



Izveštaj revizije učinka
UPRAVLJANJE SREDSTVIMA POSEBNIH NAMJENA ZA ŠUME

Broj: RU002-18

Banja Luka, juli 2019. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	1
PREDGOVOR	2
REZIME.....	4
1. UVOD.....	6
1.1. Pozadina i motivi revizije	6
1.2. Revizijski problem	8
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije.....	8
1.3.1. Obim revizije i ograničenja	8
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	9
1.3.3. Metode prikupljanja i analize dokaza.....	10
1.3.4. Kriterijumi revizije	10
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja.....	11
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	12
2.1. Karakteristike predmeta revizije	12
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti	13
2.3. Pravni i administrativni okvir karakterističan za područje i predmet revizije	15
3. NALAZI.....	16
3.1. Strateški, planski i regulatorni okvir	16
3.1.1. Strateški i programski dokumenti, ciljevi i regulativa.....	16
3.1.2. Planiranje sredstava posebnih namjena za šume.....	18
3.2. Raspodjela i trošenje sredstava posebnih namjena za šume	24
3.2.1. Raspodjela i utrošak sredstava prema planu Resora za šumarstvo i lovstvo	25
3.2.2. Raspodjela i utrošak sredstava dodijeljenih korisnicima putem konkursa	27
3.2.3. Raspodjela i utrošak sredstava dodijeljenih korisnicima za neplanirane mjere zaštite šuma i lovstvo	31
3.3. Praćenje, izvještavanje i ocjena rezultata ostvarenih utroškom sredstva posebnih namjena za šume	32
3.3.1. Praćenje i kontrola utroška sredstava i evidencije	32
3.3.2. Izvještavanje o utrošku sredstava	34
3.3.3. Analiza i ocjena utroška, te predlaganje mjera za unapređenje	34
4. ZAKLJUČCI.....	36
5. PREPORUKE	38
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	40

UPRAVLJANJE SREDSTVIMA POSEBNIH NAMJENA ZA ŠUME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“.

Svrha revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li se sredstvima posebnih namjena za šume upravlja efikasno.

Provedena revizija je obuhvatila uloge, nadležnosti i odgovornosti, u oblasti upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume, Vlade Republike Srpske, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Ministarstva finansija Republike Srpske i Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“.

Ovom revizijom je obuhvaćen petogodišnji vremenski period od 2014. do 2018. godine.

Rezultati ispitivanja su prikazani u ovom Izvještaju. Isti su pokazali da nadležne institucije nisu ostvarile potreban i mogući nivo efikasnosti u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, je dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Ministarstvu finansija Republike Srpske i Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“.

Primjedbi na Nacrt izvještaja nije bilo.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, te Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume u Republici Srpskoj.

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima i Vladimir Kremenović, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
RS	Republika Srpska
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
VRI	Vrhovna revizijska institucija
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske
JPŠ „Šume RS“	Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“
ZoŠ	Zakon o šumama
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

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

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

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

Revizija učinka često obuhvata analizu uslova koje je neophodno obezbijediti kako bi se mogli poštovati principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ti uslovi mogu obuhvatati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se obezbjeđuje ispravno i pravovremeno obavljanje usluga.

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“.

Svrha revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li se sredstvima posebnih namjena za šume upravlja efikasno, odnosno da se utvrdi, da li se ta sredstva planiraju, raspodjeljuju i troše u skladu sa sveobuhvatnim, usaglašenim i jasnim strateškim i regulatornim opredjeljenjima i prioritetima, da li se trošenje tih sredstava kontinuirano prati, analizira i na osnovu toga izvještavaju nadležne institucije, te da li se predlažu i provode mjere za poboljšanja.

U skladu sa svrhom revizije, utvrđeno je osnovno revizijsko pitanje na koje je revizija tražila odgovor: Da li se sredstvima posebnih namjena za šume upravlja na efikasan način?

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije učinka dat je u nastavku.

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

- Ciljevi utvrđeni u Strategiji razvoja šumarstva RS uglavnom nisu mjerljivi i vremenski određeni, a upitno je u kojoj mjeri su realni i dostižni. Nejasani su i prioriteta, te obim i izvori sredstava potrebnih za njenu realizaciju. Akcioni plan za realizaciju Strategije nije donesen.
- Šumarski program RS, koji treba da se donese na osnovu Strategije razvoja šumarstva RS i koji predstavlja ključni dokument za planiranje, provođenje, praćenje i vrednovanje šumarske politike, nije izrađen.
- Regulativa relevantna za upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume je nejasna i nekonzistentna u pogledu obuhvata i namjena sredstava posebnih namjena za šume, uloga i odgovornosti institucija, odnosa proste i proširene reprodukcije i sl.
- Dugoročni planovi u šumarstvu se izrađuju u uslovima neodgovarajućih ili nepostojećih strateških i programskih dokumenta, nejasnoća regulative, neizvjesnosti u pogledu obima sredstava posebnih namjena za šume koji će se utrošiti u oblasti šumarstva i korisnika sredstava, što se odražava na njihov sadržaj i primjenu u praksi.
- Iznosi sredstava posebnih namjena za šume koji se planiraju u različitim godišnjim planskim dokumentima su neusaglašeni, a sam postupak planiranja u različitim institucijama nije koordinisan na adekvatan način. Plan utroška sredstava posebnih namjena za šume se izrađuje u skladu sa iznosom sredstava u Budžetu RS namijenjenim za subvencije nefinansijskim subjektima u oblasti šumarstva, a koji je manji od planiranih prihoda po osnovu naknada za šume u Budžetu RS. U proizvodno-finansijskom planu JPŠ „Šume RS“ za investicije se planira pribavljanje sredstava posebnih namjena za šume u iznosu većem od ukupnog iznosa koji je u Planu utroška sredstava za šume planiran za raspodjelu svim korisnicima sredstava.
- U posmatranom petogodišnjem periodu, od ukupno planiranih sredstava posebnih namjena za šume u iznosu od 7,9 miliona KM korisnicima je dodjeljeno 7,2 miliona KM.
- Raspodjela sredstava posebnih namjena za šume u oblasti šumarstva se vrši na neadekvatan način u uslovima nejasnih prioriteta i kriterijuma. Nisu obezbijeđeni kontinuitet i pravovremenost dodjele sredstava korisnicima, prije svega JPŠ „Šume RS“.
- MPŠV je naglasak stavilo na kontrolnu funkciju, ali nije na sveobuhvatan i organizovan način pratilo utrošak sredstva posebnih namjena za šume, analiziralo i ocjenjivalo ostvarene rezultate, a izostale su i mjere za unapređenje upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci navedeni u nastavku. Osnovni zaključak ove revizije je da nadležne institucije nisu ostvarile potreban i mogući nivo efikasnosti u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume. U skladu sa osnovnim zaključkom, utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Strateški i regulatorni okvir je nekompletan, međusobno neusaglašen i ima niz manjkavosti, tako da ne predstavlja odgovarajuću osnovu za efikasno upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume.
- Planiranje u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume se vrši bez adekvatno utvrđene osnove i koordinacije od strane nadležnih institucija.
- Raspodjela sredstava posebnih namjena za šume korisnicima se vrši bez utvrđenih prioriteta, naročito dugoročnog karaktera, te jasnih principa i kriterijuma za dodjelu sredstava korisnicima.
- Praćenje, nadzor i izvještavanje u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume se ne provode na organizovan i sistematičan način, niti su orijentisani na učinak.
- Raspodjela i utrošak sredstava posebnih namjena za šume nisu analizirani, niti su predlagane konkretne mjere kojima bi se unaprijedili rezultati ostvareni njihovim utroškom.

Na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima kreirane su preporuke revizije. U skladu sa nadležnostima, ulogama i odgovornostima u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume, revizija daje sljedeće preporuke Vladi RS, MPŠV i JPŠ „Šume RS“ o promjenama koje je neophodno preduzeti u cilju unapređenja upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume:

- Preporučuje se Vladi RS i MPŠV da izvrše sveobuhvatno preispitivanje postojećeg strateškog i regulatornog okvira, te na osnovu toga predlože rješenja koja bi bila u funkciji efikasnijeg upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume.
- Potrebno je da Vlada RS i MPŠV kreiraju potrebna programska dokumenta kao osnovu za planiranje sredstava posebnih namjena za šume i obezbijede koordinaciju u postupku njihovog planiranja u različitim institucijama i različitim planskim aktima.
- Polazeći od utvrđenih strateških i programskih opredjeljenja, potrebno je da Vlada RS i MPŠV definišu prioritete, te način i kriterijume raspodjele sredstava posebnih namjena za šume, koji će obezbijediti njihovo pravovremeno trošenje, tamo gdje je prioritetno i gdje će se ostvarivati najveća vrijednost za uloženi novac.
- Preporučuje se Vladi RS i MPŠV da uspostave organizovan i sveobuhvatan način kontrole, praćenja, evaluacije i izvještavanja o utrošku sredstava posebnih namjena za šume, a u cilju donošenja adekvatnih i pravovremenih upravljačkih odluka.
- Preporučuje se Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“, da u skladu sa utvrđenim obavezama i odgovornostima, proaktivno i konstruktivno učestvuje u budućim aktivnostima Vlade RS i MPŠV, te uspostavi jasne interne procedure i odgovornosti u planiranju i realizaciji sredstava posebnih namjena za šume.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Šuma je složena zajednica ili biogeocenoza (ekosistem) šumskog drveća i šumskog zemljišta koje utiče jedno na drugo, kao i na sredinu u kojoj se nalaze.³ Kao prirodni dobro, šume sa svojim ekonomskim, ekološkim i socijalnim funkcijama imaju veliki značaj za privredu, kao i društvo u cjelini.

Šume predstavljaju veoma značajan resurs kojim raspolaže RS. Ukupna površina šuma i šumskog zemljišta⁴ iznosi 1.282.412 hektara, ili 51,7% od ukupne površine RS, od čega je 77% u svojini Republike. Šumarstvo i prerada drveta predstavljaju strateške privredne grane RS⁵, sa značajnim udjelom u bruto domaćem proizvodu. U poslovnim subjektima iz oblasti šumarstva zaposleno je oko 6000 radnika, a u povezanim sektorima, poput prerade drveta i proizvodnje namještaja, znatno više.⁶

Ekonomske politike i programi ekonomskih reformi RS, doneseni u periodu od 2014. do 2018. godine, u manjoj ili većoj mjeri naglašavaju potrebu i značaj unapređenja šumarstva i JPŠ „Šume RS“, što se, prvenstveno, treba postići kroz realizaciju Strategije razvoja šumarstva i Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“. Naglasak se stavlja na potrebu boljeg otvaranja šuma odnosno izgradnju šumskih puteva, uvođenje novog informacionog sistema u šumarstvu, bolje povezivanje šumarstva sa drvoprerađivačima, organizaciju, praćenje i kontrolu rada JPŠ „Šume RS“ i sl.

Značaj šuma je naglašen i u samom ZoŠ⁷ u kome se navodi da su šume i šumsko zemljište prirodna dobra od opšteg interesa i uživaju posebnu brigu i zaštitu RS. Takođe, ukupna površina šuma u svojini Republike ne može se smanjivati, niti se šume i šumsko zemljište u svojini Republike mogu otuđivati, osim u slučajevima propisanim navedenim Zakonom. Upravljanje i gazdovanje šumama u svojini Republike je djelatnost od opšteg interesa.

Donošenjem Strategije razvoja šumarstva i propisa u oblasti šumarstva Narodna skupština RS je jasno iskazala važnost šumarstva i obavezu da se šumama upravlja u skladu sa principima i kriterijumima održivog gazdovanja. Šumarstvo je važan faktor razvoja RS, a šume, pored privrednih efekata, svojim ekološkim i socijalnim funkcijama obezbjeđuju značajne koristi i za cjelokupno društvo. Stoga je u cilju podsticanja razvoja šumarstva, naročito njegovih neprofitabilnih segmenata, u ZoŠ utvrđena obaveza pravnih lica u RS da plaćaju nadoknadu za opštekorisne funkcije šuma.

Javnost i mediji⁸ se često bave različitim aspektima problema u šumarstvu i u vezi sa šumarstvom, poput lošeg upravljanja i gazdovanja šumama i nepravilnostima u javnom preduzeću. Problemima u šumarstvu se bavila i Vlada RS i u kontekstu njihovog rješavanja donosila je različite dokumente, poput Mjera za redefinisane organizaciono-

³ ZoŠ, Službeni glasnik RS broj 75/08 i 60/13

⁴ Strategija razvoja šumarstva Republike Srpske 2011 – 2021. godina

⁵ Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“, Banja Luka, jun 2015. godine

⁶ Statistički bilten 2019, Plate, zaposlenost i nezaposlenost, Republički zavod za statistiku

⁷ ZoŠ, Službeni glasnik RS broj 75/08 i 60/13

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 i sl.

ekonomske i kadrovske pozicije Javnog preduzeća šumarstva "Šume Republike Srpske". U stručnim člancima i analizama⁹ se ukazuje da se planirani etat u šumama u državnom vlasništvu ostvaruje u visokim šumama na račun mnogo manjeg ostvarenja u izdanačkim šumama, te da u ostvarenom etatu znatno više učestvuju vrijednije vrste drveća, usljed čega se dešava smanjenje drvne zalihe po jedinici površine, smanjenje kvaliteta i prsnog prečnika zalihe i ozbiljno smanjenje produkcionih mogućnosti visokih šuma.

Na osnovu nadoknada utvrđenih ZoŠ godišnje se prikupi oko 43 miliona KM (po obimu su najznačajnije nadoknada za razvoj nerazvijenih dijelova opštine sa koje potiču prodati sortimenti – oko 16 miliona KM, sredstva posebnih namjena za šume – oko 15 miliona KM i nadoknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, tj. sredstva proste reprodukcije - oko 12 miliona KM) koje uglavnom treba utrošiti u oblasti šumarstva. Kao korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, JPŠ „Šume RS“ je najznačajniji obveznik plaćanja, ali i korisnik ovih nadoknada. Otuda investicije u JPŠ „Šume RS“ adekvatno reprezentuju ukupna ulaganja u šumarstvo. Podaci iz godišnjih izvještaja o izvršenju proizvodno-finansijskog plana JPŠ „Šume RS“ pokazuju da se ni polovina planiranih investicija u ovom javnom preduzeću ne realizuje¹⁰.

Godišnji izvještaji o izvršenju proizvodno-finansijskog plana JPŠ „Šume RS“ pokazuju, takođe, da se ni planirane biološke investicije po osnovu proste reprodukcije šuma¹¹ ne realizuju u cjelosti (ukupno 84% u periodu 2014-2018. godina), uz neujednačenosti po vrstama poslova¹². Situacija je značajno nepovoljnija kada su u pitanju biološke investicije po osnovu proširene reprodukcije šuma¹³, jer se i pored značajnog smanjenja vrijednosti planiranih investicija, u posmatranom periodu, realizuje tek oko polovine planiranog obima.

„Radi ostvarivanja dugoročnih ciljeva zasnovanih na principima održivog gazdovanja šumama utvrđenim u Šumarskom programu Republike Srpske, Strategiji razvoja šumarstva i planovima gazdovanja šumama (Osnovi) predviđaju se finansijska sredstva za zaštitu šuma, politiku i planiranje, upravljanje i gazdovanje šumama, objedinjavanje katastra šuma i unapređivanje šuma, kao sredstva posebnih namjena za šume.“¹⁴ Sredstvima posebnih namjena za šuma upravlja MPŠV. U ZoŠ je propisan namjenski utrošak ovih sredstava u oblasti šumarstva. Vrijednosno najznačajniji izvor sredstava posebnih namjena za šume¹⁵, kojih se na godišnjem nivou prikupi oko 15 miliona KM, je nadoknada za unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma, odnosno sredstva proširene reprodukcije šuma.

Strategijom razvoja šumarstva se, sa jedne strane, ukazuje na nedovoljna ulaganja u socijalne funkcije šuma, nedovoljan nivo pošumljavanja, male investicije u šumsku

⁹ Stanje šuma u Republici Srpskoj sa prijedlogom mjera, Udruženje privatnih šumovlasnika „Naša šuma“, Banja Luka, juli 2010. godine

¹⁰ Prilog broj 2 - Podaci o obimu planiranih i realizovanih investicija u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

¹¹ Prilog broj 3 - Podaci o planiranim i izvršenim šumsko-uzgojnim radovima proste reprodukcije u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

¹² Inspekcija za šumarstvo i lovstvo, pa i MPŠV, su iskazivali rezervu prema stvarnoj realizaciji i načinu iskazivanja pojedinih vrsta radova (priprema zemljišta za prirodno podmlađivanje i njega prirodnog podmlatka), a koje se prema izvještajima realizuju u punom planiranom obimu.

¹³ Prilog broj 4 – Podaci o planiranim i izvršenim šumsko-uzgojnim radovima proširene reprodukcije u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

¹⁴ ZoŠ, Službeni glasnik RS broj 75/08 i 60/13

¹⁵ Prilog broj 5 – Pregled evidentiranih prihoda u glavnoj knjizi trezora Republike, u periodu od 2014. do 2018. godine, po osnovu sredstava posebnih namjena za šume

infrastrukturu i sl, dok se sa druge strane ukazuje na nekorišćenje sredstava za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma.

1.2. Revizijski problem

Revizijski problem kojim se bavila ova revizija učinka jeste efikasnost upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume.

Svrha revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li se sredstvima posebnih namjena za šume upravlja efikasno, odnosno da se utvrdi, da li se ta sredstva planiraju, raspodjeljuju i troše u skladu sa sveobuhvatnim, usaglašenim i jasnim strateškim i regulatornim opredjeljenjima i prioritetima, da li se trošenje tih sredstava kontinuirano prati, analizira i na osnovu toga izvještavaju nadležne institucije, te da li se predlažu i provode mjere za poboljšanja.

Pristup reviziji je dominantno sistemski sa elementima problemskog. Sistemski pristup se zasniva na pretpostavci da je upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume segment (podsystem) upravljanja finansiranjem šumarstva. Orijentacija na problemski pristup podrazumijeva da su tokom provođenja revizije ispitivani uzroci nedovoljne efikasnosti u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume.

Ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

Da li se sredstvima posebnih namjena za šume upravlja na efikasan način?

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija je ispitivanja usmjerila na sljedeća tri potpitanja:

1. Da li postojeći strateški, planski i regulatorni okvir pruža dobru osnovu za efikasnu raspodjelu i trošenje sredstva posebnih namjena za šume?
2. Da li se sredstva posebnih namjena za šume raspodjeljuju i troše na osnovu usaglašenih i jasnih strateških i regulatornih opredjeljenja i prioriteta?
3. Da li se praćenje, izvještavanje i analiza utroška sredstava posebnih namjena za šume vrše na način koji obezbjeđuje dovoljnu i pouzdanu osnovu za donošenje upravljačkih odluka?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su obim i ograničenja revizije, izvori iz kojih su prikupljeni podaci i informacije, metode prikupljanja i analize podataka i informacija i kriterijumi revizije za ocjenjivanje.

1.3.1. Obim revizije i ograničenja

U ovoj reviziji učinka ispitivana je efikasnost upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume i u tom kontekstu uloga, nadležnosti i odgovornosti Vlade RS, ministarstava i JPŠ „Šume RS“. Navedene institucije, prema relevantnim propisima, imaju izražene uloge u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume.

Najobimnija ispitivanja su vršena u MPŠV, koje prema propisima i ima ključnu ulogu u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume, a u ovoj institucije je ujedno prikupljeno najviše podataka i informacija i pribavljena većina potrebne dokumentacije.

Detaljnija ispitivanja u vezi sa planiranjem i utroškom sredstava, te terenska posmatranja, vršena su u JPŠ „Šume RS“ i pojedinim njegovim organizacionim dijelovima.

Dodatna ispitivanja u vezi sa procesom budžetiranja u kontekstu sredstava posebnih namjena za šume, te načinom i pravovremenosti izvršenih plaćanja korisnicima sredstava provedena su u Ministarstvu finansija.

Određene stavove i mišljenja subjekata i dokumentaciju u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume, revizija je pribavila i u Republičkoj upravi za inspekcijske poslove, Savjetu za šumarstvo i Šumarskom fakultetu Banja Luka.

Raspodjelom i utroškom prikupljenih sredstava posebnih namjena za šume, revizija se bavila u onom dijelu u kom su raspodjeljena i trošena u oblasti šumarstva.

Revizija je obuhvatila period od 5 godina i to: 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu. U posmatranom periodu zakonodavni okvir se suštinski nije mijenjao, čime je isključen rizik značajnijeg uticaja izmjene propisa na efikasnost upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume. Ovako utvrđen vremenski period ispitivanja omogućava realno i pouzdano sagledavanje revizijskog problema i omogućava pribavljanje revizijskih dokaza radi davanja odgovora na postavljena revizijska pitanja.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

U cilju davanja odgovarajućih odgovora na postavljena revizijska pitanja, potrebni podaci, informacije i dokumentacija su dominantno prikupljena u sljedećim institucijama obuhvaćenih ovom revizijom:

- MPŠV;
- Ministarstvo finansija i
- JPŠ „Šume RS“ i pojedini njegovi organizacioni dijelovi.

Određeni podaci, informacije i dokumentacija su prikupljeni i iz drugih izvora kao što su:

- Savjet za šumarstvo;
- Republička uprava za inspekcijske poslove;
- Korisnici i potencijalni korisnici sredstava posebnih namjena za šume,
- Zvanične internet stranice domaćih i međunarodnih institucija koje su se bavile problematikom iz oblasti šumarstva.

U ovim institucijama, izvori podataka i informacija su bili:

- zakonski i podzakonski propisi;
- strateška dokumenta, planovi i programi;
- budžeti, izvještaji o izvršenju budžeta i drugi finansijski izvještaji;
- planovi utroška sredstava posebnih namjena za šume;
- planovi rada i izvještaji o radu institucija;
- konkursi za dodjelu sredstava posebnih namjena za šume i prateća dokumentacija;
- rješenja o dodjeli sredstava posebnih namjena za šume sa pratećom dokumentacijom;
- izvještaji i informacije u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume;
- studije, publikacije, izvještaji i informacije vladinih, nevladinih, međunarodnih i drugih organizacija, a koje su se bavile ovom i sličnom tematikom;
- stručna literatura i naučni radovi.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize dokaza

Potrebne podatke i informacije revizija je prikupila primjenom sljedećih metoda:

- inspekcijom - pregledom dokumentacije;
- intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom i drugih institucija iz kojih su prikupljeni podaci;
- proučavanjem zakonskih i podzakonskih propisa;
- proučavanjem iskustava i praksi drugih država;
- proučavanjem studija, publikacija;
- proučavanjem i analizom strateških dokumenata, planova i programa;
- analizom budžeta, izvještaja o izvršenju budžeta i drugih finansijskih izvještaja;
- uvidom u evidencije, izvještaje i informacije u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume;
- posmatranjem stanja na terenu.

Analiza i vrednovanje prikupljenih revizijskih dokaza izvršena je primjenom sljedećih metoda:

- metode statističke analize;
- metode indukcije i dedukcije;
- metode analize i sinteze;
- komparativne metode;
- mapiranje procesa, postupaka i procedura;
- kvalitativne analize intervjua, procesa, dokumentacije, podataka i informacija;
- metode analize studije slučaja.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema i formulisani su u skladu sa konkretnim revizijskim pitanjima. Osnovni kriterijumi su kvalitativne prirode i zasnovani su na strateškim opredjeljenjima i regulativi, te dobrim upravljačkim pristupima i praksama.

Kriterijumi, primjenjeni tokom provođenja glavne studije, su:

- Postojanje, kompletost i jasnoća strateških opredjeljenja i pratećih provedbenih dokumenata;
- Opredjeljenja iskazana u strateškim i razvojno-planskim dokumentima;
- Zakoni i podzakonska akta, te njihova jasnoća, usaglašenost i primjena;
- Postojanje, međusobna i usaglašenost sa strateškim dokumentima, te dosljedno provođenje dugoročnih i kratkoročnih planova relevantnih za raspodjelu i trošenje sredstava posebnih namjena za šume;
- Postojanje i primjena jasnih procedura, prioriteta i kriterijuma raspodjele sredstava posebnih namjena za šume;
- Postojanje i primjena jasnih i na učinak orijentisanih procedura za praćenje, izvještavanje i nadzor nad utroškom sredstava;
- Postojanje i sadržaj izvršenih analiza i na njima zasnovanih prijedloga mjera za unapređenje stanja;
- Dobri upravljački pristupi i prakse.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži pet uzajamno povezanih poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1. Uvod – osnovni razlozi i motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume. U ovom poglavlju predstavljeni su dizajn i metodološki okvir revizije učinka (revizijski problem, revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, kriterijumi revizije, izvori, metode prikupljanja, analize i vrednovanja revizijskih dokaza).

2. Opis predmeta revizije – karakteristike predmeta revizije, regulativa karakteristična za oblast šumarstva, prije svega u segmentu raspodjele i utroška sredstava posebnih namjena za šume, te relevantne uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u RS u kontekstu ispitivanog revizijskog problema.

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

4. Zaključci – zaključci koji su zasnovani na nalazima revizije.

5. Preporuke – date su preporuke čijom implementacijom bi trebalo da se obezbijedi efikasnije upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume u RS.

Izvještaj sadrži i priloge koji omogućavaju bolje razumijevanje predmeta revizije, te nalaza, zaključaka i preporuka revizije učinka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Kao dio ukupnih sredstava koje se prikupe po osnovu ZoŠ, sredstva posebnih namjena za šume obuhvataju¹⁶: nadoknadu za unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma; nadoknadu za zakup šumskog zemljišta u svojini Republike i nadoknade za izuzimanje zemljišta iz šumske proizvodnje; sredstava ostvarena oduzimanjem i prodajom nezakonito stečene koristi iz šume i predmeta kojima je nezakonita radnja učinjena; naplaćenih sredstava za iskrčenu šumu u postupku promjene namjene šuma i šumskog zemljišta. Navedena sredstva su razvrstana u dvije vrste javnih prihoda i predstavljaju prihod Republike¹⁷. Pored navedenih, u ZoŠ kao sredstva posebnih namjena utvrđena su i sredstva iz budžeta RS i ostalih izvora u skladu sa zakonom.

Uvažavajući značaj i specifičnosti šumarstva, ZoŠ apostrofira potrebu sistemskog pristupa politikama i planiranju u šumarstvu propisujući obavezu donošenja brojnih strateških i planskih dokumenata i obavezu njihove hijerarhijske i sadržajne usaglašenosti. Najvažniji od njih su: Strategija razvoja šumarstva, Šumarski program RS, šumskoprivredne osnove, dugoročni program gazdovanja područjem krša i izvođački projekti gazdovanja šumama.

Sredstva posebnih namjena za šume su, prema propisima, finansijska osnova za realizaciju dugoročnih ciljeva zasnovanih na principima održivog gazdovanja šumama utvrđenih u strateškim dokumentima, te programima i planovima gazdovanja šumama. Ovim sredstvima upravlja MPŠV.

Navedena sredstva se u budžetu RS, utvrđuju na poziciji rashoda „Subvencije nefinansijskim subjektima u oblasti šumarstva“ budžetskog korisnika MPŠV. Prema Zakonu o izvršenju budžeta, korišćenje budžetskih sredstava za subvencije i grantove može se vršiti po dobijanju saglasnosti Vlade RS na plan utroška tih sredstava.

U ZoŠ i podzakonskim aktima je utvrđen namjenski karakter sredstava posebnih namjena za šume, odnosno obaveza korišćenja u oblasti šumarstva. U zavisnosti od vrste nadoknade, odnosno prihoda, utvrđene su i namjene koje se mogu finansirati iz ovih sredstava i način raspodjele sredstava.

Od ukupno planiranih budžetskih sredstava po osnovu nadoknade za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma, MPŠV u skladu sa Planom rada Resora šumarstva i lovstva za tekuću godinu, rezerviše sredstva za izradu strateških dokumenata i realizaciju planiranih aktivnosti, odnosno finansiranje, izradu i realizaciju:

- ✓ Šumarskog programa Republike Srpske,
- ✓ Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske,
- ✓ Dugoročnog programa gazdovanja područjem krša,
- ✓ finansiranje gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša,
- ✓ obavljanje aktivnosti Savjeta za šumarstvo,
- ✓ uspostavljanje i održavanje informacionog sistema u šumarstvu,
- ✓ uspostavljanje i održavanje katastra šuma i šumskog zemljišta,
- ✓ finansiranje utvrđivanja granica šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike,
- ✓ izradu i provođenje inventure šuma na velikim površinama i
- ✓ podršku zaštićenim područjima kroz unapređivanje i razvoj socijalnih funkcija šuma i realizaciju projekata unapređivanja šuma u svim oblicima svojine šuma i šumskog zemljišta.

MPŠV utvrđuje prioritete za dodjelu sredstava za radove i aktivnosti u okviru namjenskih sredstava proširene reprodukcije šuma za:

¹⁶ ZoŠ, član 88.

¹⁷ Naredba o uplaćivanju određenih prihoda budžeta Republike, opština i gradova i fondova

- ✓ unapređivanje proizvodnje šumskog reproduktivnog materijala,
- ✓ obavljanje šumskouzgojnih radova u visokim degradiranim šumama, izdanačkim šumama, goletima i kršu,
- ✓ provođenje zaštite šuma u vanrednim okolnostima,
- ✓ popunjavanje, njegu i prve prorede u kulturama podignutim iz sredstava proširene reprodukcije šuma,
- ✓ izdvajanje novih i unapređivanje stanja postojećih sjemenskih objekata,
- ✓ očuvanje, unapređivanje i usmjereno korišćenje biodiverziteta šumskih ekosistema,
- ✓ izdvajanje, konzervaciju i očuvanje zaštićenih područja,
- ✓ naučnoistraživački rad i obrazovanje u oblasti šumarstva,
- ✓ izgradnju i održavanje infrastrukturnih objekata u funkciji gazdovanja šumama,
- ✓ finansiranje gazdovanje šumama i šumskim zemljištem na području krša,
- ✓ uspostavljanje, održavanje i unapređivanje sistema stručno-savjetodavne podrške vlasnicima privatnih šuma,
- ✓ podršku udruživanju vlasnika privatnih šuma,
- ✓ unapređivanje i razvoj socijalnih funkcija šuma i
- ✓ druge namjene za unapređivanje šuma.

U skladu sa utvrđenim prioritetima, MPŠV raspisuje konkurs za dodjelu sredstava posebnih namjena za šume u skladu sa planom korišćenja sredstava za šume.

Namjenska sredstava za nadoknadu za zakup šumskog zemljišta u svojini Republike i nadoknade za izuzimanje zemljišta iz šumske proizvodnje, iskrčenu šumu i sredstva od nezakonito stečene koristi iz šume koriste se za kupovinu zemljišta i podizanje novih šuma u svojini Republike.

Od ukupno planiranih sredstava posebnih namjena za šume, 5% se rezerviše za neplanirane mjere zaštite, a 2% za razvoj lovstva u Republici. Sredstva rezervisana za neplanirane mjere zaštite troše se za saniranje posljedica prirodnih katastrofa širih razmjera, kao što su veliki šumski požari, masovne vjetroizvale, snjegolomi i ledolomi, gradacije insekata i slično. Sredstva predviđena za lovstvo koriste se za razvoj i unapređivanje lovstva, kao i za očuvanje i poboljšavanje kvaliteta lovnih resursa i naknadu štete od divljači koja se isplaćuju iz budžeta Republike.

Postupci dodjele sredstava posebnih namjena za šume korisnicima su, takođe, utvrđeni u propisima, kao i obaveza izvještavanja, postupci kontrole i nadzora nad utroškom sredstava, vođenje evidencija itd.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Ključne uloge i nadležnosti u oblasti upravljanja sredstvima posebnih namjena, prije svega na bazi propisa iz oblasti šumarstva, su raspodjeljene između Vlade RS i MPŠV, te manjim dijelom drugih institucija javnog sektora poput JPŠ „Šume RS“ i Republičke uprave za inspekcijske poslove. Određene uloge i odgovornosti, bitne za predmet ispitivanja, utvrđene su u propisima koji se odnose na budžetski sistem i izvršenje budžeta, uloge i nadležnosti republičke uprave, organizaciju i funkcionisanje javnih preduzeća i sl.

Narodna skupština RS, kao organ zakonodavne vlasti, usvaja zakone u oblasti šumarstva, donosi Strategiju razvoja šumarstva, Šumarski program i budžet RS.

Najznačajnije uloge u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume imaju Vlada RS i MPŠV. Nadležnosti Vlade RS za temu koja je bila predmet ispitivanja revizije su sljedeće:

- ✓ Predlaže budžet RS, Strategiju razvoja šumarstva i Šumarski program RS;
- ✓ Kontroliše ostvarivanje opšteg interesa u šumama u svojini Republike kroz djelatnost MPŠV i realizaciju zaključenog ugovora sa JPŠ „Šume RS“;

- ✓ Obavlja poslove u funkciji Skupštine JPŠ „Šume RS“;
- ✓ Daje saglasnost na godišnji plan utroška sredstava za šume;
- ✓ Na prijedlog MPŠV propisuje način obračuna, postupak i rokove obračunavanja i plaćanja, način usmjeravanja uplaćenih nadoknada i sredstava na račun posebnih namjena za šume.

MPŠV, kao resorno nadležno ministarstvo za ovu oblast ima sljedeće zadatke i obaveze:

- ✓ Upravlja šumama i šumskim zemljištem u svojini Republike;
- ✓ Izvještaj o realizaciji Šumarskog programa sa prijedlogom mjera podnosi jednom godišnje Vladi RS i Narodnoj skupštini RS;
- ✓ Osniva Savjet za šumarstvo radi davanja prijedloga o bitnim pitanjima iz oblasti šumarstva;
- ✓ Donosi rješenje o davanju saglasnosti na šumskoprivredne osnove;
- ✓ Zaključuje ugovor sa korisnikom šuma u svojini Republike, uz prethodnu saglasnost Vlade RS;
- ✓ Vršiti kontrolu i praćenje izvršenja radova JPŠ „Šume RS“ i pravi godišnju analizu aktivnosti, sa ocjenom rada i prijedlogom mjera u pogledu daljnjeg korišćenja šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja;
- ✓ Planiranje, izgradnju i održavanje puteva u funkciji gazdovanja šumama vrši korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike u skladu sa planskom dokumentacijom na koju je saglasnost dalo MPŠV;
- ✓ Upravlja sredstvima posebnih namjena za šume preko računa posebnih namjena za šume koji je u sistemu jedinstvenog računa Trezora;
- ✓ Izrađuje godišnji plan utroška sredstava za šume;
- ✓ Vršiti raspodjelu sredstava posebnih namjena za šume u skladu sa propisima;
- ✓ Vršiti kontrolu i monitoring utroška sredstava posebnih namjena za šume i nadzire realizaciju projekata na bazi ugovorenih obaveza i dostavljenih izvještaja korisnika;
- ✓ Vodi bazu podataka o utrošku namjenskih sredstava na osnovu ugovora, toku realizacije, projekata, okolnosti u vezi sa realizacijom projekata, dostavljenim izvještajima korisnika sredstava, izvršenoj kontroli utroška sredstava;
- ✓ Vršiti davanje u zakup šumskog zemljišta u svojini Republike uz saglasnost korisnika šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike;
- ✓ Vršiti upravni nadzor nad provođenjem ZoŠ i propisa donesenih na osnovu njega;
- ✓ MPŠV je drugostepeni organ u postupku rješavanja žalbi na rješenja inspektora za šumarstvo i lovstvo;
- ✓ Priprema Strategiju razvoja šumarstva i Šumarski program RS;
- ✓ Donosi podzakonske akte u oblasti šumarstva (pravilnik kojim propisuje uslove i kriterijume, način i postupak korišćenja sredstava posebnih namjena za šume).

Obaveze JPŠ „Šume RS“:

- ✓ Dužno je izrađivati šumskoprivredne osnove i izvođačke projekte za šume u svojini Republike;
- ✓ Donosi godišnji plan gazdovanja šumama;
- ✓ Gazduje šumama i šumskim zemljištem (korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja), JPŠ „Šume RS“ obavlja na osnovu ugovora koji zaključuje sa MPŠV uz prethodnu saglasnost Vlade RS;
- ✓ Vršiti planiranje, izgradnju i održavanje puteva u funkciji gazdovanja šumama u skladu sa planskom dokumentacijom na koju je saglasnost dalo MPŠV;
- ✓ Dužno je da održava šumske puteve.

Inspekcijski nadzor nad izvršavanjem ZoŠ i pozakonskih propisa donesenih na osnovu njega vrši Inspekcija za šumarstvo i lovstvo u sastavu Republičke uprave za inspekcijske poslove. Takođe, vrši nadzor nad utroškom sredstava posebnih namjena za šume.

Prema propisima važnim za oblast šumarstva, određene uloge, nadležnosti i odgovornosti imaju jedinice lokalne samouprave, vlasnici privatnih šuma, subjekti koji obavljaju određene poslove u oblasti šumarstva i sl, ali one nisu značajne u kontekstu teme koja je bila predmet ispitivanja ove revizije učinka.

2.3. Pravni i administrativni okvir karakterističan za područje i predmet revizije

Narodna skupština RS je, na prijedlog Vlade RS, donijela strateške i razvojne dokumente i druge politike koje su, u pojedinim segmentima, važne i za upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume:

- Strategija razvoja šumarstva RS 2011 - 2021. godina;
- Ekonomske politike Republike Srpske za 2014, 2015. i 2016. godinu;
- Programi ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2017-2019 i 2018-2020;
- Budžeti RS.

Osnovnu pravnu regulativu u oblasti šumarstva, karakterističnu za segment upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume, čine ZoŠ i podzakonski propisi doneseni na osnovu njega, od kojih je najznačajniji Pravilnik o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume. Ovim propisima su utvrđeni obaveza i način korišćenja sredstva posebnih namjena za šume u oblasti šumarstva, planiranje i namjena sredstava, način njihove raspodjele, ključni korisnici, postupci nadzora i kontrole i sl.

Za razumjevanje uzajamnog odnosa, uloga i odgovornosti Vlade RS, MPŠV i JPŠ „Šume RS“, u kontekstu ispitivane teme, značajni su:

- Zakon o republičkoj upravi;
- Zakon o javnim preduzećima;
- Statut JPŠ „Šume RS“ i
- Ugovor o korišćenju šuma i šumskog zemljišta, u svojini Republike Srpske uključujući i obavezu održavanja.

Kod utvrđivanje obima sredstava posebnih namjena za šume u budžetu RS relevantni su i:

- Zakon o budžetskom sistemu;
- Zakoni o izvršenju budžeta i
- Metodologija o načinu pripreme i donošenja budžeta RS.

Postoji i niz drugih dokumenata¹⁸ značajnih za predmet ispitivanja ove revizije, kao što su sledeći razvojno-planski dokumenti:

- Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume Republike Srpske“;
- Šumskoprivredne osnove;
- Dugoročni program gazdovanja područjem krša;
- Izvođački projekti i sl.

¹⁸ Прилог број 1 – Листа референци

3. NALAZI

Važnost šuma, u kontekstu i ekonomskih i opštekorisnih funkcija, istaknuta je u relevantnim propisima RS, uz naglašavanje potrebe strateškog, organizovanog i planskog pristupa njihovom upravljanju. Efikasno upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume je veoma značajno za adekvatno upravljanje šumama i šumskim zemljištem u RS u cjelini, te ostvarenje utvrđenih ciljeva u ovoj oblasti. Dio prikupljenih sredstava posebnih namjena za šume, u skladu sa odlukom o usvajanju Budžeta RS, se koristi za finansiranje poslova i aktivnosti u oblasti šumarstva. Nejasan i nekompletan strateški, planski i regulatorni okvir, izostanak jasnih i na dugoročnom osnovu utvrđenih prioriteta i kriterijuma za raspodjelu sredstava posebnih namjena za šume, neadekvatno praćenje, nadzor i izvještavanje o njihovom utrošku negativno utiču na efikasnost u upravljanju ovim sredstvima.

U daljem tekstu se prezentuju nalazi do kojih je revizija došla tokom provođenja ovog ispitivanja.

3.1. Strateški, planski i regulatorni okvir

Za uspješan razvoj šumarstva, te efikasno upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume, važno je postojanje, jasnoća i usaglašenost strateških opredjeljenja, regulative, te programskih i planskih dokumenata sa jasno utvrđenim aktivnostima, nosiocima tih aktivnosti, rokovima realizacije, izvorima sredstava, rezultatima i ciljevima koji se žele postići i sl. Sredstva posebnih namjena za šume se predviđaju kao sredstva¹⁹ za ostvarenje dugoročnih ciljeva utvrđenih u Strategiji razvoja šumarstva RS, Šumarskom programu RS i planovima gazdovanja šumama.

3.1.1. Strateški i programski dokumenti, ciljevi i regulativa

Generalne politike u oblasti šumarstva su utvrđene u Strategiji razvoja šumarstva RS 2011 - 2021. godina, a koju je Narodna skupština RS usvojila početkom 2012. godine²⁰. U Strategiji je definisano 12 strateških ciljeva, sa brojnim specifičnim ciljevima i pratećim mjerama, od kojih je gotovo polovina u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume. Međutim, ciljevi uglavnom nemaju SMART²¹ karakter, nisu mjerljivi i vremenski određeni, a upitno je u kojoj mjeri su realni i dostižni, s obzirom da Strategijom nisu precizno definisani obim i izvori sredstava potrebnih za njenu realizaciju. Iako su formalno ciljevi razvrstani u tri grupe prioriteta, prioriteti nisu pojašnjeni, realizacija nije vremenski određena, niti povezana sa izvorima sredstava.

Akcioni plan realizacije pomenute Strategije, i pored ovakve situacije, nije izrađen, tako da je u velikoj mjeri otežano njeno provođenje, kao i praćenje i ocjena uspješnosti njene realizacije. ZoŠ ne propisuje izričito obavezu donošenja Akcionog plana, ali je očigledna

¹⁹ ZoŠ, član 87, stav (2)

²⁰ Odluka Narodne skupštine RS o usvajanju Strategije razvoja šumarstva RS 2011-2021. godina, objavljena je u Službenom glasniku RS broj 23/12 od 15.03.2012. godine. Obaveza donošenja Strategije razvoja šumarstva je utvrđena u članu 9. ZoŠ, a MPŠV je, prema članu 106. istog Zakona, bilo dužno pripremiti Strategiju u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ZoŠ, tj. do juna mjeseca 2009. godine.

²¹ Specific (Specifičan) – Measurable (Mjerljiv) – Achievable (Ostvariv) – Realistic (Realan u odnosu na resurse) – Time bound (Vremenski ograničen), Priručnik za strateško planiranje (realizovan u okviru Projekta Strateško planiranje i razvoj javnih politika Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini)

potreba za istim, a i u samoj Strategiji, kao jedna od mjera, navedena je izrada Šumarskog programa i Akcionog plana u cilju implementacije Strategije razvoja šumarstva. Takođe, u dokumentu Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume Republike Srpske“ koji je usvojila Vlada RS 2015. godine, kao prijedlog prve mjere navedeno je da treba sačiniti Akcioni plan i program realizacije Strategije razvoja šumarstva.

Izmjene i dopune Strategije²² nisu vršene, iako je od njenog donošenja došlo do značajnih promjena u organizaciji šumarstva i propisima. Reviziji nije prezentovana dokumentacija da je vršeno praćenje, analiza i ocjena realizacije Strategije, a čime bi se mogli obezbijediti potrebni inputi za njeno ažuriranje i poboljšanje.

Šumarski program RS, koji treba da se donese na osnovu Strategije razvoja šumarstva²³ i koji predstavlja ključni dokument za planiranje, provođenje, praćenje i vrednovanje šumarske politike, nije usvojen, niti je reviziji dokumentovano da su preduzimane bilo kakve aktivnosti na njegovoj izradi. U ZoŠ je utvrđeno da Šumarski program usvaja Narodna skupština RS, da se izrađuje na period od 20 godina, da se njegova realizacija obezbjeđuje planovima, programima, projektima i propisima koje donosi Vlada RS i nadležna ministarstva i da izvještaj o realizaciji Šumarskog programa sa prijedlogom mjera, MPŠV podnosi Vladi RS i Narodnoj skupštini RS jednom godišnje. Šumskoprivredne osnove, dugoročni program gazdovanja područjem krša i drugi planski dokumenti izrađuju se u uslovima nepostojanja programsko-planskog dokumenta u oblasti šumarstva, za RS kao cjelinu.

Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama iz 2013. godine, značajno je umanjeno obuhvat sredstava posebnih namjena za šume²⁴, a samim tim su, za pojedine nadoknade, izmijenjene i uloge i odgovornosti subjekata u njihovoj raspodjeli i trošenju. U manjoj mjeri je korigovana i namjena sredstava posebnih namjena za šume, ali nije iskorišćena prilika da se jasno preciziraju namjene sredstava i njihovi međusobni prioriteti.

U ZoŠ i Pravilniku o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume postoje određene nejasnoće i nedosljednosti u pogledu obuhvata i namjene sredstava posebnih namjena za šume, uloga i odgovornosti pojedinih institucija, odnosa proširene prema prostoj reprodukciji²⁵ i sl.

Programom rada Narodne skupštine RS za 2016. i 2017. godinu²⁶ planirano je donošenje Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o šumama što je u vezi sa dokumentom Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume Republike Srpske iz 2015. godine, kojim su između ostalog planirane i izmjene pojedinih odredbi ZoŠ. Predstavnicima MPŠV reviziji nisu dokumentovali da su u posmatranom periodu preduzimane konkretne aktivnosti na realizaciji ovog posla.

²² Savjet za šumarstvo je još krajem 2013. godine ukazivao da postoje strateški ciljevi/mjere koji su neaktualni i neprimjenjivi u praksi, da nije moguće odgovarajuće praćenje realizacije Strategije, te da će nepostojanje Akcionog plana za provođenje Strategije (kao i Šumarskog programa) dovesti u pitanje njenu implementaciju. Savjet za šumarstvo se kasnije nije bavio ovom problematikom.

²³ MPŠV je, prema članu 106. ZoŠ, bilo dužno pripremiti Šumarski program u roku od godinu dana od dana donošenja Strategije, tj. najkasnije do aprila 2013. godine.

²⁴ Nadoknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike (sredstva proste reprodukcije) i nadoknada za obavljanje poslova od opšteg interesa u šumama u privatnoj svojini, prema izmjenama ZoŠ nisu više sredstva posebnih namjena za šume

²⁵ Prilog broj 6 – Uzajamni odnos proste i proširene reprodukcije šuma

²⁶ Programom rada Narodne skupštine RS za 2019. godinu ponovo je planirano donošenje Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o šumama, a prema informacijama iz MPŠV preduzete su određene aktivnosti na realizaciji ovog zadatka.

3.1.2. Planiranje sredstava posebnih namjena za šume

Dugoročni planski dokumenti u oblasti šumarstva

Ključni dugoročni planski dokumenti²⁷ koji se izrađuju za potrebe upravljanja i gazdovanja šumama su šumskoprivredne osnove i dugoročni program gazdovanja područjem krša, koji se donose za period od deset godina, a na osnovu kojih se izrađuju konkretni izvođački projekti za period od jedne godine. Realizacija odredaba ovih dokumenata je obavezujuća²⁸. Prilikom izrade tih dugoročnih planskih dokumenata pojavljuju se problemi, koji naročito dolaze do izražaja kod poslova koji se finansiraju iz sredstava posebnih namjena za šume, poput: nemogućnost pouzdanog definisanja obima i izvora finansiranja poslova proširene reprodukcije/poslova koji se finansiraju iz sredstva posebnih namjena za šume, nejasnoće i različita tumačenja obaveznosti realizacije poslova koji se (u cjelosti/djelimično) finansiraju iz sredstva posebnih namjena za šume, sačinjavanje objektivne i pouzdane ekonomsko-finansijske analize, izrade objektivne analize i ocjene dosadašnjeg gazdovanja i predlaganja odgovarajućih mjera za poboljšanja.²⁹ Navedeni problemi, u značajnoj mjeri, proizilaze iz neodgovarajućih ili nepostojećih strateških i programskih dokumenata (Strategija razvoja šumarstva, Akcioni plan za realizaciju Strategije, Šumarski program RS), nejasnoća regulative i neizvjesnosti u pogledu obima sredstava posebnih namjena za šume koja će biti raspodijeljena u oblasti šumarstva i korisnika tih sredstava. Otuda je, u navedenim planskim dokumentima, obim poslova proširene reprodukcije određivan bez raspoloživih potrebnih inputa, izvori finansiranja i obaveznost realizacije poslova proširene reprodukcije su neprecizno i različito definisani, konkretni iznosi planiranih sredstava posebnih namjena za šume nisu navođeni, a izostale su na objektivnim kriterijumima zasnovane analize realnosti planiranih aktivnosti i nivoa ostvarenih rezultata, u prethodnom periodu, po osnovu sredstava posebnih namjena za šume.

²⁷ ZoŠ, član 16.

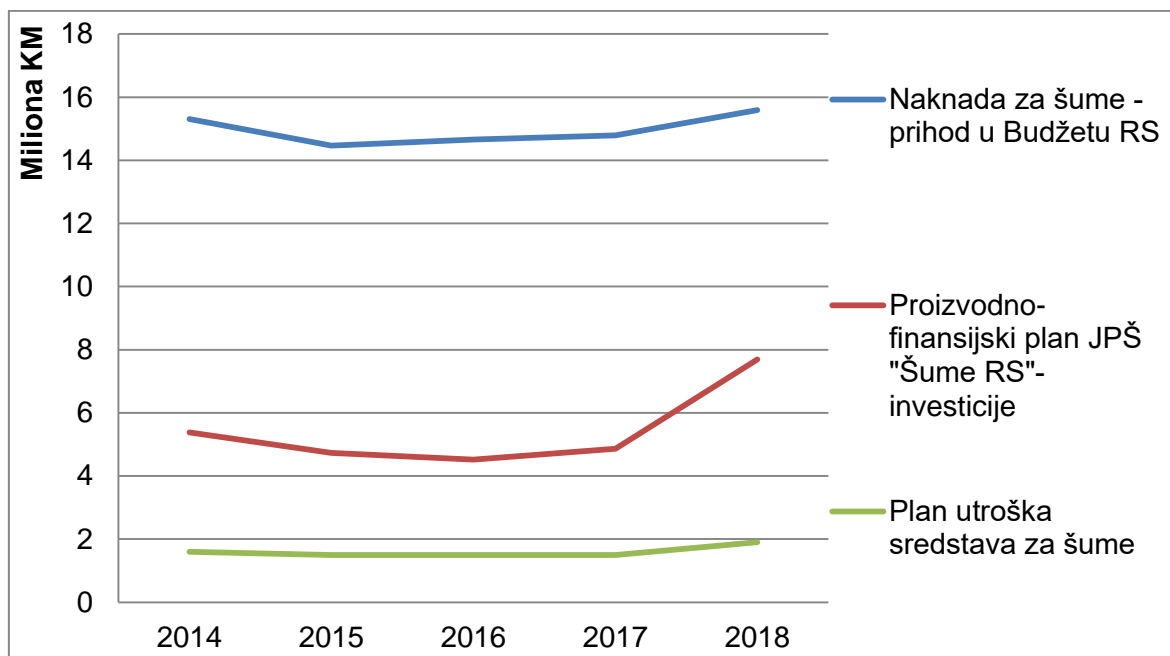
²⁸ ZoŠ, član 21. stav 1.

²⁹ Prilog broj 7 - Problemi u izradi i sadržaju dugoročnih planskih dokumenata u šumarstvu

Godišnje planiranje sredstva posebnih namjena za šume

Iznosi sredstva posebnih namjena za šume, koji se planiraju u različitim godišnjim planskim dokumentima, su neusaglašeni, a sam postupak planiranja u različitim institucijama nije koordinisan na adekvatan način.

Grafikon broj 1 – Iznosi planiranih sredstava posebnih namjena za šume u ključnim planskim dokumentima



Izvor podataka: Ministarstvo finansija, MPŠV i JPŠ „Šume RS“

U posmatranom periodu, Budžetom RS na strani prihoda, naknade za šume su utvrđivane u iznosu od oko 15 miliona KM. Na strani rashoda na poziciji subvencija nefinansijskim subjektima u oblasti šumarstva utvrđivan je iznos od 1,5 do 1,9 miliona KM, koliko je planirano i u Planovima utroška sredstava za šume. Nasuprot tome, u proizvodno-finansijskim planovima JPŠ „Šume RS“ za investicije je planirano pribavljanje sredstava posebnih namjena za šume u iznosu od 4,5 do 7,7 miliona KM. Neusaglašenost planova je veoma izražena, iako u postupku planiranja često učestvuju iste institucije, prije svega Vlada RS i MPŠV³⁰, naravno u različitim ulogama i sa različitim odgovornostima.

Planiranje sredstava posebnih namjena za šume u Budžetu RS

U procesu budžetiranja, inicijalni zahtjevi MPŠV za sredstvima posebnih namjena za šume su bili daleko veći od odobrenih u budžetima RS, što se vidi u tabeli ispod.

³⁰ U procesu budžetiranja MPŠV učestvuje kao korisnik budžeta, a Vlada RS donosi budžetska ograničenja i predlaže budžet. MPŠV izrađuje, a Vlada RS daje saglasnost na Plan utroška sredstava za šume. Vlada RS usvaja proizvodno-finansijski plan JPŠ „Šume RS“ na koji MPŠV prethodno daje mišljenje.

Tabela broj 1 – Utvrđivanje sredstva posebnih namjena za šume u procesu budžetiranja

Godina	Budžet RS - prihod	Budžetski zahtjev MPŠV po Instr. br.1	Dokument okvirnog budžeta - budžetska ograničenja	Budžetski zahtjev MPŠV po Instrukciji br.2		Budžet RS - rashod MPŠV
	Naknada za šume	Subvencije šumarstvo	MPŠV u cjelini	Subvencije šumarstvo	Dodatni b. zahjev - subvencije šumarstvo	Subvencije šumarstvo
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
Ukupno	74.805.200	76.300.000	86.875.500	7.800.000	31.000.000	8.000.000

Izvor podataka: Ministarstvo finansija i MPŠV

MPŠV je u budžetskom zahtjevu u Instrukciji za budžetske korisnike broj 1, svake fiskalne godine, na poziciji subvencija za nefinansijske subjekte u oblasti šumarstva zahtijevalo ukupan iznos sredstava posebnih namjena za šume, polazeći od raspoloživih informacija o prikupljenom iznosu u prethodnom periodu, a pozivajući se na ZoŠ i strogo namjenski karakter ovih sredstava. Dokumentom okvirnog budžeta su utvrđena budžetska ograničenja za MPŠV u cjelini u iznosu samo neznatno većem u odnosu na zahtijevani iznos samo po osnovu sredstava posebnih namjena za šume. MPŠV je potom u budžetskom zahtjevu uz Instrukciju budžetskim korisnicima broj 2, polazeći od datih budžetskih ograničenja, zahtijevani iznos sredstava za šume kroz budžetsku aplikaciju svodilo na iznos od 1,5 do 1,6 miliona KM, te u opisnoj formi tražilo i dodatna sredstva³¹. U početnim godinama posmatranog perioda, dodatna sredstva su tražena do iznosa razlike između ukupno prikupljenih sredstava posebnih namjena za šume i ispostavljenog zahtjeva kroz budžetsku aplikaciju, da bi potom dodatno zahtijevani iznos bio sve manji uz različita obrazloženja³². U 2018. godini iz MPŠV nisu tražili dodatna sredstva, ali su dobili veći iznos od traženog uz Instrukciju budžetskim korisnicima broj 2 na bazi iznošenja argumenata i konsultacija između predstavnika ministarstava.

Predložene aktivnosti i mjere učinka u programu Resora za šumarstvo i lovstvo, navedene u budžetskim instrukcijama MPŠV, nisu jasno povezane sa iznosima zahtijevanih, odnosno odobrenih sredstava. Programske aktivnosti uglavnom opisuju redovne poslove Resora, manje više su iste iz godine u godinu, i nije moguće utvrditi njihovu konkretnu

³¹ U 2015. godini MPŠV je tražilo izdvajanje nove budžetske pozicije „Subvencije za kupovinu zemljišta i podizanje novih šuma u svojini Republike“, po osnovu prikupljenih naknada za zakup zemljišta, izuzimanje zemljišta, iskrčenu šumu i sredstava od nezakonito stečene koristi iz šume.

³² MPŠV se svake godine pozivalo na ZoŠ, a u pojedinim godinama na iznose odobrene budžetom u ranijim godinama, preduzimanje mjera u cilju zaustavljanje sušenja šuma i smanjenje brojnosti šumskih štetočina, uz iskazivanje razumjevanja za utvrđene limite u budžetu, ali i potrebu stvaranja ambijenta za plasiranje prikupljenih sredstava u cjelokupnom iznosu u zakonom propisane namjene.

vezu sa iznosom navedenim u budžetskom zahtjevu. Predstavnici resora nisu mogli dokumentovati realizaciju pojedinih aktivnosti, poput „Praćenje implementacije Strategije razvoja šumarstva RS“ i „Analiza efekata dodijeljenih sredstava iz prethodnog perioda“. Mjere učinka se uglavnom ponavljaju iz godine u godinu (i po vrsti i po rezultatu koji se planira postići), a ponekad su i bez jasne veze sa predloženim aktivnostima. Imajući u vidu naprijed navedeno, te da je predložene aktivnosti i mjere učinka Resora teško dovesti u direktnu vezu sa sredstvima posebnih namjena za šume, iste se ne mogu koristiti kao parametri za praćenje i ocjenu ostvarenih rezultata po osnovu utroška sredstava posebnih namjena za šume.

Plan utroška sredstava posebnih namjena za šume

MPŠV je sačinjavalo godišnje planove utroška sredstava za šume polazeći od iznosa sredstva u usvojenom budžetu RS na poziciji subvencije nefinansijskim subjektima u oblasti šumarstva za tekuću godinu. Planovi utroška sredstava posebnih namjena za šume su se donosili isključivo na godišnjem nivou, na osnovu odredbi Zakona o izvršenju budžeta³³ za konkretnu godinu. Vlada RS je saglasnost na navedene planove uglavnom davala u aprilu mjesecu za tekuću godinu. Planovi utroška sredstava za 2014. i 2015. godinu su mijenjani krajem tekuće, odnosno početkom naredne godine. Za 2018. godinu pored inicijalnog Plana utroška sredstava, Vlada RS je donosila još dva puta odluke o davanju saglasnosti kojima su stavljane van snage prethodne, s tim da su u pogledu raspodjele sredstava prvi i treći plan utroška isti.

Raspodjela sredstava, polazeći od propisa u oblasti šumarstva, u konačnim planovima utroška sredstava za šume (nakon eventualnih izmjena i dopuna ili donošenja novih planova) je izvršena na sljedeći način:

Tabela broj 2 – Raspodjela sredstava posebnih namjena za šume prema odlukama Vlade RS o davanju saglasnosti na planove utroška sredstava za šume

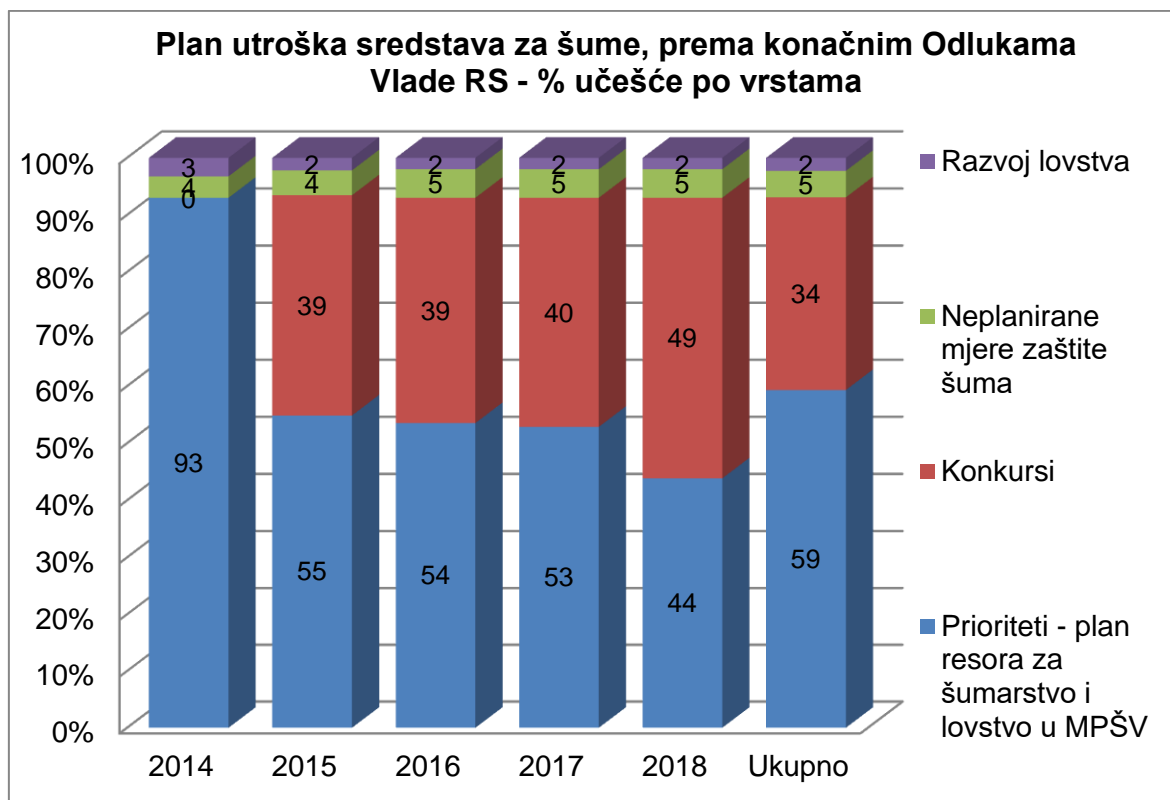
Godina	Plan utroška sredstava za šume - ukupno	Radovi i aktivnosti u okviru proširene reprodukcije šuma	Neplanirane mjere zaštite šuma	Razvoj lovstva
2014	1.600.000	1.488.000	60.000	52.000
2015	1.363.600	1.274.014	59.586	30.000
2016	1.500.000	1.395.000	75.000	30.000
2017	1.500.000	1.395.000	75.000	30.000
2018	1.900.000	1.767.000	95.000	38.000
Ukupno	7.863.600	7.319.014	364.586	180.000

Izvor podataka: MPŠV

U obrazloženju odluka o davanju saglasnosti na plan utroška sredstava MPŠV je detaljnije pojašnjavalo raspodjelu sredstava, način raspodjele, te pojedine korisnike. Prema konačnim odlukama Vlade RS o davanju saglasnosti na plan utroška sredstava za šume, raspodjela tih sredstava, procentualno izražena, prikazana je na narednom grafikonu.

³³ Npr. Član 5. stav 3. Zakona o izvršenju budžeta RS za 2018. godinu, Službeni glasnik RS broj 114/17: „Korišćenje budžetskih sredstava za subvencije i grantove može se vršiti po dobijanju saglasnosti Vlade na plan utroška tih sredstava.“

Grafikon broj 2 – Raspodjela sredstava posebnih namjena za šume prema planovima utroška sredstava za šume (% učešće)



Izvor podataka: MPŠV

MPŠV se u obrazloženju pomenutih odluka za pojedine definisane iznose i/ili korisnike pozivalo na određene dokumente (strateške, regulatorne, planske) iz oblasti šumarstva, ali bez utvrđenog dugoročnog i sistemskog pristupa i jasnih prioriteta i kriterijuma u raspodjeli ovih sredstva, što će detaljnije biti prezentovano u narednom potpoglavlju nalaza revizije.

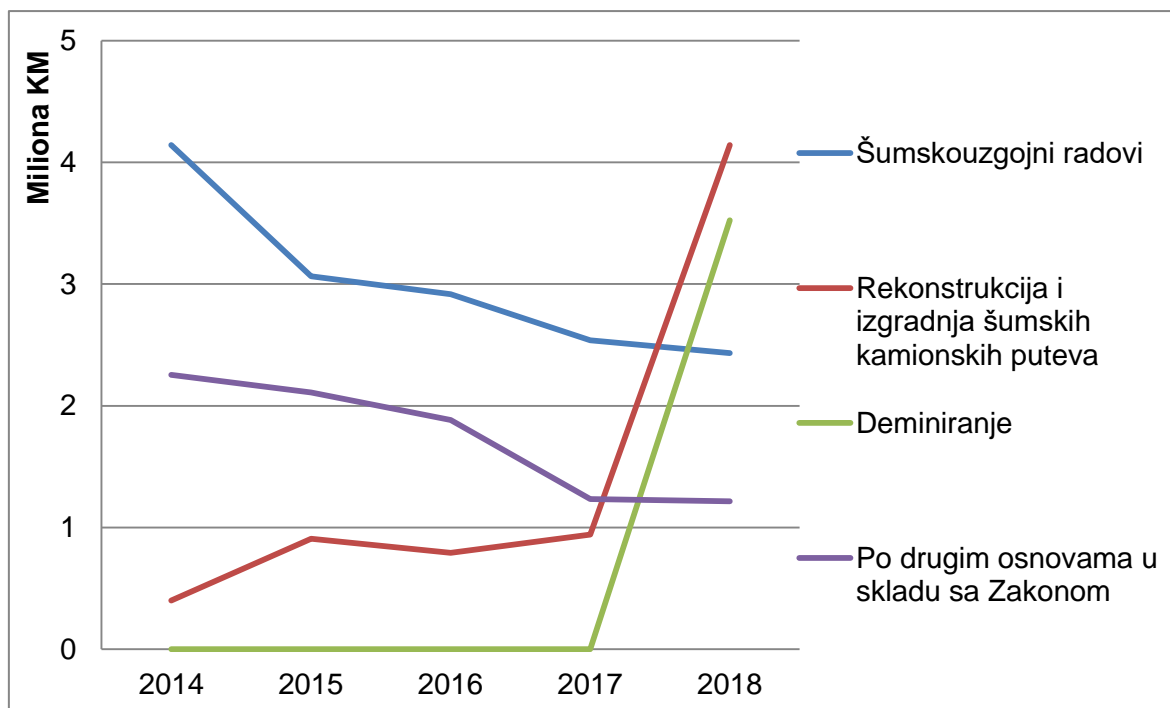
Planiranje sredstava posebnih namjena za šume u JPŠ „Šume RS“

JPŠ „Šume RS“ nije definisalo jasan stav na koji način planirati poslove koji se finansiraju iz sredstava posebnih namjena za šume, prije svega nadoknade za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma. Direkcija JPŠ „Šume RS“ svake godine, na početku ciklusa izrade proizvodno-finansijskog plana, dostavlja svojim organizacionim dijelovima smjernice za izradu proizvodno-finansijskog plana u kojima se istovremeno navodi da se radovi u okviru proširene reprodukcije planiraju u skladu sa šumskoprivrednom osnovom (uz ogradu da će realizacija obima planiranih radova zavisiti od finansijskih sredstava koja se obezbijede iz nadoknade za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma i ostalih izvora finansiranja), a da plan investicionih ulaganja³⁴ mora biti baziran na realnim izvorima finansiranja, inače neće biti prihvaćen.

³⁴ Prilog broj 2 – Podaci o obimu planiranih i realizovanih investicija u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

Na sljedećem grafikonu prikazani su planirani iznosi sredstava posebnih namjena za šume u godišnjim planovima utroška sredstava posebnih namjena koje je izradilo JPŠ "Šume RS"³⁵, po vrstama radova, u periodu 2014-2018. godina.

Grafikon broj 3 – Planovi utroška sredstava posebnih namjena za šume u JPŠ „Šume RS“



Izvor podataka: JPŠ „Šume RS“

Planirani iznos sredstava posebnih namjena za šume u JPŠ „Šume RS“ se u 2017. u odnosu na 2014. godinu smanjio za gotovo 1/3, da bi 2018. bio za 2/3 veći nego u 2014. godini i dostigao iznos 11,3 miliona KM. Dok se planirani iznos sredstava za šumskouzgojne radove kontinuirano i značajno smanjuje (40% u 2018. u odnosu na 2014. godinu), raste iznos sredstava predviđen za rekonstrukciju i izgradnju šumskih kamionskih puteva (preko 10 puta veći ako se uporede iste godine). U 2018. godini, za razliku od prethodnih godina, planirana su značajna sredstva za deminiranje. Ovakve promjene u planiranim iznosima po vrstama radova nemaju jasno uporište u elementima šumskoprivrednih osnova.

Obim planiranih izvora finansiranja JPŠ „Šume RS“ po osnovu sredstava posebnih namjena za šume višestruko prevazilazi raspoloživa sredstva koje MPŠV može dodjeliti korisnicima (od kojih je jedan i JPŠ „Šume RS“), što se vidi iz tabele ispod.

³⁵ Plan utroška sredstva posebnih namjena za šume na godišnjem nivou izrađuje i JPŠ „Šume RS“, kao neku vrstu detaljnije razrade proizvodno-finansijskog planu u dijelu koji se odnosi na sredstva posebnih namjena za šume, i isti se dostavljaju MPŠV. Pored investicija u šumarstvu koje se mogu finansirati iz sredstava posebnih namjena za šume obuhvata i sredstva za druge svrhe, prije svega finansiranje funkcionisanja Centra za gazdovanje kršom, dok u 2018. godini obuhvata i iznos od oko 3,5 miliona KM za deminiranje šuma. U Planu utroška sredstva posebnih namjena za šume JPŠ „Šume RS“ za 2017. godinu nisu iskazane investicije Centra za sjemensku i rasadničku proizvodnju koje postoje u proizvodno-finansijskom planu „JPŠ Šume RS“ za istu godinu, u iznosu od 1 milion KM.

Tabela broj 3 – Planirani iznosi sredstava posebnih namjena za šume

Godina	Plan utroška sredstava za šume - ukupno	Plan utroška sredstava za šume - konkursi	Proizvodno-finansijski plan JPŠ „Šume RS“ - investicije	Plan utroška sredstava posebnih namjena za šume JPŠ „Šume RS“
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
Ukupno	8.000.000	3.181.000	27.191.315	34.502.223

Izvor podataka: MPŠV i JPŠ „Šume RS“

JPŠ „Šume RS“ je u svom godišnjem proizvodno-finansijskom planu za finansiranje investicija u šumarstvu iz sredstava posebnih namjena za šume predviđalo 3,5 puta veći iznos sredstava od onog koji je po planu utroška sredstava za šume MPŠV ukupno raspoloživ, a čak 8,5 puta veći od iznosa predviđenog za raspodjelu putem konkursa, koji u principu predstavlja maksimalan iznos koji bi moglo dobiti pod uslovom da se sredstva ne dodjeljuju drugim korisnicima. Odnosi su još nepovoljniji ako uporedimo iznose iz planova utroška sredstava posebnih namjena za šume sačinjenih od strane JPŠ „Šume RS“ sa iznosima u planovima utroška sredstava za šume koje izrađuje MPŠV, a na koje saglasnost daje Vlada RS.

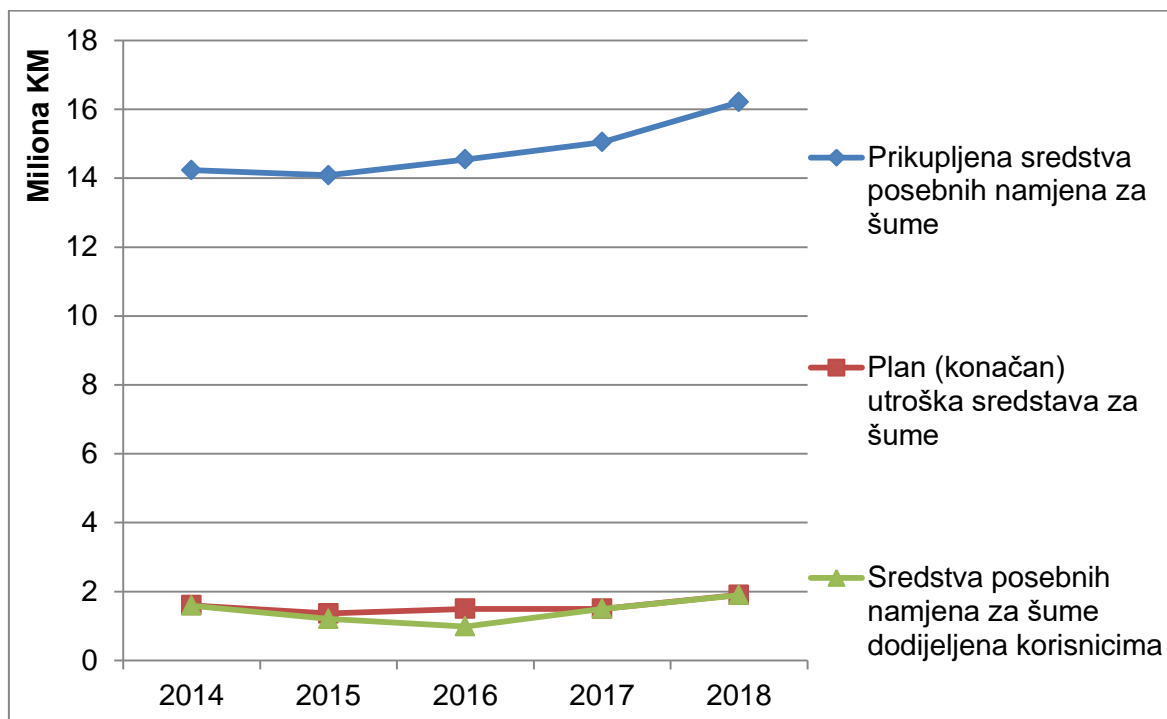
3.2. Raspodjela i trošenje sredstava posebnih namjena za šume

U ZoŠ³⁶ je utvrđeno da se sredstva posebnih namjena za šume koriste za održivi razvoj šumarstva u skladu sa propisanim namjenama. Ova sredstva su fokusirana na opštekorisne funkcije šuma (ekološke i socijalne), koje imaju veliki značaj za društvo u cjelini. Otuda se dominantno i prikupljaju od širokog kruga poreskih obveznika.

U petogodišnjem periodu od 2014. do 2018. godine ukupno je prikupljeno 74,1 milion KM sredstava posebnih namjena za šume. Odlukama o usvajanju Budžeta RS i Planovima utroška sredstava za šume, za oblast šumarstva je namijenjeno 7,9 miliona KM, a korisnicima sredstava je dodijeljeno 7,2 miliona KM.

³⁶ Članovi 87. i 95.

Grafikon broj 4 - Iznosi prikupljenih, te planiranih i korisnicima dodjeljenih sredstava posebnih namjena za šume u oblasti šumarstva u periodu 2014-2018. godina



Izvor podataka: MPŠV

Raspodjela sredstava posebnih namjena za šume se vrši bez jasno utvrđenih, naročito dugoročnih, prioriteta.³⁷ Nisu obezbijeđeni kontinuitet i pravovremenost dodjele sredstava korisnicima, prije svega JPŠ „Šume RS“. Konkretni nalazi će biti prezentovani u narednom tekstu.

3.2.1. Raspodjela i utrošak sredstava prema planu Resora za šumarstvo i lovstvo

U MPŠV nije izrađivan dokument plan Resora za šumarstvo i lovstvo³⁸ po osnovu koga bi vršilo rezervaciju sredstava posebnih namjena za šume za propisane namjene, već se pod tim podrazumijevalo obrazloženje odluke Vlade RS o davanju saglasnosti na godišnje planove utroška sredstava za šume. Prema obrazloženjima konačnih odluka o davanju saglasnosti Vlade RS na planove utroška sredstava, raspodjela sredstava je izvršena na način prikazan u tabeli ispod.

³⁷ Pravilnikom o postupku ostvarivanja prava na sredstva iz naknade za korištenje općekorisnih funkcija šuma za izvršene radove u šumarstvu, u Republici Hrvatskoj, su utvrđeni procenti raspodjele sredstava za pojedine vrste radova, popis pojedinačnih radova koji se finansiraju, uz pozivanje na propisane normative za radove u šumarstvu.

³⁸ Član 7. stav 3. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

Tabela broj 4 – Realizacija sredstava posebnih namjena za šume prema Planu Resora za šumarstvo i lovstvo

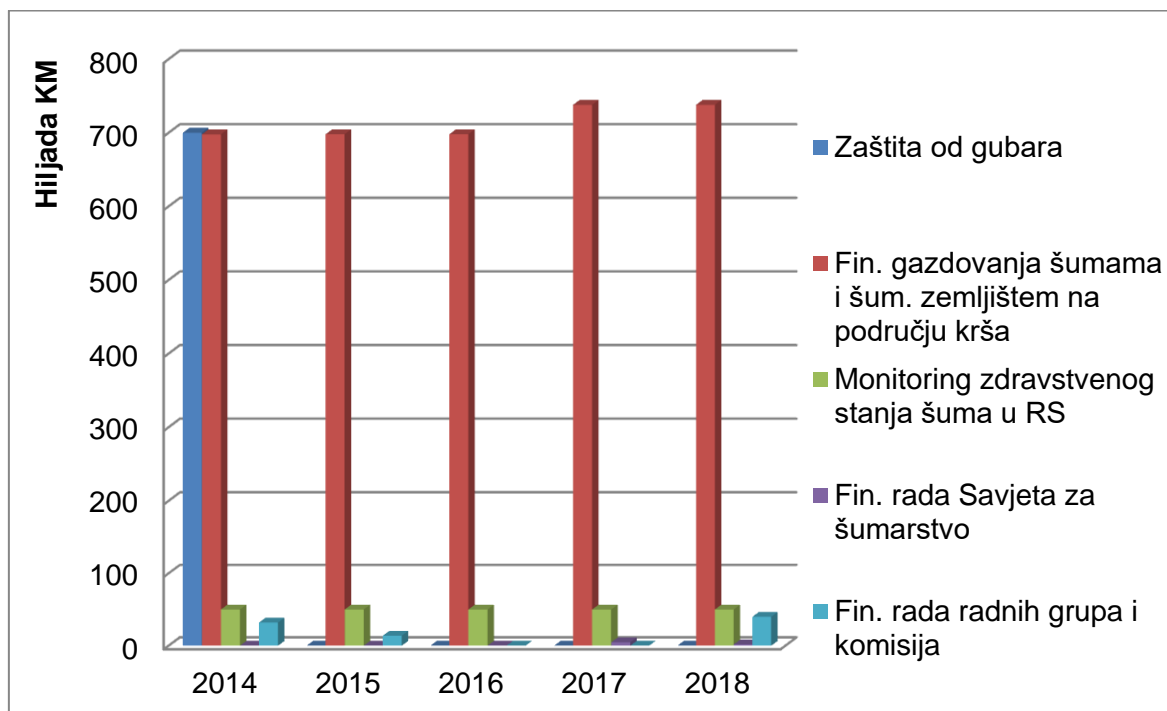
Godina	Plan resora / Obrazloženje Odluke Vlade RS	Realizacija sredstva u skladu sa Planom rada Resora za šumarstvo i lovstvo/obrazloženjem odluke Vlade RS					
		Ukupno	JPŠ "Šume RS"	Centar za gazdovanje kršom	Istraživačko-razvojni i projektni centar	Savjet za šumarstvo	Ostalo
2014	1.488.000	1.479.777	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
Ukupno	4.665.000	4.611.861	700.000	3.569.814	250.000	6.302	85.746

Izvor podataka: MPŠV

Kao prioriteti, svake godine, su se pojavljivali Centar za gazdovanje kršom kome je i dodijeljeno najviše sredstava (77%) i Istraživačko-razvojni i projektni centar (5% dodijeljenih sredstava), a povremeno Savjet za šumarstvo, komisije, konsultantske usluge i sl. JPŠ „Šume RS“ (uključujući sve organizacione dijelove) je svakako najveći korisnik ovih sredstava sa učešćem od 98%.

Dodjela navedenih sredstava prema namjeni se može predstaviti kao na grafikonu ispod.

Grafikon broj 5 – Namjena sredstava posebnih namjena za šume dodijeljenih korisnicima po osnovu Plana Resora za šumarstvo i lovstvo



Izvor podataka: MPŠV

U posmatranom periodu, finansiranje gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša je bilo prioritet svake godine i za ove namjene je dodijeljeno preko 4/5 sredstava. Za zaštitu od gubara³⁹ sredstva su korišćena 2014. godine u vezi sa posebnim programom Vlade RS. U kontinuitetu su dodijeljivana sredstva za monitoring zdravstvenog stanja šuma u RS, koji provodi Istraživačko-razvojni i projektni centar.

MPŠV se u obrazloženju ovakve raspodjele sredstava poziva na propise u oblasti šumarstva, ali bez utvrđivanja i primjene konkretnih prioriteta i kriterijuma na osnovu kojih se određuju korisnici i iznosi dodijeljenih sredstava. Treba imati u vidu da prema propisima⁴⁰ postoji i niz drugih namjena za koji se mogu dodijeljivati sredstva na ovaj način i za kojima postoji sasvim očigledna potreba (izrada Šumarskog programa RS, uspostavljanje i održavanje informacionog sistema u šumarstvu i sl.), a da to nije rađeno.

Rješenja o dodjeli sredstava korisnicima donošena su uglavnom u drugoj polovini za tekuću godinu, često uz značajan protok vremena od donošenja tih rješenja do izmirenja obaveza prema korisnicima (u pojedinim slučajevima i godinu dana, uz značajno poboljšanje u posljednje dvije posmatrane godine). Gotovo polovina obaveza prema korisnicima je izmirena putem multilateralne kompenzacije. Navedene probleme korisnici sredstava su rješavali na različite načine, Centar za gazdovanje kršom pozajmicama sa centralnog računa JPŠ „Šume RS“, finansiranjem poslova vlastitim sredstvima poput Istraživačko-razvojnog i projektnog centra i sl.

3.2.2. Raspodjela i utrošak sredstava dodijeljenih korisnicima putem konkursa

U propisima u oblasti šumarstva⁴¹ je utvrđeno petnaestak različitih namjena, odnosno vrsta poslova i aktivnosti koji se mogu finansirati iz sredstava posebnih namjena za šume putem konkursa. Međutim, MPŠV nije određivalo prioritete za dodjelu sredstava između utvrđenih namjena⁴², nego je raspisivalo jedinstven konkurs u zbirnom iznosu. Pri tome, rješenjem ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede se imenuju dvije komisije, za naučno-istraživačke i ostale projekte, koje vrše pregled i ocjenu projekata. Ni drugim dokumentima u oblasti šumarstva, naročito na dugoročnoj osnovi, nisu utvrđeni ti prioriteti, tako da su konkretni poslovi koji će se finansirati na ovaj način prvenstveno zavisili od dostavljenih projekata od strane potencijalnih korisnika i njihovog viđenja prioriteta.

Imenovane komisije za naučno-istraživačke i ostale projekte, su pregled i bodovanje projekata vršili polazeći od propisane neophodne dokumentacije i kriterijuma za izbor projekata⁴³, uz pozivanje na strateške i planske dokumente iz oblasti šumarstva, a koji su uglavnom uopšteni i ne definišu jasne prioritete između planiranih poslova. Propisani kriterijumi za izbor projekata nemaju suštinski značaj, i u principu su neprimjenjivi za

³⁹ Za ovakve namjene, u propisima je predviđen drugačiji način dodjele sredstava. Naime, jedna od namjena za koju se sredstva posebnih namjena za šume mogu dodijeljivati putem konkursa je i provođenje zaštite šuma u vanrednim okolnostima, a sredstva za neplanirane mjere zaštite se mogu koristiti, između ostalog, i u slučaju gradacije insekata.

⁴⁰ Član 7, stav 2. tačka a) Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume, Službeni glasnik RS broj 45/14

⁴¹ Član 95. ZoŠ i član 7. stav 2. t. b) do m) i član 7. stav 10. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

⁴² „Ministarstvo utvrđuje prioritete za dodjelu sredstava za radove i aktivnosti u okviru namjenskih sredstava proširene reprodukcije šuma iz stava stav 2. t. b) do m) ovog člana“ – Član 7. stav 4. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

⁴³ Član 36. stav 2. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

rangiranje projekata JPŠ „Šume RS“⁴⁴ (koji svakako imaju najveći značaj) i njihovo poređenje sa drugim korisnicima. Kandidovani projekti su, ili bi barem trebali biti, izvođački projekti koji su sastavni dio proizvodno-finansijskog plana JPŠ „Šume RS“, dakle stručno izrađeni od strane stručnih ljudi, po istoj metodologiji i uz poštovanje utvrđenih normativa, te odobreni od strane Vlade RS i proistekli iz dugoročnih planova i strateških opredjeljenja. Sam stepen samofinansiranja ne bi trebao biti relevantan, jer stimuliše dodjelu sredstava šumskim gazdinstvima koja imaju bolje prirodne uslove poslovanja i shodno tome bolju finansijsku poziciju. Kako reviziji nije dokumentovan suštinski osnov za bodovanje projekata (osim pomenutih propisa i uopštenih strateško-planskih akata), nejasno je na osnovu čega i kako komisije boduje konkretne projekte i u shodno tome dodjeljuje sredstva korisnicima.

MPŠV je, u periodu 2015-2018. godina, konkurse raspisivalo na samom kraju godine za tekuću godinu (2014. godine nije uopšte objavljivan konkurs). Shodno tome, korisnici nisu mogli dobiti i koristiti sredstva u godini za koju se konkurs raspisuje. U takvim okolnostima, i da je MPŠV raspisivalo konkurse na bazi utvrđenih prioriteta, ukoliko se ne raspodjele sva sredstva, ne bi bilo u mogućnosti da objavi novi konkurs u istoj kalendarskoj godini uz mogućnost preusmjeravanja sredstava između prioriteta, kako je to propisano⁴⁵.

Predstavnici subjekata (potencijalnih) korisnika sredstava posebnih namjena za šume obuhvaćenih revizijom, su kao osnovne probleme raspodjele putem konkursa istakli: nepoznat obim i konkretna namjena sredstava, kao i prioriteta posebno na dug rok; neizvjesnost dobijanja sredstava i visine iznosa; neizvjesnost načina i rokova plaćanja; nemogućnost organizacionih dijelova JPŠ „Šume RS“ da konkurišu za dobijanje sredstava ukoliko preduzeće u cjelini ne obezbijedi potvrdu Poreske uprave RS o izmirenim obavezama.

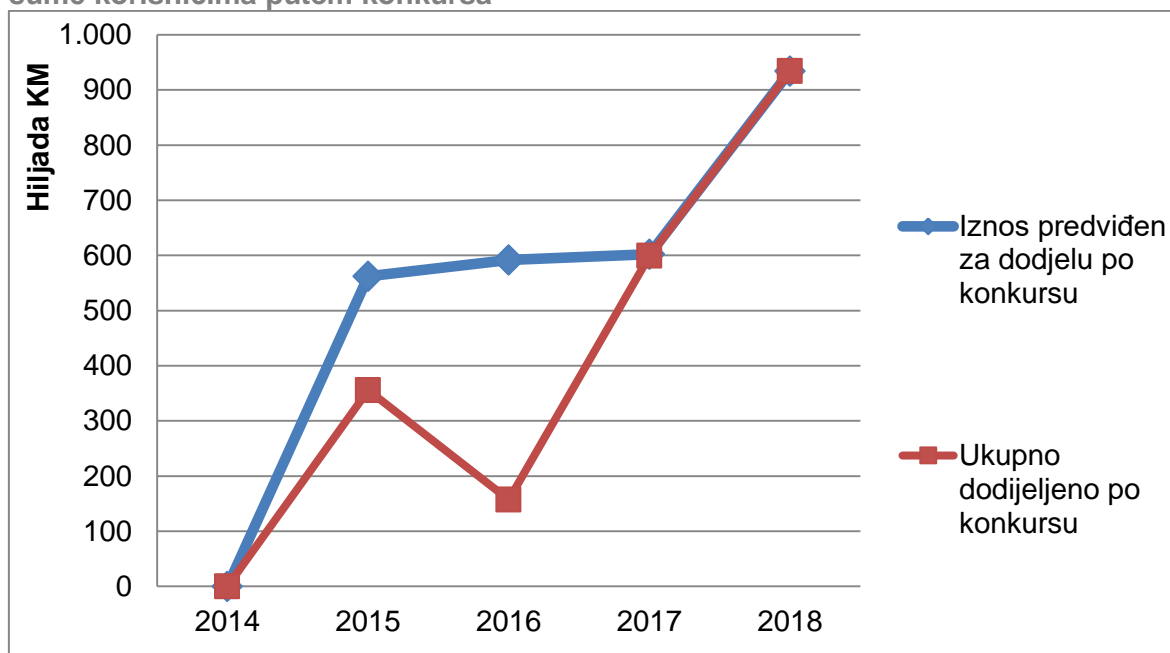
U periodu 2014-2018. godina za raspodjelu sredstava posebnih namjena za šume korisnicima, putem konkursa koje je raspisivalo MPŠV, predviđen je iznos od 2,7 miliona, a korisnicima je dodijeljeno 2,1 milion KM⁴⁶. Podaci po godinama prikazani su na grafikonu ispod.

⁴⁴ Ukupna vrijednost projekata koje je kandidovalo JPŠ „Šume RS“ je višestruko prevazilazila raspoložive iznose sredstava po konkursu. Samo dva organizaciona dijela JPŠ „Šume RS“ (Centar za gazdovanje kršom i Centar za sjemensku i rasadničku proizvodnju), čije je poslovanje specifično i direktno u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume, te kao takvo prepoznato i u propisima, su za 2017. i 2018. godinu konkurisali sa projektima ukupne vrijednosti od 2,74 miliona KM, dakle više od ukupno raspoloživih sredstava za raspodjelu putem konkursa u posmatranom petogodišnjem periodu.

⁴⁵ Član 11. stav 3. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

⁴⁶ U prethodnom periodu iznos raspodijeljenih sredstava putem konkursa je bio znatno viši, npr. samo u 2011. godini korisnicima je putem konkursa dodijeljeno oko 3,4 miliona KM.

Grafikon broj 6 – Iznosi planiranih i dodijeljenih sredstava posebnih namjena za šume korisnicima putem konkursa



Izvor podataka: MPŠV

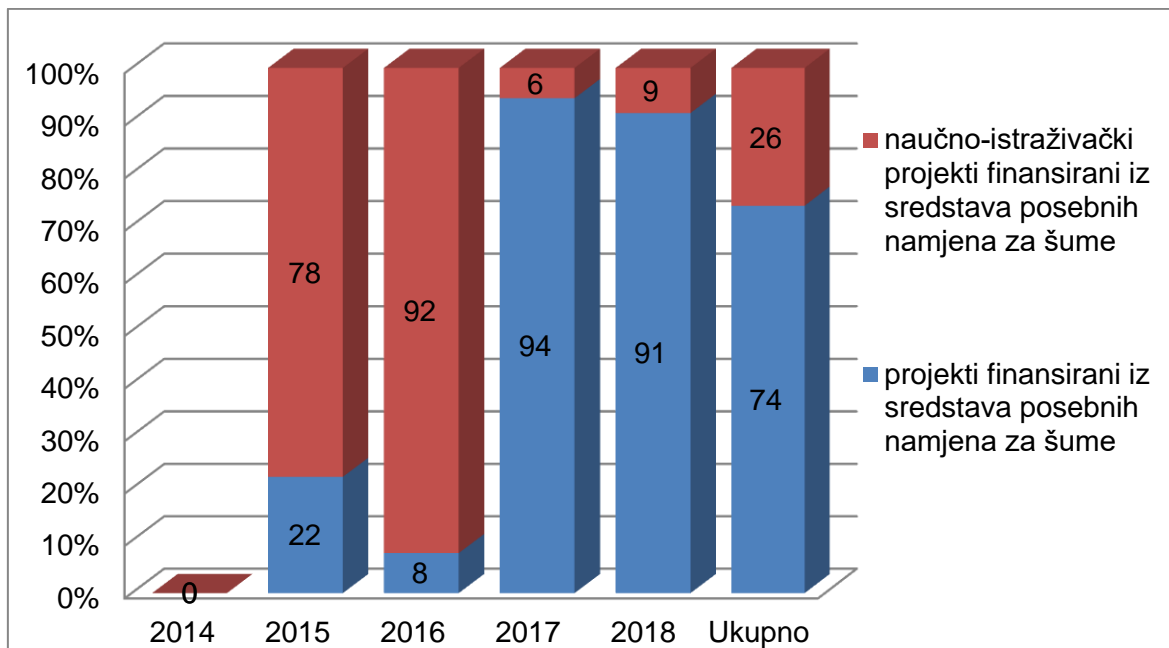
Za 2014. godinu MPŠV nije ni raspisivalo konkurs za dodjelu sredstava posebnih namjena za šume korisnicima. Iznos sredstava predviđen za raspodjelu putem konkursa, u posmatranom periodu, imao je tendenciju rasta, pri čemu u 2015. i 2016. godini korisnicima nije dodijeljen sav planirani iznos.

Nivo realizacije sredstava planiranih za raspodjelu putem konkursa, te namjena za koju su utrošena u najvećoj mjeri nisu rezultat planskih aktivnosti, već trenutnih okolnosti, odnosno uslovljeni su subjektima koji su mogli konkurisati i dostavljenim projektima. Naime, u 2015. i 2016. godini JPŠ „Šume RS“ nisu mogle obezbijediti neophodnu potvrdu Poreske uprave RS o izmirenim obavezama, tako da nisu ispunili uslove konkursa i shodno tome nisu ni dobili sredstva. Otuda u tim godinama nije ni dodijeljen planirani iznos sredstava, a sredstva su dominantno dodijeljena za naučno istraživačke projekte.

Struktura dodijeljenih sredstava prema namjeni⁴⁷, značajno varira, usljed navedenih okolnosti, što se vidi na grafikonu ispod.

⁴⁷ Iako propisi u oblasti šumarstva utvrđuju veliki broj namjena, odnosno aktivnosti i poslova koji se finansiraju iz sredstava posebnih namjena za šume putem konkursa, MPŠV nije na takav način ni raspisivalo konkurse, ni vodilo evidencije o realizaciji.

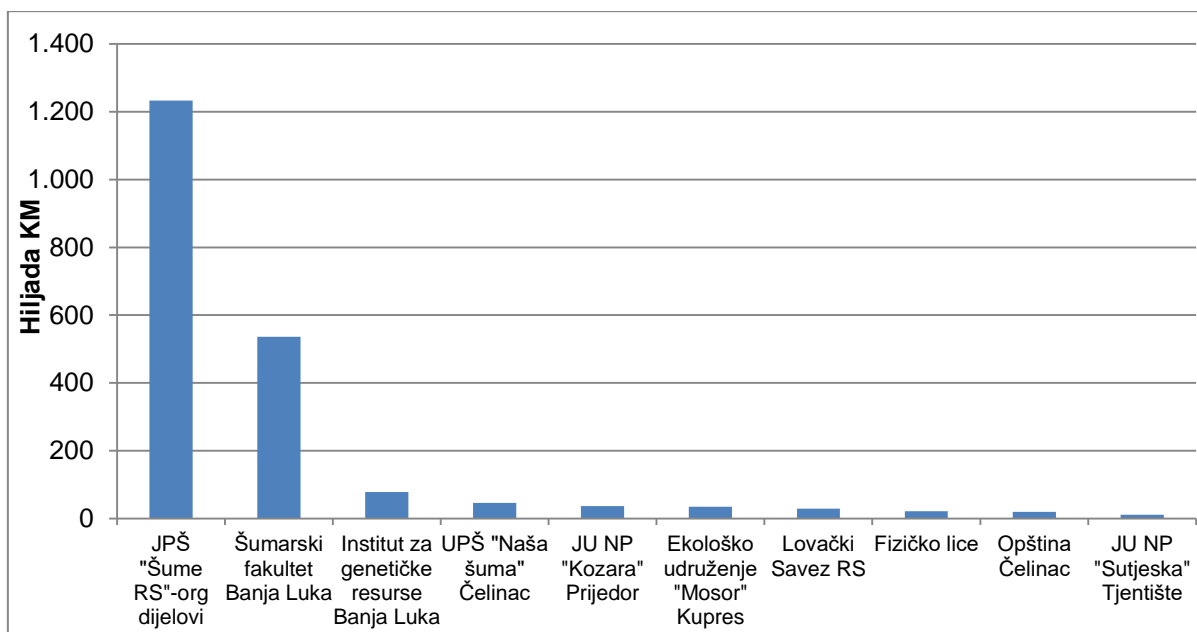
Grafikon broj 7 – Struktura sredstava posebnih namjena za šume dodijeljenih na osnovu konkursa, u periodu 2014-2018. godina, prema namjeni



Izvor podataka: MPŠV

Najveći korisnici ovog skromnog iznosa sredstava posebnih namjena za šume, raspodijeljenih u posmatranom periodu putem konkursa MPŠV, su JPŠ „Šume RS“, odnosno njegovi organizacioni dijelovi sa učešćem od oko 60%, te Šumarski fakultet Banja Luka sa učešćem od oko 1/4, dok je pojedinačno učešće ostalih korisnika bilo znatno manje, što se vidi na grafikonu ispod. Sa povećanjem godišnjeg iznosa sredstava posebnih namjena za šume, povećava se i broj korisnika tih sredstava, što je naročito izraženo u 2018. godini kada su sredstva dodijeljena za devet različita korisnika, odnosno 30 ako organizacione dijelove JPŠ „Šume RS“ posmatramo kao posebne korisnike.

Grafikon broj 8 - Iznosi dodijeljenih sredstava korisnicima putem konkursa MPŠV u periodu 2014 - 2018. godina



Izvor podataka: MPŠV

Polovina iznosa sredstva dodijeljenih putem konkursa za 2018. godinu nije bila isplaćena korisnicima do sredine aprila 2019. godine (kada je revizija okončala revizijske aktivnosti u MPŠV), a u djelu izmirenih obaveza, gotovo u cjelosti, je to izvršeno putem multilateralne kompenzacije. Dodijeljena sredstva, u periodu 2014-2017. godina, korisnicima su uplaćivana u roku od dva do jedanaest mjeseci od donošenja rješenja o dodjeli sredstava. Usljed toga, bila je česta praksa aneksiranja ugovora sa korisnicima sredstava i produžavanje rokova za realizaciju projekata. U takvim okolnostima, od izrade do početka realizacije pojedinih projekata, proticalo je dvije, pa i više godina.

3.2.3. Raspodjela i utrošak sredstava dodijeljenih korisnicima za neplanirane mjere zaštite šuma i lovstvo

Propisima u oblasti šumarstva nije precizno utvrđeno šta je osnov za rezervaciju 5% sredstava za neplanirane mjere zaštite šuma, odnosno 2% za razvoj lovstva.⁴⁸ Nejasno je da li se rezervisanje odnosi na sredstva proširene reprodukcije (nadoknadu za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma) ili ukupna sredstva posebnih namjena za šume, kao i da li se propisani % primjenjuje na iznos sredstva za šume na prihodovnoj strani budžeta, ili pak na iznos sredstava u budžetu na poziciji rashoda za subvencije subjektima u oblasti šumarstva. MPŠV je u planovima utroška sredstava za šume planiralo 5% za neplanirane mjere zaštite šuma i 2% za razvoj lovstva od ukupno planiranih sredstava, odnosno iznosa sredstava u budžetu na poziciji rashoda za subvencije subjektima u oblasti šumarstva.

Iznosi dodijeljenih sredstava za neplanirane mjere zaštite šuma i lovstvo, po godinama u posmatranom periodu, su prikazani u tabeli ispod.

Tabela broj 5 – Dodijeljena sredstva za neplanirane mjere zaštite šuma i razvoj lovstva u periodu 2014-2018. godina

Godina	Neplanirane mjere zaštite šuma		Razvoj lovstva
	Korisnik sredstava	Dodijeljena sredstva (KM)	Dodijeljena sredstva (KM)
2014	JPŠ "Šume RS" - ŠG "Birač" Vlasenica	59.958	51.908
2015	JPŠ "Šume RS" - ŠG "Botin" Nevesinje	59.586	30.225
2016	JPŠ "Šume RS" - ŠG "Doboj" Doboj	50.000	29.969
2017	JPŠ "Šume RS" - "Centar za gazdovanje kršem" Trebinje	74.749	29.953
2018	JPŠ "Šume RS" - "Centar za gazdovanje kršem" Trebinje	95.000	37.912
Ukupno		339.293	179.968

Izvor podataka: MPŠV

⁴⁸ Član 95. stav 2. ZoŠ – „Za neplanirane mjere zaštite šuma koje mogu da prouzrokuju posljedice širih razmjera (požari, gradacija insekata i slično) rezerviše se 5% sredstava proširene reprodukcije šuma, a za razvoj lovstva u Republici rezerviše se 2% sredstava proširene reprodukcije šuma.“ Član 10. stav 1. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume – „Od ukupno planiranih sredstava posebnih namjena za šume, 5% se rezerviše za neplanirane mjere zaštite, a 2% za razvoj lovstva u Republici.“

Pravilnikom je predviđena procedura dodjele sredstava za neplanirane mjere zaštite šuma, ali je ostalo nejasno kako postupiti u slučajevima kada potencijalni korisnici ne ispostave zahtjeve za sredstvima, ili se obrati više korisnika, kada su traženi iznosi veći od raspoloživih sredstava i sl.

MPŠV je, polazeći od propisane procedure, dodijeljivalo korisnicima sredstva na osnovu dostavljenih zahtjeva i projekata, s tim da je uvijek dostavljan samo jedan zahtjev godišnje, u iznosu približno raspoloživim sredstvima. Sredstva za neplanirane mjere zaštite su, u posmatranom periodu, uglavnom korištena za refundiranje već izvršenih poslova i/ili kao način da se pomogne organizacionim dijelovima JPŠ „Šume RS“ koja su u nezavidnoj finansijskoj poziciji. Obaveze prema korisnicima su većinom izmirivane putem multilateralne kompenzacije (oko 60%), a bilo je izraženo kašnjenje u plaćanjima, naročito u početnim godinama posmatranog perioda (od donošenja rješenje o dodjeli sredstava do isplate korisniku proticalo je i po godinu dana). Ova sredstva su u principu namijenjena da se promptno interveniše ukoliko se desi neki neplanirani događaj koji ugrožava šume i okruženje, dakle da su raspoloživa odmah kada se ukaže potreba za istima, radi pravovremene intervencije i postizanja boljih rezultata.

Sredstva za lovstvo su, u posmatranom periodu, isplaćivana isključivo za namirenje štete fizičkim licima koju načine zaštićene vrste životinja. Prema propisima⁴⁹, ta sredstva bi trebala da se koriste za razvoj i unapređenje lovstva, kao i za očuvanje i poboljšanje kvaliteta lovnih resursa i nadoknadu štete od divljači koja se isplaćuje iz budžeta RS.

3.3. Praćenje, izvještavanje i ocjena rezultata ostvarenih utroškom sredstva posebnih namjena za šume

Za adekvatno upravljanje sredstvima posebnih namjena važno je, takođe, i kontinuirano praćenje utroška sredstava, analiza i preispitivanje ostvarenih rezultata i poređenje sa planiranim rezultatima, te preduzimanje potrebnih korektivnih mjera radi postizanja zadatih ciljeva.

MPŠV je naglasak stavilo na kontrolnu funkciju, ali nije na sveobuhvatan i organizovan način pratilo utrošak sredstva, analiziralo i ocjenjivalo ostvarene rezultate, a izostale su i mjere za unapređenje. Neposrednim uvidom na terenu i pregledom zapisnika o kolaudaciji na većem broju lokacija na području kojim upravlja Centar za gazdovanje kršom, revizija je uočila da je nivo prijema sadnica kod pošumljavanja uglavnom nizak.⁵⁰

3.3.1. Praćenje i kontrola utroška sredstava i evidencije

Propisima u oblasti šumarstva⁵¹ nisu jasno utvrđeni postupci i odgovornosti učesnika u kontroli, praćenju i nadzoru nad utroškom sredstva posebnih namjena za šume. U praksi nije jasno, niti je u propisima razrađeno, u smislu obuhvata i praktičnog provođenja, šta konkretno podrazumijeva odredba⁵² da sredstvima posebnih namjena za šume upravlja MPŠV, a preko računa posebnih namjena za šume koji je u sistemu jedinstvenog računa

⁴⁹ Član 10. Stav 3. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume.

⁵⁰ Uspješnost prijema sadnica kod pošumljavanja već nakon prve kolaudacije u većem broju slučajeva je bila 0%, a u rijetkim slučajevima je bila preko 50%. Nasuprot tome, površine zahvaćene požarima su znatno veće od pošumljenih površina, što jasno nameće potrebu preispitivanja prioriteta u utrošku sredstava posebnih namjena za šume.

⁵¹ Prije svega, ZoŠ i Pravilnikom o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume koji uređuju ovu tematiku

⁵² Član 87. Stav 2. ZoŠ

Trezora. Nadalje, propisano⁵³ je da MPŠV vrši kontrolu i monitoring utroška sredstava posebnih namjena za šume i nadzire realizaciju projekata na bazi ugovorenih obaveza i dostavljenih izvještaja korisnika, a da nije jasno da li se sa svim korisnicima sredstava zaključuju ugovori u pisanoj formi, te da li svi korisnici imaju obavezu izvještavanja i na koji način (konkretno za sredstva dodijeljena korisnicima na osnovu plana Resora za šumarstvo i lovstvo i neplaniranih mjera zaštite šuma). Takođe, propisano⁵⁴ je da inspeksijski nadzor nad utroškom sredstava posebnih namjena za šume vrši i Republička uprava za inspeksijske poslove, odnosno Inspekcija za šumarstvo i lovstvo. Inspekcija za šumarstvo i lovstvo ne vrši, niti po izjavama predstavnika može vršiti nadzor nad utroškom sredstava posebnih namjena za šume, jer o tome niti ima potrebne podatke i stručne kompetencije, niti bi to trebao biti predmet inspeksijskog nadzora. Inspektori za šumarstvo i lovstvo nadziru poslove u oblasti šumarstva, uključujući i one koji se finansiraju iz sredstava posebnih namjena za šume. Iako su i MPŠV i Inspekcija za šumarstvo i lovstvo ukazivali na probleme u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume, reviziji nije dokumentovano da postoji koordinisan pristup u provođenju nadzora.

Komunikacija između MPŠV i korisnika sredstava posebnih namjena za šume i praćenje realizacije projekata se vrši na način da korisnik dostavi izvještaj MPŠV da je realizovao projekat sa obimnom pratećom dokumentacijom kojom pravda utrošak sredstava, da bi potom predstavnici MPŠV izvršili i terensku kontrolu⁵⁵, ili korisnik dostavi zahtjev za aneksiranje ugovora, ukoliko nije u mogućnosti da realizuje projekat na ugovoreni način ili u ugovorenom roku. Dostavljeni dokumenti od strane korisnika se pregledaju u MPŠV, po potrebi se od korisnika traži dodatna dokumentacija ili povrat neutrošenih (dostavljenim dokumentima neopravdanih) sredstava, odnosno vrši se aneksiranje ugovora ukoliko se procjeni da je zahtjev korisnika opravdan. Povremeno predstavnici MPŠV izvrše terensku kontrolu i prije isteka ugovorenog roka za realizaciju projekta i dostavljanja izvještaja korisnika, kada obično nalože korisniku da dostavi izvještaj i potrebnu dokumentaciju i otkloni eventualne nedostatke.

MPŠV ne uspijeva da pravovremeno izvrši sve terenske kontrole zbog vremena završetka projekta (obično se projekti završavaju početkom zime, pa se mora čekati proljeće) i vrlo ograničenih kadrovskih kapaciteta (u 2018. godini jedan zaposleni je vršio terensku kontrolu, a u prethodnom periodu su bila uglavnom dva). Zbog toga, terenske kontrole po odobrenim projektima za 2017. godinu nisu bile okončane do aprila 2019. godine. Za projekte iz 2018. godinu rok za realizaciju je kraj 2019. godine, pa kontrolne aktivnosti do aprila 2019. godine još nisu bile ni započete.

Kontrolna uloga MPŠV je izrazito naglašena, zapisnici o izvršenim kontrolama i slični dokumenti pokazuju da je često i opravdana, ali se ne kreiraju informacije koje bi mogle biti značajne i iskorišćene sa upravljačkog aspekta. Nije uspostavljena funkcionalna baza podataka o projektima finansiranim iz sredstava posebnih namjena. Evidencije koje se vode u MPŠV su jednostavnije prirode u formi eksel tabela, iz kojih je otežano kreiranje potrebnih informacija i izvještaja.

Projekti se, od strane MPŠV, ne prate nakon okončanja konkretnih projektnih aktivnosti u cilju sagledavanja rezultata u dugom roku, a što je veoma važno imajući u vidu specifičnosti šumarstva. Način na koje je trenutno propisano i kako se provodi praćenje i izvještavanje o realizaciji projekata, to i ne omogućava.

⁵³ Član 41. Stav 1. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

⁵⁴ Član 100. tačka g) ZoŠ i član 41. stav 6. Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume

⁵⁵ Terenske kontrole se ne vrše u slučajevima naučno-istraživačkih projekata kada uobičajeno korisnik sredstava dostavi MPŠV određeni dokument kao rezultat projekta.

3.3.2. Izvještavanje o utrošku sredstava

MPŠV, u posmatranom petogodišnjem periodu, nije sačinjavalo sveobuhvatan izvještaj o utrošku sredstva posebnih namjena za šume. Iako način izvještavanja i učesnici nisu decidno propisani, treba imati u vidu da se izrađuje godišnji plan utroška sredstava posebnih namjena za šume na koji saglasnost daje Vlada RS. Takođe, ni cjeloviti izvještaj o realizaciji Strategije razvoja šumarstva nije izrađivan, niti dostavljan nadležnim institucijama, a nije vršeno ni praćenje njene realizacije, mada su te obaveze precizno definisane u samoj Strategiji⁵⁶. Još krajem 2013. godine Savjet za šumarstvo je ukazivao na neaktuelnost Strategije i probleme u praćenju njene realizacije, ali se naknadno ni on, ni MPŠV u cjelini, nisu detaljnije bavili tom tematikom. Određene parcijalne informacije o realizaciji Strategije, kao i sredstvima posebnih namjena za šume sadržane su u godišnjim izvještajima o radu MPŠV. Generalni stavovi MPŠV u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume povremeno se mogu pronaći u datim mišljenjima i informacijama u vezi sa proizvodno-finansijskim planovima JPŠ „Šume RS“ i njihovom realizacijom, te za zapisnicima sa sjednica Nadzornog odbora JPŠ „Šume RS“.

Postojeći način izvještavanja u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume, nije sveobuhvatnog i problemskog karaktera, niti je orijentisan na učinak. Takođe, raspoloživi podaci i informacije o ovim sredstvima se ne dovode u jasnu vezu sa usvojenim razvojnim i planskim aktima.

3.3.3. Analiza i ocjena utroška, te predlaganje mjera za unapređenje

U posmatranom periodu, u MPŠV nisu vršene konkretne analize utroška sredstava posebnih namjena za šume i ocjene ostvarenih rezultata. Posljednja analiza utroška sredstava posebnih namjena za šume u MPŠV urađena je 2012. godine za prethodni period. Ista je prezentovana reviziji, ali predstavnici MPŠV nisu mogli dokumentovati da su na osnovu te analize donesene i preduzete određene mjere za poboljšanje, niti eventualno ostvarene rezultate mjera. Detaljnije analize u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume nisu sadržane ni u drugim dokumentima MPŠV iz posmatranog perioda, poput analiza poslovanja JPŠ „Šume RS“ u kojima se uglavnom navode uopšteni podaci o ovim sredstvima (propisani način prikupljanja, namjenski karakter, iznos prikupljenih i raspodijeljenih sredstava u oblasti šumarstva). Treba imati u vidu da JPŠ „Šume RS“ kao najznačajniji korisnik sredstava, nije dobilo sredstva putem konkursa za 2015. i 2016. godinu, a da su projekti za 2017. godinu tek nedavno završeni i još se provode terenske kontrole, pa se može očekivati da zaposleni u MPŠV⁵⁷, u narednom periodu, izvrše analizu utroška sredstava posebnih namjena za šume i ocjenu ostvarenih rezultata.

Reviziji nije dokumentovano da su donošene i preduzimane konkretne mjere za unapređenje samog utroška sredstava posebnih namjena za šume.

⁵⁶ Strana 61 - Instrumenti monitoringa i evaluacije: "Nadzor nad sprovođenjem Strategije vrši Savjet za šumarstvo. Polazeći od principa da strategija ne predstavlja „zatvorenu knjigu“, Savjet predlaže izmjene i dopune Strategije u slučaju potrebe njenog prilagođavanja novim prilikama unutar sektora, novim odnosima u okviru međusektorske saradnje i novim političkim prilikama u zemlji. Izvještaj o realizaciji Strategije sa prijedlogom mjera, Savjet treba da podnosi Ministarstvu najmanje jednom godišnje, a Ministarstvo ga prosleđuje Vladi i Narodnoj skupštini. Vlada ocjenjuje uspješnost promjena nastalih implementacijom Strategije koristeći Pan-evropske kriterijume i indikatore održivog gazdovanja."

⁵⁷ Predstavnici MPŠV su izjavili da u narednom periodu, po završenim terenskim kontrolama realizacije projekata iz 2017. godine, planiraju raditi analize utroška sredstava posebnih namjena za šume.

Vlada RS je sredinom 2015. godine⁵⁸ usvojila dokument pod nazivom Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume Republike Srpske“. Dokument je fokusiran, prije svega, na JPŠ „Šume RS“, ali se određene mjere direktno ili indirektno odnose i na sredstva posebnih namjena za šume, a tiču se potreba izrade Akcionog plana za realizaciju Strategije razvoja šumarstva, izmjena propisa, raspodjele sredstava prikupljenih po osnovu ZoŠ i sl. Međutim, nisu sačinjavani izvještaji o realizaciji ovog dokumenta u novije vrijeme, niti su neke od pomenutih mjera bitnih za sredstva posebnih namjena za šume realizovane u značajnijoj mjeri. Posljednja (i jedina) Informacija o toku realizacije Mjera za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume RS“⁵⁹ Vladi RS je dostavljena od strane MPŠV krajem 2015. godine.

⁵⁸ Dokument usvojen Zaključkom Vlade RS broj 04/1-012-2-1415/15 od 29.06.2015. godine. Na bazi ovog dokumenta izrađen je i Dinamički plan aktivnosti za realizaciju usvojenih mjera.

⁵⁹ Vlada RS je navedenu informaciju usvojila Zaključkom broj 04/1-012-2-2528/15 od 05.11.2015. godine, te zadužila MPŠV da vrši nadzor nad realizacijom Mjera za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume RS“ a.d Sokolac i da o tome informiše Vladu RS.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka na temu upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume s fokusom na primjenu principa efikasnosti u planiranju, raspodjeli, nadzoru, ocjeni i izvještavanju o utrošku tih sredstava.

Za ostvarenje i razvoj opštekorisnih funkcija šuma, posebnu važnost imaju upravo sredstava posebnih namjena za šume. Rezultati u šumarstvu se, po pravilu, ostvaruju u dugom roku, pa stoga strateško, kontinuirano i dugoročno plansko ulaganje, te pravovremeno uočavanje devijacija i njihovo otklanjanje, u ovoj oblasti, imaju dodatni značaj. Šumarstvo je veoma složena oblast, pa je upravljanje i jednim njegovim segmentom, poput sredstva posebnih namjena za šume, veoma zahtjevan posao za nadležne institucije.

Na osnovu prezentovanih nalaza, revizija je utvrdila osnovni zaključak da nadležne institucije nisu ostvarile potreban i mogući nivo efikasnosti u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 Strateški i regulatorni okvir je nekompletan, međusobno neusaglašen i ima niz manjkavosti, tako da ne predstavlja odgovarajuću polaznu osnovu za efikasno upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume.

Nadležne institucije u Republici Srpskoj su usvojile Strategiju razvoja šumarstva, ali bez jasno definisanih ciljeva i prioriteta, obima i izvora sredstava za njenu realizaciju, te potrebnih provedbenih akata, poput Akcionog plana i Šumarskog programa. U takvim okolnostima, praktični značaj Strategije za kreiranje i provođenje šumarskih politika u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume je veoma ograničen.

Postojeći regulatorni okvir, u dijelu važnom za sredstva posebnih namjena za šume, je nejasan i nekonzistentan, a njegovim izmjenama u ranijem periodu se značajno odstupilo od strateških opredjeljenja.

Iako je očigledno dugogodišnje razmimoilaženje između strateških opredjeljenja, regulative i stvarnog stanja, nadležne institucije nisu pristupile preduzimanju značajnijih aktivnosti na njihovom unapređenju i međusobnom usaglašavanju.

4.2 Planiranje u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume se vrši bez adekvatno utvrđene osnove i koordinacije od strane nadležnih institucija.

Dugoročni planski dokumenti, poput šumskoprivrednih osnova i programa gazdovanja područjem krša koji se donose za šumsko-privredna područja, izrađuju se u uslovima nepostojanja dugoročnih programskih i planskih dokumenata za Republiku Srpsku u cjelini, te nedovoljno jasne regulative. Usljed toga dugoročni planovi nisu jasni, što otežava izradu godišnjih planova.

Iznosi sredstava posebnih namjena za šume planirani u različitim godišnjim planskim aktima međusobno se značajno razlikuju, a često je nejasan osnov i način njihovog utvrđivanja. Iako u postupcima planiranja, po pravilu, učestvuju isti subjekti, procesi planiranja nisu adekvatno koordinisani i uglavnom se odvijaju nezavisno jedni od drugih.

U takvim okolnostima samo planiranje nema potreban značaj, a otežana je ocjena realizacije planova i utvrđivanje odgovornosti subjekta za njihovo neizvršenje.

4.3 Raspodjela sredstava posebnih namjena za šume korisnicima se vrši bez utvrđenih prioriteta, naročito dugoročnog karaktera, te jasnih principa i kriterijuma za dodjelu sredstava korisnicima.

Dokument dugoročnog karaktera, koji bi jasnije odredio principe i prioritete u raspodjeli sredstava posebnih namjena za šume, obim raspoloživih sredstava, potencijalne korisnike i s tim u vezi rezultate i ciljeve koji se žele postići ne postoji. Prioriteti na godišnjem nivou se utvrđuju bez jasnog osnova, ad hok i na bazi ustaljene prakse.

U MPŠV se rezervišu sredstva na osnovu obrazloženja odluka Vlade Republike Srpske o davanju saglasnosti na plan utroška sredstava za šume, bez jasnog dokumentovanja i obrazlaganja načina izbora korisnika, namjene sredstava, konkretnih iznosa odobrenih sredstava, kao i rezultata odnosno ciljeva koji se žele postići utroškom ovako dodijeljenih sredstava. U principu, ponavljaju se korisnici i iznosi dodijeljenih sredstava. Dodjeljivanje sredstava posebnih namjena za šume korisnicima putem konkursa se vrši u uslovima dugoročne neizvjesnosti obima sredstava koji će se dodijeljivati, neutvrđenih prioriteta između definisanih namjena, neizvjesnosti potencijalnih korisnika, nejasnih i suštinski neprimjenjivih kriterijuma raspodjele. Konkursi se raspisuju krajem godine za tekuću godinu, a sredstva isplaćuju korisnicima sa značajnim kašnjenjem što utiče na pravovremenost realizacije finansiranih projekata.

4.4 Praćenje, nadzor i izvještavanje u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume se ne provode na organizovan i sistematičan način, niti su orijentisani na učinak.

Propisima nisu jasno utvrđene uloge Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Republičke uprave za inspekcijske poslove u postupku praćenja, nadzora i izvještavanja, niti je uspostavljena potrebna koordinacija.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede vrši detaljnu kontrolu utroška sredstava posebnih namjena za šume, prije svega, njihovog namjenskog utroška. Međutim, postojeći način vođenja evidencija ne pruža mogućnost pravovremenog obezbjeđivanja potrebnih informacija za donošenje upravljačkih odluka. Izvještavanje o sredstvima posebnih namjena je sporadično, parcijalnog karaktera, ne govori o ostvarenim rezultatima i učinku, nije problemski orijentisano i ne obezbjeđuje potrebne informacija i ocjene u vezi sa utroškom ovih sredstava. Učesnici i njihove uloge u izvještavanju nisu dovoljno jasni, a s obzirom na način prikupljanja i obveznike plaćanja naknada koje čine sredstva posebnih namjena za šume, izvještavanje o njihovom utrošku bi trebalo biti sistematičnije i sadržajnije.

Otuda su, dugoročno posmatrano, rezultati utroška sredstava posebnih namjena za šume uglavnom nepoznati i nadležnim institucijama i javnosti, te se ne mogu ni dovoditi u vezu sa strateškim ciljevima i opredjeljenjima.

4.5 Raspodjela i utrošak sredstava posebnih namjena za šume nisu analizirani, niti su predlagane konkretne mjere kojima bi se unaprijedili rezultati ostvareni njihovim utroškom.

Analize utroška sredstava posebnih namjena za šume i ocjenjivanje ostvarenih rezultata, u posmatranom periodu, nisu vršeni. U skladu sa tim, nisu ni predlagane i preduzimale konkretne mjere i aktivnosti kojima bi se unaprijedilo ovo područje.

Dokument Mjera za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume Republike Srpske“ iz 2015. godine sadrži određene generalne mjere koje se tiču i sredstava posebnih namjena za šume. Međutim, kako nisu vršene analize i ocjene realizacije ni ovog dokumenta ni Strategije razvoja šumarstva, izostala je mogućnost da se detaljnije sagleda i trošenje sredstava posebnih namjena za šume.

Potreba za sistemskim praćenjem, analizom i ocjenom rezultata, te pravovremenim uočavanjem i otklanjanjem devijacija u trošenju sredstava posebnih namjena za šume, biće još izraženija u uslovima značajnijeg korišćenja ovih sredstava u oblasti šumarstva.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija učinka je pokazala da nije ostvaren potreban i mogući nivo efikasnosti u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume i da postoji značajan prostor da nadležne institucije preduzimanjem odgovarajućih mjera unaprijede ovu oblast. Stoga, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“ o promjenama koje je neophodno preduzeti u cilju unapređenja upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume.

5.1 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da izvrše sveobuhvatno preispitivanje postojećeg strateškog i regulatornog okvira, te na osnovu toga predlože rješenja koja bi bila u funkciji efikasnijeg upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume.

Potrebno je, u širem kontekstu sredstava posebnih namjena za šume, paralelno i sveobuhvatno izvršiti analizu i ocjenu realizacije Strategije razvoja šumarstva i njene aktuelnosti, te problema i nejasnoća u primjene postojećih propisa. Na osnovu utvrđenog stanja i opredjeljenja u pogledu daljnjeg razvoja šumarstva, potrebno je dopuniti, odnosno kreirati kompletan strateško-razvojni, a potom i regulatorni okvir koji će biti koncizni, međusobno usaglašeni i dosljedno primjenjeni. Naročito je važno obezbijediti potpunu primjenu propisa u pogledu raspodjele sredstava posebnih namjena za šume u oblasti šumarstva, što je bitan preduslov realizacije strateških i planskih opredjeljenja.

5.2 Potrebno je da Vlada Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kreiraju potrebna programska dokumenta kao osnovu za planiranje sredstava posebnih namjena za šume i obezbijede koordinaciju u postupku njihovog planiranja u različitim institucijama i različitim planskim aktima.

Na osnovu utvrđenih strateških opredjeljenja i regulative, potrebno je donijeti Šumarski program ili drugi sličan dokument na nivou Republike Srpske u cjelini, koji bi omogućio operacionalizaciju strateških opredjeljenja i šumarske politike. Polazeći od navedenog dokumenta potrebno je izvršiti usklađivanje i donošenje dugoročnih planova u oblasti šumarstva. Na osnovu takvih programsko-planskih dokumenta i jasno definisanih uloga i odgovornosti, obezbijediti jedinstven i koordinisan pristup u planiranju sredstava posebnih namjena za šume u godišnjim planovima institucija.

5.3 Polazeći od utvrđenih strateških i programskih opredjeljenja, potrebno je da Vlada Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede definišu prioritete, te način i kriterijume raspodjele sredstava posebnih namjena za šume, koji će obezbijediti njihovo pravovremeno trošenje, tamo gdje je prioritetno i gdje će se ostvarivati najveća vrijednost za uloženi novac.

Uvažavajući strateške i programske dokumente, potrebno je definisati dugoročne prioritete i principe raspodjele sredstava posebnih namjena za šume, kako bi potencijalni korisnici i javnost imali pravovremen uvid u iste. U zavisnosti od dugoročnih prioriteta i ciljeva koji se žele postići, potrebno je utvrditi način i konkretne kriterijume za raspodjelu sredstava na godišnjem nivou, tako da raspodjela sredstava neće zavisiti od npr. trenutne finansijske pozicije ili individualnih prioriteta i afiniteta potencijalnih korisnika sredstava. Takođe, potrebno je obezbijediti pravovremenu dodjelu i uplatu sredstava korisnicima sredstava posebnih namjena za šume, u cilju njihovog uspješnijeg rada i efikasnije realizacije projekata.

5.4 Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da uspostave organizovan i sveobuhvatan način kontrole, praćenja, evaluacije i izvještavanja o utrošku sredstava posebnih namjena za šume, a u cilju donošenja adekvatnih i pravovremenih upravljačkih odluka.

U propisima je potrebno precizirati uloge, zadatke i način rada institucija u postupcima kontrole, praćenja, evaluacije i izvještavanja. Potrebno je uspostaviti funkcionalnu bazu podataka, odnosno sveobuhvatne evidencije, koje će omogućiti kreiranje izvještaja i informacija za potrebe donošenja upravljačkih odluka.

Primjenom usvojenih rješenja potrebno je obezbijediti da nadležne institucije, prije svega Vlada Republike Srpske, pravovremeno raspolažu sa potrebnim informacijama i analizama u vezi sa sredstvima posebnih namjena za šume, kako bi mogle donositi adekvatne upravljačke odluke. S obzirom na namjenu ovih sredstava, način prikupljanja i obveznike, neophodno je objavljivati ključne informacije o utrošku sredstava posebnih namjena za šume i postignutim rezultatima.

5.5 Preporučuje se Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“, da u skladu sa utvrđenim obavezama i odgovornostima, proaktivno i konstruktivno učestvuje u budućim aktivnostima Vlade Republike Srpske i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, te uspostavi jasne interne procedure i odgovornosti u planiranju i realizaciji sredstava posebnih namjena za šume.

S obzirom da je Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“ korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike i da obavlja poslove gazdovanja šumama, potrebno je da proaktivno učestvuje u narednim aktivnostima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ukaže na praktične probleme, te obezbijedi stručne ekspertize i brojne podatke i informacije značajne za upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume. Takođe, polazeći od usvojenih rješenja, potrebno je da utvrdi jasne procedure u pogledu uloga i zadataka organizacionih dijelova preduzeća, a potom ih dosljedno primjenjuje, u kontekstu planiranja i trošenja sredstava posebnih namjena za šume.

Vođa revizorskog tima

Mladenko Marković, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1 – Lista referenci

1. Ustav Republike Srpske
2. Zakon o šumama (Službeni glasnik RS, broj 75/08 i 60/13)
3. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08)
4. Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16)
5. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16)
6. Zakon o izvršenju Budžeta Republike Srpske za 2018. godinu (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 114/17 i 121/18)
7. Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik RS, broj 75/04 i 78/11)
8. Uredba o postupku za dodjelu i prestanak statusa udruženja od javnog interesa (Službeni glasnik RS, broj 71/05, 65/07, 98/13 i 24/15)
9. Pravilnik o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume (Službeni glasnik RS, broj 45/14)
10. Pravilnik o elementima i sadržaju šumskoprivrednih osnova (Službeni glasnik RS, broj 52/09 i 43/11)
11. Pravilnik o izradi dugoročnog programa gazdovanje područjem krša (Službeni glasnik RS, broj 60/09)
12. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i JPŠ „Šume RS“
13. Naredba o uplaćivanju određenih prihoda budžeta Republike, opština i gradova i fondova (Službeni glasnik RS broj 59/13, 117/13, 73/14, 33/15, 114/16, 73/17, 4/18, 43/18 i 121/18)
14. Metodologija o načinu pripreme i donošenja budžeta Republike Srpske, Ministarstvo finansija, februar 2013. godine
15. Strategije razvoja šumarstva RS 2011-2021. godina (Odluka o usvajanju objavljena u Službenom glasniku RS, broj 23/12)
16. Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ „Šume Republike Srpske“, jun 2015. godine
17. Programi ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2016-2018, 2017-2019. i 2018-2020. godina
18. Ekonomske politike Republike Srpske za period 2013-2016. godina
19. Programi rada Narodne skupštine Republike Srpske za 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu
20. Budžeti (i rebalansi budžeta) Republike Srpske za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu
21. Šumskoprivredne osnove
22. Program gazdovanja područjem krša (za period 2014 - 2023. godina)
23. Ugovor o korišćenju šuma i šumskog zemljišta, u svojini Republike Srpske uključujući i obavezu održavanja (od 20.11.2009. godine) i Aneks Ugovora o korišćenju šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike Srpske uključujući i obavezu održavanja (od 25.03.2014. godine)
24. Statut Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“ ad Sokolac (Službeni glasnik RS broj 37/17)
25. Strateški i regulatorni okvir država u okruženju
26. Nova strategija EU za šume, Evropska komisija, Brisel, 20.9.2013. godine
27. Priručnik za strateško planiranje, realizovan unutar Projekat Strateško planiranje i razvoj javnih politika Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u BiH uz pomoć Delegacije Evropske unije u BiH, Vlada Norveške i Holandije, te UNDP
28. Odluke Vlade Republike Srpske o davanju saglasnosti na planove utroška sredstava za šume za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu, sa pratećom dokumentacijom

29. Proizvodno-finansijski planovi JPŠ „Šume RS“ i izvještaji o njihovom izvršenju za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu, sa pratećom dokumentacijom
30. Planovi utroška posebnih namjena za šume JPŠ „Šume RS“ za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu i smjernice za njihovu izradu
31. Informacije i izvještaji institucija u vezi sa utroškom sredstava posebnih namjena za šume
32. Zoran Maunaga i Vojislav Dukić, Analiza i ocjena gazdovanja šumama: kritički osvrt na šumskoprivredne osnove, Glasnik Šumarskog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci, 2014, br.21
33. Stanje šuma u Republici Srpskoj sa prijedlogom mjera, Udruženje privatnih šumovlasnika „Naša šuma“, Banja Luka, juli 2010. godine
34. Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI)
35. Izvještaj revizije učinka „Planiranje budžetskih izdataka“, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, jul 2016. godine
36. Izvještaji Republičkog zavoda za statistiku RS

Prilog broj 2 – Podaci o obimu planiranih i realizovanih investicija u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

A) Vrijednosno iskazana realizacija planiranih investicija po vrstama i godinama, u periodu 2014 - 2018. godina

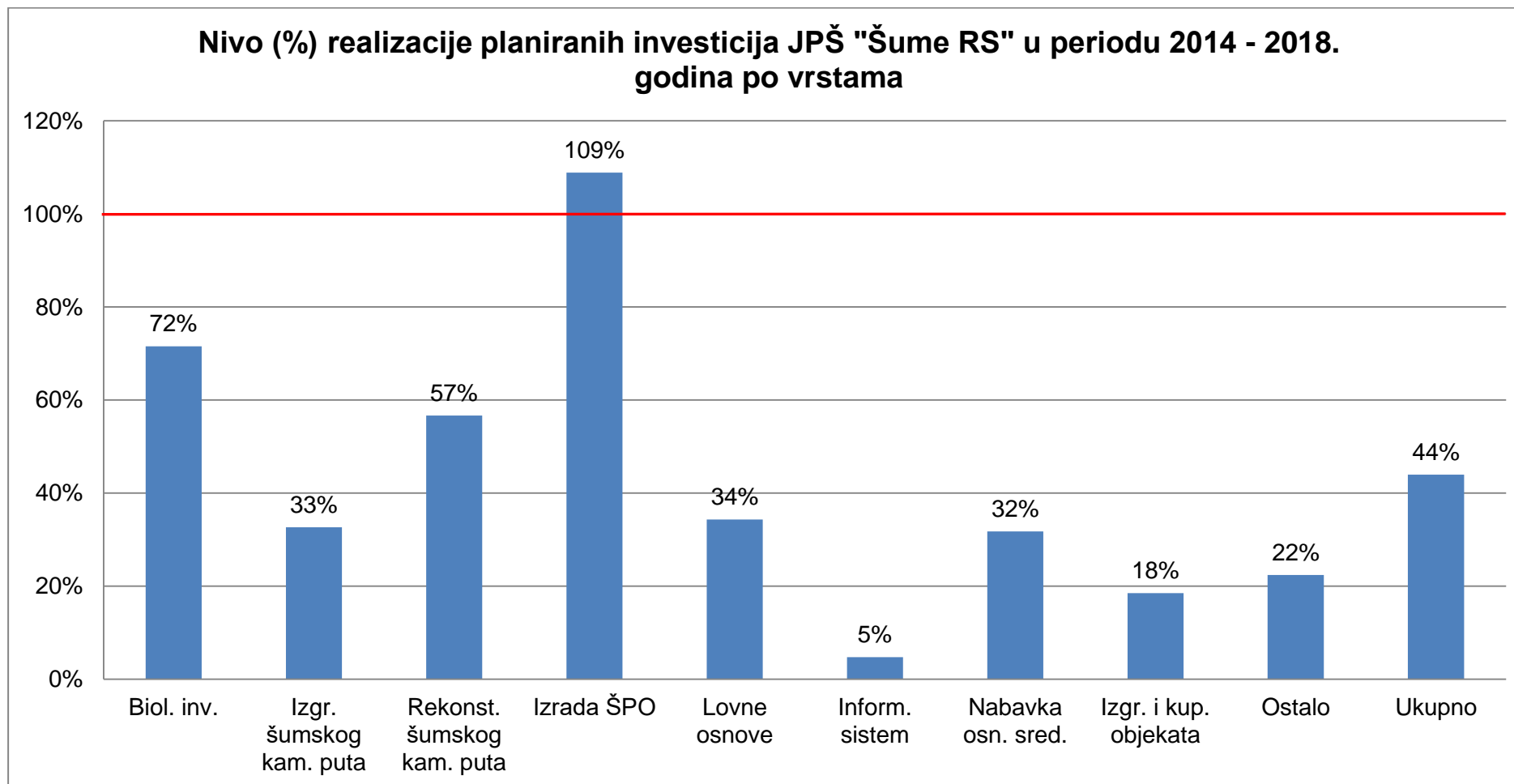
Iznosi u hiljadama KM

R. br.	Vrsta investicije	2014		2015		2016		2017		2018	
		Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje	Plan	Izvršenje
1	Biološke investicije	11.073	7.211	10.945	8.498	10.542	5.967	8.506	6.829	8.286	6.806
2	Izgradnja šumskog kamionskog puta	4.535	2.020	5.115	1.902	6.083	2.127	4.601	1.121	6.037	1.444
3	Rekonstrukcija šumskog kamionskog puta	4.096	1.307	4.756	2.784	6.163	3.072	5.033	3.068	4.987	3.950
4	Izrada ŠPO	1.294	1.399	1.181	1.269	1.231	1.342	1.666	1.853	1.243	1.339
5	Lovne osnove	0	11	9	0	25	0	15	0	20	13
6	Informacioni sistem	319	187	329	100	5.357	56	5.359	357	5.868	117
7	Nabavka osnovnih sredstava	6.164	1.012	7.438	2.978	9.772	2.795	8.339	3.192	14.102	4.564
8	Izgradnja i kupovina objekata	3.219	158	3.760	952	4.492	630	4.235	691	4.787	1.358
9	Ostalo	107	43	384	76	233	70	402	124	1.197	207
Ukupno		30.807	13.346	33.917	18.559	43.899	16.059	38.156	17.235	46.526	19.798

Izvori podataka:

Izveštaji o izvršenju proizvodno-finansijskih planova JPŠ „Šume RS“ za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu

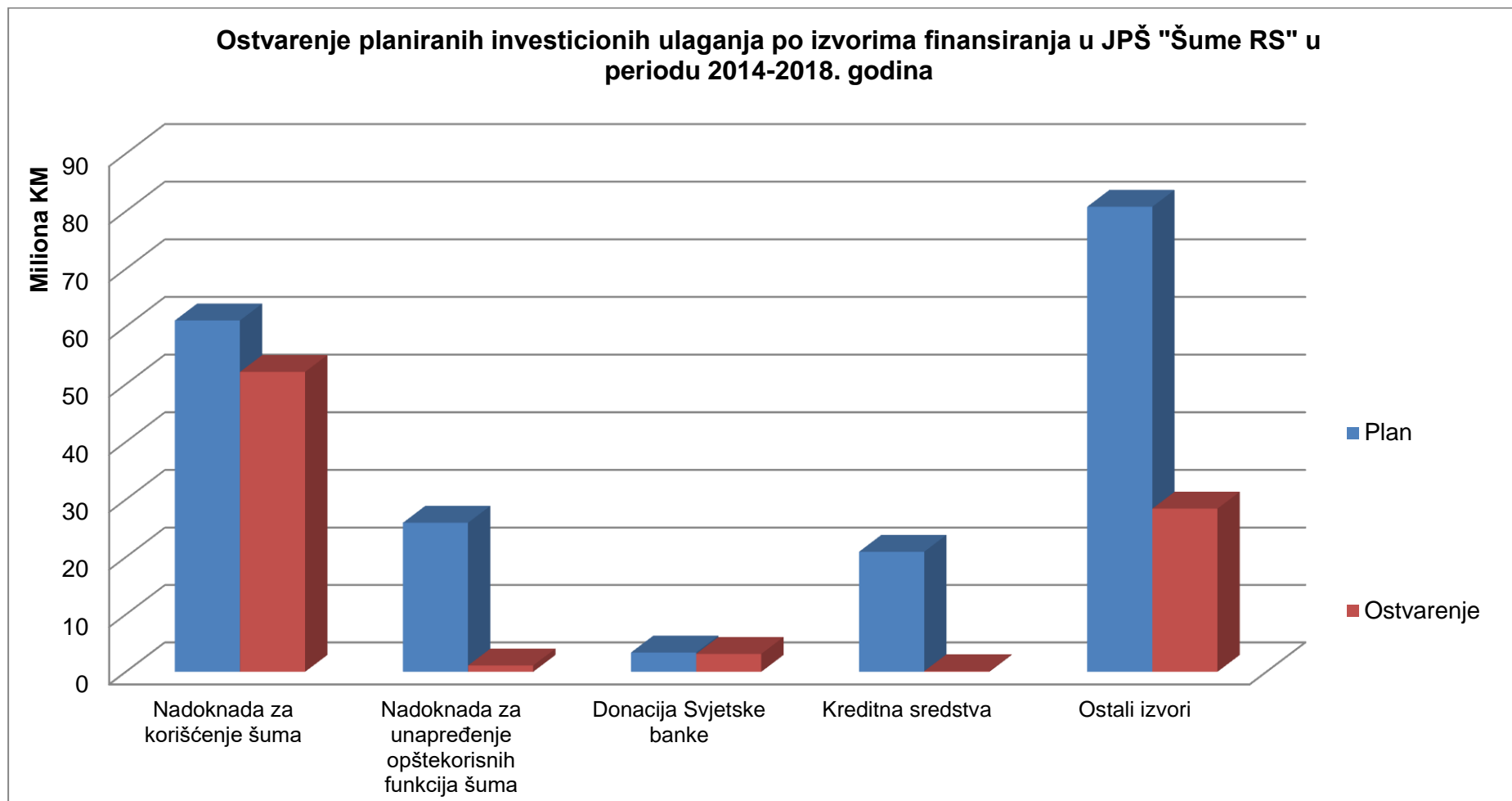
B) Procentualno iskazan nivo realizacije ukupno planiranog obima investicija po vrstama, u periodu 2014 - 2018. godina



Izvori podataka:

Izveštaji o izvršenju proizvodno-finansijskih planova JPŠ „Šume RS“ za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu

G) Planirani i ostvareni obim investicionih ulaganja po izvorima finansiranja, ukupno u periodu 2014 - 2018. godina

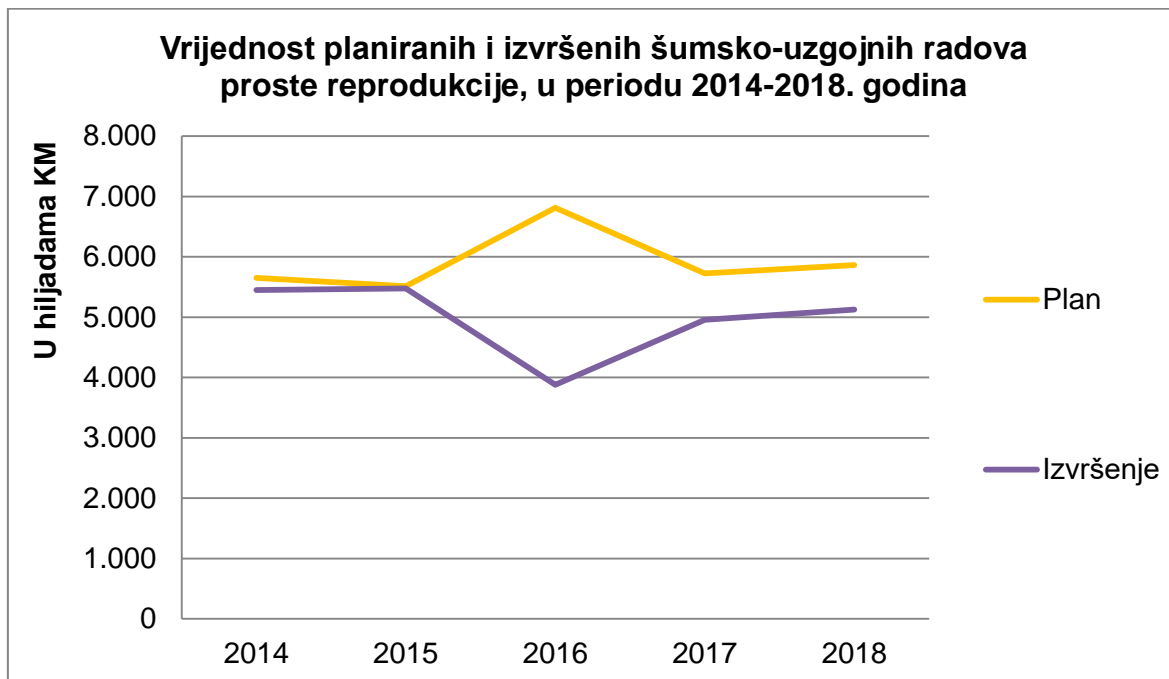


Izvori podataka:

Izveštaji o izvršenju proizvodno-finansijskih planova JPŠ „Šume RS“ za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu

Prilog broj 3 – Podaci o planiranim i izvršenim šumsko-uzgojnim radovima proste reprodukcije u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

Vrijednosno iskazana realizacija planiranih poslova proste reprodukcije šuma po godinama, u periodu 2014 - 2018. godina



Realizacija planiranih poslova proste reprodukcije šuma u periodu 2014 - 2018. godina po vrstama, odnosno fazama rada

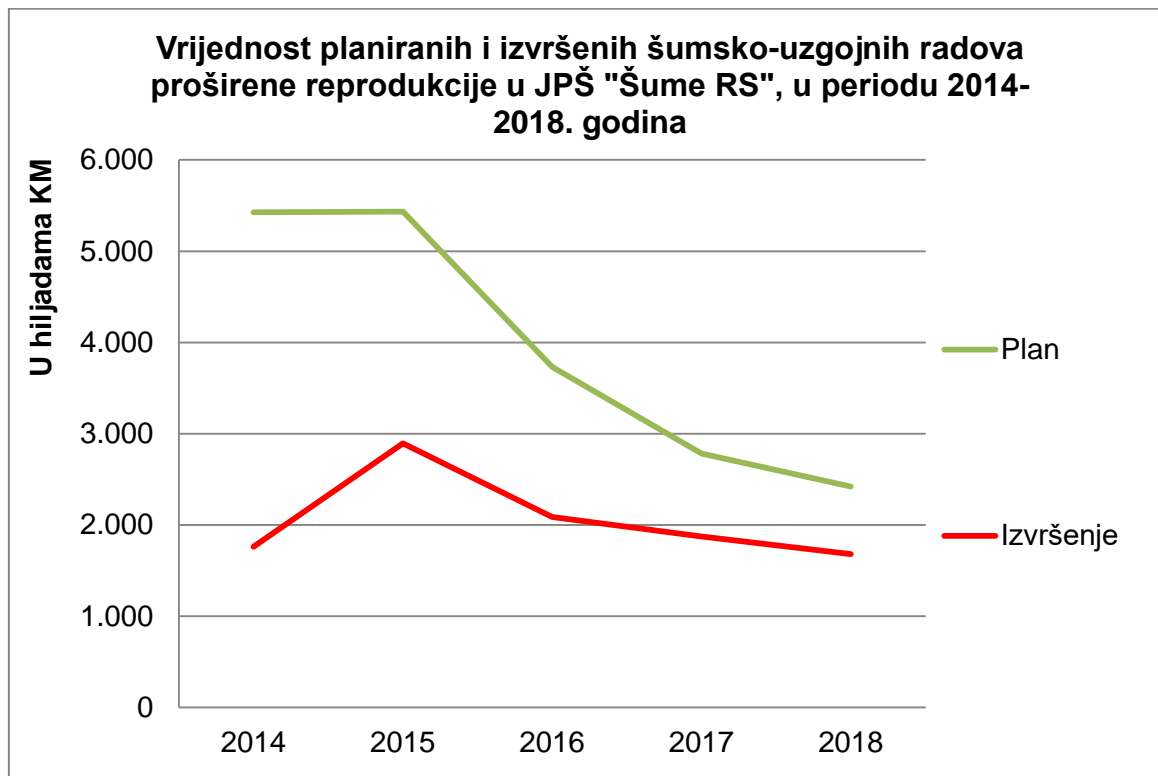
R. br.	Faza rada	Jed. mjere	Period 2014-2018. godina		% izvršenja plana
			Plan	Izvršenje	
1	Priprema zemljišta za prirodno podmlađivanje	ha	9.092	9.137	100
2	Pošumljavanje sadnjom sadnica	ha	1.274	1.043	82
3	Pošumljavanje sjetvom sjemena	ha	4	5	125
4	Popunjavanje kultura nastalih sadnjom i sjetvom	ha	434	406	94
5	Prašenje i okopavanje	ha	456	469	103
6	Čišćenje od korova i nepoželjnih vrsta	ha	2.360	1.998	85
7	Prorede u kulturama	ha	5.662	4.086	72
8	Njega šumskih sastojina / prirodnog podmlatka	ha	44.722	43.830	98
Količina sadnica (u hiljadama)		kom	4.003	3.306	83
Vrijednost radova (u hiljadama)		KM	29.560	24.880	84

Izvori podataka:

Izveštaji o izvršenju proizvodno-finansijskih planova JPŠ „Šume RS“ za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu

Prilog broj 4 – Podaci o planiranim i izvršenim šumsko-uzgojnim radovima proširene reprodukcije u JPŠ „Šume RS“ u periodu 2014 - 2018. godina

Vrijednosno iskazana realizacija planiranih poslova proširene reprodukcije šuma po godinama u periodu 2014 - 2018. godina



Realizacija planiranih poslova proširene reprodukcije šuma u periodu 2014 - 2018. godina po vrstama, odnosno fazama rada

R. br.	Faza rada	Jed. mjere	Period 2014-2018. godina		% neizvršenja plana
			Plan	Izvršenje	
1	Pošumljavanje sadnjom sadnica	ha	2.711	1.803	33
2	Popunjavanje kultura nastalih sadnjom i sjetvom	ha	889	484	46
3	Prašenje i okopavanje	ha	256	140	45
4	Čišćenje od korova i nepoželjnih vrsta	ha	2.794	1.189	57
5	Prorede u kulturama	ha	1.181	510	57
6	Melioracija izdanačkih šuma-prevođenje u visoke šume	ha	12.422	8.847	29
Količina sadnica (u hiljadama)		kom	8.421	5.443	35
Vrijednost radova (u hiljadama)		KM	19.793	10.299	48

Izvori podataka:

Izveštaji o izvršenju proizvodno-finansijskih planova JPŠ „Šume RS“ za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu

Prilog broj 5 – Pregled evidentiranih prihoda u glavnoj knjizi trezora Republike, u periodu od 2014. do 2018. godine, po osnovu sredstava posebnih namjena za šume
Iznosi u KM

Vrsta prihoda	Opis vrste prihoda	Zbirni iznosi po godinama					Ukupno po vrsti prihoda
		2014	2015	2016	2017	2018	
722433	Naknada za korišćenje ostalih šumskih proizvoda	125	171	470	562	857	2.185
722436	Nadoknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike Srpske - prosta reprodukcija	88	120	130	0	351	688
722437	Nadoknada za obavljanje poslova od opšteg interesa u šumama u privatnoj svojini	3.811	6.315	11.729	129.575	4.446	155.875
722434	Sredstva za proširenu reprodukciju šuma - nadoknada za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma	13.828.433	13.144.825	13.771.628	14.365.944	15.544.237	70.655.067
722438	Nadoknade za zakup zemljišta, izuzimanje zemljišta, iskrčenu šumu i sredstva od nezakonito stečene koristi iz šume	403.450	938.856	773.951	681.347	663.670	3.461.275
Ukupno po godinama		14.235.907	14.090.288	14.557.908	15.177.427	16.213.560	74.275.091
Sredstva koja po osnovu izmjena ZoŠ iz 2013. godine nisu više sredstva posebnih namjena za šume (VP 722433, 722436 i 722437)*		4.023,66	6.606,60	12.328,43	130.136,38	5.653,68	158.748,75
Sredstva posebnih namjena za šume prema važećim propisima (VP 722434 i 722438)		14.231.883	14.083.682	14.545.579	15.047.291	16.207.907	74.116.342

*Ministarstvo finansija još uvijek nije izvršilo usaglašavanje Naredbe o uplaćivanju određenih prihoda budžeta Republike, opština i gradova i fondova sa izmjenama ZoŠ iz 2013. godine, radi omogućavanja uplata obaveza iz ranijeg perioda.

Izvor podataka:

Ministarstvo finansija - pregled evidentiranih prihoda u glavnoj knjizi trezora Republike u periodu od 2014. do 2018. godine.

Prilog broj 6 – Uzajamni odnos proste i proširene reprodukcije šuma

Opis uzajamnog odnosa	Nadoknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike - sredstva proste reprodukcija	Nadoknada za unapređenje opštekorisnih funkcija šuma - proširena reprodukcija
Povezanost sa sredstvima posebnih namjena za šume	Do izmjena ZoŠ 2013. g. sredstva proste reprodukcije bile dio sredstava posebnih namjena za šume	Dio sredstava posebnih namjena za šume i nakon izmjena ZoŠ iz 2013. g.
Veza sa strateškim i programskim ciljevima u šumarstvu	Nakon izmjena ZoŠ ne dovode se u direktnu vezu sa strateškim i programskim ciljevima (čl. 87. ZoŠ), ali ta veza postoji	U direktnoj vezi sa strateškim i programskim ciljevima kao dio sredstava posebnih namjena za šume (čl. 87. ZoŠ)
Sličnosti u namjeni	Čl. 89. stav 4. ZoŠ: - pošumljavanje, - popunjavanje novopodignutih šumskih kultura, - njegu šumskih kultura i šumskih sastojina, - prve prorede šumskih kultura, - zaštitu šuma od biljnih bolesti, štetočina i požara, - izgradnju, rekonstrukciju i održavanje šumskih kamionskih puteva	Čl. 95. ZoŠ: a) podizanje novih šuma, v) obavljanje šumskouzgojnih radova u visokim degradiranim šumama, izdanačkim šumama, goletima i kršu, g) provođenje zaštite šuma u vanrednim okolnostima, d) popunjavanje, njegu i prve prorede u kulturama podignutim iz sredstava proširene reprodukcije šuma, i) izgradnju i održavanje infrastrukturnih objekata u funkciji gazdovanja šumama
Način prikupljanja i obveznici	Minimalno 10% vrijednosti ostvarenih sredstava prodajom ŠDS-franko kamionski put, obveznik JPŠ "Šume RS" (čl. 89. stav 1.) – prikupljanje unutar sistema šumarstva	Stopa u visini od 0,07% ukupnog prihoda, obveznici sva pravna lica u RS (čl. 91. ZoŠ) – prikupljanje izvan sistema šumarstva
Obaveznost realizacije	Obaveznost i po ZoŠ (čl.21.) i po šumskoprivrednim osnovama/Dugoročnom programu	Obaveznost po ZoŠ (čl.21.), različito definisano u različitim šumskoprivrednim osnovama/Dugoročnom programu
Uzajamna povezanost	Neurošena sredstva za prostu reprodukciju koriste se za proširenu reprodukciju šuma (čl. 89. stav 3. ZoŠ)	Finansiranje poslova u šumarstvu iz sredstava posebnih namjena za šume - proširena reprodukcija (čl. 95. ZoŠ)
Pravilnik o elementima i sadržaju šumsko-privrednih osnova - definiše poslove proste i proširene reprodukcije samo za šumskouzgojne radove		

Između sredstava proste i proširene reprodukcije kao izvora finansiranja se može povući jasna razlika-prikupljaju se na potpuno različit način od različitih poreskih obveznika. Međutim, prema postojećoj regulativi, to nije lako učiniti kada se radi namjenama tih sredstava i samim poslovima proste i proširene reprodukcije u šumarstvu.

Prilog broj 7 – Problemi u izradi i sadržaju dugoročnih planskih dokumenata u šumarstvu

Šumskoprivrednim osnovama (u danjem tekstu ŠPO) se određuju osnovne smjernice i ciljevi gazdovanja šumama, mjere za unapređivanje šuma, očuvanje i jačanje opštekorisnih funkcija šuma i zaštita šuma, a ŠPO sadrži i analizu dotajšnjeg gazdovanja šumama, prikaz stanja šuma, ciljeve gazdovanja šumama, vrstu i obim radova. Za šume jednog šumskoprivrednog područja u svojini Republike donosi se jedan ŠPO. Izrada ŠPO vrši se po metodici koju je donio Ministar poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, a koji imenuje i komisiju koja vrši njihovu recenziju. Saglasnost na ŠPO daje MPŠV. ŠPO su uporište i za provođenje inspeksijskog nadzora i naganje mjera. Za šume u svojini Republike izrađuje ih JPŠ „Šume RS“, odnosno Istraživačko-razvojni i projektni centar. Istraživačko-razvojni i projektni centar, polazeći od zahtjeva struke i u dogovoru sa rukovodstvom konkretnog šumskog gazdinstva, procjenjuje obim mogućih izvora sredstava i određuje obim poslova šumskouzgojnih radova proširene reprodukcije, koji se finansiraju i iz sredstava posebnih namjena za šume. Te procjene su uglavnom subjektivne prirode, jer pouzdani podaci ne postoje, a traži se balans između potreba (koje su velike), realnih mogućnosti (neizvjesne i uglavnom male), a da se opet ostavi značajan prostor za rad ukoliko se počnu veća sredstva posebnih namjena za šume dodjeljivati JPŠ „Šume RS“. Predstavnici MPŠV nisu prezentovali dokumentaciju koja bu ukazivala da su komisije za recenziju ili MPŠV davale značajne primjedbe na ŠPO u dijelu koji se tiče sredstava posebnih namjena za šume.

Revizija je detaljnije analizirala sadržaj šest ŠPO⁶⁰ i Program gazdovanja područjem krša za period 2014 – 2023. godina i uočila sljedeće:

- U svim planovima obaveza realizacije poslova proste reprodukcije je precizno definisana i na isti način: „Izvršenje plana šumskouzgojnih radova po osnovu proste reprodukcije ima obavezujući karakter“.
- Obaveznost realizacije poslova proširene reprodukcije je nejasno definisana, i uz slobodno tumačenje (nejasnih) odredbi propisa. Realizacija poslova proširene reprodukcije je najčešće definisana: „Radovi po osnovu proširene reprodukcije se izvršavaju po dodijeljenim sredstvima od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a u slučaju izostanka sredstava namijenjenih za proširenu reprodukciju, planirani radovi se finansiraju iz neutrošenih sredstava proste reprodukcije“, dok je u Programu gazdovanja područjem krša navedeno: „Radovi po osnovu proširene reprodukcije se izvršavaju po dodijeljenim sredstvima od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Ukoliko izostane dodjela sredstava od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, radovi po osnovu proširene reprodukcije nisu obavezni.“
- Planirani iznosi sredstava posebnih namjena za šume nisu precizno utvrđeni, već su navođeni kao dio ostalih prihoda. U svim ŠPO su korištene iste rečenice, samo su navedeni iznosi ostalih prihoda bili različiti: „Ostale prihode teško je precizno utvrditi ali se očekuju u iznosu od oko * KM. Realno je očekivati da će se obezbijediti sredstva iz proširene reprodukcije šuma, dok očekivana sredstva iz drugih

⁶⁰ Šumskoprivredna osnova za Ribničko šumskoprivredno područje - važnost 01.01.2019.-31.12.2028, Šumskoprivredna osnova za Kotorvaroško šumskoprivredno područje - važnost 01.01.2019.-31.12.2028, Šumskoprivredna osnova za Kozaračko šumskoprivredno područje - važnost 01.01.2019.-31.12.2028, Šumskoprivredna osnova za Srednjevrbasko šumskoprivredno područje - važnost 01.01.2018.-31.12.2027, Šumskoprivredna osnova za Čemerničko šumskoprivredno područje - važnost 01.01.2018– 31.12.2027. i Šumskoprivredna osnova za Hanpjesačko šumskoprivredno područje - važnost 01.01.2018– 31.12.2027.

prihoda zavise od više raznih faktora.“ U Programu gazdovanja područjem krša je navedeno: „Ostali prihodi su planirani u iznosu od 2.470.000,00 KM na godišnjem nivou, a njihovo ostvarenje zavisi od raspoloživih sredstava koje odobrava resorno ministarstvo.“ Da planirani iznosi sredstava posebnih namjena za šume u Planu utroška sredstava posebnih namjena za šume JPŠ „Šume RS“ za 2018. godinu nisu zasnovani na važećim ŠPO može se vidjeti na par primjera: U šumskom gazdinstvu „Čemernica“ Kneževo u ŠPO za cjelokupan uređajni period 01.01.2018.- 31.12.2027. godine, ostali prihodi (uključujući i sredstva posebnih namjena za šume) su planirani u iznosu 200.000 KM, a u Planu utroška za 2018. godinu (dakle samo za jednu godinu) sredstava posebnih namjena za šume iskazana su u iznosu 426.255 KM; U šumskom gazdinstvu „Visočnik“ Han Pijesak u ŠPO za cjelokupan uređajni period 01.01.2018.- 31.12.2027. godine, ostali prihodi (uključujući i sredstva posebnih namjena za šume) su planirani u iznosu 500.000 KM, a u Planu utroška za 2018. godinu (dakle samo za jednu godinu) sredstava posebnih namjena za šume iskazana su u iznosu 479.101 KM.

- Kako su planirani iznosi sredstava posebnih namjena za šume neprecizno utvrđeni, sa aspekta ostvarenja i neizvjesni, izvršene ekonomsko-finansijske analize u ŠPO ne daju uvjerenje da su planovi u ŠPO u dijelu koji se finansira iz sredstava posebnih namjena za šume, zaista i realni, što je, prema propisima, svrha takve analize.
- ŠPO sadrže analizu i ocjenu dosadašnjeg gazdovanja šumama za područje na koje se odnose, te ocjenu gazdovanja u proteklom uređajnom periodu. Budući da kriterijumi za ocjenu nisu precizirani, a da se dešava da planovi iz ŠPO, naročito kada su u pitanju šumsko-uzgojni radovi proširene reprodukcije, nisu izvršeni u skladu sa ŠPO, nejasno je kako realno ocijeniti realizaciju ŠPO u ranijem periodu i šta uopšte znače takve ocjene (npr „zadovoljavajuće stanje“ i sl.).

*U zavisnosti od posmatrane ŠPO iznosi ostalih prihoda su se kretali od 200.000 do 800.000 KM za cjelokupan uređajni period (deset godina)

Prilog broj 8 – Studija slučaja planiranja i dodjela sredstava posebnih namjena Centru za gazdovanje kršom

U Centru za gazdovanje kršom (u daljem tekstu CGK), za potrebe finansiranja od strane MPŠV, izrađuje se dokument Program za finansiranje u okviru proširene reprodukcije šuma za svaku konkretnu godinu. U tom dokumentu navedeni su troškovi plata i drugi troškovi za funkcionisanje CGK (materijal, tekuće održavanje stručne usluge, korišćenje roba i usluga i sl.), te vlastiti prihodi i nedostajući iznos sredstava za pokriće navedenih troškova. CGK od MPŠV je potraživao upravo taj nedostajući iznos sredstava, a MPŠV je uključivalo taj (ili manji) iznos sredstva u Plan utroška sredstava za šume na koji saglasnost daje Vlada RS. Tokom godine MPŠV donosi nekoliko rješenja o dodjeli sredstava CGK, čiji zbirni iznos odgovara iznosu utvrđenom u Planu utroška.

MPŠV i CGK uporište za ovakvo svoje postupanje nalaze u odredbama⁶¹ ZoŠ i Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume kojima je utvrđeno da se sredstva posebnih namjena za šume (u daljem tekstu SPN) koriste za finansiranje izrade i realizacije Dugoročnog programa gazdovanja područjem krša i finansiranje gazdovanja šumama i šumskom zemljištem na području krša. Sredstva se, prema navedenim propisima, rezervišu po osnovu Plana Resora za šumarstvo i lovstvo, a mogu se dodjeljivati i putem konkursa koje objavljuje MPŠV.

Međutim, u Pravilniku se takođe jasno navodi da se finansiranje gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša vrši u skladu sa Dugoročnim programom gazdovanja područjem krša i planom gazdovanja za tekuću godinu⁶², a iz donje tabele je jasno da se to ne radi na takav način.

Iznosi u KM

Godina	Fin.plan CGK dostavljen MPŠV	Plan utroška SPN - sredstva za CGK	Dug.program gazdovanja podr.krša - godišnji plan sredstava od MPŠV		Odobreno/dodijeljeno CGK od strane MPŠV				Proizv.-fin. plan JPŠ "Šume RS" - dio za CGK	Izvršenje proizv.-fin. plana JPŠ "Šume RS"- dio za CGK	Plan utroška SPN u JPŠ "Šume RS" - dio za CGK*
	Nedostajuća sred-zahhtjev	Plan resora za šum. i lov. u MPŠV	Ukupno	Pošumljanje	Ukupno	Prioriteti	Konkursi	Nepl. mjere	Inv.ulaganja iz SPN	Inv. ulaganja iz SPN	
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
Ukupno	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 ZoŠ član 95. stav 1. i Pravilnik član 7. stavovi 2. i 3.

⁶² Pravilnik o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume član 7. stav 7.

*U Planu utroška sredstava posebnih namjena za šume za 2018. godinu, koji je izradilo JPŠ „Šume RS“, u dijelu plana koji se odnosi na CGK nije naveden iznos za finansiranje CGK, pa je planirani iznos značajno manji u odnosu na prethodne godine (zahtijevani iznos za finansiranje CGK je 850.000 KM, pa bi ukupno planirani iznos SPN za 2018. godinu za potrebe CGK iznosio najmanje 1.301.810 KM).

CGK je, u Planovima utroška sredstava posebnih namjena za šume JPŠ „Šume RS“, uglavnom planirao manje iznose sredstava od onih koji su navedeni u Dugoročnom programu za gazdovanje područjem krša (u posmatranom periodu ukupno manje za oko 1/3). MPŠV je uglavnom odobravalo traženi iznos nedostajućih sredstava za finansiranje CGK prema Programu za finansiranje u okviru proširene reprodukcije, ali je nekada odobreni iznos bio i manji (u 2014. je tek izmjenama Plana utroška sredstava za šume odobren ukupan traženi iznos, a u 2018. je odobren i dodijeljen manji iznos od traženog). Međutim, iznos sredstava koje je MPŠV dodijelilo CGK po svim osnovima je 3,5 puta manji od iznosa predviđenog u Dugoročnom programu za gazdovanje područjem krša (manji čak i od iznosa planiranog samo za pošumljavanje), a više nego dvostruko manji nego u godišnjim planovima CGK. Generalno, iznos dodijeljenih SPN za finansiranje investicija u CGK, u posmatranom periodu, je bio mali, a sredstva su uglavnom (93%) dodijeljena za njegovo funkcionisanje.

Pojedinačna rješenja o dodjeli sredstava CGK za njegovo funkcionisanje, u MPŠV, su uglavnom donošena u drugoj polovini godine za tekuću godinu, pri čemu je naredno rješenje donošeno kada CGK dostavi MPŠV pravdanje utroška sredstava odobrenih po prethodnom rješenju. Dodatni problem za CGK predstavlja i činjenica da su uplate od strane MPŠV, odnosno prebijanja potraživanja i obaveza putem multilateralne kompenzacije, vršena uglavnom mjesecima poslije donošenja rješenja o dodjeli sredstava (npr. za 1/4 sredstava dodijeljenih CGK po osnovu Plana Resora za šumarstvo i lovstvo, proteklo je više od pola godine od donošenja rješenja do plaćanja). MPŠV je vršilo kontrolu dostavljene dokumentacije i izvještaja CGK, a za neplanirane mjere zaštite šuma iz 2017. godine i terensku kontrolu (radovi izvršeni u skladu sa projektom).

Pregledom većeg broja zapisnika o kolaudaciji, te posmatranjem nekoliko lokacija na području CGK, revizorski tim se uvjerio da je prijem sadnica, po osnovu izvršenog pošumljavanja u ranijem periodu, uglavnom nizak.

Izvori podataka:

MPŠV, JPŠ „Šume RS“ i CGK