



**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4
Republika Srpska, BiH
Tel: +387 (0) 51 / 247-408
Faks: +387 (0)51 / 247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org



**Naknadni pregled provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka
„Prevenција od poplava“**

Broj: RU 004-14-NP

Banja Luka, novembar 2020. godine

SADRŽAJ

1	UVOD	1
2	PROVOĐENJE PREPORUKA	3
2.1	Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	4
2.2	Preporuka za Javnu ustanovu „Vode Srpske“	8
3	ZAKLJUČAK	9
	PRILOZI	10

Naknadni pregled provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Prevenција od poplava“

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 naknadni pregled provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Prevenција od poplava“.

Cilj naknadnog pregleda je da se ispitaju aktivnosti Vlade Republike Srpske, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javne ustanove „Vode Srpske“ po preporukama iz Izvještaja revizije učinka „Prevenција od poplava“. Rezultati naknadnog pregleda prikazani su u Izvještaju o naknadnom pregledu.

Naknadni pregled provođenja preporuka pokazuje da su navedene institucije javnog sektora provodile značajne aktivnosti i mjere u oblasti prevencije od poplava i u okviru toga preduzimale i aktivnosti na provođenju preporuka iz Izvještaja revizije učinka. Preduzetim mjerama i aktivnostima od strane nadležnih institucija, preporuke iz Izvještaja revizije učinka nisu u potpunosti provedene i postoji potreba da se one intenziviraju radi potpunog provođenja preporuka i dodatnog unapređenja prevencije od poplava.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim ovim naknadnim pregledom: Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javnoj ustanovi „Vode Srpske“ radi postupanja po članu 20. Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske.

Primjedbi na Nacrt izvještaja nije bilo.

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

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ovaj naknadni pregled. Naknadni pregled proveo je revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima i Vladimir Kremenović, član tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske
JU „Vode Srpske“	Javna ustanova „Vode Srpske“
KM	konvertibilna marka

1 UVOD

GSRJS RS je provela reviziju učinka pod nazivom „Prevenција o poplava“. Izvještaj revizije učinka je objavljen u julu 2015. godine.

Provedena revizija učinka je primarno obuhvatila MPŠV i JU „Vode Srpske“, a u mjeri neophodnoj za razumijevanje i sagledavanje problema korišćene su informacije i iz institucija poput Republičke uprave za inspekcijske poslove, Republičke uprave civilne zaštite, jedinica lokalne samouprave, drugih ministarstava itd. Svaha ove revizije je bila da se utvrde problemi i identifikuju uzroci istih u funkcionisanju prevencije od poplava u RS.

Nalazi revizije su pokazali da se prevencija od poplava u RS odvijala u uslovima nedovoljno jasno definisane organizacije vodoprivrede i nadležnosti institucija u oblasti voda, nepostojanja strateškog i neodgovarajućeg i nekompletnog regulatornog i planskog okvira. Nije vršeno preispitivanje postojećeg modela finansiranja zaštite od poplava i predlaganje poboljšanja, a sredstva od posebnih vodnih naknada se nisu u cjelosti usmjeravala u sektor voda. Pristup izgradnji, rekonstrukciji, tekućem i investicionom održavanju zaštitnih vodnih objekata nije bio planski i sistematičan.

U Izvještaju revizije učinka, na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, date su preporuke šta treba činiti u oblasti prevencije od poplava u cilju stvaranja predušlova za njeno uspješnije funkcionisanje. Preporuke su usmjerene ka Vladi RS, odnosno MPŠV i JU „Vode Srpske“ koji, u kontekstu ispitivanog predmeta revizije, imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti. Ukupno je dato pet preporuka, od kojih su četiri upućene Vladi RS i MPŠV a jedna JU „Vode Srpske“, kako je prikazano u Tabeli broj 1.

**Tabela broj 1 - Preporuke po nivoima nadležnosti
„Prevenција od poplava“ - RU004-14**

Red. br.	Institucije	Broj preporuka
1	Vlada RS, MPŠV	4
2	JU „Vode Srpske“	1
UKUPNO:		5

Naknadni pregled podrazumijeva ispitivanje mjera i aktivnosti na provođenju preporuka koje su po osnovu Izvještaja revizije učinka preduzete od strane institucija koje su bile obuhvaćene revizijom i kojima su upućene preporuke.

Naknadnim pregledom obuhvaćen je period od objavljivanja Izvještaja revizije učinka (2015. godine) do kraja 2019. godine, odnosno pet godina poslije objavljivanja Izvještaja revizije učinka. Određene aktivnosti institucija, gdje su bile dostupne informacije i podaci, sagledavane su i za 2020. godinu.

Naknadnim pregledom su obuhvaćene institucije kojima su upućene preporuke revizije i koje imaju najvažnije uloge i nadležnosti u procesu unapređenja prevencije od poplava, a to su MPŠV kao resorno nadležno ministarstvo u Vladi RS za oblast voda i JU „Vode Srpske“.

Revizorski tim je podatke, informacije i dokumentaciju, za potrebe izrade ovog izvještaja, dominantno prikupio u MPŠV i JU „Vode Srpske“. U tim institucijama izvori podataka su bili strateški dokumenti, zakonski i podzakonski propisi, programski i planski dokumenti relevantni za prevenciju od poplava, planovi rada, budžeti i finansijski planovi, izvještaji i informacije o radu, podaci i dokumentacija o prikupljenim i raspodijeljenim sredstvima od posebnih vodnih naknada, informacije o realizaciji planova, mjera i aktivnosti u oblasti zaštite od poplava i sl. Takođe, važne informacije su prikupljene putem intervjua sa predstavnicima navedenih institucija.

Određeni podaci, informacije i dokumentacija su pribavljeni i iz službenih glasnika RS, zvaničnih internet stranica institucija poput NS RS, Vlade RS, jedinica lokalne samouprave, Republičke uprave za inspekcijske poslove i sl.

Nakon izvršene analize i vrednovanja prikupljenih podataka i informacija obezbjeđeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, koji su bili osnova za formiranje nalaza u cilju ocjene nivoa provedenosti pojedinačnih preporuka revizije učinka.

U nastavku ovog dokumenta, u drugom poglavlju, dat je pregled provođenja preporuka GSRJS RS iz Izvještaja revizije učinka „Prevencija od poplava“.

2 PROVOĐENJE PREPORUKA

U skladu sa preporukama revizije datim u Izvještaju revizije učinka, nalazi revizije vezani za provođenje preporuka prikazani su u dva dijela.

U prvom dijelu prikazani su nalazi vezani za aktivnosti Vlade RS i MPŠV na provođenju preporuka koje se tiču izrade strateškog okvira i planskih dokumenata, preispitivanja i kompletiranja regulatornog okvira, kreiranje odgovarajućeg modela finansiranja, te definisanja i realizacije sveobuhvatnih mjera prevencije od poplava. U drugom dijelu prikazani su nalazi vezani za aktivnosti JU „Vode Srpske“ na provođenju date preporuke u skladu sa njenom ulogom, nadležnostima i odgovornostima.

U svrhu ocjene nivoa provedenosti pojedinačnih preporuka revizije učinka, preporuke se mogu klasifikovati u sljedeće kategorije:

Tabela broj 2 - Status preporuka GSRJS RS

POTPUNO PROVEDENA	- institucije su provele ili u kontinuitetu provode preporuku - potpuno provođenje preporuke je dokumentovano
DJELIMIČNO PROVEDENA	- institucije su preduzele aktivnosti na provođenju preporuke - aktivnosti institucija se provode ali preporuka nije u potpunosti provedena - djelimično provođenje preporuke je dokumentovano
PROVOĐENJE U TOKU	- institucije su preduzele aktivnosti na provođenju preporuke - aktivnosti institucija se ne provode kontinuirano i planiranom dinamikom - preporuka nije provedena ni u potpunosti, ni djelimično - aktivnosti u toku su dokumentovane
NIJE PROVEDENA	- institucije nisu preduzele aktivnosti na provođenju preporuke - preporuka nije provedena ni djelimično, ni u potpunosti - nije dokumentovano da su se preduzimale mjere na provođenju preporuke
NIJE AKTUELNA	- institucije nisu preduzimale aktivnosti na provođenju preporuke, u međuvremenu su nastupile okolnosti koje su preporuku učinile neaktuelnom, odnosno neprovodivom (promjena zakonske regulative, nadležnosti, odgovornosti i slično)

Institucije javnog sektora koje su bile obuhvaćene revizijom učinka „Prevencija od poplava“ i kojima su upućene preporuke u Izvještaju revizije učinka bile su u obavezi, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, da u roku od 60 dana od dana prijema Izvještaja revizije učinka sačine i dostave GSRJS RS i nadležnom skupštinskom odboru Akcioni plan za provođenje preporuka revizije učinka, a radi praćenja provođenja datih preporuka.

Po ovom Izvještaju revizije učinka, MPŠV je 30.09.2015. godine dostavilo GSRJS RS Akcioni plan provođenja preporuka. Navedenim Akcionim planom su obuhvaćene aktivnosti koje su namjeravane preduzeti od strane MPŠV kao resorno nadležnog ministarstva u Vladi RS i JU „Vode Srpske“. Sve nadležne institucije kojima su upućene preporuke revizije su, u posmatranom periodu, provodile određene aktivnosti i mjere na planu prevencije od poplava, a koje su istovremeno bile u funkciji provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka.

2.1 Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Prva preporuka za Vladu RS

Vlada RS treba intenzivirati aktivnosti na izradi strateškog okvira i odgovarajućih planova koji će proistići iz njega radi definisanja ključnih opredjeljenja i pravaca razvoja, te strateških i operativnih ciljeva.

Status preporuke: Potpuno provedena

U periodu nakon objavljivanja Izvještaja revizije učinka nadležne institucije su intenzivirale aktivnosti na izradi strateškog i planskog okvira i definisanju ključnih opredjeljenja i pravaca razvoja u oblasti voda, uključujući i segment zaštite od poplava.

NS RS je, u februaru 2016. godine, usvojila Strategiju integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine.¹ Strategija je detaljnije razrađena kroz 15 pratećih tematskih aneksa, od kojih su u kontekstu provedene revizije učinka najznačajniji: Aneks 1 kojim je obrađena organizacija sektora voda, međunarodna saradnja, ispunjavanje međunarodnih obaveza i procesi pristupanja Evropskoj uniji, Aneks 2 kojim je obrađena zaštita od voda i uređenje vodnih režima i Aneks 15 kojim je obrađeno ekonomsko stanje i finansiranje sektora voda. MPŠV se opredijelilo da u datim okolnostima ne izrađuje zaseban dokument akcionog plana za realizaciju Strategije, već da radi na donošenju konkretnih planova, poput Plana upravljanja rizicima od poplava, Planova upravljanja oblasnim riječnim slivovima i sl. koji su proistekli iz relevantnih direktiva Evropske unije i važećeg regulatornog okvira.

Vlada RS je u februaru 2018. godine usvojila Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom (distriktom) rijeke Save Republike Srpske (2018-2021) i Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom (distriktom) rijeke Trebišnjice Republike Srpske (2018-2021).²

Najznačajniji planski akt u kontekstu zaštite od poplava, Plan upravljanja rizicima od poplava, je u postupku izrade, a utvrđeni rok³ za njegovo donošenje je kraj 2021. godine. Preliminarna procjena rizika od poplava, kao osnova za donošenje mapa opasnosti i mapa rizika od poplava, je izrađena 2016. godine, a Vlada RS još uvijek nije donijela odluku o njenom usvajanju. Mape opasnosti i mape rizika od poplava su u završnoj fazi izrade i očekuje se okončanje tog posla do kraja 2020. godine. Za izradu Plana upravljanja rizicima od poplava, koji se izrađuje na osnovu mapa opasnosti i mapa rizika od poplava, obezbjeđena su finansijska sredstva iz granta Evropske unije. Očekuje se da se uskoro pristupi realizaciji aktivnosti na tom projektu koji bi trebao biti završen u naredne dvije godine. Pri tome, treba istaći da je Plan upravljanja rizikom od poplava za sliv rijeke Vrbas Republike Srpske, kroz zaseban projekat, izrađen 2019. godine, te će se u narednom periodu raditi na izradi plana za ostali dio RS. Kada bude usvojen, Plan upravljanja rizicima od poplava bi trebao biti pouzdana osnova za donošenje dugoročnih i godišnjih planskih dokumenata i realizaciju konkretnih mjera u oblasti zaštite od poplava.

¹ Odluka Narodne skupštine RS o usvajanju Strategije integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine je objavljena u Službenom glasniku RS broj 17/16 od 04.03.2016. godine.

² Odluka Vlade RS o usvajanju tih planova je objavljena u Službenom glasniku RS broj 14/18 od 21.02.2018. godine

³ Član 99đ, stav (1) Zakona o vodama

Vlada RS je, i u periodu nakon objavljivanja Izvještaja revizije učinka, nastavila sa donošenjem godišnjih Planova odbrane od poplava u Republici Srpskoj. Takođe, Ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je svake godine donosio Naredbu o glavnom operativnom planu odbrane od poplava, a JU „Vode Srpske“ je 2017. godine izradila Glavni operativni plan odbrane od poplava na području oblasnog riječnog sliva rijeke Save u Republici Srpskoj kojim se definišu potrebne operativne mjere, zadaci i aktivnosti u cilju efikasne zaštite od poplava.

Druga preporuka za Vladu RS

Vlada RS treba preispitati i kompletirati postojeći regulatorni okvir sa podzakonskim propisima i drugim neophodnim aktima, vodeći računa o međusobnoj usklađenosti propisa i njihovom uticaju na sistemski pristup prevenciji od poplava i uspješnosti institucija u ostvarivanju njihovih uloga, nadležnosti i odgovornosti.

Status preporuke: Djelimično provedena

Regulatorni okvir je u periodu nakon objavljivanja Izvještaja revizije učinka značajno unaprijeđen i dopunjen nedostajućim podzakonskim aktima, tako da je navedena preporuka revizije najvećim dijelom provedena.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama 2017. godine⁴ i donošenjem Uredbe o sadržaju i osnovnim elementima procjene i upravljanja rizicima od poplava⁵ izvršeno je transponovanje Direktive o poplavama 2007/60/EC u propise RS. Takođe, definisana je podjela površinskih voda u RS i pojašnjene su odredbe koje se odnose na vlasništvo i upravljanje vodnim objektima i njihovo održavanje, te koordinaciju i praćenje namjenskog utroška sredstava, prije svega od posebnih vodnih naknada.

U posmatranom periodu nadležne institucije su donijele i značajan broj podzakonskih i drugih akata propisanih Zakonom o vodama⁶, koji su važni za zaštitu od poplava, poput Strategije integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine, Pravilnika o održavanju vodnih objekata, Pravilnika o vodnom informacionom sistemu, Pravilnika o uslovima i načinu održavanja riječnih korita, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka, Uredbe o sadržaju i osnovnim elementima procjene i upravljanja rizicima od poplava, Odluke o utvrđivanju voda prvog reda itd.

Pristup da se izvrši izmjena postojećeg Zakona o vodama, a ne donošenje novog, ograničilo je nadležne institucije u pogledu broja i obima dozvoljenih izmjena i dopuna zakona, tako da je fokus usmjeren na ono što je procijenjeno kao najvažnije. Otuda nije izvršeno preispitivanje cjelokupnog zakonskog okvira i sveobuhvatno poboljšanje istog. Određeni podzakonski akti relevantni za zaštitu od štetnog djelovanja voda poput Metodologije za određivanje ugroženih područja i način razvrstavanja zemljišta u kategorije ugroženosti, Programa zaštite od štetnog djelovanja voda na ugroženom području, Plana zaštite od štetnog djelovanja voda, Uredbe o sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda, Godišnjeg plana zaštite od štetnog djelovanja voda i poplava i sl. nisu doneseni, a upitna je i potreba za tim, u kontekstu opredjeljenja za donošenje Plana upravljanja rizicima od poplava.

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, Službeni glasnik RS broj 74/17

⁵ Uredba o sadržaju i osnovnim elementima procjene i upravljanja rizicima od poplava, Službeni glasnik RS broj 115/17

⁶ Prilog broj 2 - Akti (strategija, pravilnici, planovi, odluke i sl.) u vezi sa prevencijom od poplava čije je donošenje obavezno po Zakonu o vodama

Odredbes propisa u pogledu organizacije i finansiranja vodoprivrede nisu preispitivane i dodatno precizirane. Uočljivo je opredjeljenje Vlade RS⁷ da se unaprijedi tehnička opremljenost JU „Vode Srpske“ kako bi u cjelosti ovladala funkcijom održavanja hidromelioracionih sistema u RS u sopstvenoj režiji. MPŠV nije vršilo procjenu potrebe redefinisavanja raspodjele vodnih naknada u odnosu prema jedinicama lokalne samouprave⁸, a Vlada RS nije donosila posebnu odluku o usvojenoj raspodjeli vodnih naknada⁹, kao ni odluku¹⁰ kojom se utvrđuje korišćenje sredstava od posebnih vodnih naknada i drugih sredstava s ciljem postizanja održivog upravljanja i održavanja sistema integralnog upravljanja vodama na prostorima RS.

Treća preporuka za Vladu RS

Vlada RS treba kreirati model finansiranja u skladu sa budućim strateškim opredjeljenjima i donesenim planovima, a koji će sa značajnom izvjesnošću obezbijediti finansijske pretpostavke za njihovu realizaciju.

Status preporuke: Nije provedena

Reviziji nije prezentovana dokumentacija da su nadležne institucije preispitivale i analizirale postojeći model finansiranja i preduzimale aktivnosti na kreiranju novog modela finansiranja u cilju obezbjeđenja dovoljnih, kontinuiranih, stabilnih i dugoročnih izvora finansiranja zaštite od poplava. Kao što je navedeno u opisu provođenja prethodne preporuke, MPŠV nije vršilo procjenu potrebe redefinisavanja raspodjele vodnih naknada u odnosu prema jedinicama lokalne samouprave, niti je Vlada RS donosila posebnu odluku o usvojenoj raspodjeli vodnih naknada, kao ni odluku kojom se utvrđuje korišćenje sredstava od posebnih vodnih naknada i drugih sredstava s ciljem postizanja održivog upravljanja i održavanja sistema integralnog upravljanja vodama na prostorima RS.

Dominantan izvor finansiranja ulaganja u vodoprivredu i zaštitu od poplava su kreditna sredstva od međunarodnih organizacija.¹¹

U posmatranom periodu od 2015. do 2019. godine nije se postupalo po Zaključku Vlade RS¹² u pogledu iznalaženja mogućnosti da se namjenska sredstva koja se prikupljaju na računu posebnih namjena za vode po osnovu posebnih vodnih naknada u 100% iznosu doznačavaju JU „Vode Srpske“. ¹³ Sredstva doznačena putem transfera JU „Vode Srpske“ nisu bila dovoljna za izvršavanje svih njenih obaveza, naročito u pogledu odgovarajućeg tekućeg i investicionog održavanja izgrađenih vodoprivrednih objekata za zaštitu od poplava.

⁷ Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2-1572/15 od 23.07.2015. godine

⁸ Član 194, stav (3) Zakona o vodama

⁹ Član 194, stav (4) Zakona o vodama

¹⁰ Član 195, stav (2) Zakona o vodama

¹¹ Prilog broj 3 - Podaci o finansijskim sredstvima uloženim u vodoprivredu na teritoriji RS u periodu od 2013. do maja 2020. godine po izvorima

¹² Zaključak Vlade RS broj 04/1-012-2-1572/15 od 23.07.2015. godine, tačka 3: Zadužuje se Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da sa Ministarstvom finansija iznađe mogućnost kako bi se namjenska sredstva koja se prikupljaju na računu posebnih namjena za vode po osnovu posebnih vodnih naknada u 100% iznosu doznačila Javnoj ustanovi „Vode Srpske“.

¹³ Prilog broj 4 - Podaci o prikupljenim i raspodijeljenim sredstvima po osnovu posebnih naknada za vode u periodu od 2015. do 2019. godine, po godinama (u KM)

Preporuka za MPŠV

MPŠV, kao nosilac vodne politike, treba obezbijediti da mjere prevencije od poplava budu definisane i realizovane na način kojim će se postići efikasna i efektivna zaštita od poplava.

Status preporuke: Provođenje u toku

Potreba definisanja i provođenja sveobuhvatnih mjera za zaštitu od poplava istaknuta je u različitim strateškim i planskim aktima na nivou RS.¹⁴ Osnovni dokument za utvrđivanje tih mjera je Plan upravljanja rizicima od poplava, čija je izrada za teritoriju RS u toku. Kao što je već navedeno, izrađena je Preliminarna procjena rizika od poplava, na osnovu koje se izrađuju mape opasnosti i mape rizika od poplava, što bi trebalo biti u cjelosti okončano do kraja 2020. godine. Obezbijedena su finansijska sredstva i očekuje se uskoro pristupanje izradi Plana upravljanja rizicima od poplava za cijelu teritoriju RS, uz napomenu da je Plan upravljanja rizikom od poplava za sliv rijeke Vrbas Republike Srpske, kroz zaseban projekat, već izrađen 2019. godine.

Zadatak Plana upravljanja rizicima od poplava, između ostalog, jeste da ciljanim investicionim i neinvesticionim mjerama odredi konkretne planske aktivnosti, koje će stepen rizika od poplava dovesti na prihvatljiv nivo. U okviru Plana potrebno je izraditi Akcioni plan u kome će se za nivo RS i jedinica lokalne samouprave na konkretnom slivu precizirati prioriteti i dinamika realizacije mjera u urgentnom i kratkoročnom periodu.

Nakon izrade i usvajanja Plana upravljanja rizicima od poplava za cjelokupnu teritoriju RS biće potrebno, kako je to i navedeno u Zakonu o vodama¹⁵, utvrđene mjere uključiti u planske dokumente relevantnih institucija i subjekata i obezbijediti realizaciju Plana upravljanja rizicima od poplava, odnosno tih mjera.

¹⁴ Npr. u Strategiji integranog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine se navodi: „Integralni koncept zaštite podrazumijeva: (a) aktivne mjere zaštite ublažavanjem poplavnih talasa u akumulacijama, retenzijama i radovima u slivu (odbrana još prije pristizanja poplavnog talasa na ugroženo područje!); (b) pasivne mjere - linijski sistemi zaštite (nasipi, regulacije reke) duž područja koja se brane; (v) neinvesticione mjere – plansko uređenje teritorije za zaštitu od poplava (sprečavanje građenja u ugroženim zonama, mjere obavještanja, predupređivanja, uzbunjivanja itd.)“

¹⁵ Zakon o vodama, član 99ž: „Nakon usvajanja Plana upravljanja rizicima od poplava, nadležni organi jedinica lokalne samouprave i republički organi koji donose planske dokumente, kao i pravna i fizička lica obuhvaćena Planom, dužni su da primjenjuju i sprovode Plan upravljanja rizicima od poplava.“

2.2 Preporuka za Javnu ustanovu „Vode Srpske“

Preporuka za JU „Vode Srpske“

JU „Vode Srpske“, kao organizacija koja integralno upravlja vodama, treba obezbijediti stručnu i tehničku podršku MPŠV i Vladi RS kroz sistemsko prikupljanje i analizu podataka, praćenje realizacije mjera i aktivnosti važnih za prevenciju od poplava.

Status preporuke: Djelimično provedena

JU „Vode Srpske“ intenzivno radi na uspostavljanju funkcionalnog Vodnog informacionog sistema koji će biti podrška integralnom upravljanju vodama uključujući i segment zaštite od poplava. Razvijen je značajan broj aplikacija/modula u koje se kontinuirano unose raspoloživi podaci. U aplikaciju „Vodni katastri“, odnosno pripadajuće module poput „Zaštita od voda“ i „Vodne građevine“, prema procjenama nadležnih u JU „Vode Srpske“ obim unesenih podataka je na srednjem nivou. U kontekstu zaštite od poplava značajna je i aplikacija „Upravljanje vodama“ koja se sastoji od modula „Planovi upravljanja rizicima od poplava“ i „Planovi upravljanja oblasnim riječnim slivom“ čije je uspostavljanje prema tvrdnjama nadležnih u JU „Vode Srpske“ u završnoj fazi i u direktnoj je vezi sa realizacijom projekata na izradi mapa opasnosti i mapa rizika od poplava, odnosno Plana upravljanja rizicima od poplava. Određeni segmenti Vodnog informacionog sistema su javno dostupni¹⁶ na internet stranici JU „Vode Srpske“.

Zaposleni u JU „Vode Srpske“ učestvovali su u realizaciji brojnih projekata i aktivnosti u oblasti zaštite od poplava, kao i izradi podzakonskih akata, informacija i sl. u cilju pružanja stručne i tehničke pomoći MPŠV.

JU „Vode Srpske“ nije preduzimala značajnije aktivnosti u pogledu donošenja i realizacije programa održavanja vodnih objekata. Izrađen je dokument Program održavanja vodnih objekata oblasnog riječnog sliva Save za 2019. godinu, ali reviziji nije dokumentovano da je isti, nakon izrade, donesen po propisanoj proceduri¹⁷, niti da je zaista bio osnova za planiranje investicionog i tekućeg održavanja vodnih objekata u nadležnosti JU „Vode Srpske“. Za druge godine, kao i za oblasni riječni sliv rijeke Trebišnjice, nije dokumentovano da su preduzimane aktivnosti na izradi programa održavanja vodnih objekata. Održavanje vodnih objekata na godišnjem nivou u JU „Vode Srpske“ se planira i provodi u skladu sa raspoloživim sredstvima za te namjene koja su nedovoljna, naročito za investiciono održavanje vodnih objekata.

¹⁶ <http://www.voders.org/gis-portali/>

¹⁷ Pravilnik o održavanju vodnih objekata, Službeni glasnik RS broj 32/18

3 ZAKLJUČAK

U posmatranom periodu 2015-2019. godina Vlada Republike Srpske, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javna ustanova „Vode Srpske“, kao institucije koje su obuhvaćene revizijom učinka "Prevenција od poplava" i Naknadnim pregledom provođenja preporuka, preduzimali su značajne aktivnosti na provođenju preporuka.

U skladu sa definisanom klasifikacijom statusa preporuka, nalazi naknadnog pregleda pokazuju da je jedna preporuka provedena u potpunosti, dvije preporuke su provedene djelimično, za jednu preporuku su u toku aktivnosti na njenom provođenju, dok jedna preporuka nije provedena.

Usvajanjem Strategije integralnog upravljanja vodama utvrđena su ključna opredjeljenja i pravci razvoja u oblasti zaštite od poplava. Takođe, donesen je veći broj planskih dokumenata, uključujući i planove odbrane od poplava, koji su važni za efikasno djelovanje u slučaju opasnosti od poplava. Izmjenama i dopunama Zakona o vodama i donošenjem važnih podzakonskih akata izvršeno je transponovanje Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava u pravnu regulativu Republike Srpske čime je, u značajnoj mjeri, unaprijeđen pravni okvir u oblasti prevencije od poplava.

Određene aktivnosti, koje su u funkciji unapređenja prevencije od poplava, još uvijek nisu preduzete ili su u toku. Potrebno je dalje raditi na preispitivanju i unapređenju regulatornog okvira, naročito u pogledu organizacije vodoprivrede i definisanja odgovarajućeg modela finansiranja, kako bi se omogućilo njihovo uspostavljanje i efikasno funkcionisanje u praksi. Takođe, treba učiniti dodatni napor u cilju odgovarajućeg planiranja, finansiranja i realizacije tekućeg i investicionog održavanja vodoprivrednih objekata, bilo da su izgrađeni u ranijem bilo u novijem periodu, kako bi se zaštitila njihova vrijednost i omogućila potpuna funkcionalnost.

Ključni planski dokument u oblasti zaštite od poplava, Plan upravljanja rizikom od poplava, bi trebao biti kompletno izrađen i usvojen u naredne dvije godine. Preliminarna procjena je izrađena, a u završnoj fazi je izrada mapa opasnosti i mapa rizika od poplava. Treba imati u vidu da će tek usvajanjem Plana upravljanja rizicima od poplava za teritoriju Republike Srpske biti obezbjeđena pouzdana osnova za planiranje, donošenje i provođenje sveobuhvatni mjera u oblasti zaštite od poplava. Stoga je neophodno intenzivno raditi na njegovom donošenju, inkorporirati ga u planske dokumente relevantnih institucija i subjekata i obezbijediti resurse za njegovo provođenje, a potom ga integrisano provoditi i nadzirati njegovu realizaciju, kako bi se na efikasan i efektivan način ostvarili ciljevi u oblasti zaštite od poplava.

Vladi Republike Srpske i drugim institucijama koje imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti prevencije od poplava se preporučuje da preduzmu aktivnosti na realizaciji preporuke u vezi sa finansiranjem zaštite od poplava, te da intenziviraju aktivnosti na realizaciji preporuka iz Izvještaja revizije učinka koje su djelimično provedene i čije provođenje je u toku.

Vođa revizorskog tima
Mladenko Marković, s.r.

PRILOZI

Prilog broj 1 - LISTA REFERNCI

1. Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine
2. Direktiva 2007/60/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta o procjeni i upravljanju rizicima od poplava
3. Direktiva 2000/60/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike
4. Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom (distriktom) rijeke Save Republike Srpske (2018-2021)
5. Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom (distriktom) rijeke Trebišnjice Republike Srpske (2018-2021)
6. Plan odbrane od poplava u Republici Srpskoj za 2016, 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu
7. Naredba o Glavnom operativnom planu odbrane od poplava za 2016, 2017, 2019. i 2020. godinu
8. Glavni operativni plan (GOP) odbrane od poplava na području oblasnog riječnog sliva rijeke Save u Republici Srpskoj
9. Preliminarna procjena rizika od poplava na području Republike Srpske
10. Preliminarna procjena rizika od poplava na području oblasnog riječnog sliva rijeke Trebišnjice u Republici Srpskoj
11. Akcioni plan za sprovođenje Direktive za procjenu i upravljanje rizicima od poplava, nacrt, oktobar 2020. godine
12. Zakon o vodama (Službeni glasnik RS broj 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17)
13. Pravilnik o uslovima i načinu održavanja riječnih korita, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka (Službeni glasnik RS broj 18/20 i 45/20)
14. Pravilnik o održavanju vodnih objekata (Službeni glasnik RS broj 32/18)
15. Pravilnik o vodnom informacionom sistemu (Službeni glasnik RS broj 71/20)
16. Uredba o sadržaju i osnovnim elementima procjene i upravljanja rizicima od poplava (Službeni glasnik RS broj 115/17)
17. Odluku o utvrđivanju voda prvog reda (Službeni glasnik RS broj 12/18)
18. Program održavanja vodnih objekata ORS Save za 2019. godinu
19. Program prilagođavanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite životne sredine
20. Prijedlog mjera za uspostavljanje racionalne i efikasne funkcije Javne ustanove „Vode Srpske“,
21. Budžeti Republike Srpske za 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu
22. Odluke o davanju saglasnosti na Plan utroška sredstava transfera za JU „Vode Srpske“ za 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu
23. Programi rada i finansijski planovi JU „Vode Srpske“ za 2016, 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu
24. Izvještaji o radu JU „Vode Srpske“ za 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu
25. Informacije o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada za 2015, 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu
26. Pregled priliva prihoda od posebnih vodnih naknada po vrstama prihoda za 2015, 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu
27. Informacija o ukupnim ulaganjima u vodoprivredu na teritoriji Republike Srpske u periodu od 2013. – 2020. god.
28. Dokumentacija o izradi mapa opasnosti i mapa rizika od poplava

Prilog broj 2 – Akti (strategija, pravilnici, planovi, odluke i sl.) u vezi sa prevencijom od poplava čije je donošenje obavezno po Zakonu o vodama

R. br.	Naziv akta:	Ko donosi akt:	Rok za donošenje:	Donesen (DA/NE):	Datum donošenja:
1	Strategija integralnog upravljanja vodama	NS RS	nije precizno naveden	DA	04.03.2016.
2	Pravilnik kojim se utvrđuju elementi plana i kriterijumi za održavanje vodnih objekata	MPŠV	dvije godine tj. 08.06.2008. godine	DA	19.04.2018.
3	Program održavanja vodnih objekata	subjekt koji upravlja objektom uz saglasnost nadležnih institucija	NE	Djelimično	
4 a	Pravilnik o obimu i načinu dislokacije i vađenja materijala u koritima i vodnom zemljištu	MPŠV	dvije godine tj. 08.06.2008. godine	DA	04.03.2020. i 13.05.2020.
4 b	Podzakonski akt / Pravilnik o načinu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta	MPŠV	dvije godine tj. 08.06.2008. godine	DA (prvi 2017, važeći 2020. god.)	10.03.2017. i 26.04.2017.; 04.03.2020. i 13.05.2020.
5	Plan upravljanja riječnim slivom	Vlada RS	nije precizno naveden	DA	21.02.2018.
6	Metodologija za određivanje ugroženih područja i način razvrstavanja zemljišta u kategorije ugroženosti	MPŠV	NE	NE	
7	Program zaštite od štetnog djelovanja voda na ugroženom području	operateri uz saglasnost MPŠV	NE	NE	
8	Plan zaštite od štetnog djelovanja voda	Vlada RS	NE	NE	
9	Uredba o sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda	Vlada RS	NE	NE	
10	Godišnji plan zaštite od štetnog djelovanja voda i poplava	Vlada RS	NE	NE	

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

11	Poseban akt kojim se propisuju uslovi za nastanak i prestanak povećanog stepena ugroženosti i detaljne mjere	MPŠV	NE	NE	
12	Posebni akti kojim se određuju detaljne mjere, način njihovog sprovođenja i djelovanja institucija kojima su povjerena javna ovlaštenja u zaštiti od štetnog djelovanja voda u slučaju nesreća izazvanih štetnim djelovanjem voda	MPŠV	NE	NE	
13	Program sanacije posljedica štetnog djelovanja voda	Vlada RS	šest mjeseci od prestanka štetnog djelovanja voda	NE	
14	Podzakonski propisi u vezi sa Informacionim sistemom	MPŠV	NE	DA	21.07.2020.
15	Poseban akt koji određuje organizaciju, sastav, poslove, način rada i broj članova Savjeta za pojedini ORS	JU "Vode Srpske"	NE	NE	
16	Odluka o stopama posebnih vodnih naknada	Vlada RS	NE	DA	20.05.2011. i 01.12.2011.
17	Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanja i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada	Vlada RS	NE	DA	10.02.2014.
18	Procjena potrebe redefinisiranja raspodjela vodnih naknada u odnosu prema jedinicama lokalne samouprave	MPŠV	svake dvije godine	NE	
19	Odluka Vlade RS o usvojenoj raspodjeli vodnih naknada	Vlada RS	nije precizno naveden	NE	
20	Posebna odluka kojom Vlada RS utvrđuje korišćenje sredstava	Vlada RS	nije precizno naveden	NE	
21	MPŠV koordinira i prati namjenski utrošak sredstava	MPŠV	do kraja 4. kvartala tekuće godine	DA	

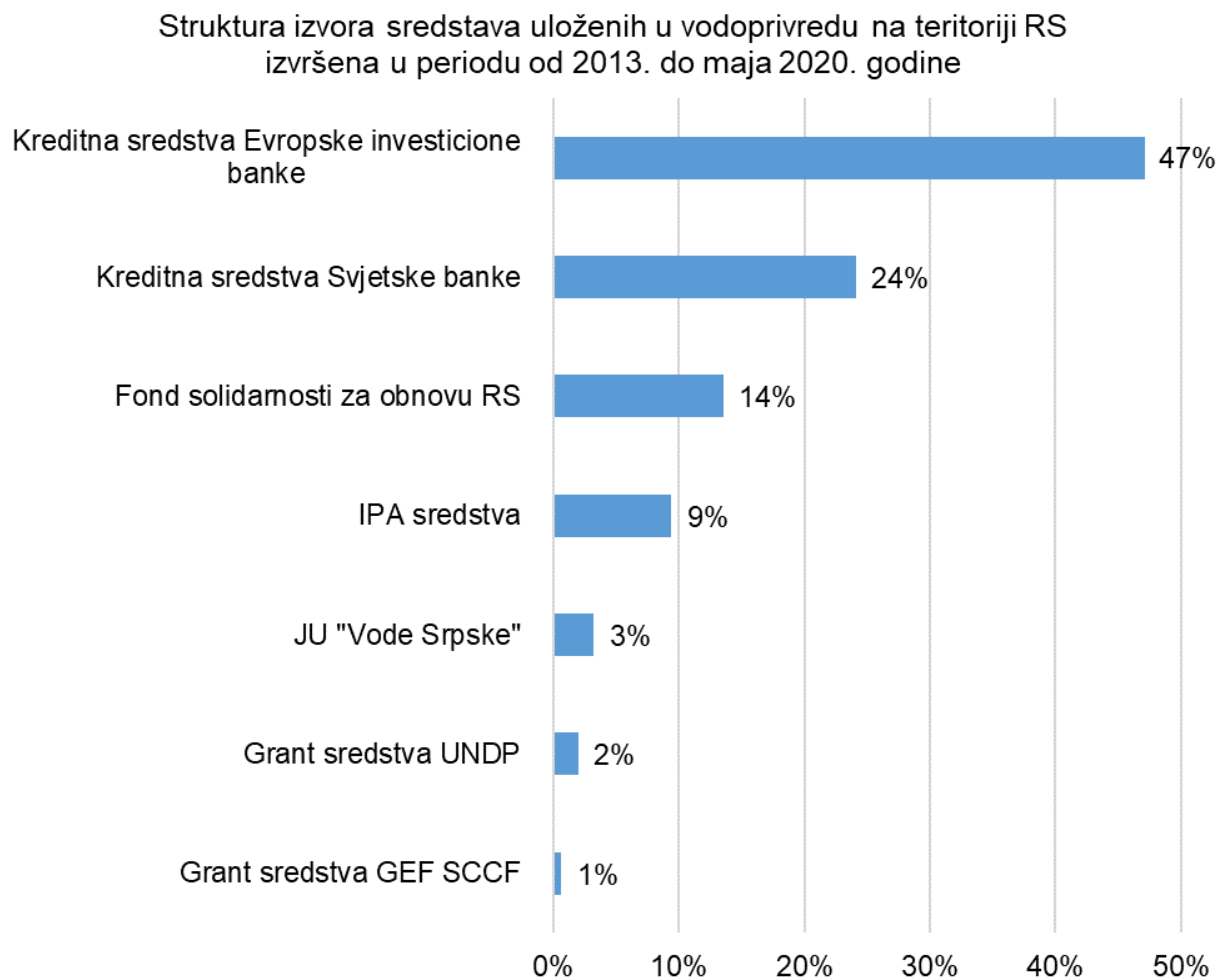
Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske

22	Elaborat kojim će MPŠV definisati status postojećih preduzeća sa većinskim državnim kapitalom i dostaviti Vladi RS	MPŠV	tri mjeseca tj. 08.09.2006. godine	NE	
23	Odluka o usvajanju Preliminarne procjene rizika od poplava	Vlada RS	dvije godine tj. 15.08.2019. godine	NE	
24	Odluka o područjima za koje postoji znatan rizik od poplava ili za koje smatra da bi takav rizik mogao postojati	Vlada RS	nije precizno naveden	NE	
25	Odluka kojom se utvrđuju vode I reda - Odluka o utvrđivanju voda prvog reda	Vlada RS	šest mjeseci tj. 15.02.2018. godine	DA	07.08.2017.
26	Mape opasnosti od poplava	izrađuje JU „Vode Srpske“	nije precizno naveden	Izrada u završnoj fazi	
27	Mape rizika od poplava	izrađuje JU "Vode Srpske"	nije precizno naveden	Izrada u završnoj fazi	
28	Odluka o izradi Plana upravljanja rizicima od poplava	Vlada RS	tri godine tj. 15.08.2020. godine	NE	
29	Program aktivnosti na pripremi Plana upravljanja rizicima od poplava	MPŠV	tri mjeseca od stupanja na snagu Odluke o izradi Plana	NE	
30	Plan upravljanja rizicima od poplava	Vlada RS	najkasnije do kraja 2021. godine	NE	
31	Uredba o sadržaju i osnovnim elementima procjene i upravljanja rizicima od poplava	Vlada RS	šest mjeseci tj. 15.02.2018. godine	DA	23.12.2017.

Izvor: Službeni glasnici RS, MPŠV i JU „Vode Srpske“

Prilog broj 3 – Podaci o finansijskim sredstvima uložnim u vodoprivredu na teritoriji RS u periodu od 2013. do maja 2020. godine po izvorima

R. br.	Izvori sredstava uložnih u vodoprivredu RS*	Iznos (miliona KM)
1	Kreditna sredstva Evropske investicione banke	83,24
2	Kreditna sredstva Svjetske banke	42,54
3	Fond solidarnosti za obnovu RS	23,95
4	IPA sredstva	16,63
5	JU "Vode Srpske"	5,69
6	Grant sredstva UNDP	3,46
7	Grant sredstva GEF SCCF	1,14
Ukupno		176,65

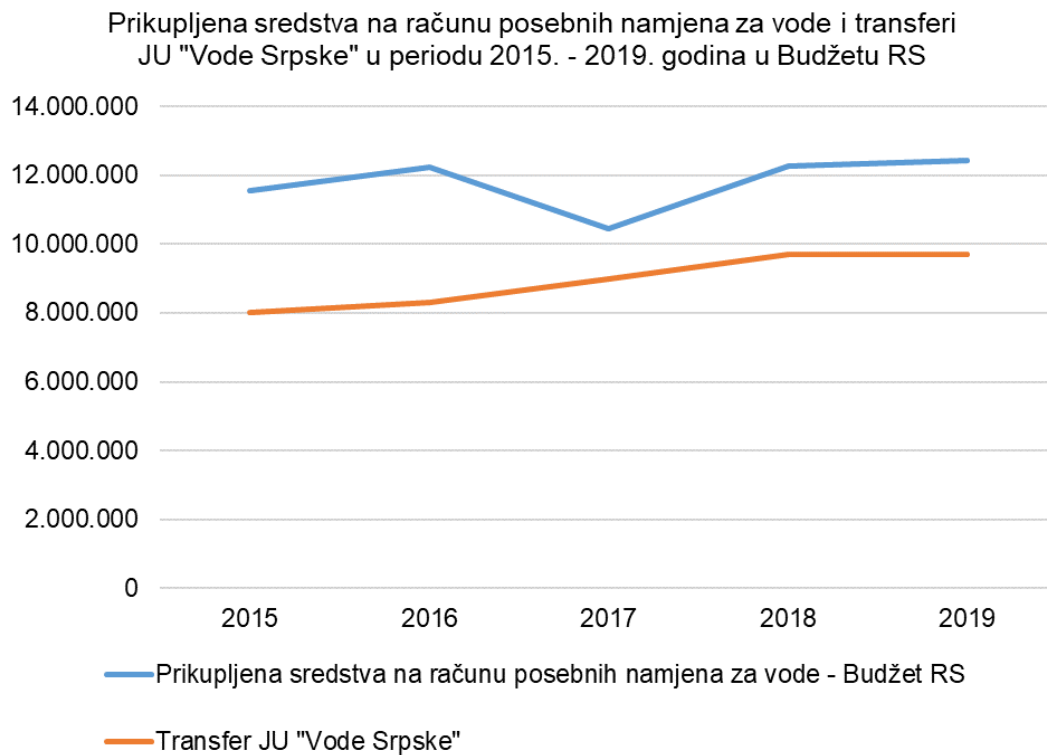


* Najveći dio uložnih sredstava se odnosi na ulaganje u zaštitu od poplava, a samo mali dio na navodnjavanje i sl.

Izvor podataka: MPŠV, Informacija o ukupnim ulaganjima u vodoprivredu na teritoriji Republike Srpske u periodu od 2013. – 2020. godine, maj 2020. godine

Prilog broj 4 – Podaci o prikupljenim i raspodijeljenim sredstvima po osnovu posebnih naknada za vode u periodu od 2015. do 2019. godine, po godinama (u KM)

Godina	Ukupno prikupljena sredstva od posebnih vodnih naknada	Prikupljena sredstva na računu posebnih namjena za vode	Transfer JU „Vode Srpske“
2015	19.212.191	11.535.565	8.000.000
2016	20.202.898	12.218.258	8.300.000
2017	17.858.461	10.444.965	9.000.000
2018	20.635.648	12.278.589	9.700.000
2019	20.954.757	12.430.458	9.700.000
Ukupno	98.863.956	58.907.834	44.700.000



Izvor: JU „Vode Srpske“