуме једног шумскопривредног подручја у својини Републике доноси се један ШПО. Израда ШПО врши се по методици коју је донио Министар пољопривреде шумарства и водопривреде, а који именује и комисију која врши њихову рецензију. Сагласност на ШПО даје МПШВ. ШПО су упориште и за провођење инспекцијског надзора и налагање мјера. За шуме у својини Републике израђује их ЈПШ „Шуме РС“, односно Истраживачко-развојни и пројектни центар. Истраживачко-развојни и пројектни центар, полазећи од захтјева струке и у договору са руководством конкретног шумског газдинства, процјењује обим могућих извора средстава и одређује обим послова шумскоузгојних радова проширене репродукције, који се финансирају и из средстава посебних намјена за шуме. Те процјене су углавном субјективне природе, јер поуздани подаци не постоје, а тражи се баланс између потреба (које су велике), реалних могућности (неизвјесне и углавном мале), а да се опет остави значајан простор за рад уколико се почну већа средства посебних намјена за шуме додјелјивати ЈПШ „Шуме РС“. Представници МПШВ нису презентовали документацију која бу указивала да су комисије за рецензију или МПШВ давале значајне примједбе на ШПО у дијелу који се тиче средстава посебних намјена за шуме.

Ревизија је детаљније анализирао садржај шест ШПО⁶⁰ и Програм газдовања подручјем крша за период 2014 – 2023. година и уочила сљедеће:

- У свим плановима обавеза реализације послова просте репродукције је прецизно дефинисана и на исти начин: „Извршење плана шумскоузгојних радова по основу просте репродукције има обавезујући карактер“.
- Обавезност реализације послова проширене репродукције је нејасно дефинисана, и уз слободно тумачење (нејасних) одредби прописа. Реализација послова проширене репродукције је најчешће дефинисана: „Радови по основу проширене репродукције се извршавају по додијељеним средствима од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, а у случају изостанка средстава намијењених за проширену репродукцију, планирани радови се финансирају из неутрошених средстава просте репродукције“, док је у Програму газдовања подручјем крша наведено: „Радови по основу проширене репродукције се извршавају по додијељеним средствима од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Уколико изостане додјела средстава од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, радови по основу проширене репродукције нису обавезни.“

⁶⁰ Шумскопривредна основа за Рибничко шумскопривредно подручје - важност 01.01.2019.-31.12.2028, Шумскопривредна основа за Которварошко шумскопривредно подручје - важност 01.01.2019.-31.12.2028, Шумскопривредна основа за Козарачко шумскопривредно подручје - важност 01.01.2019.-31.12.2028, Шумскопривредна основа за Средњеврбаско шумскопривредно подручје - важност 01.01.2018.-31.12.2027, Шумскопривредна основа за Чемерничко шумскопривредно подручје - важност 01.01.2018– 31.12.2027. и Шумскопривредна основа за Ханпјесачко шумскопривредно подручје - важност 01.01.2018– 31.12.2027.

- Планирани износи средстава посебних намјена за шуме нису прецизно утврђени, већ су навођени као дио осталих прихода. У свим ШПО су кориштене исте реченице, само су наведени износи осталих прихода били различити: „Остале приходе тешко је прецизно утврдити али се очекују у износу од око * КМ. Реално је очекивати да ће се обезбиједити средства из проширене репродукције шума, док очекивана средства из других прихода зависе од више разних фактора.“ У Програму газдовања подручјем крша је наведено: „Остали приходи су планирани у износу од 2.470.000,00 КМ на годишњем нивоу, а њихово остварење зависи од расположивих средстава које одобрава ресорно министарство.“ Да планирани износи средстава посебних намјена за шуме у Плану утрошка средстава посебних намјена за шуме ЈПШ „Шуме РС“ за 2018. годину нису засновани на важећим ШПО може се видјети на пар примјера: У шумском газдинству „Чемерница“ Кнежево у ШПО за цјелокупан уређајни период 01.01.2018.- 31.12.2027. године, остали приходи (укључујући и средства посебних намјена за шуме) су планирани у износу 200.000 КМ, а у Плану утрошка за 2018. годину (дакле само за једну годину) средстава посебних намјена за шуме исказана су у износу 426.255 КМ; У шумском газдинству „Височник“ Хан Пијесак у ШПО за цјелокупан уређајни период 01.01.2018.- 31.12.2027. године, остали приходи (укључујући и средства посебних намјена за шуме) су планирани у износу 500.000 КМ, а у Плану утрошка за 2018. годину (дакле само за једну годину) средстава посебних намјена за шуме исказана су у износу 479.101 КМ.
- Како су планирани износи средстава посебних намјена за шуме непрецизно утврђени, са аспекта остварења и неизвјесни, извршене економско-финансијске анализе у ШПО не дају увјеравање да су планови у ШПО у дијелу који се финансира из средстава посебних намјена за шуме, заиста и реални, што је, према прописима, сврха такве анализе.
- ШПО садрже анализу и оцјену досадашњег газдовања шумама за подручје на које се односе, те оцјену газдовања у протеклом уређајном периоду. Будући да критеријуми за оцјену нису прецизирани, а да се дешава да планови из ШПО, нарочито када су у питању шумско-узгојни радови проширене репродукције, нису извршени у складу са ШПО, нејасно је како реално оцијенити реализацију ШПО у ранијем периоду и шта уопште значе такве оцјене (нпр „задовољавајуће стање“ и сл.).

*У зависности од посматране ШПО износи осталих прихода су се кретали од 200.000 до 800.000 КМ за цјелокупан уређајни период (десет година)

Прилог број 8 – Студија случаја планирања и додјела средстава посебних намјена Центру за газдовање кршом

У Центру за газдовање кршом (у даљем тексту ЦГК), за потребе финансирања од стране МПШВ, израђује се документ Програм за финансирање у оквиру проширене репродукције шума за сваку конкретну годину. У том документу наведени су трошкови плата и други трошкови за функционисање ЦГК (материјал, текуће одржавање стручне услуге, коришћење роба и услуга и сл.), те властити приходи и недостајући износ средстава за покриће наведених трошкова. ЦГК од МПШВ је потраживао управо тај недостајући износ средстава, а МПШВ је укључивало тај (или мањи) износ средстава у План утрошка средстава за шуме на који сагласност даје Влада РС. Током године МПШВ доноси неколико рјешења о додјели средстава ЦГК, чији збирни износ одговара износу утврђеном у Плану утрошка.

МПШВ и ЦГК упориште за овакво своје поступање налазе у одредбама⁶¹ ЗоШ и Правилника о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме којима је утврђено да се средства посебних намјена за шуме (у даљем тексту СПН) користе за финансирање израде и реализације Дугорочног програма газдовања подручјем крша и финансирање газдовања шумама и шумском земљиштем на подручју крша. Средства се, према наведеним прописима, резервишу по основу Плана Ресора за шумарство и ловство, а могу се додјелјивати и путем конкурса које објављује МПШВ.

Међутим, у Правилнику се такође јасно наводи да се финансирање газдовања шумама и шумским земљиштем на подручју крша врши у складу са Дугорочним програмом газдовања подручјем крша и планом газдовања за текућу годину⁶², а из доње табеле је јасно да се то не ради на такав начин.

Износи у КМ

Година	Фин.план ЦГК достављен МПШВ	План утрошка СПН - средства за ЦГК	Дуг.програм газдовања подр.крша - годишњи план средстава од МПШВ		Одобрено/додијељено ЦГК од стране МПШВ				Произв.-фин. план ЈПШ "Шуме РС" - дио за ЦГК	Извршење произв.-фин. плана ЈПШ "Шуме РС"- дио за ЦГК	План утрошка СПН у ЈПШ "Шуме РС" - дио за ЦГК*
	Недостајућа сред-захтјев	План ресора за шум. и лов. у МПШВ	Укупно	Пошумљавање	Укупно	Приоритети	Конкурси	Непл. мјере	Инв.улагања из СПН	Инв. улагања из СПН	
2014	697.814	698.000	2.470.000	782.750	697.814	697.814			609.447	0	1.734.062
2015	698.000	698.000	2.470.000	782.750	698.000	698.000			1.270.092	0	2.782.457
2016	698.000	698.000	2.470.000	782.750	698.000	698.000			316.736	0	1.386.785
2017	738.000	738.000	2.470.000	782.750	910.201	738.000	97.453	74.749	573.441	0	1.460.931
2018	850.000	738.000	2.470.000	782.750	854.437	738.000	21.437	95.000	352.639	118.890	451.810
Укупно	3.681.814	3.570.000	12.350.000	3.913.750	3.858.452	3.569.814	118.890	169.749	3.122.355	118.890	7.816.045

⁶¹ ЗоШ члан 95. став 1. и Правилник члан 7. ставови 2. и 3.

⁶² Правилник о начину прикупљања, критеријумима за расподјелу средстава и поступку коришћења средстава посебних намјена за шуме члан 7. став 7.

*У Плану утрошка средстава посебних намјена за шуме за 2018. годину, који је израдило ЈПШ „Шуме РС“, у дијелу плана који се односи на ЦГК није наведен износ за финансирање ЦГК, па је планирани износ значајно мањи у односу на претходне године (захтијевани износ за финансирање ЦГК је 850.000 КМ, па би укупно планирани износ СПН за 2018. годину за потребе ЦГК износио најмање 1.301.810 КМ).

ЦГК је, у Плановима утрошка средстава посебних намјена за шуме ЈПШ „Шуме РС“, углавном планирао мање износе средстава од оних који су наведени у Дугорочном програму за газдовање подручјем крша (у посматраном периоду укупно мање за око 1/3). МПШВ је углавном одобравало тражени износ недостајућих средстава за финансирање ЦГК према Програму за финансирање у оквиру проширене репродукције, али је некада одобрени износ био и мањи (у 2014. је тек измјенама Плана утрошка средстава за шуме одобрен укупан тражени износ, а у 2018. је одобрен и додијељен мањи износ од траженог). Међутим, износ средстава које је МПШВ додијелило ЦГК по свим основима је 3,5 пута мањи од износа предвиђеног у Дугорочном програму за газдовање подручјем крша (мањи чак и од износа планираног само за пошумљавање), а више него двоструко мањи него у годишњим плановима ЦГК. Генерално, износ додијељених СПН за финансирање инвестиција у ЦГК, у посматраном периоду, је био мали, а средства су углавном (93%) додијељена за његово функционисање.

Појединачна рјешења о додјели средстава ЦГК за његово функционисање, у МПШВ, су углавном доношена у другој половини године за текућу годину, при чему је наредно рјешење доношено када ЦГК достави МПШВ правдање утрошка средстава одобрених по претходном рјешењу. Додатни проблем за ЦГК представља и чињеница да су уплате од стране МПШВ, односно пребијања потраживања и обавеза путем мултилатералне компензације, вршена углавном мјесецима послје доношења рјешења о додјели средстава (нпр. за 1/4 средстава додијељених ЦГК по основу Плана Ресора за шумарство и ловство, протекло је више од пола године од доношења рјешења до плаћања). МПШВ је вршило контролу достављене документације и извјештаја ЦГК, а за непланиране мјере заштите шума из 2017. године и теренску контролу (радови извршени у складу са пројектом).

Прегледом већег броја записника о колаудацији, те посматрањем неколико локација на подручју ЦГК, ревизорски тим се увјерио да је пријем садница, по основу извршеног пошумљавања у ранијем периоду, углавном низак.

Извори података:
МПШВ, ЈПШ „Шуме РС“ и ЦГК