



Izvještaj revizije učinka

EKSPLOATACIJA RIJEČNOG MATERIJALA KAO SEGMENT INTEGRALNOG UREĐENJA I ZAŠTITE VODOTOKA RIJEKE DRINE

Broj: RU 005-20

Banja Luka, decembar 2021. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME 5	
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije.....	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	10
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije.....	10
1.3.1. Obim i ograničenja revizije.....	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza	12
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza	13
1.3.4. Kriterijumi revizije.....	14
1.4. Paralelna revizija učinka.....	15
1.5. Sadržaj i struktura izvještaja.....	15
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	16
2.1. Karakteristike predmeta revizije	16
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti	17
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije	19
3. NALAZI.....	21
3.1. Planiranje dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine	21
3.1.1. Status vodnog zemljišta i stanje vodotoka	21
3.1.2. Pravni propisi, strateška i programsko-planska dokumenta	23
3.1.3. Utvrđivanje konkretnih lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka	26
3.2. Realizacija i praćenje aktivnosti eksploatacije riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine.....	29
3.2.1. Dodjela lokacija za dislokaciju i vađenje riječnog materijala.....	29
3.2.2. Praćenje aktivnosti eksploatacije riječnog materijala.....	33
3.3. Nadzor nad eksploatacijom riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine ...	38
3.3.1. Praćenje efekata eksploatacije riječnog materijala	38
3.3.2. Inspekcijski nadzor	40
3.3.3. Saradnja institucija u pogledu eksploatacije riječnog materijala	45
4. ZAKLJUČCI	48
5. PREPORUKE	51
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	54

ZAKLJUČAK REVIZIJE UČINKA

„EKSPLOATACIJA RIJEČNOG MATERIJALA KAO SEGMENT INTEGRALNOG UREĐENJA I ZAŠTITE VODOTOKA RIJEKE DRINE“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom za reviziju javnog sektora, provela reviziju učinka „Eksploatacija riječnog materijala kao segment integralnog uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine“.

Cilj ove revizije učinka je da se ispita na koji način nadležne institucije kreiraju i provode mjere i aktivnosti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i, s tim u vezi, obezbjeđuju adekvatno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem nadležne institucije mogu unaprijediti svoje funkcionisanje i stanje u ovoj oblasti.

Provedena revizija je u organizaciono-institucionalnom pogledu obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti, u oblasti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine, Vlade Republike Srpske - Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Javne ustanove „Vode Srpske“, Republičke uprave za inspekcijske poslove i jedinica lokalne samouprave.

Ovom revizijom obuhvaćen je vremenski period od 2017. do 2020. godine.

Rezultati ispitivanja su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da se eksploatacija riječnog materijala vrši na način koji ne obezbjeđuje u potpunosti efikasno i efektivno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Javnoj ustanovi „Vode Srpske“, Republičkoj upravi za inspekcijske poslove, Gradu Bijeljina, Gradu Zvornik i Opštini Bratunac.

Na Nacrt izvještaja Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske i Javna ustanova „Vode Srpske“ su dostavili konstatacije koje nisu uvažene. Ostale institucije obuhvaćene revizijom su se izjasnile da nemaju primjedbi.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske 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 Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Javnoj ustanovi „Vode Srpske“, Republičkoj upravi za inspekcijske poslove i jedinicama lokalne samouprave. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti zaštitu i uređenje vodotoka i vodnog zemljišta rijeke Drine.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima i Branko Sladojević i Vladimir Kremenović, članovi revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MPUGE	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
RUIP	Republička uprava za inspekcijske poslove
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JU „Vode Srpske“	Javna ustanova „Vode Srpske“
DRI Srbije	Državna revizorska institucija Republike Srbije
ZoV	Zakon o vodama (Službeni glasnik Republike Srpske 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17)
Pravilnik iz 2003. godine	Pravilnik o načinu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta (Službeni glasnik Republike Srpske broj 34/03 i 22/06)
Pravilnik iz 2017. godine	Pravilnik o uslovima i načinu dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka (Službeni glasnik Republike Srpske broj 24/17 i 40/17)
Pravilnik iz 2020. godine	Pravilnik o uslovima i načinu održavanja riječnih korita, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka (Službeni glasnik Republike Srpske 18/20, 45/20 i 15/21)

PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

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

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

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

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

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

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

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

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

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

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

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

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički 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 raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom za reviziju javnog sektora, provela reviziju učinka „Eksploatacija riječnog materijala kao segment integralnog uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine“.

Cilj ove revizije učinka je da se ispita na koji način nadležne institucije kreiraju i provode mjere i aktivnosti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i, s tim u vezi, obezbjeđuju adekvatno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem nadležne institucije mogu unaprijediti svoje funkcionisanje i stanje u ovoj oblasti.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

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

- Lokacije na kojima je vršena dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine nisu određivane na osnovu sagledavanja stanja vodotoka, utvrđenih potreba i prioriteta, niti su doneseni potrebni planski dokumenti.
- Postupak dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka karakterišu regulatorne nejasnoće, relativno dugo trajanje (prosječno 108 dana), visoke varijacije trajanja postupka u cjelini (od 44 do 268 dana) i njegovih pojedinih faza, nepostojanje konkurencije potencijalnih izvođača radova.
- JU „Vode Srpske“ je, u posmatranom periodu, zaključila 35 ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine sa 14 privrednih društava kao izvođača radova, na 12 različitim lokacijama. Ugovorena je količina materijala od 1,7 miliona m³, a izvođači radova su JU „Vode Srpske“ prijavili dislociranu količinu materijala od 1,1 miliona m³, za šta je obračunata naknada za vađenje materijala iz vodotoka u vrijednosti od 1,7 miliona KM.
- Nadzor odnosno praćenje realizacije zaključenih ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine se svodio na povremene posjete zaduženih lica iz JU „Vode Srpske“ lokalitetima na kojima se izvode radovi bez jasnog pristupa šta se, kada i kako kontroliše, te čime se to dokumentuje. U prosjeku su izvršene dvije kontrole po ugovoru, odnosno kontrola je vršena jednom u 72 dana realizacije ugovora. Izvođenje radova u skladu sa elaboratima suštinski nije kontrolisano, niti su kontrolisane količine stvarno izvađenog riječnog materijala.
- Nadležne institucije se nisu organizovano bavile eksploatacijom šljunka i pijeska iz vodotoka i priobalnog zemljišta rijeke Drine koja se vrši bez izdatih vodnih saglasnosti i drugih potrebnih dokumenata.
- Inspeksijski nadzor u oblasti uređenja vodotoka rijeke Drine se obavljao povremeno i uglavnom se odnosio na kontrolu posjedovanja potrebne dokumentacije od strane izvođača radova. Republička vodna inspekcija je izvršila 71 kontrolu, a nepravilnosti utvrdila u svega pet kontrola. U zajedničkim kontrolama sa inspektorima iz Republike Srbije nezakonitosti su utvrđene u 2/3 slučajeva.
- Saradnja između nadležnih institucija je uglavnom formalne prirode i nedovoljna. Ostvarenje utvrđenih ciljeva uređenja vodotoka i dislokacije i vađenja materijala nije praćeno, niti su utvrđivani efekti postojećeg načina eksploatacije riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci. Osnovni zaključak ove revizije je da se eksploatacija riječnog materijala vrši na način koji ne obezbjeđuje u potpunosti efikasno i efektivno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine se provodi u okolnostima nekompletne i nedovoljno usaglašene regulative, te njene nepotpune primjene.
- Nadležne institucije nisu uspostavile planski pristup dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka kao dijelu integralnog planiranja uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine.
- Dodjela lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine ne zasniva se na planskim dokumentima, analizama stanja vodotoka, potrebama i prioritetima.
- Postojeći način praćenja i nadzora nad dislokacijom i vađenjem materijala iz vodotoka rijeke Drine ne obezbjeđuje ostvarenje primarnih ciljeva uređenja i zaštite vodotoka.
- Inspekcijski nadzor nad eksploatacijom materijala iz vodotoka rijeke Drine je povremen, formalne prirode i primarno usmjeren na subjekte koji imaju zaključen ugovor o dislokaciji materijala.
- Nadležne institucije ne obezbjeđuju potrebnu zaštitu vodotoka i vodnog zemljišta od nedozvoljenih aktivnosti eksploatacije šljunka i pijeska iz vodnog zemljišta i vodotoka rijeke Drine.
- Saradnja nadležnih institucija u oblasti eksploatacije materijala iz vodotoka rijeke Drine i njegovog uređenja je prisutna, ali ne u potrebnoj mjeri kako bi se osiguralo koordinisano djelovanje i postigli sinergijski efekti.
- Nadležne institucije ne prate i ne analiziraju uticaj eksploatacije riječnog materijala na stanje vodotoka i vodnog zemljišta i ostvarenje ciljeva dislokacije riječnog materijala i uređenja vodotoka rijeke Drine, niti utvrđuju ostvarene efekte provedenih aktivnosti.

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke se upućuju institucijama koje imaju uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine i njegovog uređenja i zaštite.

Preporuke za Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:

- Potrebno je preispitati postojeću regulativu, prema utvrđenoj potrebi izvršiti njeno usklađivanje i kompletiranje i osigurati njenu dosljednu primjenu.
- Potrebno je kontinuirano pratiti i analizirati uticaj eksploatacije riječnog materijala na uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine, sagledavati ostvarene efekte i preduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti.

Preporuke za Javnu ustanovu „Vode Srpske“:

- Potrebno je uspostaviti organizovan proces planiranja održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine i donijeti potrebne planske dokumente.
- Potrebno je na osnovu utvrđenih prioriteta i povećanjem nivoa transparentnosti i efikasnosti postupka obezbijediti pravovremenu dodjelu lokacija i izvođenje radova na dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine.
- Potrebno je obezbijediti kontinuirano i dokumentovano praćenje i nadzor nad stanjem vodotoka i vodnog zemljišta i realizacijom poslova održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Preporuke za Republičku upravu za inspekcijske poslove:

- Potrebno je jasno utvrditi šta se konkretno i na koji način kontroliše od strane vodne, ali i drugih inspekcija, u oblasti uređenja korita i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.
- Potrebno je preispitati efektivnost postojećeg načina rada i obezbijediti kontinuiran inspekcijski nadzor u oblasti uređenja korita i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Preporuka za jedinice lokalne samouprave:

- Potrebno je da jedinice lokalne samouprave intenzivnije učestvuju u aktivnostima u vezi sa uređenjem vodotoka rijeke Drine i eksploatacijom riječnog materijala na svojoj teritoriji.

Realizacija datih preporuka bi trebala da omogući unapređenje stanja u ovoj oblasti:

- Bolje regulatorno uređenje ove oblasti, veću odgovornost i bolju saradnju nadležnih institucija;
- Organizovan proces planiranja dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i donošenje potrebnih planskih dokumenata;
- Efikasniji i transparentniji postupak dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka zasnovan na planskim dokumentima, potrebama i prioritetima;
- Vršenje aktivnosti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka u skladu sa planskim i tehničkim dokumentima uz pouzdan i dokumentovan nadzor i kontrolu;
- Doprinos ostvarenju utvrđenih ciljeva i efekata u pogledu zaštite i uređenja vodotoka i ekosistema rijeke Drine.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Relevantni propisi u oblasti voda ne prepoznaju komercijalnu eksploataciju riječnog materijala, tako da se materijal može vaditi i dislocirati, prema propisanoj proceduri, samo u cilju uređenja vodotoka i ostvarenja, prije svega, zaštitne funkcije.³ „Dislokacija i vađenje materijala u koritima i vodnom zemljištu, dozvoljeni su samo u obimu i na način kojim se uređuje korito i vodno zemljište ili ako to služi sprovođenju mjera zaštite, a u skladu sa posebnim elaboratima i projektima i na osnovu njih izdatim vodopravnim aktima, na način koji bitno ne mijenja prirodne procese, ne remeti prirodnu ravnotežu ekosistema ili ne pospešuje štetno djelovanje voda.“⁴

Strateškim i planskim dokumentima u oblasti voda i zaštite životne sredine nadležne institucije su ukazale na probleme u ovoj oblasti i iskazale opredjeljenja u pogledu mjera i aktivnosti dislokacije i vađenja riječnog materijala i uređenja i zaštite vodotoka. Brojni dokumenti i izjave predstavnika nadležnih institucija, nevladinih organizacija te građana, ukazuju na različite aspekte potrebe zaštite rijeke Drine i priobalnog područja, a ta zaštita bi se u značajnoj mjeri trebala ostvarivati upravo putem odgovarajućeg uređenja vodotoka i dislokacije i vađenje riječnog materijala.

U Strategiji integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. godine se navodi da postojeći način radova na eksploataciji riječnog materijala često dovodi do destabilizacije riječnog korita i uništavanja ribljih staništa, da se iz komercijalnih razloga korišćenje pijeska i šljunka vrši iz autohtonog materijala iz vodnog zemljišta i privatnih imanja, da su se zbog slabog nadzora radovi na održavanju i uređenju riječnog korita pretvorili u nekontrolisano korišćenje pijeska i šljunka i sl. Ukazuje se na potrebe očuvanja morfološke građe korita vodotoka i okolnog zemljišta, planskog pristupa korišćenju materijala iz korita vodotoka, očuvanja vodenih i priobalnih eko-sistema prilikom odabira koncepcije regulacije rijeka, upravljanja riječnim nanosom ispunjavanjem utvrđenih opštih uslova koji treba da su obavezujući prilikom održavanja riječnog korita i korišćenja riječnog materijala, drugačijeg utvrđivanja visine naknade za vađenje materijala iz vodotoka, podizanja kontrole korišćenja riječnog materijala na viši nivo itd.

„Kao nerazdvojni dio radova na stabilizaciji korita donjeg toka Drine, treba staviti pod striktnu upravljačku kontrolu radove na održavanju i uređenju riječnog korita, koji se zbog slabog nadzora pretvorio u nekontrolisano korišćenje pijeska i šljunka. Navedeni radovi na ovom dijelu toka Drine sada se odvijaju vrlo stihijski, doprinoseći destabilizaciji korita. Ubuduće se radovi na održavanju riječnih korita i vodnog zemljišta moraju posmatrati kao proces uređenja riječnih tokova, sprečavanja nastanka erozije i većih šteta odnošenjem plodnih oranica, čime se stvaraju imovinsko-pravni problemi i zahtjevi za odštetu vlasnika zemljišta, prema organima RS. Sekundarne koristi koje se ostvare od iskorištenog riječnog nanosa mineralnog porijekla ili drvne mase, treba posmatrati u funkciji održivosti ulaganja u uređenje riječnih tokova, a ne kao sebi cilj. Svi radovi u riječnim tokovima i javnom vodnom dobru, trebaju se izvoditi prema ranije pripremljenim i revidovanim projektima, na organizovan način uz vođenje evidencije u realnim prostorno-vremenskim komponentama. Projekti moraju biti usklađeni i usaglašeni sa osnovnim projektima regulacija i samo na način, da su ti radovi u funkciji stabilizacije toka i izvršenja regulacionih radova

³ U Zakonu o koncesijama, Službeni glasnik RS broj 59/13 i 16/18, u članu 6. je navedeno da predmet koncesije može biti korišćenje javnog vodnog dobra za vađenje materijala iz vodotoka (šljunka, pijeska, kamena), prema programu uređenja vodotoka.

⁴ Zakon o vodama, Službeni glasnik RS 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17, član 66.

(eksploatacija sa sprudova koje treba skinuti, na mjestima gdje se planiraju prosjeci korita itd.).⁵

U izvještaju revizije učinka⁶ u dijelu koji se odnosi na uređenje riječnih korita i čišćenja materijala iz vodotoka ukazuje se na probleme nelegalne, nekontrolisane i neadekvatne dislokacije riječnog materijala, kao i ekološke probleme na obalama rijeka i u riječnim koritima.

Na izražen nedostatak kooperativnog upravljanja eksploatacijom šljunka u slivu Drine, koji bi integrisao komponente životne sredine i bezbjednosti ukazuje se u izvještaju Svjetske banke koji se odnosi na podršku upravljanju vodnim resursima u slivu rijeke Drine.⁷

Pomoćnik ministra poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u svojoj izjavi iz 2017. godine⁸ navodi da je nekontrolisana i nelegalna eksploatacija šljunka ugrozila mnoge riječne tokove u RS, prvenstveno Vrbasa, Bosne i Drine, da su količine izvezenog šljunka vjerovatno mnogo veće od onih za koje je plaćena naknada, da su opasnosti za vodotoke od nelegalne eksploatacije šljunka i pravljena sprudova ogleđaju u odnošenju obala, meandriranja riječnih tokova, što odnosi poljoprivredno zemljište, a nerijetko ugrožava i stambene objekte itd. Ukazao je da dodatni problem kontrole eksploatacije šljunka na rijeci Drini predstavlja međudržavna granica sa Republikom Srbijom. Takođe, ukazuje na problem eksploatacije šljunka na poljoprivrednom zemljištu na području oko rijeke Drine, te da je u njenom donjem toku veliki dio površina za eksploataciju ostao na strani Drine prema RS, a katastarski pripada opštinama Republike Srbije, koja daje saglasnost za izvoz sirovina.

Nelegalna eksploatacija šljunka i narušavanje korita rijeke Drine predstavljaju značajan problem i za Republiku Srbiju, na šta ukazuju brojni mediji u Republici Srbiji.

Riječni materijal, prvenstveno šljunak i pijesak, predstavljaju veoma značajan prirodni resurs koji se dominantno koristi u oblasti građevinarstva. Eksploatacija riječnog materijala se mora vršiti pod strogo utvrđenim uslovima kako bi se ostvario optimalan odnos između prioritete zaštite funkcije, koja se postiže njegovom adekvatnom dislokacijom i vađenjem, i ekonomskih efekata koji nisu zanemarljivi.

Značajan izvor prihoda za ulaganja u oblasti voda predstavljaju vodne naknade. U posmatranom četvorogodišnjem periodu od 2017. do 2020. godine, po osnovu posebnih vodnih naknada, na području RS ostvareni su prihodi u iznosu od 78 miliona KM, a koji se u skladu sa zakonskim propisima dijele i uplaćuju na račun posebnih namjena za vode u budžet RS, u budžete JLS, te dijelom u korist Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske.⁹ Prihodi po osnovu naknade za izvađeni materijal iz vodotoka u tom periodu na nivou RS su ostvareni u iznosu 7,2 miliona KM, od čega se na rijeku Drinu odnosi 1,5 miliona KM.

Rijeka Drina, kao vodotok od međunarodnog značaja, predstavlja važan vodni i energetski resurs, a njen sliv karakteriše bogat i raznovrsan biodiverzitet. U vodotoku rijeke Drine su raspoložive značajne količine riječnog materijala, prije svega šljunka i pijeska kao kvalitetnog građevinskog materijala. U svom donjem toku rijeka Drina značajno mijenja tok,

⁵ Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. godine

⁶ Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, RU 006-14 „Upravljanje eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka“, Banja Luka, oktobar 2015. godine

⁷ Podrška upravljanju vodnim resursima u slivu rijeke Drine, Krovni izvještaj za sliv rijeke Drine, Svjetska banka, decembar 2017. godine

⁸ <https://www.glassrpske.com/lat/drustvo/vijesti/Nelegalna-i-nekontrolisana-eksploatacija-sljunka-ugrozava-rijecne-tokove/247583>

⁹ Prilog broj 2 – Prihodi po osnovu posebnih vodnih naknada ostvareni u periodu 2017 – 2020. godina

a okolno područje je izloženo riziku od poplava. U strateškim, razvojnim i drugim dokumentima RS se ukazuje na specifičnosti i probleme u vezi sa eksploatacijom riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine i potrebu preduzimanja odgovarajućih aktivnosti. U tom kontekstu su se vrhovne revizijske institucije u RS i Republici Srbiji opredijelile da se ova revizija, u skladu sa relevantnim standardima, realizuje kao paralelna revizija učinka.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka, odnosno revizijski problem kojim se bavila ova revizija učinka jeste eksploatacija riječnog materijala u cilju efikasnog i efektivnog uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine i s tim u vezi ostvarenja zaštitnih, ekoloških, ekonomskih i drugih funkcija.

Osnovni cilj ove revizije je da se ispita na koji način nadležne institucije kreiraju i provode mjere i aktivnosti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i, s tim u vezi, obezbjeđuju adekvatno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem nadležne institucije mogu unaprijediti svoje funkcionisanje i stanje u ovoj oblasti. Posebni i pojedinačni ciljevi revizije proizilaze iz osnovnog cilja revizije i prikazani su u formi revizijskih pitanja.

Pristup reviziji je dominantno orjentisan na rezultate sa elementima problemskog pristupa. Pristup orjentisan na rezultate bavi se ispitivanjem efikasnosti i efektivnosti mjera i aktivnosti koje nadležne institucije provode u vezi sa eksploatacijom riječnog materijala kao segmenta integralnog uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine. Problemski pristup podrazumijeva ispitivanje uzroka problema koji se javljaju u eksploataciji riječnog materijala i njihovih posljedica na rezultate tih aktivnosti. U skladu sa navedenim, ova revizija je dominantno studija efikasnosti, sa elementima efektivnosti eksploatacije riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Ova revizija se bavi sljedećim osnovnim pitanjem:

Da li je postojeći način eksploatacije riječnog materijala u funkciji efikasnog i efektivnog uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine?

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

1. Da li se dislokacija i vađenje riječnog materijala planira kao integralni dio uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine?
2. Da li nadležne institucije realizuju i prate aktivnosti eksploatacije riječnog materijala na način kojim se postiže funkcionalno uređenje i zaštita vodotoka rijeke Drine?
3. Na koji način se provodi nadzor nad aktivnostima eksploatacije riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine?

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 i ograničenja revizije

U samim propisima, strateškim i planskim aktima u ovoj oblasti koriste se različiti termini sa sličnim značenjem, poput termina korišćenje riječnog materijala, eksploatacija riječnog materijala, čišćenje vodotoka, a najčešće dislokacija i vađenje riječnog materijala odnosno nanosa. Pod eksploatacijom riječnog materijala, u kontekstu ove revizije, podrazumijeva se

dislokacija i vađenje riječnog materijala na osnovu izdatih saglasnosti i drugih propisanih dokumenata, te određeni aspekti sprečavanja i kontrole nedozvoljenih aktivnosti korišćenja šljunka i pijeska iz korita rijeke Drine i priobalnog zemljišta.

Revizija je u institucionalno-organizacionom pogledu obuhvatila detaljno ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija u pogledu eksploatacije riječnog materijala u kontekstu uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine.

Ključna ispitivanja i prikupljanja podataka, dokumenata i informacija su vršena u Vladi RS – MPŠV, JU „Vode Srpske“, RUIP i odabranim JLS. Predmet detaljnijeg ispitivanja su bili gradovi Bijeljina i Zvornik, te opština Bratunac, budući da se riječni materijal na rijeci Drini u najvećem obimu nalazi i koristi u njenom donjem toku, odnosno na teritoriji ovih JLS. Prilikom odabira navedenih JLS u obzir su uzete i specifičnosti u pogledu pripadnosti vodnog zemljišta na lijevoj obali rijeke Drine različitim katastarskim opštinama, kako u RS, tako i u Republici Srbiji. U kontekstu dislokacije i vađenja riječnog materijala i uređenja vodotoka, prema relevantnoj regulativi, uloge i odgovornosti naprijed navedenih institucija su primarne.

Strateški i pravni okvir u oblasti eksploatacije riječnog materijala se, u najvećem obimu, sagledavao u Vladi RS – MPŠV, RUIP i JU „Vode Srpske“, a određene informacije su prikupljene i na nivou JLS. Generalni podaci o prihodima odnosno naknadama prikupljenim i raspodijeljenim po osnovu ZoV su prikupljeni u JU „Vode Srpske“.

Podaci o programsko-planskim dokumentima u vezi sa dislokacijom i vađenjem riječnog materijala i održavanjem vodotoka rijeke Drine i raspoložive evidencije o vodnom zemljištu su prikupljeni u MPŠV i JU „Vode Srpske“, te u manjoj mjeri u JLS, polazeći od propisanih nadležnosti i odgovornosti za izradu i donošenje tih dokumenata.

Konkretni postupci dodjele i ugovaranja dislokacije i vađenja riječnog materijala i održavanja vodotoka, su sagledavani u najvećoj mjeri u JU „Vode Srpske“ i MPŠV, te u manjoj mjeri u odabranom JLS, polazeći od utvrđenih uloga i nadležnosti ovih institucija. Ispitivani su postupci koji su bili u nekoj fazi provođenja u periodu 2017 - 2020. godina. Detaljnija ispitivanja su vršena za 2020. godinu, s tim da su, u cilju sveobuhvatnijeg razumijevanja, određeni aspekti problema ispitivani i izvan definisanog četverogodišnjeg perioda.

Nadzor nad aktivnostima eksploatacije riječnog materijala i uređenja i zaštite vodotoka su prioritetno sagledavani u RUIP i JU „Vode Srpske“, te u MPŠV i JLS u skladu sa utvrđenim nadležnostima. U navedenim institucijama je sagledavana međusobna komunikacija i koordinacija institucija u realizaciji mjera i aktivnosti, te postojanje i karakter izvršenih analiza uočenih problema i izvještavanja u cilju donošenja odgovarajućih upravljačkih odluka kojima se potencijalno može unaprijediti stanje u ovoj oblasti.

Generalno posmatrano, revizija je obuhvatila četverogodišnji period i to: 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu, s fokusom na 2020. godinu. U cilju boljeg sagledavanja i razumijevanja određenih problema u vezi sa eksploatacijom riječnog materijala iz rijeke Drine, u pojedinim aspektima ispitivanja su vršena i izvan definisanog vremenskog obuhvata, u skladu sa konkretnim potrebama i revizijskim pitanjima. Izmjene relevantnih propisa, koje su vršene i u posmatranom periodu, su uzete u obzir prilikom provođenja ispitivanja. Ovako definisan vremenski obim revizije, prema našem mišljenju, je adekvatan za ocjenu efikasnosti i efektivnosti mjera i aktivnosti nadležnih institucija, verifikaciju ključnih problema, njihovih uzroka i posljedica, donošenje pouzdanih zaključaka i davanje preporuka čijim sprovođenjem je moguće unaprijediti stanje u ovoj oblasti.

Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti sa propisima, osim u dijelu i na način koji je direktno u vezi sa efikasnošću i efektivnošću eksploatacije riječnog materijala u cilju uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine. Revizija nije vršila konkretna ispitivanja obračuna i

naplate posebnih vodnih naknada, te načina i namjenskog utroška tih sredstava. Takođe, predmet ispitivanja ove revizije učinka nije bila izgradnja i održavanje objekata za zaštitu od poplava, izgradnja stambenih i drugih objekata na vodnom zemljištu i priobalnom području, plutajući otpad i sl.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljeni su od institucija obuhvaćenih revizijom: Vlade RS, MPŠV, JU „Vode Srpske“, RUIP i JLS. Izvori revizijskih dokaza u navedenim institucijama su:

- Strateški, razvojni i drugi dugoročni dokumenti, a prije svih Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske sa pripadajućim aneksima;
- Zakonski i podzakonski propisi, preventivno ZoV i podzakonski propisi doneseni na osnovu njega;
- Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom rijeke Save i drugi dokumenti u kontekstu planiranja uređenja vodotoka i dislokacije i vađenja riječnog materijala, relevantni za rijeku Drinu;
- Godišnji programi, planovi i izvještaji o radu MPŠV i JU „Vode Srpske“, te izvještaji i informacija u vezi sa dislokacijom riječnog materijala i uređenjem vodotoka;
- Protokoli, planovi i programi saradnje između vlada i drugih institucija Republike Srbije i RS;
- Studije i elaborati u vezi sa zaštitnim, ekološkim, ekonomskim, finansijskim i drugim aspektima eksploatacije riječnog materijala;
- Evidencije o vodnom zemljištu, izdatim vodopravnim aktima i sl;
- Vodni informacioni sistem;
- Elaborati za održavanje korita rijeke, dislokaciju i vađenje riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine i dokumentacija u vezi sa njihovom izradom;
- Javni pozivi za dodjelu lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz rijeke Drine, dokumentacija o dostavljenim ponudama izvođača radova i izvještaji o pregledu i vrednovanju ponuda, odluke o izboru ponuđača, saglasnosti MPŠV na akte i dokumente JU „Vode Srpske“ i sl;
- Ugovori i anaksi ugovora o dislokaciji i vađenju riječnog materijala i održavanju korita rijeke Drine i izvještaji o praćenju realizacije ugovora;
- Rješenja o vodnoj saglasnosti;
- Zapisnici i drugi dokumenti sačinjeni od strane lica iz JU „Vode Srpske“ u vezi sa dislokacijom i vađenjem materijala iz vodotoka rijeke Drine;
- Dopisi i prepiske institucija u vezi sa nedozvoljenom eksploatacijom riječnog materijala na rijeci Drini;
- Evidencije o količinama i vrijednostima dislociranog riječnog materijala iz rijeke Drine;
- Finansijska dokumentacija i evidencije o prijavljenim obavezama po osnovu naknada i uplaćenim naknadama za dislokaciju riječnog materijala;
- Pisana komunikacija između nadležnih institucija;
- Izvještaji relevantnih institucija o ostvarenoj institucionalnoj saradnji sa nadležnim organima Republike Srbije;
- Godišnji planovi i programi inspeksijskog nadzora;
- Pojedinačni zapisnici i rješenja o inspeksijskom nadzoru;
- Godišnji izvještaji o inspeksijskom nadzoru.

Određeni podaci i informacije su prikupljeni od MPUGE, Republičkog zavoda za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa, udruženja građana i izvođača radova na dislokaciji riječnog materijala.

Fotografije i video zapisi sačinjeni od strane revizorskog tima na lokacijama na kojima je vršena eksploatacija materijala iz vodotoka rijeke Drine su značajni revizijski dokazi u ovoj reviziji učinka.

Izvor revizijskih dokaza je bila i regulativa i praksa kojom se upravlja vodama u državama iz okruženja, imajući u vidu predmet revizije koji se odnosi na rijeku Drinu i karakter revizije.

U određenoj mjeri, izvori revizijskih dokaza su bile i konvencije, povelje, deklaracije i međunarodni ugovori i sporazumi na kojima se zasniva strateški i pravni okvir i konkretno djelovanje nadležnih institucija u kontekstu zaštite životne sredine i upravljanja vodama, relevantna istraživanja u formi studija i publikacija stručnih, međunarodnih, nevladinih i drugih organizacija.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora su pribavljeni na sljedeće načine:

- Pregledom i analizom strateških i razvojnih dokumenata radi utvrđivanja strateških opredjeljenja i ciljeva, kao i utvrđivanja mjera i aktivnosti koje se preduzimaju radi ostvarivanja strateških ciljeva i opredjeljenja;
- Pregledom i analizom zakonskih i podzakonskih propisa, uključujući i interne propise, radi utvrđivanja uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija, uticaja pravnog okvira na ostvarivanje utvrđenih nadležnosti i odgovornosti;
- Pregledom i analizom planskih i programskih akata;
- Preuzimanjem i analizom registara, baza podataka i evidencija o vodnim dobrima, vodnom zemljištu, izdatim vodopravnim aktima, prijavljenim i naplaćenim vodnim naknadama i sl.;
- Pregledom dokumentacije koja se odnosi na planiranje, provođenje, praćenje i nadzor nad dislokacijom i vađenjem riječnog materijala, saradnju relevantnih institucija;
- Mapiranjem postupaka planiranja, provođenja i praćenja eksploatacije riječnog materijala;
- Studijama slučaja;
- Provođenjem radno konsultativnih sastanaka sa institucijama i pojedincima koji nisu obuhvaćeni revizijom, a dobri su poznavaoци prilika u području revizije i/ili raspoložu relevantnim podacima, informacijama i dokumentima;
- Intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- Upitnicima institucijama obuhvaćenih revizijom;
- Razmjenom podataka, informacija i dokumenata sa DRI Srbije;
- Posjetama lokacijama na kojima se vrši eksploatacija riječnog materijala i posmatranjem stanja i aktivnosti na dislokaciji i vađenju materijala;
- Video zapisima i fotografisanjem lokacija na kojima se vrši eksploatacija riječnog materijala.

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

- Metodama analize i sinteze;

- Metodama indukcije i dedukcije;
- Kvalitativnom analizom sadržaja dokumentacije, intervjua i upitnika;
- Analizom strategija, politika, planova i programa koji se odnose na upravljanje vodama i zaštitu životne sredine;
- Analizom zakonskih i podzakonskih propisa;
- Analizom studija slučaja;
- Analitičkim postupcima;
- Komparativnim metodama;
- Metodama statističke analize.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije i formulisani su u skladu sa konkretnim revizijskim pitanjima. Za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja korišćeni su kriterijumi koji proizilaze iz definisanih strateških opredjeljenja i propisa, dobrih upravljačkih praksi i praksi država iz okruženja koji se odnose na oblast dislokacije i vađenja riječnog materijala, uređenja i zaštite vodotoka.

Osnovni kriterijumi koji su korišćeni u ovoj reviziji su sljedeći:

- Postojanje i realizacija opredjeljenja nadležnih institucija relevantnih za eksploataciju riječnog materijala i uređenje vodotoka;
- Pravni i administrativni okvir u oblasti eksploatacije riječnog materijala i uređenja vodotoka i njegova primjena obezbjeđuju jasnu podjelu uloga i nadležnosti institucija i njihovo efikasno funkcionisanje;
- Postojanje i sprovođenje programsko-planskih dokumenata u vezi sa eksploatacijom riječnog materijala;
- Postojanje funkcionalnog informacionog sistema i evidencija u vezi sa vodnim dobrima i vodnim zemljištem kao osnove za donošenje upravljačkih odluka;
- Efikasan i efektivan postupak dodjele i ugovaranja dislokacije i vađenja riječnog materijala i održavanja vodotoka zasnovan na regulativi i prethodno utvrđenim potrebama i prioritetima;
- Dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka na osnovu vodnih saglasnosti i elaborata u funkciji uređenja i zaštite vodotoka i ekosistema.
- Efikasan i efektivan postupak nadzora nad aktivnostima eksploatacije riječnog materijala koji obezbjeđuje pravovremeno i potpuno ostvarenje propisanih ciljeva;
- Postojanje i sadržaj kreiranih izvještaja i izvršenih analiza i na njima zasnovanih prijedloga mjera i aktivnosti za unapređenje stanja u oblasti eksploatacije riječnog materijala;
- Dobre upravljačke prakse u oblasti uređenja vodotoka i dislokacije riječnog materijala;
- Regulativa i prakse zemalja okruženja relevantne za eksploataciju riječnog materijala i uređenje vodotoka.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom prikupljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, te korišćenjem definisanih kriterijuma formirani su nalazi i zaključci revizije.

1.4. Paralelna revizija učinka

Ova revizija učinka je realizovana kao paralelna revizija učinka¹⁰ između DRI Srbije i GSRJS RS.

Planiranje i provođenje revizije je izvršeno u skladu sa INTOSAI okvirom profesionalnih objava, Sporazumom o profesionalnoj saradnji i Sporazumom o provođenju paralelne revizije između DRI Srbije i GSRJS RS.

Paralelna revizija učinka obezbjeđuje dodatne koristi za vrhovne revizorske institucije i institucije nadležne i odgovorne za uređenje i zaštitu vodotoka. Paralelna revizija učinka omogućava bolje razumjevanje tematike revizije, obezbjeđuje efikasniji i efektivniji proces revizije, kvalitetniji revizorski izvještaj i pruža kvalitativno novu dodatnu vrijednost integralnom uređenju i zaštiti vodotoka rijeke Drine.

1.5. Sadržaj i struktura izvještaja

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

- 1 Uvod** – osnovni motivi i razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na oblast održavanja riječnog korita i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterije revizije, obim i ograničenja revizije i izvore i metode prikupljanja i analize podataka.
- 2 Opis predmeta revizije** – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast održavanja riječnih korita i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka.
- 3 Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade RS, nadležnih ministrastava, republičkih uprava, ustanova i JLS bi trebala da obezbijedi bolje funkcionisanje nadležnih institucija i efikasnije i efektivnije održavanje vodotoka, odnosno dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.

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

¹⁰ Pod paralelnom revizijom podrazumijeva se revizija koju, na osnovu zaključenog sporazuma, provode dvije ili više vrhovnih revizorskih institucija u isto vrijeme, na istu ili sličnu temu, po istoj ili sličnoj metodologiji, uz kontinuiranu komunikaciju i koordinaciju tokom provođenja revizije. Svaka vrhovna revizorska institucija objavljuje svoj izvještaj.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Materijal u vodotocima, prema relevantnim pravnim propisima¹¹, označava zatečen i nanesen vučnim nanosom materijal u vodotocima i na vodnom zemljištu, kao što su: šljunak, pijesak, mulj, drvo, rastinje i drugi sličan prirodan ili vještački materijal, koji može da se dislocira pri uređenju vodotoka i vodnog zemljišta. Vodno zemljište predstavlja skup zemljišnih čestica koje čine korita rijeka, jezera i akumulacija, kao i njihove obale do nivoa stogodišnjih voda, odnosno do nivoa najviše kote za akumulacije, a vodotok označava prostor korita koji čini skup zemljišnih čestica preko kojih stalno ili povremeno teče voda, sa vodom vodotoka vjerovatnoće pojave vodostaja jedanput u 50 godina.

Dislokacija i vađenje materijala u koritima i vodnom zemljištu, dozvoljeno je samo u obimu i na način kojim se uređuje korito i vodno zemljište ili ako to služi sprovođenju mjera zaštite, a u skladu sa posebnim elaboratima i projektima i na osnovu njih izdatim vodopravnim aktima, na način koji bitno ne mijenja prirodne procese, ne remeti prirodnu ravnotežu ekosistema ili ne pospješuje štetno djelovanje voda.

Dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka vrši se u cilju sprečavanja erozije, omogućavanja lakšeg pronosa nanosa i njegovog predisponiranja, sprečavanja neželjenog taloženja nanosa na pojedinim dionicama riječnog toka, održavanje plovnog puta, zaštite od poplavnih voda i njihovo sigurnije odvođenje u recipijent, sprečavanja nekontrolisanog i štetnog smanjenja ili povećanja proticajnih profila rijeka od optimalno potrebnih, sprečavanje stvaranja uspora, uklanjanja ili smanjenja mogućnosti od meandriranja rijeka, sprečavanje nekontrolisanog mijenjanja toka rijeka i nanošenja štete po obale i okolni prostor, sprečavanje erozija stvorenih vodom i neželjenog taloženja nanosa na pojedinim dionicama rijeka.

JU „Vode Srpske“ radove dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka ugovara sa izvođačima, odnosno privrednim društvima koja se bave tom djelatnošću, putem raspisivanja javnog poziva, a samo u izuzetnim slučajevima putem neposrednog ugovaranja, po postupcima utvrđenim u relevantnim propisima. Vodopravne akte, odnosno vodne saglasnosti, takođe, izdaje JU Vode Srpske“. MPŠV, kao resorno nadležno ministarstvo, uključeno je u ove postupke putem davanja saglasnosti na određene aktivnosti i dokumente koji se sačinjavaju u postupku dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka. JLS su uključene u izdavanje vodopravnih akata na način da daju mišljenja na vodopravne akte, dok u provođenju dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka mogu prisustvovati uvođenju izvođača radova u posao.

Materijal iz vodotoka, odnosno šljunak i pijesak, predstavljaju prirodne resurse za čije je korišćenje utvrđena obaveza plaćanja odgovarajuće naknade. Osnovica za obračun posebne vodne naknade za vađenje materijala iz vodotoka je metar kubni izvađenog korisnog materijala.

S obzirom na značaj koji imaju kao građevinski materijal, pijesak i šljunak u vodotoku mogu biti predmet i nelegalne eksploatacije od strane pravnih i fizičkih lica koja nemaju pribavljena potrebna dokumenta, a čime se izbjegava i plaćanje propisanih naknada. Neodgovarajuća eksploatacija materijala, bez obzira da li su pribavljeni potrebni dokumenti ili ne, može uzrokovati značajne posljedice usljed negativnog uticaja na režim voda i pospješivanje njenog štetnog djelovanja, kao i usljed narušavanja prirodne ravnoteže vodnih i priobalnih ekosistema.

¹¹ Zakon o vodama, Službeni glasnik Republike Srpske 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17, član 4, stav (2), tačka 26.

Inspekcijski nadzor nad izvršavanjem propisa u oblasti voda, a samim tim i u oblasti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, obavlja RUIP, uz propisima utvrđene nadležnosti i vodne inspekcije JLS. Pored MPŠV koje generalno nadležno za oblast vodoprivrede i vrši upravni nadzor nad izvršenjem propisa u oblasti voda, JU „Vode Srpske“ upravlja i brine se o stanju vodotoka i prati i kontroliše dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka.

Dislokacija i vađenje materijala je samo jedan segment uređenja vodotoka i, po pravilu, planira se i realizuje kao jedna od većeg broja aktivnosti i poslova predviđenih u širem kontekstu uređenja odnosno održavanja vodotoka. Otuda se održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka vrši na osnovu donesenih odgovarajućih programsko-planskih dokumenata. Uređenje vodotoka i drugih voda se provodi po posebnim elaboratima i projektima za cio vodotok ili vodnu površinu, ili pojedinu njihovu dionicu ili dio, precizno definisanu stacionažom ili lokacijom. Pod aktivnostima i radnjama uređenja, odnosno održavanje vodotoka i drugih voda, između ostalog, smatraju se radovi na održavanju prirodnih i vještačkih vodotoka oblaganjem korita i obala, čišćenjem, uklanjanjem i dislociranjem nanosa, djelomičnim produbljivanjem dna korita, ublažavanjem krivina bez značajnije promjene trase korita, zatim zemljani i slični radovi na uređenju i održavanju obala, zemljani radovi u pojasu visokih voda i na vodnom zemljištu, krčenje i košenje rastinja, obnavljanje i održavanje propusta i prelaza itd. Uređenje riječnih obala i korita je propisima utvrđeno kao posao i djelatnost od opšteg interesa.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

U kontekstu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti, prije svega na osnovu propisa iz oblasti vodoprivrede, su raspodijeljene između MPŠV i JU „Vode Srpske“, kao i RUIP koja je zadužena za inspekcijski nadzor u ovoj oblasti, te manjim dijelom drugih institucija javnog sektora poput JLS.

Narodna skupština RS, kao organ zakonodavne vlasti, usvaja zakone uključujući i zakone u oblasti vodoprivrede, a takođe, usvaja i strateške dokumente, poput Strategije integralnog upravljanja vodama.

Uloge i nadležnosti Vlade RS u kontekstu teme koja je bila predmet ispitivanja revizije su sljedeće:

- ✓ Predlaže Strategiju integralnog upravljanja vodama;
- ✓ Donosi Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom;
- ✓ Donosi podzakonski propis kojim se propisuje način obračunavanja i plaćanja, način usmjeravanja uplaćenih vodnih naknada na račun posebnih namjena za vode, kao i kontrole izmirenja obaveza po osnovu posebnih vodnih naknada;
- ✓ Donosi Odluku o stopama posebnih vodnih naknada i sl.

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

- ✓ Odobrava Planove upravljanja oblasnim riječnim slivovima;
- ✓ Donosi Pravilnik o uslovima i načinu dislokacije i vađenja materijala u koritima i vodnom zemljištu;
- ✓ Donosi podzakonski akt kojim se propisuje način realizacije aktivnosti uređenja vodotoka i drugih voda;
- ✓ Donosi podzakonski propis o sadržaju zahtjeva za izdavanje vodnih smjernica, saglasnosti i dozvole, sadržaju dokumentacije koju obrađuje ZoV, dodatnoj dokumentaciji broju kopija i predaji originala, sadržaju javnog oglasa, obavještenju

- o odluci nadležnog organa i drugim bitnim pitanjima od značaja za postupak izdavanja i čuvanja vodopravnih akata;
- ✓ Izdaje vodopravne akte iz svoje nadležnosti;
- ✓ U postupku izdavanja vodoprovog akta, traži mišljenje JLS na čijem području se preduzima predložena aktivnost, kao i JLS na čijem području ta aktivnost može prouzrokovati uticaje;
- ✓ Odlučuje u drugom stepenu protiv žalbi na izdate vodopravne akte JU „Vode Srpske“ i JLS;
- ✓ Predlaže stope posebnih vodnih naknada;
- ✓ Predlaže akt kojim se propisuje način obračunavanja i plaćanja, način usmjeravanja uplaćenih vodnih naknada na račun posebnih namjena za vode, kao i kontrole izmirenja obaveza po osnovu posebnih vodnih naknada;
- ✓ Vršiti upravni nadzor nad sprovođenjem ZoV i na njemu zasnovanih podzakonskih akata;
- ✓ Daje saglasnost na Plan i program praćenja stanja rijeka;
- ✓ Daje saglasnost na elaborate za sprovođenje Plana i programa praćenja stanja rijeka;
- ✓ Daje saglasnost na evaluacioni izvještaj o pregledu i ocjeni svih pristiglih ponuda po javnom pozivu itd.

JU „Vode Srpske“, kao organizacija koja integralno upravlja vodama, u ovoj oblasti ima sljedeće nadležnosti i zadatke:

- ✓ Uspostavlja katastar zaštićenih područja koja su određena zakonom ili republičkim propisom za traženje posebne zaštite površinskih ili podzemnih voda ili posebne zaštite za očuvanje staništa i vrsta direktno zavisnih o vodi;
- ✓ Izrađuje Planove upravljanja oblasnim riječnim slivovima i podnosi ih na odobrenje MPŠV;
- ✓ Izdaje vodopravne akte iz svoje nadležnosti;
- ✓ U postupku izdavanja vodoprovog akta, traži mišljenje JLS na čijem području se preduzima predložena aktivnost, kao i JLS na čijem području ta aktivnost može prouzrokovati uticaje;
- ✓ Integralno upravlja vodama u skladu sa zakonom;
- ✓ Prati naplatu vodnih naknada i preduzima radnje za njihov obračun i prikupljanje u skladu sa važećim propisima;
- ✓ Obavlja odbranu od poplava, uređenje riječnih korita i obala, upravljanje vodnim objektima i sistemima od interesa za RS, te vrši druge slične poslove koji su propisani zakonom;
- ✓ Donosi Plan i program praćenja stanja rijeka;
- ✓ Izrađuje elaborate za sprovođenje Plana i programa praćenja stanja rijeka, sama ili ugovaranjem sa trećim licima, po principu nabavke usluga;
- ✓ Raspisuje javni poziv za dodjelu lokacija za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka;
- ✓ Direktor JU „Vode Srpske“ imenuje komisiju koja vrši pregled i ocjenu pristiglih ponuda po javnom pozivu;
- ✓ Donosi odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i zaključuje ugovor o načinu održavanja i čišćenja riječnog korita i vodnog zemljišta, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka sa odabranim izvođačima;
- ✓ JU „Vode Srpske“ je u roku od pet radnih dana prije utvrđenog datuma uvođenja izvođača u posao dužna da pismenim putem informiše JLS i glavnog vodnog inspektora o datumu i vremenu uvođenja izvođača u posao;

- ✓ O uvođenju izvođača radova u posao sačinjava se zapisnik u koji se unose primjedbe i komentari i prisustvo predstavnika lokalne zajednice i vodnog inspektora;
- ✓ U slučaju potrebe hitnog obezbjeđenja većih proticajnih profila riječnog korita, upućuje poziv za dostavljanje ponuda najmanje tri pravna lica koji imaju tehničke mogućnosti za radove na održavanju i čišćenju riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka;
- ✓ JU „Vode Srpske“ dva puta godišnje dostavlja MPŠV izvještaj o svim ugovorima, koji sadrži podatke o ugovoru, vodnoj saglasnosti, ugovorenim količinama, realizovanim količinama do trenutka sastavljanja izvještaja, procentu realizacije i rokovima realizacije ugovora.

Nadležnosti i zadaci JLS sljedeći:

- ✓ Izdaje vodopravne akte iz svoje nadležnosti;
- ✓ Na zahtjev nadležnog organa daje mišljenje u postupku izdavanja vodopravnog akta, u slučaju kada se predložena aktivnost preduzima ili može prouzokovati uticaje na njenom području;
- ✓ Po obavještenju od strane JU „Vode Srpske“, prisustvuje uvođenju izvođača radova u posao.

Inspeksijski nadzor nad izvršavanjem ZoV i na njemu zasnovanih podzakonskih propisa i akata obavlja RUIP. Pored republičke vodne inspekcije koja vrši nadzor na provođenju odredaba ovog zakona na cijeloj teritoriji RS i vodna inspekcija JLS vrši nadzor na sprovođenju odredaba ovog zakona na području te JLS za slučajeve za koje je nadležna.

Određene uloge i odgovornosti, koje su manje značajne za predmet ispitivanja ove revizije, imaju i drugi subjekti javnog sektora, a utvrđene su u propisima koji se odnose zaštitu životne sredine, zaštitu prirode, imovinsko-pravne odnose, koncesije i sl.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Strateška opredjeljenja i ciljevi u oblasti vodoprivrede su iskazani u Strategiji integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015-2024. godine. U ovom dokumentu su obrađeni različiti aspekti upravljanja vodom, uključujući zaštitu od štetnog djelovanja voda u okviru koje je značajna pažnja posvećena regulaciji i uređenju vodotoka, zatim zaštitu vodenih i ostalih ekosistema i sl. Strategija sadrži i 15 aneksa, a Aneks 9 se u cjelosti odnosi na održavanje riječnih korita i korišćenje riječnog materijala. Određeni planski dokumenti čija je obaveza izrade i ažuriranja proistekla iz direktiva Evropske unije i relevantnih propisa u RS, poput planova upravljanja oblasnim riječnim slivovima i plana upravljanja rizicima od polava, takođe imaju, odnosno imaće, uticaj na oblast uređenja vodotoka i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka. Planovi upravljanja oblasnim riječnim slivovima rijeka Save i Trebišnjice za period 2018-2021. godina su izrađeni i neophodno je izvršiti njihovo ažuriranje, dok je Plan upravljanja rizicima od poplava u fazi izrade.

Održavanje riječnih korita, dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka dominantno je uređeno ZoV i na njemu zasnovanim podzakonskim aktima, a prije svega Pravilnikom o uslovima i načinu održavanja riječnih korita, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka¹². U ovim propisima su navedene definicije osnovnih pojmova, uređeni su različiti elementi dislokacije i vađenja materijala i uređenja vodotoka, zaštićena područja i zaštita vodnih i

¹² Službeni glasnik RS broj 18/20, 45/20 i 15/21. U periodu od 2017. do 2020. godine, koji je bio predmet posmatranja ove revizije učinka, u primjeni su bili i Pravilnik o uslovima i načinu dislokacije i vađenje materijala iz vodotoka (Službeni glasnik RS broj 24/17 i 40/17) i Pravilnik o načinu održavanja riječnog korita i vodnog zemljišta (Službeni glasnik RS broj 34/03 i 22/06)

priobalnih sistema, ograničenja i zabrane na vodnom i priobalnom zemljištu, vodoprivredni akti, inspeksijski nadzor, kazne, planska i tehnička dokumenta, postupci dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka i ugovaranje sa izvođačima radova, praćenje i kontrola realizacije ugovorenih poslova, izvještavanje itd.

Obavljanje inspeksijskog nadzora uređeno je Zakonom o inspekcijama Republike Srpske. Ključnu nadležnost za oblast koja je predmet ispitivanja ove revizije učinka ima vodna inspekcija.

Određeni aspekti zaštite životne sredine i prirodnih dobara koji su uređeni propisima iz tih oblasti (Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o zaštiti prirode i podzakonski propisi doneseni na osnovu njih), bitni su i u kontekstu održavanja vodotoka i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, a tiču se prije svega ekoloških dozvola i zaštićenih prirodnih dobara. U tom kontekstu važni su i prostorni planovi RS i JLS u kojima su, između ostalog, navedena zaštićena prirodna dobra, planirana zaštita u planskom periodu, te razmatrani određeni aspekti upravljanja vodama i vodnim zemljištem i sl.

U širem smislu i za bolje razumijevanje teme kojom se bavila ova revizija učinka, određeni značaj imaju i drugi dokumenti i propisi, poput propisa kojima su uređene nadležnosti JLS i republičke uprave, koncesije, imovinsko-pravni odnosi, visina, način obračuna i plaćanja naknada i sl.

3. NALAZI

3.1. Planiranje dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine

3.1.1. Status vodnog zemljišta i stanje vodotoka

U ZoV su utvrđene definicije vodnog zemljišta, vodotoka, vodnog dobra i u skladu sa tim je uređena dislokacija i vađenje materijala u koritima i vodnom zemljištu i uređenje odnosno održavanje vodotoka. Međutim, ZoV ili drugim relevantnim propisom nije regulisano ko utvrđuje granice vodnog zemljišta, gdje se upisuju oznake i granice vodnog zemljišta (npr. u katastar nepokretnosti ili neki drugi registar), postupak odnosno način određivanja granica vodnog zemljišta, kao što je to recimo utvrđeno u Zakonu o vodama u Crnoj Gori¹³.

MPŠV i JU „Vode Srpske“, kao primarno nadležne institucije u ovoj oblasti, još uvijek nemaju precizno utvrđen obuhvat tih pojmova na terenu, odnosno nije poznato koje zemljišne čestice čine vodno zemljište i korito rijeke, te koje zemljišne čestice su obuhvaćene konkretnim vodotokom. Stoga navedene institucije, kao i RUIP, ne raspolažu konkretnim podacima odnosno ne mogu pouzdano utvrditi koje katastarske čestice čine vodno zemljište i vodotok rijeke Drine.

Predstavnici MPŠV i JU „Vode Srpske“ smatraju da će sa donošenjem Plana upravljanja rizicima od poplava, koji je u fazi izrade, biti i formalno utvrđene granice dopiranja stogodišnjih i pedesetogodišnjih voda. Tek potom, sa ukrštanjem podataka i karata iz Plana upravljanja rizicima od poplava i iz Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove će biti moguće utvrditi koje zemljišne čestice obuhvata vodno zemljište i korito rijeka.

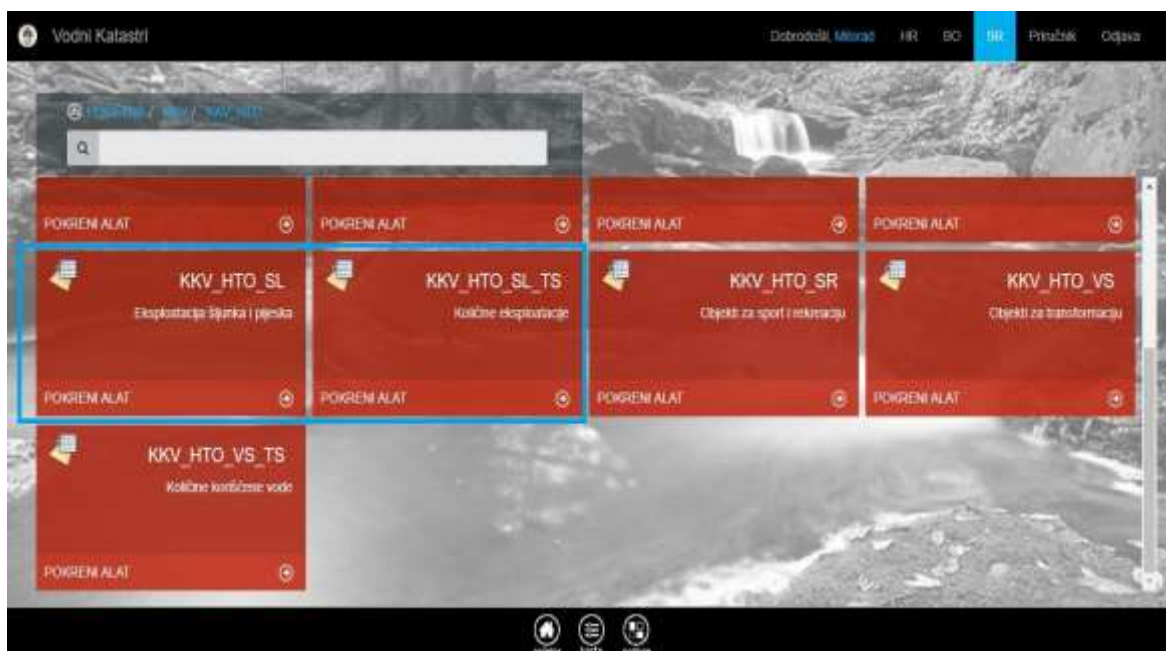
U ZoV je propisan čitav niz zabrana i ograničenja koja se odnose na vodno zemljište, a kojima se, između ostalog, treba obezbijediti njegova zaštita. Generalno se može reći da je na vodnom zemljištu zabranjeno vršiti radnje bez odgovarajućih dozvola odnosno vodopravnih akata. Okolnosti da nisu poznate granice vodotoka i vodnog zemljišta u velikoj mjeri ograničavaju primjenu propisa i djelovanje institucija.¹⁴

Postojeći Vodni informacioni sistem kojim upravlja JU „Vode Srpske“ ne sadrži podatke i informacije koje bi se mogle koristiti za planiranje, realizaciju i praćenje dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka.

¹³ Član 11: „Granice vodnog zemljišta utvrđuje nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave. Oznake i granice vodnog zemljišta na predlog nadležnog organa iz stava 1 ovog člana, upisuju se u katastar nepokretnosti. Propisom Vlade bliže se utvrđuje način određivanja i granice vodnog zemljišta.“

¹⁴ Npr. ukoliko vodni inspektor zatekne lice da vrši eksploataciju šljunka i pijeska sa zemljišta koje je u blizini same rijeke, nije siguran da li ima nadležnost za postupanje protiv takvih lica i nalaganje mjera predviđenih ZoV (ako je vodno zemljište onda je nadležan i obavezan djelovati, a ako nije onda je to nadležnost drugih inspekcija, npr. poljoprivredne ako se zemljište vodi u zemljišnim evidencijama kao poljoprivredno).

Slika broj 1 – Vodni informacijski sistem, vodni katastri



Izvor: JU „Vode Srpske“

U okviru modula „Vodni katastri“ postoji segmenti „Eksploatacija šljunka i pijeska“ i „Količine eksploatacije“ te segmenti „Registar koncesija“ i „Koncesione naknade“, ali isti nisu funkcionalni, odnosno u njih nisu uneseni podaci. MPŠV je, u toku 2020. godine, pokrenulo aktivnosti u cilju potpisivanja sporazuma o pristupu odnosno ustupanju određenih servisa sa podacima Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove za potrebe integracije sa Vodnim informacionim sistemom.

MPŠV i JU „Vode Srpske“ ne ostvaruju kontinuiran uvid u stanje vodotoka rijeke Drine, što je neophodno za planiranje i preduzimanje mjera i aktivnosti u oblasti održavanja vodotoka, odnosno dislokacije i vađenja materijala. U određenim dokumentima JU „Vode Srpske“¹⁵ se navodi da su prilikom određivanja lokacija na kojima će se vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka, u pojedinim godinama, vršeni stručni pregledi stanja riječnih korita i sprudišta. Međutim reviziji nije prezentovano da su takvi ili slični dokumenti izrađeni u bilo kojoj godini u periodu od 2017. do 2020. godine

Iz određenih zapisnika o izvršenoj redovnoj inspekcijskoj kontroli koji su sačinili republički vodni inspektori tokom 2017. godine vidljivo je da su predstavnici MPŠV i JU „Vode Srpske“ zajedno sa republičkim vodnim inspektorima posjećivali određene lokacije (konkretno na rijeci Drini) na kojima je vršena dislokacija i vađenje materijala i ostvarivali uvid u stanje na terenu. Reviziji nije prezentovano da su navedene aktivnosti rezultirale određenim izvještajem ili drugim dokumentom, niti da su po osnovu tih aktivnosti planirane i preduzimate mjere da se unaprijedi stanje u ovoj oblasti.

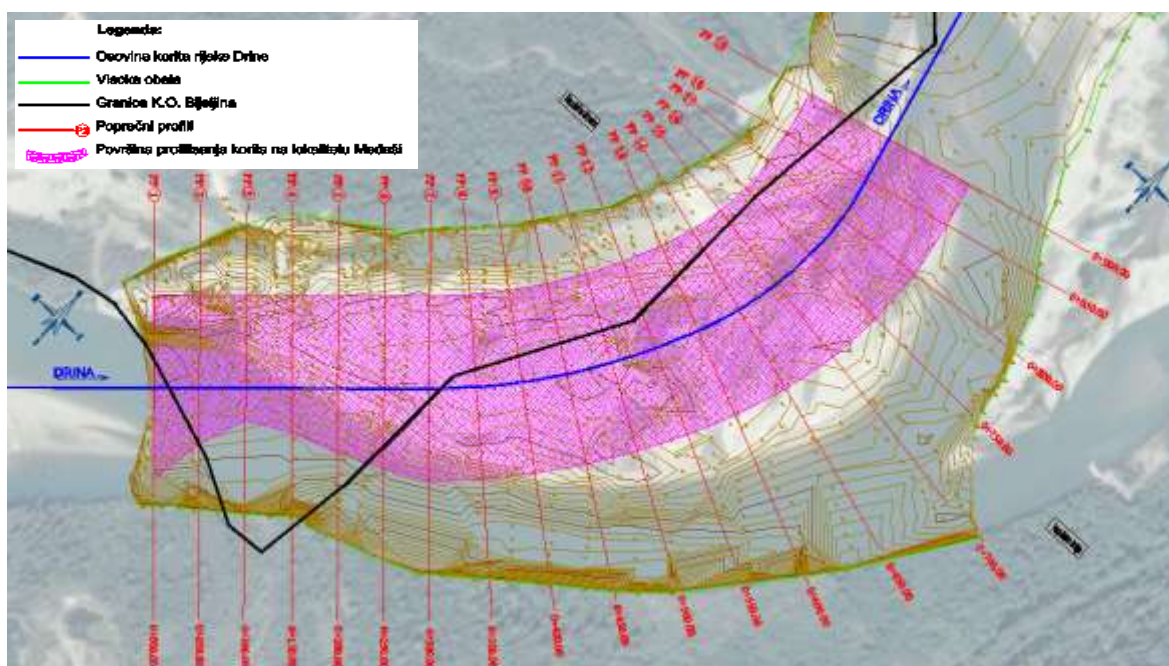
Konkretni postupci utvrđivanja i kontinuiranog praćenja stanja vodotoka rijeke Drine nisu definisani u internim aktima JU „Vode Srpske“. U pojedinim slučajevima, uglavnom na inicijativu zainteresovanih fizičkih ili pravnih lica, a po nalogu nadređenih, predstavnici JU

¹⁵ Stručni pregled stanja riječnih korita i sprudišta izvršenih u 2017. godini se navodi u Tenderskoj dokumentaciji za pružanje usluga izrade Elaborata za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka u Republici Srpskoj od 28.03.2018. godine, a Stručni pregled stanja riječnih korita i sprudišta izvršenih u 2019. godini se navodi u Tenderskoj dokumentaciji za pružanje usluga izrade Elaborata za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka u Republici Srpskoj u 2020. godini od 22.05.2020. godine

„Vode Srpske“ su obilazili određene lokacije radi utvrđivanja da li je potrebno vršiti dislokaciju materijala te eventualno o tome sačinjavali izvještaj.

U oblasti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine JU „Vode Srpske“ je povremeno koristila dostupne podatke iz Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove. Takve podatke JU „Vode Srpske“ nije koristila u elaboratu za održavanja korita rijeke Drine iz decembra 2020. godine, a koji je sama izradila. Praksa privrednih društava koja su, u 2020. godini, za potrebe JU „Vode Srpske“ izrađivala elaborate za održavanje korita rijeke Drine je bila da u elaboratu navode količine materijala koje se odnose na RS i Republiku Srbiju, uglavnom uz napomenu da se radovima ne smije ugroziti teritorijalni integritet Republike Srbije.

Slika broj 2 – Karta konkretne lokacije na kojoj je vršena dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka



Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Prilikom posjete i posmatranja stanja vodotoka rijeke Drine od strane revizorskog tima, prisutni predstavnici JU „Vode Srpske“ nisu mogli prezentovati na terenu gdje su granice između katastarskih čestica koje pripadaju RS i onih koje pripadaju Republici Srbiji, a što je važno u pogledu nadležnosti institucija RS i preduzimanja eventualnih mjera. Takođe, predstavnici JU „Vode Srpske“ nisu se mogli izjasniti šta i kako se postupa, odnosno treba postupati, u slučajevima kada je elaboratima predviđeno profilisanje riječnog korita i na parcelama koje katastarski pripadaju Republici Srbiji, te kako se to odražava na realizaciju elaborata i ugovora, odnosno postizanje ciljeva dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i plaćanje vodnih naknada.

Predstavnici JU „Vode Srpske“ su izjavili da, prema potrebama, koriste dostupne podatke iz internet aplikacija, aplikacija Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove Republike Srpske i JLS i sl, a što je vidljivo i iz određenih dokumenata dostavljenih reviziji.

3.1.2. Pravni propisi, strateška i programsko-planska dokumenta

Odredbe pravnih propisa, relevantne za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka, su se u posmatranom periodu od 2017. do 2020. godine značajno mijenjale, a što nije bilo

zasnovano na izvršenim detaljnim analizama propisa i preispitivanju njihove primjene. U tom periodu izvršena je jedna izmjena i dopuna ZoV, a u primjeni su bila tri različita pravilnika koja su uređivala oblast dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka. U izradu pojedinih propisa, pored MPŠV, bili su uključeni i JU „Vode Srpske“ i RUIP.

MPŠV je prezentovalo reviziji da je, početkom 2021. godine, podzakonski propis u vezi sa vodoprivrednim aktima bio u fazi izrade. Isti je, prema rokovima utvrđenim u ZoV, trebao biti donesen prije 14 godina.

Obaveza i postupak izrade i donošenja planskih i tehničkih dokumenata na osnovu kojih se treba vršiti dislociranje i vađenje materijala iz vodotoka u relevantnim pravilnicima, koji su bili u primjeni u periodu 2017-2020. godina, je utvrđena na različite načine.

U 2017. godini suštinski je bio u primjeni Pravilnik iz 2003. godine. Međutim, MPŠV i JU „Vode Srpske“ nisu prezentovale reviziji da su elaborati, kako je to utvrđeno ovim pravilnikom, doneseni, niti da su preduzimane aktivnosti na njihovoj izradi. U skladu sa tim nisu mogli biti izrađeni i doneseni ovim pravilnikom utvrđeni projekti, s obzirom da su se isti trebali izrađivati na osnovu donesenih elaborata.

Dislokacija i vađenje materijala vodotoka rijeke Drine u 2017. godini je vršena na osnovu dokumenata pod nazivom Elaborat za održavanje korita rijeke Drine koje su za pojedinačne lokalitete izrađivale privredna društva na zahtjev zainteresovanih subjekata sa kojima je JU „Vode Srpske“ zaključivala ugovore o održavanju riječnog korita i vodnog zemljišta putem neposrednog ugovaranja. Takvi elaborati ni po svom sadržaju niti po postupku izrade i donošenja nemaju karakter elaborata utvrđenih navedenim pravilnikom i ne obezbjeđuju planski pristup dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine. Reviziji nisu prezentovani dokumenti da je, za navedenu godinu, vršeno bilo kakvo planiranje lokacija na rijeci Drini na kojima je potrebno vršiti dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka.

Pravilnik iz 2003. godine

U Pravilniku iz 2003. godine, za potrebe praćenja stanja rijeka, utvrđena je obaveza izrade ili ažuriranja karata erozije RS, te parametri koji se utvrđuju aktivnostima u vezi sa kartama erozije. Takođe, utvrđena je obaveza (Republičke direkcije za vode) izrade i donošenja elaborata za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, na period od četiri godine, na osnovu kojih se izrađuju i donose konkretni projekti (jedan ili više za svaku dionicu obuhvaćenu elaboratom), te postupak njihove realizacije.

Reviziji nije prezentovano od strane JU „Vode Srpske“ da je u periodu primjene Pravilnika iz 2017. godine, prilikom određivanja konkretnih lokacija na kojima je vršena dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, utvrđivano stanja riječnog korita i vodnog zemljišta, niti da su utvrđivani prioriteti i potrebe. U skladu sa tim, planski dokumenti nisu ni izrađivani.

Pravilnik iz 2017. godine

Pravilnikom iz 2017. godine je utvrđena obaveza JU „Vode Srpske“ da izrađuje elaborat o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka na osnovu utvrđenog stanja riječnih korita i vodnog zemljišta, a prema prioritetima i potrebama. Propisani su osnovni parametri stanja vodotoka koji se utvrđuju, a koji su isti kao i u Pravilniku iz 2003. godine. Propisani sadržaj elaborata je djelimično preuzet iz sadržaja projekta, a djelimično iz sadržaja elaborata utvrđenih u Pravilniku iz 2003. godine. Ovim pravilnikom nije propisano donošenje opšteg planskog dokumenta koji bi bio osnova za izradu konkretnih elaborata, nego je propisano da JU „Vode Srpske“ izrađuju elaborete na osnovu utvrđenog stanja riječnih korita i vodnog zemljišta, a prema prioritetima i potrebama.

Iako je Pravilnikom iz 2017. godine utvrđeno da elaborete izrađuje JU „Vode Srpske“, u periodu u kome je isti bio u primjeni, elaborete su uglavnom izrađivali privredni subjekti koji su izabrani kao najpovoljniji ponuđači putem javnih nabavki za izradu elaborata koje je

raspisivala JU „Vode Srpske“. U periodu 2017-2020. godina, JU „Vode Srpske“¹⁶ je izradila dva elaborata (lokaliteti Zelenak u avgustu 2019. godine u vrijeme kada je važio Pravilnik iz 2017. godine i Balatun u decembru 2020. godine, kada je važio Pravilnik iz 2020. godine). Pravilnikom iz 2020. godine je utvrđeno da elaborate JU „Vode Srpske“ može izrađivati sama ili može izvršiti ugovaranje sa trećim licima po principu nabavke usluga.

Pravilnik iz 2020. godine

U Pravilniku iz 2020. godine je utvrđena obaveza da JU „Vode Srpske“ donese Plan i program praćenja stanja rijeka u skladu sa kojim se vrši održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacije i vađenje materijala iz vodotoka. Takođe, propisana je i obaveza njegove usklađenosti sa strateškim i planskim dokumentima višeg nivoa (Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske i planovi upravljanja oblasnim riječnim slivovima/distriktima).

Ovim pravilnikom, koji je stupio na snagu sredinom marta 2020. godine, je propisano da se Plan i program praćenja stanja rijeka donosi najkasnije do kraja februara za period od jedne do pet godina, tako da je isti trebalo da bude donesen početkom 2021. godine, usljed čega je ostalo nejasno kako će se vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka u 2021. godini. Dopunama ovog pravilnika izvršenim u maju 2020. godine pokušao se prevazići nastali problem tako što je utvrđeno da se do donošenja Plana i programa u 2021. godini dodjela lokacija za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka vrši na osnovu pojedinačnih elaborata koje donosi JU „Vode Srpske“, a na koje saglasnost daje MPŠV, te se propisuje sadržaj elaborata. Međutim, izmjenama i dopunama istog pravilnika iz februara 2021. godine prolongira se rok za izradu Plana i programa do 2023. godine. Prema navedenim izmjenama, do donošenja Plana i programa u 2023. godini, dodjela lokacija za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka vršiće se na osnovu pojedinačnih elaborata koje donosi JU „Vode Srpske“, a na koje saglasnost daje MPŠV.

Reviziji nije prezentovana dokumentacija da su prilikom izrade Pravilnika iz 2020. godine i njegovih izmjena i dopuna analizirani potrebni resursi (finansijski, materijalni, kadrovski) i mogućnost i način njihovog obezbjeđivanja za izradu i realizaciju Plana i programa praćenja stanja rijeka, što se reflektovalo na pravovremenost njegovog donošenja. Prema izjavama predstavnika JU „Vode Srpske“ izrada ovako utvrđenog plana u ovom momentu zahtijeva visok iznos finansijskih sredstava, prije svega za pribavljanje podataka i dokumenata koji će biti raspoloživi nakon izrade Plana upravljanja rizicima od poplava. Otuda smatraju da će se podaci i dokumenti iz Plana upravljanja rizicima od poplava moći iskoristiti za izradu i Plana i programa praćenja stanja rijeka, čime će njegoza izrada biti znatno jeftinija.

Izmjenama i dopunama Pravilnika iz 2020. godine, kojim se prolongira rok za izradu Plana i programa praćenja stanja rijeka, dovodi se u pitanje opravdanost donošenja ovog pravilnika, budući da u periodu do donošenja ovog planskog dokumenta nije regulisano na koji način se vrši planiranje i izbor lokacija na kojima će se vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka. Treba imati u vidu da je obaveza donošenja određene vrste planskih dokumenata na osnovu kojih je trebalo vršiti održavanje vodotoka i dislokaciju i vađenje materijala utvrđena Pravilnikom iz 2003. godine i da je propisani sadržaj tih dokumenata gotovo identičan propisanom sadržaju Plana i programa. Takva obaveza postoji dugi niz godina, ali nadležne institucije nisu preduzimale konkretne aktivnosti da te obaveze ispune.

Određeni aspekti Plana i programa praćenja stanja rijeka su neprecizno definisani u donesenom pravilniku, tako da to može biti istovremeno i plan i program, može biti godišnji

¹⁶ Prema izjavama predstavnika JU „Vode Srpske“, ova institucija raspolaže potrebnim stručnim i tehničkim kapacitetima, tako da u narednom periodu elaborate namjeravaju izrađivati sami. U prilog te tvrdnje ide i činjenica da u Planu javnih nabavki za 2021. godinu nisu predviđena sredstva za izradu elaborata.

ili višegodišnji planski dokument (od jedne do pet godina), može biti urađen za jedan podsliv, sliv, oblasni riječni sliv (distrikt) ili oba oblasna riječna sliva (distrikta) i sl.

Reviziji nije prezentovano da je od početka primjene trenutno važećeg pravilnika izrađivan planski dokument u kojem su sadržane lokacije na kojima JU „Vode Srpske“ ima namjeru raspisivati javni poziv za vađenje i dislokaciju riječnog materijala.

U važećim propisima nije utvrđen postupak, odnosno način na koji će se vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka na lokacijama na kojima se utvrdi potreba za tim, a potencijalni izvođači radova nemaju ekonomski ili drugi interes (otežan pristup lokalitetu, loš kvalitet materijala u vodotoku, visoki troškovi eksploatacije, nemogućnost odgovarajućeg rješavanja imovinsko-pravnih odnosa na lokacijama na kojima treba izvoditi radove i sl.) da to rade na način i pod uslovima kako je to trenutno propisano.

Prestavnici JU „Vode Srpske“ ne raspolažu internim aktima (procedurama, instrukcijama i sl.), kojima je utvrđen postupak planiranja dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i zadaci i odgovornosti zaposlenih u tom postupku. Ovo je značajno naročito u uslovima kada aktivnosti u vezi sa planiranjem dislokacije i vađenja materijala propisima nisu detaljnije regulisane.

Iako RS raspolaže sa većim brojem strateških i programsko-planskih dokumenata¹⁷, koji se direktno ili indirektno reflektuju na uređenje vodotoka i dislokaciju i vađenje riječnog materijala, ista nisu korišćena za plansko određivanje lokacija na kojima će se vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine. Naročito je važna Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine¹⁸, u kojoj su obrađeni aspekti regulacije i uređenje vodotoka i data opredjeljenja i smjernice za uspješno upravljanje u pogledu održavanja riječnih korita i korišćenja riječnog nanosa.

Usmjerenja i ciljevi iz Strategije, relevantni za uređenje vodotoka i dislokaciju riječnog materijala, nisu razrađeni i konkretizovani u planskim dokumentima i regulativi. U određenim segmentima je vidljivo da važeća regulativa i strateška opredjeljenja nisu u cjelosti usaglašeni.

Po osnovu saradnje sa nadležnim institucijama u Republici Srbiji, MPŠV i JU „Vode Srpske“ raspolažu sa planovima vađenja riječnih nanosa i upoznati su sa određenim aktivnostima nadležnih institucija za ovu oblast u Republici Srbiji. U posmatranom periodu, navedeni dokumenti i informacije nisu korišćeni prilikom određivanja lokacija na kojima će se u RS vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine.

3.1.3. Utvrđivanja konkretnih lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka

U periodu od 2017. do 2020. godine, koji je bio predmet posmatranja revizije, ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine su zaključivani na 12 različitih lokacija, što je vidljivo u narednoj tabeli.

¹⁷ RS raspolaže i sa dokumentima Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom (distrikatom) rijeke Save Republike Srpske (2018-2021) i Karte erozije Republike Srpske koje u narednom periodu treba ažurirati, kao i drugim dokumentima koji se odnose i na rijeku Drinu.

¹⁸ Prilog broj 3 – Segmenti opredjeljenja i smjernica za uspješno upravljanje u pogledu održavanja riječnih korita i korišćenja riječnog nanosa iz Strategije integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine

Tabela broj 1 – Lokacije na kojima su zaključivani ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine po godinama, u periodu 2017-2021. godina

Redni broj	Naziv lokacije	Opština /Grad	Godina u kojoj je zaključen ugovor			
			2020.	2019.	2018.	2017.
1.	Međaši	Bijeljina	X	X	X	X
2.	Šib	Zvornik	X		X	X
3.	Zalužje	Bratunac	X			X
4.	Ušće Križevice	Bratunac	X			X
5.	Novi most	Bratunac	X			
6.	Novi most uzvodno	Bratunac	X			
7.	Patkovina	Foča		X		
8.	Donje Luke	Foča		X		X
9.	Zelenak	Bijeljina	X			
10.	Janja	Bijeljina		X		X
11.	Debela Međa	Zvornik		X		
12.	Tabanci	Zvornik			X	
Ukupno			7	5	3	6

Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Na pojedinim lokacijama¹⁹ ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka su ugovoreni samo jedanput, dok su se određene lokacije povremeno (Ušće Križevice, Zalužje, Šib i sl.) ili u kontinuitetu iz godine u godinu ponavljale (Međaši). Dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine uglavnom je vršena na lokacijama koje imaju obezbijeđene pristupne puteve i gdje su niži troškovi eksploatacije riječnog materijala. Pojedina privredna društva su na određeni način riješili imovinsko-pravne odnose na zemljištu, imaju deponiju, objekte i/ili opremu za separaciju izvađenog materijala u blizini samog lokaliteta, što je uticalo da se kao izvođači radova ponavljaju na istim lokacijama.

U 2017. godini ugovori o održavanju riječnog korita i vodnog zemljišta rijeke Drine na konkretnim lokalitetima su zaključeni putem neposrednog ugovaranja, na način da su zainteresovani subjekti podnosili zahtjeve da dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka, a komisija iz JU „Vode Srpske“ je razmatrala zahtjev i dostavljenu dokumentaciju, te predlagala zaključivanje ugovora i konkretne elemente u ugovoru.

U periodu od 2018. do kraja 2020. godine, JU „Vode Srpske“ je raspisivala javne pozive za dostavljanje ponuda za izvođenje radova dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka u kojima su navedeni konkretni lokaliteti na kojima se namjerava vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka. U tom periodu, za većinu lokaliteta reviziji nije prezentovana dokumentacija kako su konkretno utvrđeni. Za pojedine lokalitete, od strane zainteresovanih subjekata i građana, JU „Vode Srpske“ su dostavljane inicijative/zahtjevi za

¹⁹ U slučajevima kada je dislokacija materijala vršena na određenoj lokaciji pod istim nazivom u više godina, to ne znači nužno da je materijal dislociran na istom prostoru, a što zavisi od toga kako je utvrđeno u konkretnim elaboratima.

Po osnovu određenih ugovora koji su zaključeni u jednoj kalendarskoj godini dislokacija se vršila i u narednoj (narednim) godini bilo da je tako ugovoren rok za realizaciju ugovora, bilo da je rok produžavan zaključivanjem aneksa osnovnih ugovora.

dislociranje materijala iz vodotoka rijeke Drine. U takvim slučajevima zaposleno lice iz JU „Vode Srpske“ je izlazilo na lokalitet i sačinjavalo izvještaj povodom dostavljenog zahtjeva ili se na drugi način sagledavala opravdanost takve inicijative. U skladu sa tim su preduzimane daljne aktivnosti i te lokacije su uključivane u javne pozive. Za jedan lokalitet je izvršeno neposredno ugovaranje sa izvođačem radova pozivajući se na proceduru u slučaju potrebe hitnog obezbjeđenja većih proticajnih profila riječnog korita.

MPŠV i JU „Vode Srpske“, u posmatranom periodu, nisu izrađivali planove, niti su utvrđivali generalne potrebe sa naznačenim lokacijama na kojima je neophodno dislocirati materijal iz vodotoka rijeke Drine, a u skladu sa tim nisu na osnovu potreba određivali prioritete prema nekim kriterijumima. Internim aktima JU „Vode Srpske“ nisu utvrđene procedure niti konkretni zadaci i odgovornosti zaposlenih u vezi sa utvrđivanjem lokacija na kojima se namjerava vršiti dislokacija i vađenje materijala u narednom godišnjem ili nekom drugom periodu.

Ugovaranje dislokacije i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine i izdavanje vodnih saglasnosti, u posmatranom periodu, je vršeno na osnovu prethodno izrađenih elaborata za konkretne lokacije. Međutim, po osnovu istog elaborata određeni javni pozivi su raspisivani i ugovori zaključivani više puta, pojedini elaborati su u momentu pristupanja njihovoj realizaciji bili stari i do dvije godine, dok su po osnovu određenih elaborata aktivnosti dislokacije i vađenja materijala realizovale u više kalendarskih godina. Treba imati u vidu, da su količine i raspored materijala na određenom lokalitetu na kome se vrši dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka podložne promjenama usljed uticaja različitih faktora i ne mijenjaju se isključivo u zavisnosti od dislociranih količina.

Dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka, odnosno čišćenje, uklanjanje i dislociranje nanosa, djelimično produblivanje dna korita, ublažavanje krivina i sl. su samo segment uređenja odnosno održavanja vodotoka i vodnih dobara. Predstavnici nadležnih institucija, prije svega JU „Vode Srpske“, nisu prezentovali reviziji da se prilikom utvrđivanja konkretnog lokaliteta za dislokaciju i vađenje materijala razmatrali eventualne aktivnosti i poslove u kontekstu uređenja odnosno održavanja vodotoka i vodnog zemljišta izvan neposrednih poslova dislokacije i vađenja materijala i površina lokaliteta na kojima se dislokacija radi. Dakle, nisu razmatrani poslovi koji se tiču npr. zaštite akvatičnih i semiakvatičnih organizama i njihovih staništa pri opterećenju voda i vodnog zemljišta, a što se prema propisima utvrđuje u vodnoj saglasnosti. Nije sagledavano i razmatrano stanje u neposrednom okruženju lokacija na kojoj se vrši dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka, niti su utvrđivane potrebe sanacije vodnog zemljišta, čije je oštećenje nastalo kao rezultat neodgovarajuće eksploatacije riječnog materijala iz ranijeg perioda i sl.

Sliv i vodotok rijeke Drine odlikuje bogat i raznovrstan biodiverzitet i predstavlja stanište pojedinih strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta. U slivu rijeke Drine, u njenom gornjem toku, se nalaze nacionalni parkovi Drina i Sutjeska. Prema dokumentu Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine područja neposredno uz vodotok rijeke Drine na teritoriji JLS Bijeljina, Zvornik i Bratunac ne nalaze se na listi zaštićenih prirodnih dobara odnosno zaštićenih područja, dok se na popisu područja planiranih za uspostavljanje zaštite u planskom periodu nalazi nekoliko. Zajedno sa Republikom Srbijom²⁰ se provode i aktivnosti na uspostavljanju prekograničnog rezervata biosfere „Donji tok i ušće rijeke Drine“.

Lokacije na kojima je vršena dislokacija i vađenje materijala, prema izjavama predstavnika MPŠV i JU „Vode Srpske“, nisu u obuhvatu utvrđenih zaštićenih područja u skladu sa ZoV i propisima iz zaštite životne sredine i zaštite prirodnih dobara. MPŠV i JU „Vode Srpske“

²⁰ Zapisnik sa devete zajedničke sjednice Vlade Republike Srpske i Vlade Republike Srbije, održane 29.08.2018. godine

nisu sagledavali i analizirali kako postojeći način eksploatacije riječnog materijala utiče na prirodne procese, prirodnu ravnotežu ekosistema²¹ i procese uspostavljanja planirane zaštite prirodnih dobara, niti su informacije o namjerama preduzimanja aktivnosti u cilju zaštite područja uz vodotok rijeke Drine u budućem periodu uzimane u obzir i razmatrane prilikom odabira lokacija na kojima se vrši dislokacija i vađenje materijala.

Za radove dislokacije i vađenja materijala, u posmatranom periodu, nadležne institucije nisu izdavale ekološke dozvole, niti je JU „Vode Srpske“ zahtijevala da ih izvođači radova posjeduju. Podzakonskim aktom iz oblasti zaštite životne sredine²² propisano je da MPUGE ekološku dozvolu, u okviru ekstraktivne industrije, izdaje, između ostalog, za projekte „eksploatacija mineralnih sirovina postupkom riječnog ili jezerskog bagerovanja, sa godišnjim kapacitetom 100.000 m³ i više“. Za sva postrojenja čije su veličine ispod navedenog praga propisano je da ekološku dozvolu izdaje organ nadležan za zaštitu životne sredine u JLS.

3.2. Realizacija i praćenje aktivnosti eksploatacije riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine

3.2.1. Dodjela lokacija za dislokaciju i vađenje riječnog materijala

Obaveza raspisivanja javnih poziva za dodjelu lokacija za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka utvrđena je u svim pravilnicima koji su bili u primjeni u periodu od 2017. do 2020. godine, a koji uređuju ovu tematiku. Pravilnicima iz 2003. i 2020. godine propisano je da se u određenim, po pravilu, izuzetnim okolnostima može vršiti neposredno ugovaranje sa izvođačima radova, bez raspisivanja javnog poziva.

U 2017. godini JU „Vode Srpske“ nije raspisivala javne konkurse za pružanje usluga, već je neposredno ugovarala poslove dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine sa zainteresovanim subjektima, pozivajući se na dopune Pravilnika iz 2017. godine. Komisija iz JU „Vode Srpske“ je razmatrala dostavljene zahtjeve i dokumentaciju od strane potencijalnih izvođača radova i na osnovu izvršenog pregleda dokumentacije predlagala zaključenje ugovora i osnovne odredbe tih ugovora.

U periodu 01.01.2018. do 31.12.2020. godine JU "Vode Srpske" je raspisala devet javnih poziva za dodjelu lokacija za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka koji su sadržavali 15 različitih lokacija na vodotoku rijeke Drine²³, od kojih su dvije lokacije brisane iz javnih poziva jer je naknadno utvrđeno da su katastarski pripadale Republici Srbiji. Na ovaj način je ukupno 37 puta pokušana dodjela lokacija od čega je uspješno okončano manje od 50 %, odnosno ugovori su zaključeni za ukupno 17 lokacija, od čega 13 različitih, jer su za neke lokacije zaključivani ugovori više puta u toku posmatranog perioda.

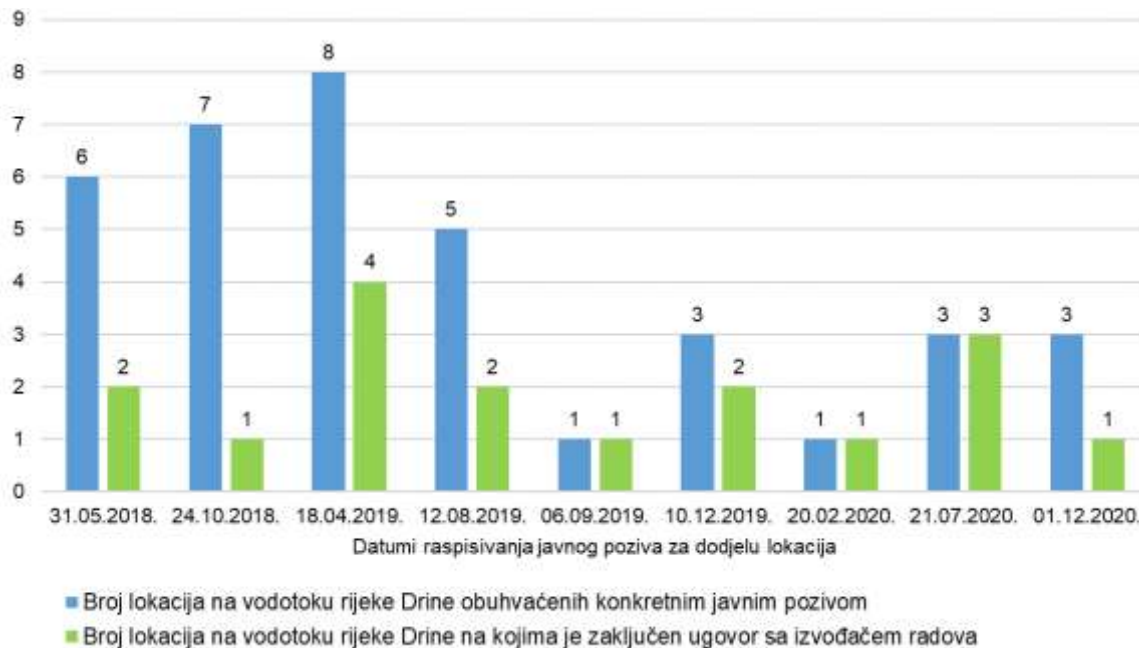
²¹ Prema relevantnim propisima dislokacija i vađenje materijala u koritima i vodnom zemljištu vrši se na način koji bitno ne mijenja prirodne procese, ne remeti prirodnu ravnotežu ekosistema ili ne pospešuje štetno djelovanje voda

²² Pravilnik o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu (Službeni glasnik RS broj 124/12), članovi 2. i 3.

²³ Javni pozivi za dodjelu lokacija na rijeci Drini ne objavljuju zasebno nego su uglavnom dio javnih poziva za veći broj vodotoka i lokacija u RS. Samo u jednom slučaju, u posmatranom periodu, raspisan je javni poziv za isključivo jedan lokalitet na rijeci Drini, konkretno Zelenak na području grada Bijeljina.

Na 12 od ukupno 13 lokacija dostavljena je samo jedna ili nijedna ponuda. Na preostaloj lokaciji (Međaši) na jednom javnom pozivu se prijavio jedan ponuđač, a na preostala tri javna poziva bilo je tri, četiri odnosno pet ponuđača. Kako se radi o lokaciji na kojoj je elaboratima utvrđeno više od 100.000 m³ materijala, ugovori su zaključivani sa svim ponuđačima.

Grafikon broj 1 – Dodjela lokacija za održavanje riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, putem javnih poziva raspisanih od strane JU „Vode Srpske“ u periodu 2018-2020. godina



Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

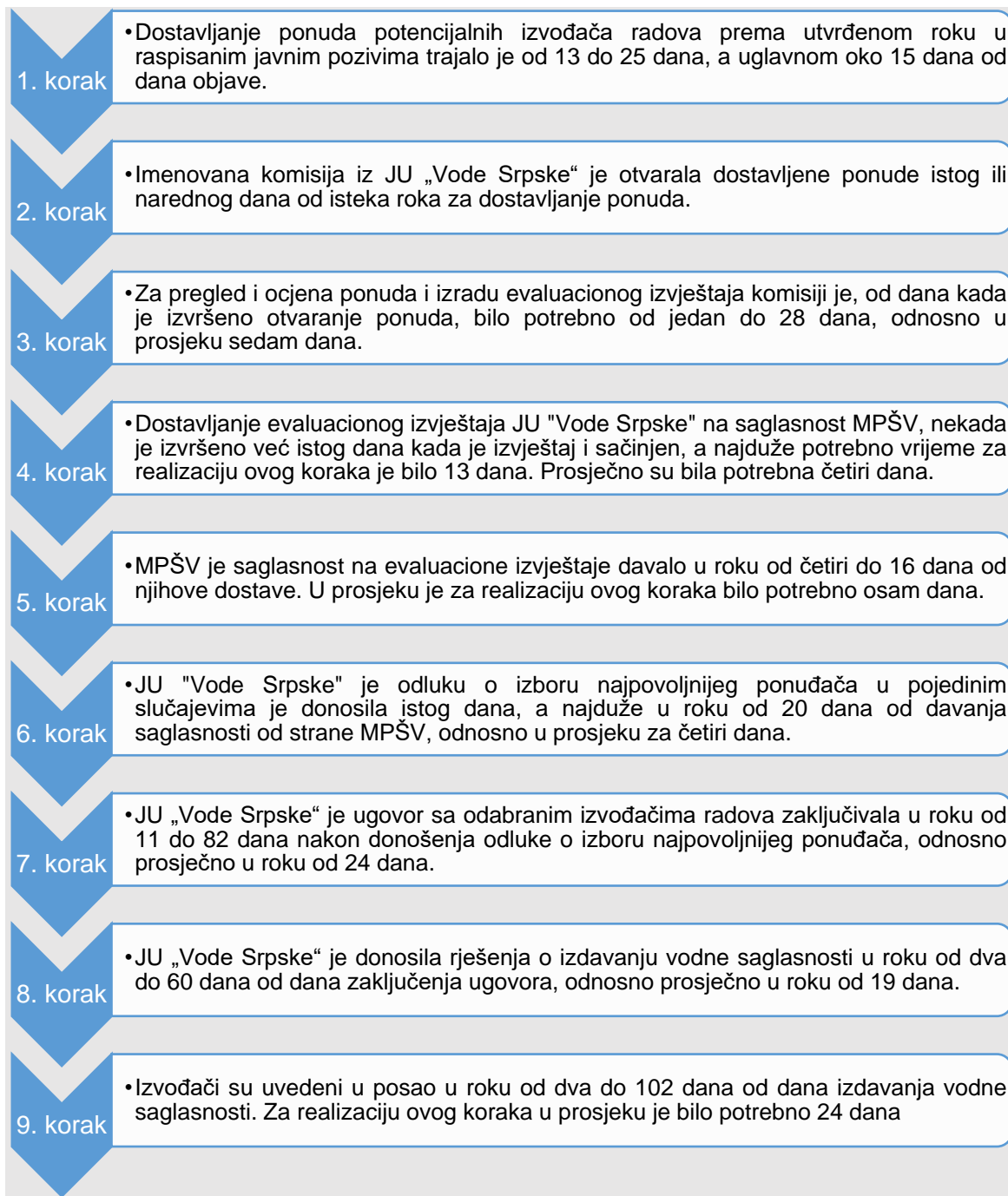
Od 37 pokušaja dodjele lokacija u 15 slučajeva nije dostavljena ni jedna ponuda, u još tri nije dostavljena ni jedna prihvatljiva ponuda, a u dva slučaja odabrani izvođač radova nije pristupio zaključenju odnosno realizaciji ugovora. Na pojedinim lokacijama je bio veći broj ponovljenih pokušaja, npr. na lokalitetu Zalužje u Bratuncu tek iz šestog pokušaja zaključen je ugovor sa izvođačem radova, dok u prethodnih pet nije bilo dostavljenih ponuda.

U uslovima kada se na raspisane javne pozive za dodjelu lokacija dostavlja mali broj ponuda, čega su uglavnom bili svjesni i potencijalni izvođači radova, naknada po m³ izvađenog riječnog materijala je u gotovo 90% ugovora bila u visini od 1,50 KM. Od ukupno 26 zaključenih ugovora, samo u tri ugovora naknada je bila neznatno veća od minimalne, odnosno 1,51 KM, 1,52 KM i 1,53 KM.

Trajanje postupka dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka od dana raspisivanja javnog poziva do dana uvođenja izvođača u posao je različito i značajno varira između pojedinačnih javnih poziva (pa i za različite lokacije u okviru istog javnog poziva) i kreće se od 44 do 268 dana (u prosjeku 108 dana u periodu 2018-2020. godina). Varijacije su jednim dijelom uslovljene brojem vodotoka i lokacija obuhvaćenih javnim pozivom, brojem dostavljenih ponuda, aktivnostima koje trebaju realizovati ponuđači, hidrološkim uslovima i slično, ali su uglavnom rezultat neblagovremenog postupanja nadležnih institucija tokom realizacije pojedinih faza postupka.

Postupak dodjele lokacija putem javnih poziva obuhvata veći broj koraka odnosno faza, a revizija je analizirala desetak osnovnih.

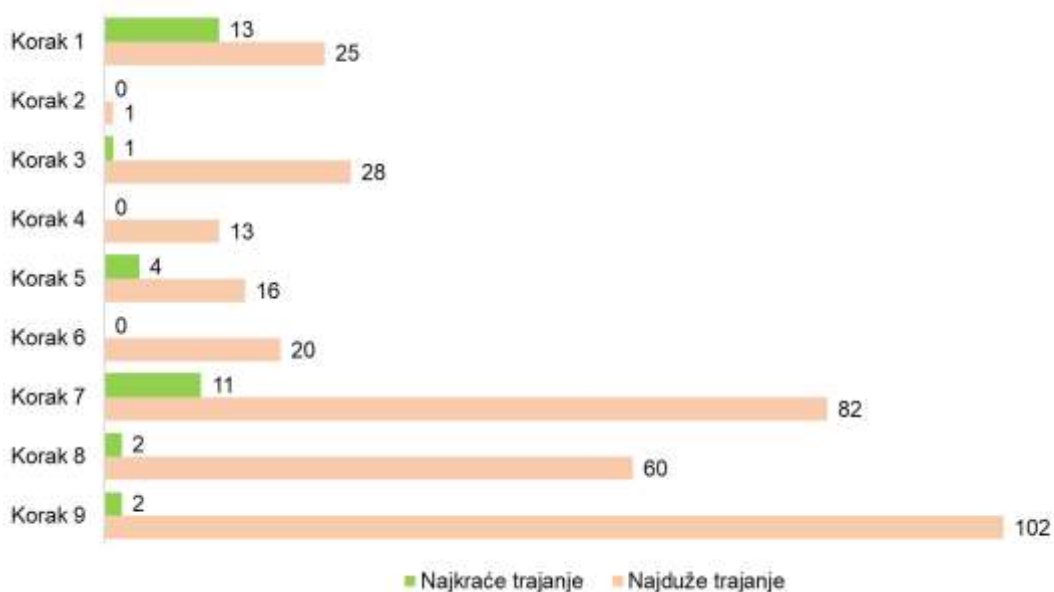
Slika broj 3 – Koraci/faze u postupku dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, putem javnih poziva raspisanih od strane JU „Vode Srpske“ u periodu 2018-2020. godina



Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Rokovi realizacije propisanih aktivnosti uglavnom nisu formalno utvrđeni u relevantnim propisima, osim uvođenja izvođača u posao, koje je uređeno u pogledu načina, rokova i učesnika u toj aktivnosti. Trajanje pojedinih koraka postupka dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine se značajno razlikovalo između posmatranih javnih poziva.

Grafikon broj 2 – Trajanje faza odnosno koraka u postupku dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, putem javnih poziva raspisanih od strane JU „Vode Srpske“ u periodu 2018-2020. godina, u danima



Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Nakon zaključenja ugovora, izvođač radova podnosi zahtjev za izdavanje vodne saglasnosti i prilaže dokaz o uplati takse, te dokumentaciju kojom JU „Vode Srpske“ već raspolaže, što dodatno administrira ovaj postupak. JU „Vode Srpske“ nije uspostavila registar izdatih vodnih saglasnosti za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka koji je javno dostupan svim zainteresovanim subjektima i građanima.

Odredbe relevantnih pravilnika kojima se uređuje postupak dodjele lokacija putem javnog poziva su nedovoljno potpune, jasne i detaljne, što utiče na efikasnost samog postupka. Propisima je utvrđen samo osnovni sadržaj javnog poziva, a MPŠV i/ili JU „Vode Srpske“ internim aktima ili nekim drugim dokumentima nisu detaljnije razradili konkretne elemente javnih poziva, usljed čega oni utvrđuju u svakom pojedinačnom javnom pozivu, umjesto da su unaprijed poznati zainteresovanim učesnicima i da se jedinstveno primjenjiju za sve javne pozive.

Odredbe Pravilnika iz 2020. godine kojima je utvrđena mogućnost i postupak zaključenja ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka neposrednim ugovaranjem, su takođe nedovoljno jasne i detaljne, što ostavlja prostor za različito tumačenje, te neefikasnost i neefektivnost u primjeni. Nisu propisani kriterijumi za određivanje potrebe i hitnosti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka. Nije precizirano kako se utvrđuje da pravna lica kojima se upućuje poziv za dostavljanje ponuda zaista imaju tehničke mogućnosti za izvođenje radova, te prije svega da imaju interes da to rade. Generalno, nisu jasne prednosti takvog postupka odabira izvođača u odnosu na javni poziv, ali bi svakako trebao biti znatno jednostavniji i kraći, te da se poslovi realizuju u što kraćem roku, kako bi se što prije ostvario cilj smanjenja ili potpunog otklanjanja rizika od plavljenja ili degradacije riječnih obala.

Uvođenje izvođača u posao dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine na lokacijama za koji su ugovori zaključeni, odnosno za koje je postupak dodjele započeo u periodu od 2017. do 2020. godine, se u pogledu potrebnog vremena značajno razlikovalo. Pojedini izvođači su uvedeni u posao narednog dana od dana izdavanja vodne saglasnosti, a pojedini tek nakon tri i po mjeseca, u prosjeku je za ovu aktivnost bilo potrebno gotovo

mjesec dana. Izvođači radova su u više od 50% slučajeva uvedeni u posao u roku dužem od 10 dana od dana izdavanja vodne saglasnosti. U nekoliko slučajeva, prema dostavljenoj dokumentaciji, pokušaji uvođenja izvođača u posao nisu bili uspješni zbog nepovoljnih hidroloških prilika na lokalitetima.

U posmatranom periodu za ugovore o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine, u svih 37 slučajeva su bili prisutni predstavnici JU "Vode Srpske" i izvođača radova, bez kojih uvođenje u posao ne bi ni bilo moguće. Republički vodni inspektor je bio prisutan u 23 slučaja (62%), a u tih 23 slučaja gradski vodni inspektor iz Bijeljine je bio prisutan 5 puta. U 14 slučajeva kada nije bilo prisutnog republičkog vodnog inspektora²⁴, gradski vodni inspektor iz Bijeljine je bio prisutan osam puta od toga tri puta na području druge JLS (Bratunac). Dakle, prilikom uvođenja u posao izvođača radova nijedan vodni inspektor (republički i/ili JLS) nije bio prisutan u šest slučajeva (16%). Za vodnog inspektora iz grada Bijeljina je teško utvrditi kada je bio u svojstvu vodnog inspektora ispred RUIP, a kada ispred JLS, ali je uočljivo da kod uvođenja izvođača u posao na teritoriji grada Zvornika i opštine Bratunac, u posmatranom periodu, nije bilo predstavnika ovih JLS.

Na osnovu prisustva prilikom uvođenja izvođača u posao i intervjua sa predstavnicima JLS, uočljivo je da JLS koje su bile predmet detaljnijeg ispitivanja nisu pokazale interes da aktivno učestvuju u aktivnostima u vezi sa dislokacijom i vađenjem materijala iz vodotoka na njihovom području, prije svega Zvornik i Bratunac, a u manjoj mjeri Bijeljina. Pored toga što uglavnom ne prisustvuju uvođenju izvođača radova u posao, predstavnici navedenih JLS nisu prezentovali reviziji da su razmatrane i upućivane određene inicijative u vezi sa ovom tematikom MPŠV i/ili JU "Vode Srpske", kao npr. u vezi sa izmjenama propisa, dostavljanjem vodnih saglasnosti od strane JU "Vode Srpske" i davanjem mišljenja na iste, prijedlozima lokacija na kojima je potrebno vršiti dislokaciju na vodotoku rijeke Drine, ekološkim aspektima dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine i sl. Generalno smatraju da JLS nemaju nadležnosti u ovoj oblasti, odnosno da su iste vrlo ograničene.

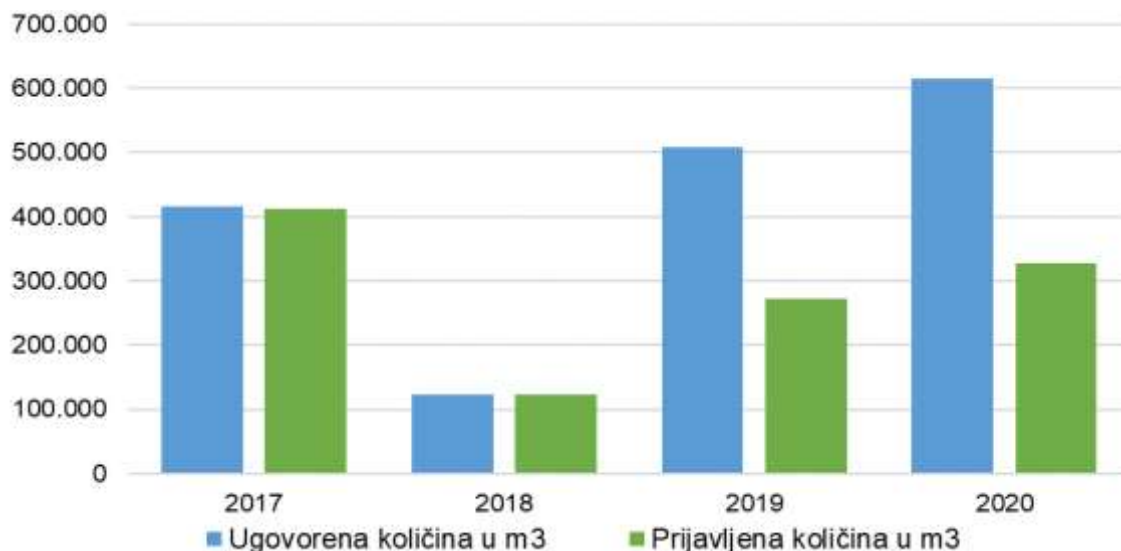
3.2.2. Praćenje aktivnosti eksploatacije riječnog materijala

MPŠV i JU „Vode Srpske“ ne raspolažu dokumentima u kojima su utvrđene količine materijala koje je potrebno dislocirati iz vodotoka rijeke Drine, na godišnjem i/ili višegodišnjem nivou, a što je važno i u kontekstu činjenice da je Drina međudržavni vodotok i da dislokaciju i vađenje materijala vrši i Republika Srbija.

U posmatranom periodu od 01.01.2017. do 31.12.2020. godine, JU „Vode Srpske“ je zaključila 35 ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine sa 14 privrednih društava kao izvođača radova, na 12 različitih lokacija. Ugovorena je količina materijala od 1,7 miliona m³, a izvođači radova su JU „Vode Srpske“ prijavili dislociranu količinu materijala od 1,1 miliona m³, za šta je obračunata naknada za vađenje materijala iz vodotoka u vrijednosti 1,7 miliona KM. Ugovorene količine materijala za dislokaciju i vađenje iz vodotoka rijeke Drine, kao i prijavljene dislocirane količine, su u posmatranom periodu značajno varirale, što je vidljivo iz narednog grafikona.

²⁴ Republički vodni inspektor iz područnog odjeljenja Bijeljina je penzionisan tokom 2020. godine, a nije bio zaposlen novi u tom područnom odjeljenju, tako da u 2020. i 2021. godini prilikom uvođenja izvođača radova u posao za posmatrane ugovore, ni u jednom slučaju nije bilo prisutnog republičkog vodnog inspektora.

Grafikon broj 3 – Ugovorene količine materijala za dislokaciju i vađenje iz vodotoka rijeke Drine i prijavljene količine materijala od strane izvođača radova u periodu 2017 – 2020. godina



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Od navedenog ukupnog broja zaključenih ugovora, do 31.12.2020. godine, četvrtina ugovora je aneksirana, jednom ili dva puta. U jednom slučaju je izmijenjen instrument obezbjeđenja realizacije ugovora, a u svim ostalim aneksima ugovora je produžavan rok za realizaciju ugovora. Aneksiranje ugovora je vršeno u uslovima nedovoljno jasno definisanog postupka i uglavnom nije bilo zasnovano na dokumentovanim i dokazanim razlozima za njihovo zaključivanje.²⁵

Tabela broj 2 – Aneksiranje ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine zaključenih u periodu 2017 -2020. godina, do 31.12.2020. godine

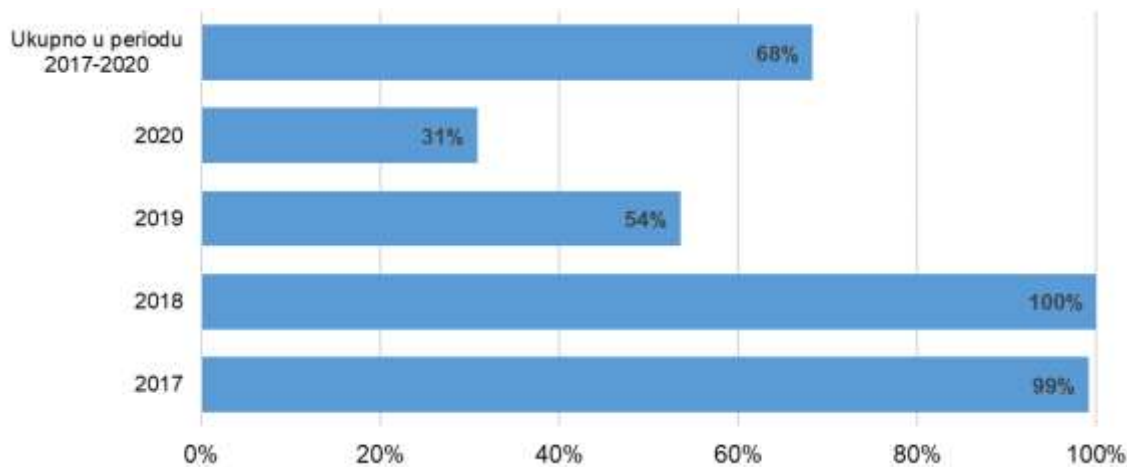
R. br.	Godina u kojoj je zaključen ugovor	Ukupan broj ugovora	Broj ugovora aneksiranih samo jednom	Broj ugovora aneksiranih dva puta	Ukupan broj aneksiranih ugovora	% aneksiranih ugovora
1.	2017.	10	1	0	1	10%
2.	2018.	4	2	0	2	50%
3.	2019.	11	2	2	4	36%
4.	2020.	10	1	1	2	20%
Ukupno		35	6	3	9	26%

Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine koji su zaključeni u 2017. i 2018. godini su i realizovani u toku iste kalendarske godine. S druge strane, za ugovore koji su zaključeni u 2019. i 2020. godini, nivo realizacije zaključno sa 31.12.2020. godine, posmatran kroz odnos prijavljene i ugovorene količine dislociranog materijala, je znatno niži, što se vidi na grafikonu.

²⁵ Prilog broj 4 – Aneksiranje ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine

Grafikon broj 4 – Procenat realizacije ugovora posmatran kroz odnos prijavljenih i ugovorenih količina materijala za dislokaciju i vađenje iz vodotoka rijeke Drine u periodu 2017-2020. godina, zaključno sa 31.12.2020. godine



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Pri tome, po osnovu ugovora zaključenih u posmatranom periodu, a kojima je rok za realizaciju istekao najkasnije do kraja 2020. godine (bilo po osnovu osnovnog ugovora, bilo po osnovu aneksa kojima je produžavan rok za realizaciju), izvođači radova su prijavili JU „Vode Srpske“ da su uglavnom dislocirali sve ugovorom definisane količine materijala. Za ukupno 25 ugovora, prijavljene količine u odnosu na ugovorene količine su kod jednog ugovora iznosile 83%, kod drugog 57%, dok su kod svih ostalih bile 100%.

JU „Vode Srpske“ je od 2019. godine uvela drugačiju praksu u odnosu na prethodne godine, a to je da se ugovori zaključeni u toku jedne kalendarske godine mogu realizovati i u narednoj, odnosno narednim godinama.

Tabela broj 3 – Rokovi realizacije ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine zaključenih u periodu 2017-2020. godina

R. br.	Godina u kojoj je zaključen ugovor	Broj ugovora čije je rok realizacije (sa aneksima) u istoj kalendarskoj godini kada je i zaključen	Broj ugovora čije je rok realizacije (sa aneksima) u narednim kalendarskim godinama	Ukupan broj ugovora
1.	2017.	10	0	10
2.	2018.	4	0	4
3.	2019.	7	4	11
4.	2020.	1	9	10
Ukupno		22	13	35

Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

U propisima koji su bili u primjeni u posmatranom periodu uočava se intencija da se, ako je moguće, ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka zaključuju za kalendarsku godinu, iako to nije bilo uvijek izričito utvrđeno. Dinamika realizacije ugovora npr. po mjesecima ili drugim kraćim vremenskim periodima u odnosu na konačan rok realizacije, nije utvrđena ni u ugovoru ni u nekom drugom dokumentu koji je obavezujući za izvođača radova.

Odredbe relevantnih propisa kojima se uređuje briga o stanju i upravljanju koritima rijeka i nadzoru odnosno praćenju i kontroli dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, u posmatranom periodu, su značajno izmijenjene, po pravilu, na način da budu manje jasne i konkretne.

Opis i poređenje određenih odredaba iz pravilnika koji su u posmatranom periodu uređivali oblast dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka	
Briga o stanju korita i upravljanje istima	Odredba u vezi sa brigom o stanju korita rijeka i vodnog zemljišta odnosno vodotoka i upravljenjem istima je u Pravilniku iz 2003. godine bila decidno propisana, u Pravilniku iz 2017. godine je samo navedena, a u Pravilniku iz 2020. godine nije uopšte navedena.
Nadzor, odnosno praćenje realizacije projekata /elaborata o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka	U Pravilniku iz 2003. godine, nadzor nad realizacijom projekata održavanja korita rijeka je precizno definisan u smislu uloge i odgovornosti institucija, kao i načina provođenja. U Pravilniku iz 2017. godine isprepletani su pojmovi nadzora i kontrole i uloge vodne inspekcije i JU „Vode Srpske“ u pogledu radova dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, bez konkretnije razrade ove odredbe. U Pravilniku iz 2020. godine nadzor nad realizacijom se eksplicitno ne pominje, već se navodi „praćenje realizacije ugovora“, tako da odredbama ovog pravilnika nije precizirano na koji način se vrši nadzor, odnosno kontroliše da li se radovi dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka na konkretnom lokalitetu izvode u skladu sa elaboratom i čime se to dokazuje.
Kontrolna/konačna geodetska snimanja lokaliteta na kome se vrši dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka	Kontrolna geodetska snimanja lokaliteta na kojima se vrši dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka u Pravilniku iz 2003. godine nisu bila propisana. U Pravilniku iz 2017. godine je utvrđena obaveza kontrolnih/konačnih geodetskih snimanja, koja su trebala biti u funkciji utvrđivanja stvarnih količina izvađenog materijala, ali i postizanja proticajnog profila vodotoka utvrđenog elaboratom. Odredbama ovog pravilnika nije precizno utvrđeno kada se vrše geodetska snimanja, koliko puta se vrše i sl, ali je nesporno da je u vrijeme važenja navedenog pravilnika bilo obavezujuće barem jedno kontrolno/konačno geodetsko snimanje lokaliteta na kome se vrši dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka, a čije troškove snosi izvođač radova. Obaveza kontrolnog geodetskog snimanja, bez konkretnih pojašnjenja, propisana je i u Pravilniku iz 2020. godine, s tim što je obrisana odredba o obavezi izabranog ponuđača da prije zaključenja ugovora dostavi JU "Vode Srpske" dokaz o uplati troškova kontrolnog snimanja za utvrđivanje količina izvađenog materijala.

U posmatranom periodu JU „Vode Srpske“ nije vršila propisana geodetska snimanja lokaliteta na kojima je vršena dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, kao mogući vid kontrole izvršenja radova u skladu sa elaboratima i izvađenih količina.

Obaveze geodetskih snimanja utvrđene su u i elaboratima²⁶, na način koji omogućava pouzdanije praćenje stanja odnosno promjena na konkretnom lokalitetu na vodotoku i efektivniju kontrolu stvarno dislociranih količina i ostvarenja krajnjeg cilja dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka. Takva geodetska snimanja nisu vršena, a JU „Vode Srpske“ nakon isteka realizacije ugovora nije sačinjavala konkretan dokument koji dokazuje da li su i u kojoj mjeri ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine stvarno realizovani.

²⁶ Prilog broj 5 – Opšti uslovi eksploatacije nanosa iz vodotoka i priobalja vodotoka, tačka 11

Izvođači radova na dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka imaju obaveze koje su utvrđene u različitim dokumentima²⁷, često na različit način, što otežava razumijevanje i ispravno postupanje od strane izvođača radova, ali i nadzor odnosno kontrolu od strane nadležnih institucija.

Za svaki ugovor o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka imenuje se lice iz JU „Vode Srpske“ koje prati njegovu realizaciju. Određena zaduženja imenovanog lica su sadržana u relevantnim pravilnicima, ugovorima, vodnim saglasnostima i elaboratima²⁸, međutim njihovi konkretni zadaci i odgovornosti nisu usaglašeni i jasno definisani u smislu predmeta, učestalosti i načina vršenja kontrola, što otežava jedinstveno i efikasno postupanje tih lica.

Prilikom kontrole dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine, u posmatranom periodu 2017-2020. godina, lica koja prate realizaciju ugovora sačinjavala su zapisnik koristeći uopšteni obrazac zapisnika na memorandumu JU "Vode Srpske", u kojem se poziva na Zakon o opštem upravnom postupku, a ne propise u oblasti voda. JU „Vode Srpske“ nije izrađivala i tim licima davala pisane instrukcije ili smjernice kako da prate realizaciju ugovora, šta se i kako konkretno kontroliše, kada i koliko često se vrše kontrole, šta se navodi u zapisniku i sl.

Praksa lica koja prate realizaciju ugovora u pogledu učestalosti nadzora nad izvođačima radova dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine, u posmatranom periodu, je značajno varirala. U JU „Vode Srpske“ nisu vršene analize učestalosti i rezultata provedenih kontrola.

Tabela broj 4 – Zapisnici o izvršenoj kontroli sačinjeni od strane lica za praćenje realizacije ugovora koji su zaključeni i okončani u periodu 2017-2020. godina

Broj sačinjenih zapisnika o izvršenoj kontroli po jednom ugovoru	Broj ugovora koji su bili predmet praćenja i sačinjavanja zapisnika o kontroli	Prosječna učestalost kontrola izražena u danima po jednoj kontroli ugovora (sačinjenom zapisniku o kontroli)
1	14	124
2	5	46
3	4	56
4	1	76
5 i više	1	35
Ukupno	25	72

Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

U periodu 2017-2020. godina zaključeno je i okončano 25 ugovora sa različitim rokovima realizacije ugovorenih radova. Period od uvođenja u posao izvođača radova do isteka ugovora u cjelosti (sa aneksima) je trajao od 45 do 439 dana (u prosjeku oko 140 dana), a broj kontrola po jednom ugovoru je uglavnom bio od jedne do tri, pri čemu broj kontrola nije direktno u vezi sa dužinom trajanja perioda u kome se ugovor realizuje. U prosjeku su

²⁷ Prilog broj 6 – Primjeri obaveza izvođača radova koje su na različit način formulisane u relevantnim aktima/dokumentima

²⁸ Prilog broj 7 – Obaveza lica iz JU „Vode Srpske“ koje prati realizaciju ugovora formulisane u relevantnim aktima/dokumentima

izvršene dvije kontrole po ugovoru, odnosno kontrola je, u prosjeku, vršena jednom u 72 dana realizacije ugovora.

Praksa JU „Vode Srpske“ u pogledu broja i momenta sačinjavanja zapisnika o kontroli realizacije ugovora kontroli realizacije ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine je različita, u zavisnosti ko je i kada vršio kontrolu. Takođe, sadržaj zapisnika o kontroli je uglavnom različit, a iz većine zapisnika ne može se jasno utvrditi šta je konkretno kontrolisano i da li su utvrđene nepravilnosti. Lica zadužena za praćenje realizacije ugovora u zapisnicima o kontroli i građevinskim dnevnicima se uglavnom ograđuju od pouzdanosti dokumenata i evidencija koje vode izvođači radova, navodeći da su za tačnost i istinitost podataka u tim dokumentima i evidencijama odgovorni izvođača radova.

U zapisnicima o kontroli realizacije ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine uglavnom se ne precizira šta je i u kojoj mjeri urađeno u skladu sa elaboratom i vodnom saglasnošću, a što je potrebno u cilju utvrđivanja da li je ugovor zaista realizovan kako je elaboratom predviđeno. Otuda je nejasno šta se u praksi kontroliše i šta je cilj takvog praćenja realizacije ugovora od strane zaduženih lica ispred JU "Vode Srpske".

U skladu sa navedenim, JU „Vode Srpske“ i MPŠV, nisu prezentovali reviziji da su dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine u periodu od 2017. godine do 2020. godine, praćeni i kontrolisani na način kojim se može utvrditi da su radovi izvršeni u skladu sa izrađenim elaboratima. Takođe, postojeći način praćenja i kontrole ne obezbjeđuje pouzdane dokaze da su stvarno dislocirane količine zaista i prijavljene nadležnim institucijama i u skladu sa tim obračunata naknada za izvađeni materijal iz vodotoka. Ne prati se niti utvrđuje šta se dešava sa nekomercijalnim riječnim materijalom (mulj, panjevi i sl.), odnosno da li se isti dislocira iz vodotoka i gdje se odlaže. Mjesto na kome izvođači radova deponuju šljunak i pijesak, kao i količine deponovanog materijala se ne kontrolišu. Ne kontroliše se ni posjedovanje potrebnih dozvola i ispunjavanje drugih uslova za separacije i deponije materijala, od kojih se neke nalaze u neposrednoj blizini rijeke Drine.²⁹

3.3. Nadzor nad eksploatacijom riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine

3.3.1. Praćenje efekata eksploatacije riječnog materijala

JU „Vode Srpske“, na godišnjem nivou, vodi evidencije u vezi sa ugovorenom dislokacijom materijala iz vodotoka sa brojnim, potencijalno korisnim podacima, poput podataka o zaključenim ugovorima sa izvođačima radova i aneksima tih ugovora, ugovorenim i prijavljenim dislociranim količinama materijala, izdatim vodopravnim aktima, elaboratima i sl. Navedene evidencije omogućavaju JU „Vode Srpske“ da raspolaže ažurnim podacima na mjesečnom nivou o prijavljenim količinama dislociranog materijala i poređenje sa ugovorenim količinama, dok se ostali podaci uglavnom svakodnevno ažuriraju. Međutim, reviziji nije prezentovano da se ti podaci analiziraju u kontekstu planiranja i provođenja dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine. Ne koriste se ni za kreiranje i provođenje mjera u cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti i djelovanja JU „Vode Srpske“.

Konkretnim podacima i objektivnim dokazima da li je i u kojoj mjeri dislociranje i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, u posmatranom periodu, izvršeno u skladu sa elaboratima, JU „Vode Srpske“ i MPŠV ne raspolažu. Podaci u zapisnicima o kontroli koje su sačinjavala lica iz JU „Vode Srpske“ zadužena za praćenje realizacije ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka su veoma oskudni i nedovoljni za utvrđivanje stvarnog stanja vodotoka i izvršenih radova. Aspektima uticaja dislokacije i vađenja

²⁹ Prilog broj 8 – Fotografije koje je revizorski tim sačinio u periodu od januara do avgusta 2021. godine prilikom obilaska i posmatranja vodotoka rijeke Drine

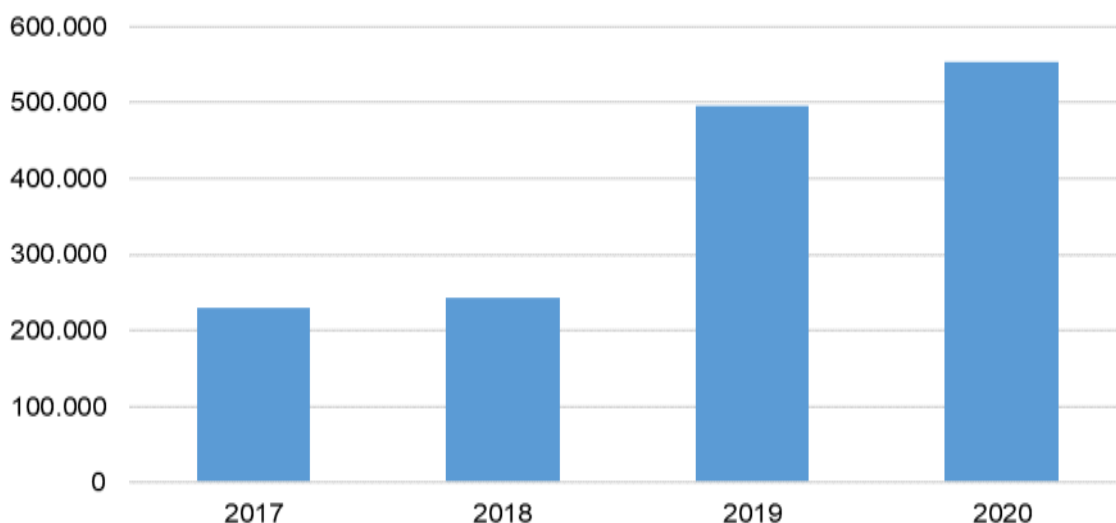
materijala iz vodotoka na prirodne procese, te prirodnu ravnotežu ekosistema nadležne institucije se suštinski nisu ni bavile. Stoga JU „Vode Srpske“ i MPŠV, kao nadležne institucije, nemaju stvarni uvid u efekte ostvarene postojećim načinom dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine, niti im je pouzdano poznato da li su i u kom obimu ostvareni propisani ciljevi ovih poslova.

Dužnost izvođača radova na dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka da dostavlja instrument obezbjeđenja plaćanja i urednog izvršenja posla je propisana u Pravilniku iz 2020. godine, ali je JU „Vode Srpske“ garanciju izvođača radova za uredno izvršenje ugovora zahtijevala u javnim pozivima od 2018. godine, a što se navodi i u zaključenim ugovorima. Postupak aktiviranja instrumenta obezbjeđenja i rok njihovog važenja nisu utvrđeni u navedenom pravilniku, niti definisani internim aktima JU „Vode Srpske“. Rok važenja instrumenata obezbjeđenja se navodi u javnom pozivu i u praksi je uglavnom identičan roku realizacije ugovora, što otežava njihovo aktiviranje i naplatu.

JU „Vode Srpske“ dostavlja MPŠV izvještaje sa propisanim podacima³⁰ u tabelarnoj formi, a slične podatke dostavlja i RUIP, uglavnom na osnovu zahtjeva vodne inspekcije. MPŠV raspolaže podacima i dokumentima u vezi sa dislokacijom i vađenjem materijala iz vodotoka i po osnovu direktnog učešća, odnosno davanja saglasnosti na različite akte, u postupku dodjele lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka. U posmatranom periodu, MPŠV nije vršilo analize raspoloživih podataka, niti je, polazeći od raspoloživih podataka i informacija, predlagalo i preduzimalo mjere za poboljšanje stanja u ovoj oblasti.

U periodu od 01.01.2017. do 31.12.2020. godine, po osnovu naknade za vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, prikupljeno je oko 1,5 miliona KM, što čini nešto više od 1/5 prikupljenih naknada po ovom osnovu u cijeloj RS. Ostvareni prihodi od ove naknade su imali trend rasta iz godine u godinu.

Grafikon broj 5 – Prihodi po osnovu naknade za izvađeni materijal iz vodotoka rijeke Drine u periodu 2017-2020. godina



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

³⁰ Pravilnikom iz 2020. godine je propisano da JU „Vode Srpske“ dva puta godišnje dostavlja MPŠV izvještaj o svim ugovorima, koji sadrži podatke o ugovoru, vodnoj saglasnosti, ugovorenim količinama, realizovanim količinama do trenutka sastavljanja izvještaja, procentu realizacije i rokovima realizacije ugovora. U prethodno važećim pravilnicima koji su bili u primjeni ova obaveza izvještavanja nije bila propisana.

U kontekstu kontrole obračuna i naplate vodnih naknada ključnu ulogu ima JU „Vode Srpske“. Propisano³¹ je da JU „Vode Srpske“ kontrolu vrši provjerom uplate naknade i podataka navedenih u dostavljenim obrascima. Međutim, geodetska snimanja lokacija na kojima je vršena dislokacija i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine, kao način kontrole prijavljenih dislociranih količina u posmatranom periodu, nisu vršena. Lica iz JU „Vode Srpske“ koja prate realizaciju ugovora, nisu kontrolisala količine izvađenog materijala, već su u zapisnicima o kontroli uglavnom navodila da je izvođač radova odgovoran za navode u dokumentaciji koju je sačinio (uključujući i obrasce sa količinama izvađenog materijala).

Propisani rok za plaćanje naknade za izvađeni materijal iz vodotoka je do desetog u mjesecu za obaveze nastale u proteklom mjesecu. Dio izvođača radova na dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine nije uplaćivao svoje obaveze u propisanim rokovima. Takođe, određeni izvođači radova su koristili mogućnost odgađanja plaćanja pomenute naknade, ali značajan dio njih utvrđene anuitete je plaćao sa kašnjenjem. Od ukupno prikupljenih naknada za izvađeni materijal iz vodotoka rijeke Drine u periodu od 01.01.2017. do 31.12.2020. godine, više od 1/5 (oko 330 hiljada KM) je naplaćeno po osnovu odloženog plaćanja obaveza i prinudne naplate.

Predstavke, dopisi i drugi akti kako javnih institucija (Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, JU „Vode Srpske“, JLS, Granična policija BiH i sl.), tako i fizičkih lica i udruženja, kao i komunikacija i aktivnosti nadležnih inspekcija u RS i Republici Srbiji ukazuju na značajan obim i različite učesnike u nelegalnoj eksploataciji šljunka i pijeska iz vodotoka rijeke Drine. Navedeni dopisi su uglavnom direktno ili indirektno dostavljeni RUIP. Revizija se prilikom obilaska i posmatranja vodotoka rijeke Drine uvjerila da se na jednom broju lokacija, na kojima nisu izdate vodne saglasnosti i drugi potrebni dokumenti od strane nadležnih institucija u RS, vrši eksploatacija šljunka i pijeska iz vodotoka i priobalnog zemljišta, da se pored rijeke nalaze objekti i oprema za separaciju materijala, velike deponije materijala, građevinske i druge mašine kojima se nelegalne radnje vrše, deponije otpada itd.³²

Nadležne institucije RS, a prije svih MPŠV, JU „Vode Srpske“ i RUIP, u periodu od 2017. do 2020. godine, nisu sveobuhvatno sagledavale i analizirale aktivnosti nelegalne eksploatacije šljunka i pijeska iz vodotoka rijeke Drine i predlagale, odnosno preduzimale organizovane mjere i aktivnosti da se iste spriječe i adekvatno sankcionišu. Suštinski, nadležnosti institucija i njihovi uzajamni odnosi nisu jasno utvrđeni, navedene institucije ne posjeduju evidencije o stanju vodotoka rijeke Drine, rizičnim lokacijama na kojima je vršena nedozvoljena eksploatacija šljunka i pijeska, količinama nelegalno eksploatisanog šljunka i pijeska, počiniocima nedozvoljenih radnji i sl. Ne sagledava se ni uticaj nelegalnih aktivnosti eksploatacije šljunka i pijeska na stanje vodotoka i ekosistema rijeke Drine. Aktivnosti JU „Vode Srpske“, u ovom kontekstu, se uglavnom svode na slanje, odnosno prosleđivanje prijava o nedozvoljenim aktivnostima na vodotoku rijeke Drine nadležnoj inspekciji na postupanje.

3.3.2. Inspeksijski nadzor

Važećim ZoV u članu 196. je utvrđeno da inspeksijski nadzor nad izvršavanjem ovog zakona i na njemu zasnovanih podzakonskih propisa i akata obavlja RUIP. Međutim, već u narednim članovima³³ se odvojeno propisuju nadležnosti republičke vodne inspekcije i vodne inspekcije JLS na način da podjela nadležnosti i saradnja između njih nije jasno

³¹ Članovi 12. i 13. Uredbe o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanju i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada, Službeni glasnik RS broj 7/14

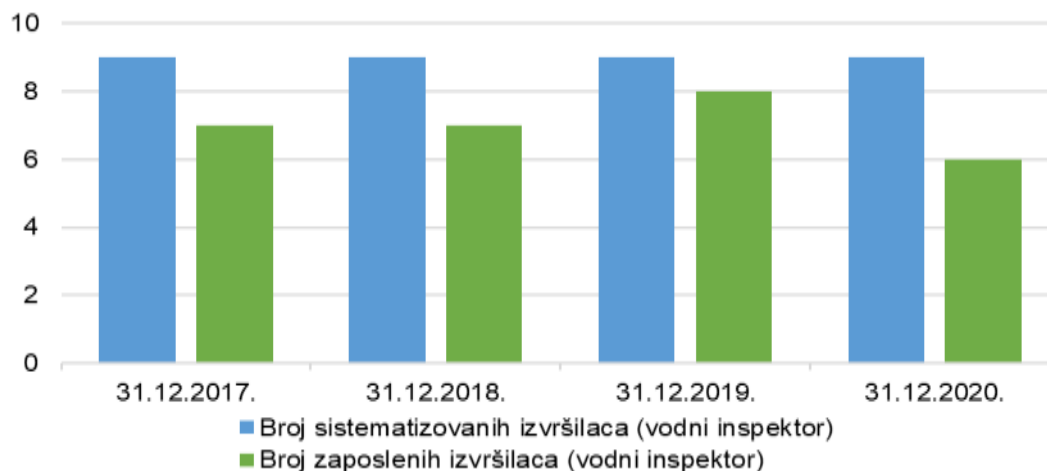
³² Prilog broj 8 – Fotografije koje je revizorski tim sačinio u periodu od januara do avgusta 2021. godine prilikom obilaska i posmatranja vodotoka rijeke Drine

³³ Zakon o vodama, članovi 198. i 199.

propisana u kontekstu uređenja vodotoka i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka. Iz propisa, a i u praksi nije jasno, nad izvršenjem kojih akata vodna inspekcija vrši nadzor, npr. vodnih saglasnosti, ugovora i elaborata, i šta nadzor nad izvršenjem takvih akata obuhvata i kako se provodi.

U RUIP, pored radnog mjesta glavnog vodnog inspektora sa jednim izvršiocem, bilo je sistematizovano radno mjesto vodnog inspektora sa 9 izvršilaca u cjelokupnom posmatranom periodu. Broj zaposlenih inspektora se kretao od 6 do 9, a uglavnom je bilo angažovano 7 inspektora.

Grafikon broj 6 – Sistematizacija i popunjenost izvršiocima radnih mjesta vodni inspektor u RUIP



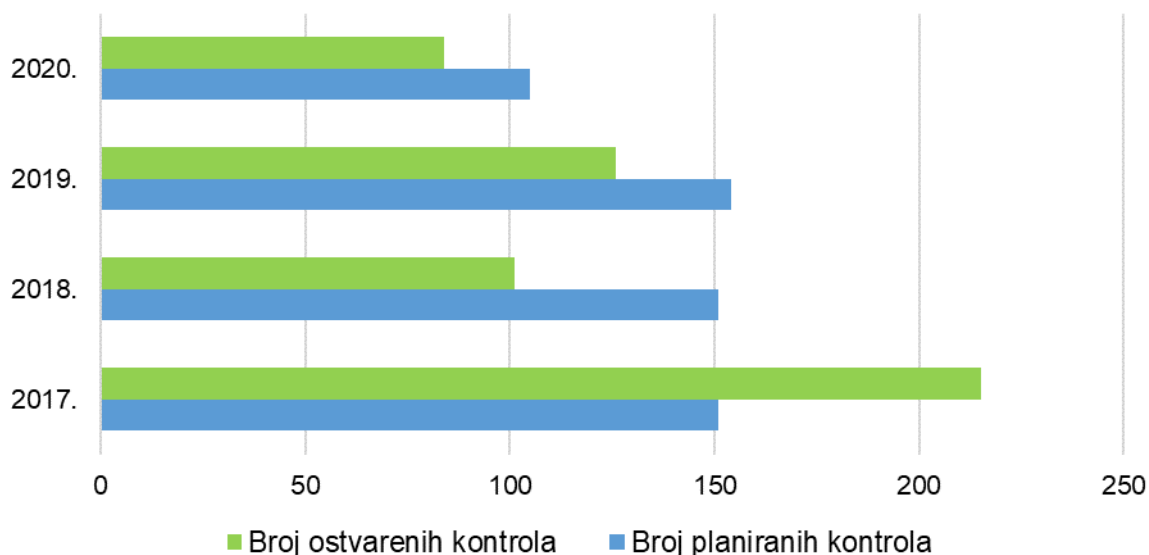
Izvor: GSRJS RS na osnovu popunjenih upitnika iz RUIP

Od 10 JLS u RS koje gravitiraju rijeci Drini, prema podacima RUIP, na kraju 2020. godine, samo dvije su imale po jednog vodnog inspektora. Od JLS koje su bile predmet detaljnijeg ispitivanja, gradska uprava Bijeljina ima zaposlenog jednog vodnog inspektora, gradska uprava Zvornik ima sistematizovano radno mjesto vodnog inspektora sa jednim izvršiocem ali isto nije popunjeno, dok opštinska uprava Bratunac nema ni sistematizovano ni popunjeno navedeno radno mjesto.

Planovi kontrola republičke vodne inspekcije za 2017, 2018. i 2019. godinu su detaljnije razrađeni po oblastima nadzora (od ukupno pet oblasti, jedna oblast se odnosi na uređenja vodotoka), broju kontrola, potencijalnih rizika i problema sl. Iako je plan kontrole vodne inspekcije za 2020. godinu izrađen u sličnoj formi, sadrži znatno manje elemenata i uopšteniji je. Planovi su uglavnom formalnog karaktera i uglavnom istog sadržaja iz godine u godinu, a planiranje se ne vrši na osnovu razmatranja broja i rezultata kontrola u prethodnom periodu. Relativno učešće kontrola u oblasti uređenja vodotoka u ukupnim planiranim kontrolama vodne inspekcije je konstantno oko 18% iako se u pojedinim planovima navodi da postoji potreba za većim brojem kontrola u ovoj oblasti. Broj planiranih kontrola približno isti za sve godine, osim za 2020. godinu kada je smanjen za 1/3.

Izveštaji o radu vodne inspekcije za 2017. i 2018. godinu su sadržajni i pored velikog broja podataka ukazuju na određene trendove, probleme i uzroke problema koje bi nadležne institucije mogle koristiti kod donošenja mjera u cilju unapređenja stanja u oblasti uređenja vodotoka. Izveštaji za 2019. i 2020. godinu su manje sadržajni i uglavnom nemaju problemski karakter i kao takvi ne mogu biti osnova za kreiranje i preduzimanje mjera u cilju poboljšanja stanja u ovoj oblasti. Nelegalna eksploatacija riječnog materijala, kao i aktivnosti na njenom sprečavanju su veoma malo bile u fokusu izvještavanja o radu inspekcije. Fokus rada inspekcije u ovoj oblasti se stavlja na subjekte koje imaju vodne saglasnosti za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka.

Grafikon broj 7 – Broj planiranih i ostvarenih kontrola republičke vodne inspekcije u oblasti uređenja vodotoka u periodu 2017-2020. godina



Izvor podataka: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz RUIP

U 2017. godini plan inspeksijskih kontrola u oblasti uređenja vodotoka je ostvaren sa 142%, a osnovni razlog je što su vodni inspektori zajedno sa predstavnicima JU "Vode Srpske" i MPŠV obilazili lokacije na vodotocima gdje je vršena eksploatacija šljunka i to evidentirali kao kontrole. U svim ostalim godinama plan kontrola nije realizovan u cjelosti (ostvaren 67% u 2018, 82% u 2019. i 80% u 2020. godini), pri čemu u izvještajima o radu nije navedeno da su vršene procjene ili analize kako je neizvršavanje planova uticalo na stanje u oblasti uređenja vodotoka.

Broj kontrola izvršenih od strane republičkih vodnih inspektora u periodu 2017-2020. godina ima tendenciju pada, šta svakako ima veze sa pandemijom virusa korona i angažovanjem vodnih inspektora na kontrolama u vezi sa tim.

Tabela broj 5 – Izvršene kontrole republičke vodne inspekcije i kontrole u kojima su utvrđene nepravilnosti, u periodu 2017-2020. godina

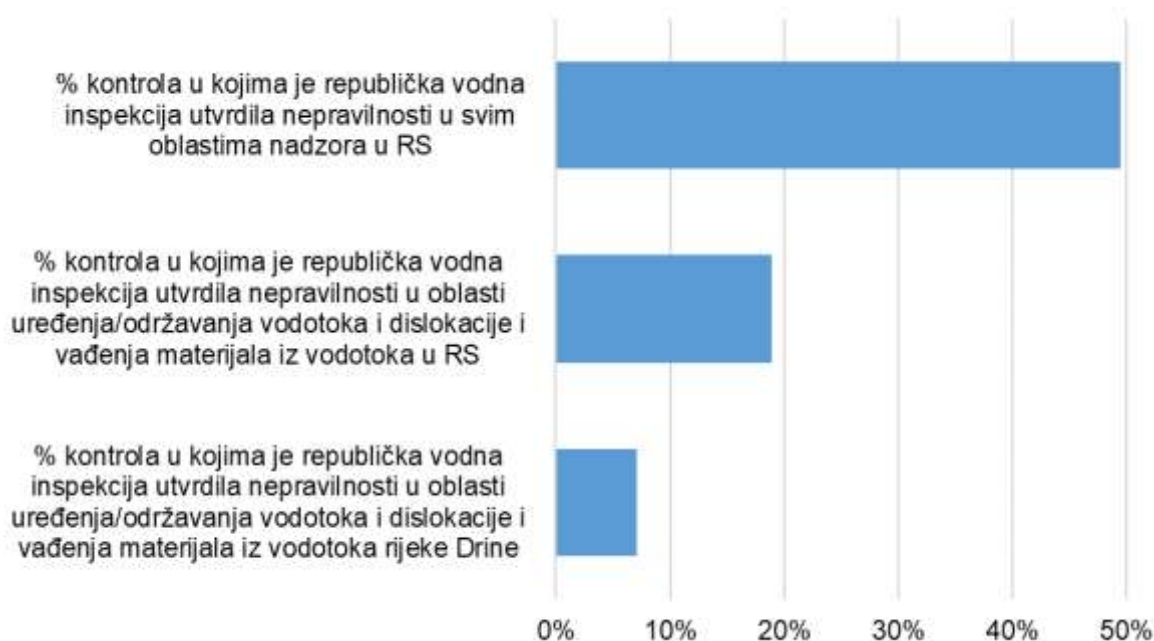
Godina	Kontrole vodne inspekcije	Izvršene kontrole	Kontrole u kojima su utvrđene određene nepravilnosti	% udio kontrola sa utvrđenim nepravilnostima
2017.	Ukupno za sve oblasti nadzora	680	318	47%
	Uređenje vodotoka	178	35	20%
	Uređenje vodotoka Drine	36	2	6%
2018.	Ukupno za sve oblasti nadzora	674	344	51%
	Uređenje vodotoka	81	14	17%
	Uređenje vodotoka Drine	10	1	10%

2019.	Ukupno za sve oblasti nadzora	639	315	49%
	Uređenje vodotoka	109	17	16%
	Uređenje vodotoka Drine	22	1	5%
2020.	Ukupno za sve oblasti nadzora	510	262	51%
	Uređenje vodotoka	70	17	24%
	Uređenje vodotoka Drine	3	1	33%
2017 - 2020.	Ukupno za sve oblasti nadzora	2.503	1.239	50%
	Uređenje vodotoka	438	83	19%
	Uređenje vodotoka Drine	71	5	7%

Izvor: GSRJS RS na osnovu popunjenih upitnika iz RUIP

U oblasti uređenja/održavanja vodotoka i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, broj kontrola takođe ima trend smanjivanja, ali uz izraženije oscilacije. Broj provedenih kontrola vodnih inspektora u oblasti uređenja vodotoka i vađenja materijala na rijeci Drini je značajno oscilirao u posmatranom periodu, a tokom 2020. godine provedene su svega tri kontrole, što ima veze sa penzionisanjem republičkog vodnog inspektora iz područnog odjeljenja Bijeljina.

Grafikon broj 8 - Procentualno iskazan broj kontrola u kojima su utvrđene određene nepravilnosti u odnosu na ukupno izvršene kontrole republičkih vodnih inspektora u periodu 2017-2020. godina



Izvor: GSRJS RS na osnovu popunjenih upitnika iz RUIP

Navedeni podaci pokazuju relativno malo učešće kontrola u kojima su utvrđene određene nepravilnosti u kontrolama provedenim u oblasti uređenja vodotoka (svaka peta), dok su, ako se posmatraju provedene kontrole u svim oblastima nadzora republičke vodne inspekcije, nepravilnosti utvrđene u svakoj drugoj kontroli. U oblasti uređenja vodotoka rijeke Drine je proveden relativno mali broj kontrola, a u svega pet, odnosno svakoj četrnaestoj utvrđene su određene nepravilnosti.

U periodu od 2017-2020. godina, republička vodna inspekcija je imala pet kontropa u kojima su utvrđene određene nepravilnosti po osnovu kojih je izrekla pet upravnih mjera (četiri otklanjanje nepravilnosti jedna zabrana) i izdala osam prekršajnih naloga (po četiri za pravno lice i odgovorno lice).

Prekršajni nalozi, koje je izdala republička vodna inspekcija u 2017, 2018. i 2019. godini, odnose se na isto pravno i isto odgovorno lice u tom pravnom licu. U sva tri slučaja odgovorno lice je nadležnom sudu podnijelo zahtjev za sudsko odlučivanje povodom prekršajnog naloga, a plaćanje po prekršajnim nalogima nije izvršeno. U slučaju iz 2017. godine nadležni sud je izrekao uslovnu osudu, tako da je okrivljeni bio dužan platiti samo troškove prekršajnog postupka. Po osnovu prekršajnih naloga iz 2018. godine, nadležni sud je donio rješenje kojim se okrivljeni oslobađaju odgovornosti jer provedenim dokazima nisu potvrđeni navodi iz uređenih prekršajnih naloga, a okrivljenom su odobreni i uplaćeni troškovi odbrane. Nadležni sud je, po osnovu prekršajnih naloga iz 2019. godine, donio rješenje o obustavljanju prekršajnog postupka jer RUIP kao izdavalac prekršajnog naloga nije postupila po zahtjevu suda za uređenje prekršajnog naloga, a troškovi prekršajnog postupka terete budžetska sredstva.

Prekršajni nalozi za pravno lice i odgovorno lice u tom pravnom licu, izdati u 2020. godini od strane republičke vodne inspekcije, odnose se na slučaj kada su inspektori zatekli određeno privredno društvo da na vodotoku rijeke Drine vrši eksploataciju šljunka bez izdate vodne saglasnosti i drugih potrebnih dokumenata. Iz dokumentacije o provedenoj inspekcijskoj kontroli je vidljivo da je nelegalna eksploatacija šljunka vršena više dana u kontinuitetu sa značajnom mehanizacijom (veći broj kamiona i bagera).

Krivične prijave zbog nedozvoljenih radnji na vodotoku rijeke Drine vodna inspekcija, u posmatranom periodu, nije podnosila.

Iz sadržaja zapisnika o inspekcijskoj kontroli je vidljivo da su republički vodni inspektori u oblasti uređenja vodotoka rijeke Drine uglavnom kontrolisali registraciju subjekta u skladu sa propisima, posjedovanje propisanih vodopravnih akta, izvršavanje određenih uslova iz saglasnosti i vođenje propisanih vodnih evidencija.

Dokumentacija o provedenim inspekcijskim kontrolama pokazuje da je republička vodna inspekcija uglavnom provjerava da li kontrolisani subjekt posjeduje određene dokumente, a koji su uglavnom uslov da bi uopšte mogao zaključiti ugovor i izvoditi radove dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka. Stvarno stanje vodotoka i način izvođenja radova na konkretnom lokalitetu na vodotoku rijeke Drine, u kontekstu izdate vodne saglasnosti, zaključenog ugovora i izrađenog elaborata, uglavnom nisu bili predmet kontrole vodnih inspektora.

Reviziji je dostavljeno desetak predstavki odnosno zahtjeva za inspekcijski nadzor u oblasti eksploatacije šljunka i pijeska iz vodotoka rijeke Drine, koji su različiti subjekti (JU „Vode Srpske“, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Skupština grada Bijeljina, Granične policije, udruženja i fizička lica) dostavili RUIP u posmatranom periodu. Svi oni ukazuju na nelegalnu eksploataciju šljunka i pijeska, često upućujući na iste pravne subjekte i fizička lica. U određenim slučajevima vodna inspekcija je postupila po navedenim zahtjevima, ali su postignuti rezultati uglavnom ograničeni (nisu zatečene mašine i lica da vrši eksploataciju šljunka, lokacije pripadaju Republici Srbiji i sl.), što potvrđuje relativno mali broj kontrola u

kojima su utvrđene nepravilnosti. Na određenom broju lokacija na koje se ukazuje u pomenutim zahtjevima za inspekcijski nadzor, revizija se prilikom obilaska vodotoka rijeke Drine uvjerila da se i dalje vrši eksploatacija šljunka i pijeska, a da za to nisu izdate saglasnosti i druga dokumenta nadležnih institucija u RS.

Iz dostavljene dokumentacije je vidljivo da RUIP (vodna inspekcija samostalno, niti u saradnji sa drugim inspekcijama), suštinski nije kontrolisala izvađeni materijal nakon njegove dislokacije iz vodotoka rijeke Drine, u smislu stvarno izvađenih količina, mjesta deponovanja i količina na deponijama, ispunjenosti propisanih uslova za deponovanje i separaciju materijala, prometa izvađenog materijala i sl.

Pitanjima i problemima eksploatacije šljunka i pijeska iz zemljišta u neposrednoj blizini rijeke Drine vodna inspekcija se nije značajnije bavila. To može biti u vezi sa činjenicom da obuhvat vodnog zemljišta i vodotoka nije precizno definisan, te se vodna inspekcija suočava sa problemima jasne nadležnosti u takvim slučajevima, ali bi svakako zajedničke kontrole različitih vrsta inspekcije bile efektivnije u sankcionisanju izvršilaca takvih radnji. RUIP nije prezentovala reviziji dokumentaciju da vodna inspekcija organizovano saraduje sa drugim inspekcijama (poljoprivrednom, tržišnom i sl.) u cilju efektivnijih kontrola, kako subjekta koji dislokaciju vrše na osnovu izdatih saglasnosti i drugih dokumenata, tako i u pogledu kontrole eksploatacije i prometovanja šljunka i pijeska od strane subjekata koji ne raspoložu potrebnom saglasnostima i drugom dokumentacijom.

3.3.3. Saradnja institucija u pogledu eksploatacije riječnog materijala

Predstavnici MPŠV, RUIP i JU „Vode Srpske“ su u 2017. godini obilazili lokacije na kojima se vršena eksploatacija šljunka i pijeska iz riječnih korita, uključujući i vodotok rijeke Drine. Reviziji nisu prezentovani rezultati navedenih zajedničkih aktivnosti, niti da je periodu od 2017. do 2020. godine bilo drugih sličnih pokušaja saradnje navedenih institucija u cilju efikasnijeg sprečavanja nedozvoljenih radnji na vodotoku rijeke Drine i sankcionisanja počinitelja takvih radnji.

JU „Vode Srpske“ je dostavljala podatke RUIP o zaključenim ugovorima i izdatim dozvolama za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka, kao i dopise odnosno predstavke o potencijalno nelegalnim radnjama na vodotoku rijeke Drine. O preduzetim aktivnostima vodna inspekcija povremeno obavještava JU „Vode Srpske“. Iz pojedinih zapisnika o izvršenoj inspekcijskoj kontroli se može vidjeti da su određenim inspekcijskim pregledima prisustvovali i predstavnici JU „Vode Srpske“. Saradnja navedenih institucija je uglavnom imala formalni karakter u cilju ispunjavanja propisanih dužnosti, bez jasnih mjera koje treba preduzeti i ciljeva koje treba postići u pogledu poboljšanja stanja u ovoj oblasti.

MPŠV i JU „Vode Srpske“, u pogledu dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, nisu uspostavili saradnju sa MPUGE, Republičkim zavodom za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa i drugim subjektima u kontekstu zaštite životne sredine i prirodnih dobara prilikom donošenja podzakonskih akata, odabira lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka, sadržaja vodopravnih akata, načina i vremena realizacije dislokacija i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine i sl.

Predstavnici JLS koje su bile predmet detaljnijeg ispitivanja ove revizije učinka nisu prisustvovali uvođenju izvođača radova na dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine, izuzev povremenog prisustva gradskog vodnog inspektora iz grada Bijeljina, a koje je intenzivirano u 2020. godini kada nije bilo prisutnog republičkog vodnog inspektora. Mišljenja JLS na izdate vodne saglasnosti za dislokaciju materijala iz vodotoka na njihovoj teritoriji uglavnom nisu dostavljana JU „Vode Srpske“. Iako JLS smatraju da je neophodno izdavanje ekoloških dozvola za poslove dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka, nisu se tim povodom obraćale JU „Vode Srpske“ ili drugim nadležnim institucijama. JLS nisu

dostavljale, niti je JU „Vode Srpske“ od njih tražila, prijedloge lokaliteta na kojima je neophodna dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka Drine.

Sporazum o saradnji u oblasti integralnog upravljanja vodama donjeg toka rijeke Drine između resornih ministarstva u RS i Republici Srbiji potpisan je 2014. godine, a saglasnost na produženje roka važenja navedenog sporazuma potpisana je u septembru 2019. godine.

Sporazum o saradnji i aktivnosti Zajedničke komisije

Sporazum o saradnji u oblasti integralnog upravljanja vodama donjeg toka rijeke Drine između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske i Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije, Beograd je potpisan 20. septembra 2014. godine. Sporazum se poziva na Sporazum o uspostavljanju specijalnih i paralelnih odnosa između Republike Srbije i Republike Srpske, potpisan 26. septembra 2006. godine i Protokol o stručno-tehničkoj saradnji u oblasti poljoprivrede, prehrambene industrije, ruralnog razvoja, veterinarstva, šumarstva i vodoprivrede između Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, potpisan 10. jula 2013. godine.

U Sporazumu su utvrđene oblasti za saradnju na upravljanju vodama donjeg toka rijeke Drine, a odnose se na saradnju pri izdavanju vodnih akata za izgradnju objekata i vršenje drugih radnji i aktivnosti koje mogu imati prekogrnični uticaj na vodni režim, saradnju i usaglašavanja aktivnosti na zaštiti od voda, usaglašavanje i saradnju kod aktivnosti vezanih za uređenje korita i upravljanje nanosom, saradnju i koordinaciju pri inspekcijskom nadzoru u oblasti vodoprivrede, kao i saradnja u drugim oblastima upravljanja vodama u zavisnosti od potreba. U cilju obezbjeđenja efikasnog provođenja saradnje prema ovom sporazumu formirana je Zajednička komisija, te radne grupe za odbranu od poplava, za vodne akte i za inspekcijske poslove.

Zajednička komisija i radne grupe su najintenzivniji rad imale 2018. i 2019. godine, dok tokom 2020. godine nisu održavani sastanci. U zapisnicima sa sastanaka Zajedničke komisije nije uvijek precizirano da li su, na koji način i kom obimu realizovani planirani zadaci, ali je vidljivo da su preduzimate određene aktivnosti u kontekstu razmjene dokumentacije i akata, provođenja zajedničkih inspekcijskih kontrola i sl.

U posmatranom periodu nadležne institucije u RS, u svom radu, nisu adekvatno iskoristile navedenu saradnju u pogledu donošenja podzakonskog akta koji uređuje izdavanje vodopravnih akata, izrade planskih dokumenata o potrebama i prioritetima za dislokaciju materijala i vodotoka rijeke Drine, rješavanja pitanja eksploatacije riječnog materijala sa lijeve obale rijeke Drine koja katastarski pripada Republici Srbiji, kontinuiranog zajedničkog inspekcijskog nadzora eksploatacije riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine i sl.

U posmatranom periodu od 01.01.2017. do 31.12.2020. godine, Zajednička komisija je održala pet sastanaka, na kojima su radne grupe, između ostalog, razmatrale pitanja u vezi eksploatacije riječnog nanosa iz vodnog zemljišta i vodotoka rijeke Drine. U cilju uspostavljanja saradnje i rješavanja uočenih problema radne grupe su utvrdile obaveze i zadatke koje je potrebno riješiti u narednom periodu. U tom kontekstu je razmatrano regulisanje pitanja eksploatacije riječnog nanosa sa lijeve obale rijeke Drine koja katastarski pripada Republici Srbiji i desne obale rijeke Drine koja katastarski pripada RS, saradnje u pogledu utvrđivanja lokaliteta na kojima se može vršiti dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka i usaglašavanje planskih dokumenata u vezi sa tim, razmjene vodnih akata i drugih dokumenata u vezi sa dislokacijom i vađenjem materijala iz vodotoka, formiranja radne grupe za čišćenje korita rijeke Drine sa ciljem planiranja daljih aktivnosti, zajedničkih inspekcijskih kontrola u oblasti uređenja vodotoka i izdatih vodnih akata, postavljanja kontrolnih punktova sa obje strane, predlaganja uvođenja vodočuvara i sl.

Vodni inspektori iz RS i Republike Srbije su, u posmatranom periodu, prema zapisnicima sa sastanaka Zajedničke komisije, izvršili 17 zajedničkih inspekcijskih kontrola eksploatacije riječnog materijala na vodotoku rijeke Drine i to 2018. godine sedam kontrola, 2019. godine osam kontrola i 2020. godine svega dvije kontrole (i za 2021. godinu su planirane dvije). Reviziji je dostavljeno 14 zapisnika koje je uglavnom sačinio inspektor iz Republike Srbije. U oko 2/3 slučajeva inspekcijskog nadzora inspektori su konstatovali određene nezakonitosti počinjene od strane nadziranih subjekata koji su uglavnom zatečeni od strane inspektora da vrše eksploataciju riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine bez posjedovanja vodne saglasnosti. Nadzirani subjekti su uglavnom bili pravna lica i preduzetnici, a u tri slučaja gdje su to bila fizička lica, u sva tri su zatečena od strane inspektora da vrše nezakonite radnje. Pojedini nadzirani subjekti su ponavljali nezakonite radnje. U slučajevima gdje inspektori nisu utvrdili nezakonitosti, uglavnom niko nije zatečen u vršenju nedozvoljenih radnji, pa mjere od strane inspektora nisu mogle biti izrečene. Međutim, zapisnici pokazuju da je i u tim slučajevima uglavnom vidljivo da je na terenu vršena eksploatacija materijala iz vodotoka Drine (vidljive separacije, deponije šljunka i sl.).

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka sa ciljem da se ispita na koji način nadležne institucije kreiraju i provode mjere i aktivnosti dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka i, s tim u vezi, obezbjeđuju adekvatno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem nadležne institucije mogu unaprijediti svoje funkcionisanje i stanje u ovoj oblasti.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da se eksploatacija riječnog materijala vrši na način koji ne obezbjeđuje u potpunosti efikasno i efektivno uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1. Dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine se provodi u okolnostima nekompletne i nedovoljno usaglašene regulative, te njene nepotpune primjene.

Nadležne institucije nisu donijele sve potrebne podzakonske propise koje se odnose na uređenje vodotoka i dislokacije riječnog materijala. Postojeća pravna regulativa nije potpuna i usklađena, niti se dosljedno primjenjuje, što se reflektuje na efikasnost postupanja nadležnih institucija i stanje u ovoj oblasti. Izmjene i dopune postojećih i donošenje novih propisa nije se zasnivalo na prethodno provedenim analizama primjene istih u praksi i uticaja njihove primjene na stanje u oblasti uređenja vodotoka i dislokacije riječnog materijala.

4.2. Nadležne institucije nisu uspostavile planski pristup dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka kao dijelu integralnog planiranja uređenja i zaštite vodotoka rijeke Drine.

Dislokacija i vađenje materijala kao segment uređenja i zaštite vodotoka zahtijeva planski pristup i donošenje višegodišnjih i godišnjih planova i drugih plansko-tehničkih dokumenata, kao i njihovu usgalašenost sa strateško-razvojnim i drugim planskim dokumentima. U posmatranom periodu nisu izrađivani godišnji i višegodišnji planovi u ovoj oblasti kako bi na taj način dislokacija riječnog materijala imala planski, efikasan i efektivan karakter i bila u funkciji ostvarenja utvrđenih ciljeva. Planski pristup uređenju vodotoka i dislokaciji riječnog materijala je posebno bitan s obzirom na mađudržavni karakter rijeke Drine i praksu planskog pristupa koji primjenjuje Republika Srbija.

4.3. Dodjela lokacija za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine ne zasniva se na planskim dokumentima, analizama stanja vodotoka, potrebama i prioritetima.

Utvrđivanje lokacija na kojima će se vršiti dislokacija riječnog materijala nije se zasnivalo na podacima i informacijama o stanju vodotoka, potrebama i prioritetima za dislokaciju, kako bi ista bila u funkciji uređenja i zaštite vodotoka. Lokacije i drugi elementi bitni za javni poziv su se uglavnom utvrđivali u svakom pojedinačnom javnom pozivu. U posmatranom periodu, dodjela lokacija se uglavnom provodila putem javnih poziva, što je omogućilo određeni nivo transparentnosti ove aktivnosti. U određenim slučajevima dodjela lokacija se provodila i putem neposrednog ugovaranja bez konkretne argumentacije za ovakvo postupanje.

Aktivnosti na dodjeli lokacija za dislokaciju i vađenje riječnog materijala vremenski dugo traju, sa izraženim varijacijama između pojedinih lokacija i javnih poziva. Polovina pokušaja dodjele lokacija putem javnih poziva bila je neuspješna zbog nedostavljanja ponuda,

odnosno prihvatljivih ponuda izvođača radova. Dugo trajanje aktivnosti na dodjeli lokacija uslovljeno je nizom faktora kao što su nedovoljno regulisan i kompleksan postupak dodjele, neefikasno postupanje nadležnih institucija i lica, nepravovremeno uvođenje izvođača radova dijelom i zbog nepovoljnih vremenskih i hidroloških uslova i sl. Na lokacijama koja su bile predmet dodjele u posmatranom periodu uglavnom je bila jedna ili nijedna ponuda potencijalnih izvođača radova, a što je najčešće rezultiralo minimalnom naknadom za izvađeni materijal.

4.4. Postojeći način praćenja i nadzora nad dislokacijom i vađenjem materijala iz vodotoka rijeke Drine ne obezbjeđuje ostvarenje primarnih ciljeva uređenja i zaštite vodotoka.

Način na koji je uređeno i kako se u praksi sprovodi, praćenje realizacije ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine ne obezbjeđuje dokumentovan i pouzdan uvid u realizaciju elaborata i utvrđenih ciljeva ovih aktivnosti. JU „Vode Srpske“ ne raspolaže pouzdanim podacima o izvađenim količinama riječnog materijala, jer nisu uspostavljeni kontrolni mehanizmi u pogledu praćenja i utvrđivanja izvađenih količina riječnog materijala. Podaci kojima raspolaže JU „Vode Srpske“ su podaci koje prijave izvođači radova bez provedene kontrole. Prema tim podacima ugovorene količine materijala su u potpunosti dislocirane 2017. i 2018. godine, dok u 2019. i 2020. godini nisu, s tim da za većinu tih ugovora rok realizacije nije bio istekao.

Praksa da se ugovori realizuju u više kalendarskih godina, ugovori aneksiraju i produžavaju rokovi realizacije, bez jasno utvrđene dinamike i uslova izvođenja radova, ne doprinosi da se vrijeme izvođenja radova u koritu rijeke Drine svede na najmanju mjeru, odnosno da se radovi izvode u vrijeme kada su za to hidrološki uslovi najpovoljniji, kada je kontrola izvođenja radova najlakša i kada je nepovoljni uticaj na ekosisteme najmanji.

4.5. Inspekcijski nadzor nad eksploatacijom materijala iz vodotoka rijeke Drine je povremen, formalne prirode i primarno usmjeren na subjekte koji imaju zaključen ugovor o dislokaciji materijala.

Broj kontrola republičke vodne inspekcije u oblasti uređenja vodotoka rijeke Drine ima trend smanjivanja, tako da ih je u 2020. godini provedeno svega tri. Vodni inspektori uglavnom kontrolišu subjekte koji imaju zaključen ugovor o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka, primarno na način da provjeravaju raspolažu li propisanom dokumentacijom, bez sagladavanja stvarno izvršenih radova i kontrole dislociranih količina te stanja vodotoka, usljed čega uglavnom i ne konstatuju nepravilnosti. Neadekvatan regulatorni okvir, nepostojanje mehanizama upravljačkog nadzora, odsustvo organizovanog djelovanja Republičke uprave za inspekcijske poslove na sprečavanju nedozvoljenih radnji na vodotoku rijeke Drine, sporadično i blago kažnjavanje počinitelaca nedozvoljenih radnji značajno ograničava rezultate rada vodne inspekcije u prevenciji nedozvoljenih radnji i adekvatnom sankcionisanju počinitelaca.

4.6. Nadležne institucije ne obezbjeđuju potrebnu zaštitu vodotoka i vodnog zemljišta od nedozvoljenih aktivnosti eksploatacije šljunka i pijeska iz vodnog zemljišta i vodotoka rijeke Drine.

Eksploatacija šljunka i pijeska iz vodotoka rijeke Drine i priobalnog zemljišta se jednim dijelom vrši i bez poštovanja relevantnih propisa i pribavljenih vodnih saglasnosti i drugih potrebnih dokumenata. Uz uništavanje zemljišta u priobalnom pojasu i deponovanje smeća u vodotoku, navedeno pospješuje štetno djelovanje voda, degradira vodotok i vodno zemljište i narušava postojeći ekosistem. Odsustvo organizovanog djelovanja institucija, identifikovanja i odgovarajućeg sankcionisanja počinitelaca nedozvoljenih radnji ne djeluje stimulatивно na subjekte da odustanu od nedozvoljenih radnji i pribave neophodna

dokumenta, odnosno da dosljedno pridržavaju svih propisanih uslova i preuzetih obaveza ukoliko su pribavili propisana dokumenta.

4.7. Saradnja nadležnih institucija u oblasti eksploatacije materijala iz vodotoka rijeke Drine i njegovog uređenja je prisutna, ali ne u potrebnoj mjeri kako bi se osiguralo koordinisano djelovanje i postigli sinergijski efekti.

Institucije sa primarnim ulogama, nadležnostima i odgovornostima za uređenje vodotoka i dislokaciju riječnog materijala provodile su određene zajedničke aktivnosti na obilasku vodotoka rijeke Drine, uvođenju izvođača radova u posao i praćenju dislokacije riječnog materijala na dodijeljenim lokacijama. Međutim, izostala je efektivna saradnja nadležnih institucija u pogledu koordinisanih aktivnosti na planiranju uređenja vodotoka i dislokacije riječnog materijala, nadzora i kontrole aktivnosti dislokacije riječnog materijala na dodijeljenim lokacijama, utvrđivanja i sprečavanja nedozvoljene eksploatacije šljunka i pijeska iz vodotoka i priobalnog zemljišta, te zaštite životne sredine i vodotoka rijeke Drine.

Ostvarena je određena saradnja nadležnih institucija Republike Srpske i Republike Srbije, a posebno u pogledu razmjene podataka i informacija i zajedničkih inspeksijskih kontrola.

4.8. Nadležne institucije ne prate i ne analiziraju uticaj eksploatacije riječnog materijala na stanje vodotoka i vodnog zemljišta i ostvarenje ciljeva dislokacije riječnog materijala i uređenja vodotoka rijeke Drine, niti utvrđuju ostvarene efekte provedenih aktivnosti.

Nalazi revizije pokazuju da MPŠV i JU „Vode Srpske“ ne sagledavaju, ne prate i ne analiziraju kako postojeći način i obim eksploatacije materijala iz vodotoka rijeke Drine utiče na zaštitu od poplava, sprečavanje stvaranja uspora, sprečavanje odstupanja od optimalno potrebnih proticajnih profila, uklanjanje ili smanjenje mogućnosti od meandriranja rijeke i druge primarne ciljeve ovih aktivnosti, te na prirodne procese i prirodnu ravnotežu ekosistema rijeke Drine. Na lokalitetima gdje se dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka vrši na osnovu izdatih saglasnosti i druge potrebne dokumentacije ne vrši se dokumentovan i efektivan nadzor, usljed čega nije ni moguće sagledati ostvarene efekte, odnosno uticaj tih poslova na realizaciju utvrđenih ciljeva. Kako nadležne institucije ne raspolažu podacima i informacijama o lokacijama, vrsti i obimu nedozvoljenih aktivnosti na vodotoku rijeke Drine, otuda nije ni bilo moguće utvrđivati efekte tih aktivnosti.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija učinka je utvrdila da se eksploatacija riječnog materijala vrši na način koji ne obezbjeđuje u potpunosti efikasno i efektivno uređenja i zaštitu vodotoka rijeke Drine i da postoji prostor da nadležne institucije preduzimanjem odgovarajućih mjera unaprijede ovu oblast.

Preporuke se upućuju Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Javnoj ustanovi „Vode Srpske“, Republičkoj upravi za inspeksijske poslove i jedinicama lokalne samouprave. Preporuke se odnose na promjene koje bi nadležne institucije trebale činiti kako bi se oblast dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka adekvatno uredila i aktivnosti provodile na način koji bi omogućio bolju zaštitu i uređenje vodotoka i vodnog zemljišta rijeke Drine.

Preporuke za Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

5.1. Potrebno je preispitati postojeću regulativu, prema utvrđenoj potrebi izvršiti njeno usklađivanje i kompletiranje i osigurati njenu dosljednu primjenu.

Postojeću pravnu regulativu, prije svega Zakon o vodama i na osnovu njega donesenih podzakonskih akata, u dijelu koji reguliše uređenje i zaštitu vodotoka i dislokaciju riječnog materijala, Ministarstvo treba preispitati i analizirati, posebno u pogledu definisanih aktivnosti, zatim uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija, kao i načina realizacije njihovih uloga i zadataka. Pravne propise i strateška opredjeljenja treba međusobno usaglasiti i isti trebaju biti zasnovani na realnim potrebama i mogućnostima u ovoj oblasti.

5.2. Potrebno je kontinuirano pratiti i analizirati uticaj eksploatacije riječnog materijala na uređenje i zaštitu vodotoka rijeke Drine, sagledavati ostvarene efekte i preduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti.

Ministarstvo treba definisati potrebne podatke i informacije u vezi sa eksploatacijom riječnog materijala i uređenjem vodotoka, institucije koje će pribavljati podatke i informacije, te način i učestalost njihovog dostavljanja Ministarstvu. Na osnovu izvršenih analiza podataka i informacija, sagledavanja ostvarenih rezultata i eventualno identifikovanih odstupanja, Ministarstvo treba da kreira mjere i aktivnosti i obezbijedi njihovu realizaciju kako bi se ostvarivali utvrđeni ciljevi i efekti dislokacije i vađenja materijala i uređenja vodotoka rijeke Drine.

Preporuke za Javnu ustanovu „Vode Srpske“

5.3. Potrebno je uspostaviti organizovan proces planiranja održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine i donijeti potrebne planske dokumente.

Javna ustanova „Vode Srpske“ treba da u kontinuitetu prikuplja podatke i informacije o stanju vodotoka i na osnovu tih podataka i informacija, a u skladu sa strateškim opredjeljenjima i ciljevima, da planira dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka koji će rezultirati planskim dokumentima u skladu sa odredbama relevantnih propisa. Potrebno je da se planski dokumenti donose pravovremeno kako bi se osigurala pravovremenost realizacije drugih aktivnosti na dislokaciji i vađenju riječnog materijala. Navedeni planski dokumenti treba da budu segment integralnog planskog uređenja vodotoka rijeke Drine, te da uobzire aspekte zaštite životne sredine i zaštite prirodnih dobara, odnosno ekosistema rijeke Drine.

Takođe je potrebno Vodni informacioni sistem učiniti funkcionalnim u djelu koji je relevantan za uređenje vodotoka i dislokaciju riječnog materijala, kao bitnu pretpostavku

odgovarajućeg planiranja i praćenja izvršenja planova u toj oblasti. Prema ukazanoj potrebi može se donijeti i posebna metodologija, u vidu metodološkog priručnika i uputstava, koja će obezbijediti kvalitetno planiranje. U procesu planiranja potrebno je ostvariti koordinaciju i širi krug konsultacija koje bi rezultirale sa kvalitetnim, pravovremenim i provodivim planskim dokumentima i uvažili, u mjeri u kojoj je to moguće, interese i potrebe različitih zainteresovanih strana.

5.4. Potrebno je na osnovu utvrđenih prioriteta i povećanjem nivoa transparentnosti i efikasnosti postupka obezbijediti pravovremenu dodjelu lokacija i izvođenje radova na dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine.

JU „Vode Srpske“ treba da obezbijedi da se dislokacija i vađenje materijala iz vodotoka vrši u skladu sa donesenim planskim dokumentima, prije svega, na lokacijama koje su utvrđene kao prioriteta.

Uz naprijed navedeno potrebno je osigurati dodatnu transparentnost i efikasnost postupka dodjele lokacija putem pravovremenog provođenja javnih poziva, unaprijed poznatih uslova i lokacija, manjeg administriranja, minimiziranja varijacija u trajanju i skraćivanju trajanja postupka dodjele. Kroz postupke javnih poziva ostvariti viši nivo konkurentnosti i na taj način bolje uslove za ugovaranje i povoljnije finansijske efekte kroz naknadu za dislocirani materijal iz vodotoka. Izvođenje radova treba da se vrši u vrijeme kada se očekuju povoljni hidrološki i drugi uslovi i kad je uticaj na prirodne procese i ravnotežu ekosistema najmanji.

5.5. Potrebno je obezbijediti kontinuirano i dokumentovano praćenje i nadzor nad stanjem vodotoka i vodnog zemljišta i realizacijom poslova održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta, dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Javna ustavnova „Vode Srpske“ treba obezbijediti kontinuirano i dokumentovano praćenje i kontrolu realizacije poslova dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine i izvađenih količina materijala na način da se pouzdano može utvrditi da su radovi izvršeni u skladu sa donesenim planovima, elaboratima, vodnim saglasnostima i drugim obavezujućim dokumentima, da su stvarno izvađene količine zaista i prijavljene i u skladu sa tim obračunate naknade, te da su ostvareni ciljevi zbog kojih se navedeni poslovi primarno i obavljaju.

Stanje vodotoka treba pratiti na način da se pravovremeno i pouzdano može utvrditi da li se na vodotoku dešavaju neželjene promjene, vrše nedozvoljene aktivnosti, obim tih aktivnosti, eventualni počinoci, te da se o tome formiraju evidencije i pravovremeno obavještavaju druge nadležne institucije i preduzimaju druge neophodne mjere. Naprijed navedeno, pored angažovanja ljudskih resursa, može zahtijevati i primjenu različite opreme i uređaja i savremenih metoda nadzora i saradnju sa drugim institucijama.

Preporuke za Republičku upravu za inspeksijske poslove

5.6. Potrebno je jasno utvrditi šta se konkretno i na koji način kontroliše od strane vodne, ali i drugih inspekcija, u oblasti uređenja korita i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Republička uprava za inspeksijske poslove treba utvrditi nad izvršenjem kojih propisa i dokumenata vodna i druge inspekcije provodi inspeksijski nadzor u oblasti uređenja vodotoka i dislokacije i vađenja materijala, kao i način na koji se nadzor provodi. Planiranje i provođenje kontrola vodne inspekcije treba bazirati na izvršenim analizama i procjenama rizika u oblasti uređenja vodotoka i dislokacije i vađenja materijala i pribavljenim informacijama i prijedlozima od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Javne ustanove „Vode Srpske“, jedinica lokalne samouprave, drugih inspekcija i sl.

5.7. Potrebno je preispitati efektivnost postojećeg načina rada i obezbijediti kontinuiran inspekcijski nadzor u oblasti uređenja korita i vodnog zemljišta i dislokacije i vađenja materijala iz vodotoka rijeke Drine.

Republička uprava za inspekcijske poslove treba u kontekstu provedene revizije preispitati postojeći način rada u cilju povećanja efikasnosti. Bez obzira na broj republičkih vodnih inspektora i njihov raspored po područnim odjeljenjima, neophodno je da se inspekcijske kontrole eksploatacije riječnog materijala kontinuirano planiraju i provode na svim vodotocima, u cilju pravovremenog i adekvatnog preventivnog i represivnog djelovanja. Prema utvrđenim potrebama, sarađivati sa drugim institucijama i inspekcijskim organima, provoditi zajedničke kontrole različitih vrsta inspekcija i obezbijediti eventualno dodatno potrebnu opremu za inspektore za efikasniji i efektivniji nadzor.

Pored sveobuhvatnih kontrola subjekata koji dislokaciju i vađenje materijala vrše na osnovu izdatih saglasnosti i drugih neophodnih dokumenata, potrebno je fokus usmjeriti i na subjekte koji vrše eksploataciju šljunka i pijeska iz vodotoka i vodnog zemljišta i preduzimaju druge aktivnosti bez pribavljenih potrebnih akata izdatih od strane nadležnih institucija, uz saradnju kako sa drugim inspekcijama, tako i sa drugim institucijama koje imaju nadležnosti u ovoj oblasti, uključujući i nadležne institucije u Republici Srbiji.

Preporuka za jedinice lokalne samouprave

5.8. Potrebno je da jedinice lokalne samouprave intenzivnije učestvuju u aktivnostima u vezi sa uređenjem vodotoka rijeke Drine i eksploatacijom riječnog materijala na svojoj teritoriji.

Radi efikasnijeg i efektivnijeg uređenja i zaštite vodotoka, vodnog zemljišta i ekosistema rijeke Drine, ostvarivanja ciljeva razvoja i dobrobiti građana na svom području, jedinice lokalne samouprave treba da aktivnije učestvuju i intenzivnije sarađuju sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Javnom ustanovom „Vode Srpske“, Republičkom upravom za inspekcijske poslove i drugim relevantnim subjektima. Učešće i saradnja se treba ostvarivati kako u okviru propisima utvrđenih nadležnosti, tako i putem konsultacija i inicijativa u izradi regulative i provođenju aktivnosti u vezi sa planiranjem, realizacijom i nadzorom nad uređenjem vodotoka i eksploatacijom riječnog materijala.

Vođa revizorskog tima

Mladenko Marković, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11);
2. Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17);
3. Zakon o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08);
4. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/18);
5. Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 18/20);
6. Zakon o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj broj 59/13, i 16/18);
7. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19);
8. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 71/12, 79/15 i 70/20);
9. Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 20/14);
10. Krivični zakonik Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 64/17, 104/18, 15/21 i 89/21);
11. Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine;
12. Plan upravljanja oblasnim riječnim slivom (distriktom) rijeke Save Republike Srpske (2018-2021);
13. Plan upravljanja rizikom od poplava za sliv rijeke Vrbas Republike Srpske, radna verzija, maj 2019;
14. Pravilnik o uslovima i načinu održavanja riječnih korita, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/20, 45/20 i 15/21);
15. Pravilnik o načinu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 34/03 i 22/06);
16. Pravilnik o uslovima i načinu vađenja materijala iz vodotoka („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/17 i 40/17);
17. Pravilnik o vodnom informacionom sistemu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 71/20);
18. Pravilnik o uslovima i načinu davanja u zakup vodnog zemljišta („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 105/17 i 83/18);
19. Pravilnik o projektima za koje se sprovodi procjena uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi sprovođenja i obimu procjene uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/12);
20. Pravilnik o postrojenjima koja mogu biti izgrađena i puštena u rad samo ukoliko imaju ekološku dozvolu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/12);
21. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Javnoj ustanovi „Vode Srpske“
22. Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanja i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 7/14);
23. Uredba o strogo zaštićenim i zaštićenim divljim vrstama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 65/20);
24. Odluka o stopama posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 53/11, 119/11 i 116/20);
25. Odluka o utvrđivanju voda prvog reda („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 12/18);
26. Elaborati za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine;
27. Rješenja o vodnoj saglasnosti i ugovori o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine;

28. Programi rada Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za 2017, 2018. i 2019. godinu;
29. Godišnji izvještaji o radu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za 2017, 2018. i 2019. godinu;
30. Programi rada JU „Vode Srpske“ za 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu;
31. Izvještaji o radu JU Vode Srpske za 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu;
32. Pregled priliva prihoda od posebnih vodnih naknada po vrstama prihoda za 2017, 2018, 2019 i 2020 . godinu;
33. Planovi kontrola republičke vodne inspekcije za 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu;
34. Izvještaji o radu vodne inspekcije za 2017, 2018, 2019. i 2020. godinu;
35. Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine;
36. Sporazum o saradnji u oblasti integralnog upravljanja vodama donjeg toka rijeke Drine između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, 20.09.2014. godine;
37. Direktiva 2007/60/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta o procjeni i upravljanju rizicima od poplava;
38. Direktiva 2000/60/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike;
39. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, RU 006-14 „Upravljanje eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka“, Banja Luka, oktobar 2015. godine;
40. GEF, Priprema dogovorenog strateškog akcijskog programa, Projekat sliva rijeke Drine za Zapadni Balkan, juli 2020;
41. Konsultantske usluge za podrška upravljanju vodnim resursima u slivu rijeke Drine, Krovni izvještaj za sliv rijeke Drine - finalni izvještaj, decembar 2017. godine;
42. Plan upravljanja životnom sredinom i procjena uticaja na društvo projekta sanacije ruševnih obala rijeke Drine u svrhu zaštite od degradacije priobalja lijeve obale rijeke Drine na području od naselja Balatun pa uzvodno do naselja Janja i Batar u dužini od cca 7,8 km, jul 2019. godine;
43. Okvir upravljanja okolišem i socijalnim pitanjima za Bosnu i Hercegovinu, NACRT, novembra 2019. godine;
44. Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republička direkcija za vode, Plan vađenja riječnog nanosa avgust 2019 – avgust 2021. godine, Atlas karata rijeka Drina.

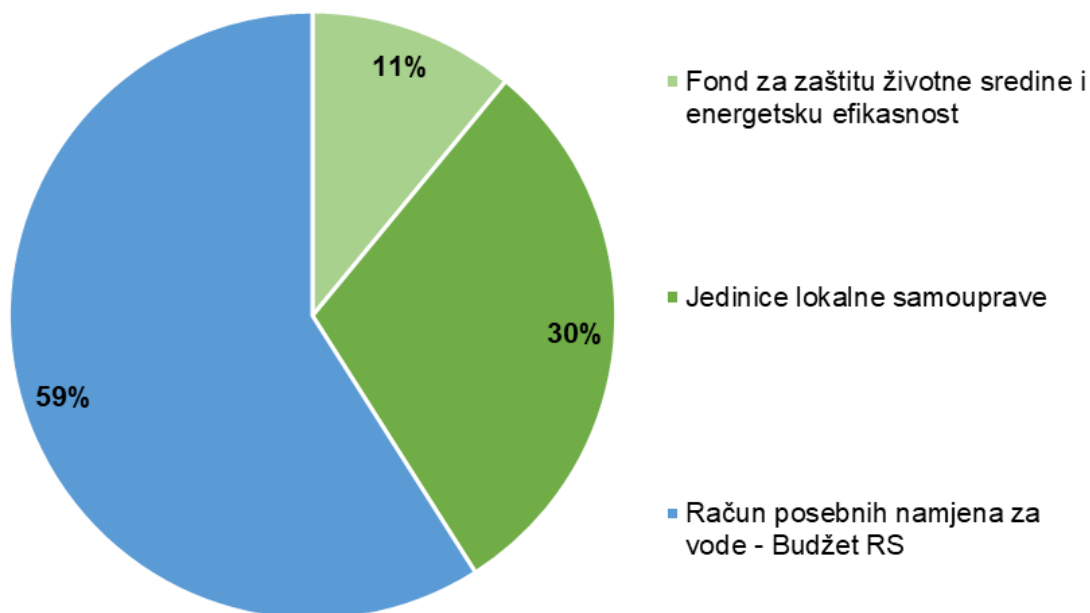
Prilog broj 2

Prihodi po osnovu posebnih vodnih naknada ostvareni u RS u periodu 2017 – 2020. godina

Iznosi u KM

Godina	Ukupni prihodi od posebnih vodnih naknada	Raspodjela prihoda od posebnih vodnih naknada		
		Račun posebnih namjena za vode - Budžet RS	JLS	Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost
2017.	17.858.461	10.444.965	5.357.538	2.055.958
2018.	20.635.648	12.278.589	6.190.694	2.166.365
2019.	20.954.757	12.430.458	6.286.427	2.237.872
2020.	18.536.584	10.869.467	5.560.975	2.106.142
Ukupno	77.985.450	46.023.478	23.395.635	8.566.337

Raspodjela prihoda od posebnih vodnih naknada ostvarenih u RS u periodu 2017 - 2020. godina



Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Prilog broj 3:

Segmenti opredjeljenja i smjernica za uspješno upravljanje u pogledu održavanja riječnih korita i korišćenja riječnog nanosa iz Strategije integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine

- ✓ Korišćenje riječnog nanosa se može dozvoliti samo na bazi tehničke dokumentacije, koja je razrađena na nivou glavnog projekta ili elaborata (ukoliko postoji Generalni projekat na dionici riječnog toka koji predstavlja zaokruženu projektnu i hidrauličku cjelinu). Projektna dokumentacija mora biti revidovana i potpuno usklađena sa aktuelnim projektima regulacije rijeka na odgovarajućim potezima, kao i sa projektima realizacije i održavanja plovnih puteva;
- ✓ Količine korišćenog materijala dozvoljene su samo u obimu koji je u skladu sa: (a) projektom upravljanja riječnim nanosom na razmatranom potezu vodotoka (ne smije se dozvoliti narušavanje morfološke ravnoteže riječnog korita, niti ugrožavanje vodenih i priobalnih ekosistema prekomjernim korišćenjem), (b) projektom realizacije regulacionih radova na korigovanju trasa korita, oblikovanju priobalnog zemljišta i stabilizaciji obala, (v) projektom realizacije i / ili održavanja plovnog puta;
- ✓ Korišćenje pijeska i šljunka podliježe istoj proceduri, što se tiče izvođenja radova, nadzora i kontrole, kao da se radi o radovima na regulaciji rijeka. To podrazumijeva preciznu evidenciju ne samo ukupne količine odnesenog materijala, već i ostvarivanja svih morfoloških odnosa i gabarita u koritu, prema zahtjevima projekta održavanja riječnog korita i korišćenja riječnog materijala;
- ✓ U cilju što efektivnijeg i operativnijeg rada i kvalitetnije kontrole korišćenog materijala, u narednom periodu bi trebalo organizovati korišćenje riječnog materijala tako da se dionice vodotoka ustupaju samo vodoprivrednim preduzećima (a ne kao do sada velikom broju preduzeća koja se bave raznim djelatnostima), koja će vršiti kontrolisano uređenje vodotoka u skladu sa projektnom dokumentacijom, vršiti uklanjanje (i prodaju) riječnog materijala pod kontrolom Agencija za vode, u skladu sa planovima regulacije i uređenja korita.;
- ✓ Podići kontrolu korišćenja riječnog materijala na veći nivo, odnosno uspostaviti što bolju saradnju sa republičkom i opštinskim vodnim inspekcijama, opremiti stručne službe agencija u tehničkom pogledu da mogu na lak i pouzdan način izvršiti kontrole iskopa riječnog materijala i provjere sa projektovanim rješenjima;
- ✓ Visina naknade koja se plaća za korišćenje riječnog materijala ne bi trebala da bude fiksna, već treba da zavisi od troškova korišćenja i željenih efekata koji se postižu na planu uređenja vodotoka i realizacije planirane vodne infrastrukture. To podrazumijeva da se veća naknada plaća za korišćenje u terenski pogodnim uslovima ("rad na suvom"), odnosno, da bude manja ukoliko se bagerovanjem u koritu rijeka, u vodi, realizuju zahtijevani gabariti riječnog korita po projektu regulacije rijeke i/ili održavaju elementi plovnog puta;
- ✓ U cilju efikasne kontrole korišćenja riječnog materijala (pijeska i šljunka), odnosno kvalitetnog i namjenskog korišćenja sredstava dobijenih po osnovu ovoga resursa, veoma je poželjno ovu poziciju izbaciti iz posebnih vodoprivrednih naknada i uvesti njegovu prodaju po tržišnim uslovima i sredstva usmjeriti za uređenje vodotoka i ruševnih obala.

Izvor: Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015 – 2024. godine

Prilog broj 4:

Aneksiranje ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine

Aneksiranje ugovora o načinu održavanja i čišćenju riječnog korita i vodnog zemljišta, dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka je uređeno Pravilnikom iz 2020 godine.³⁴ Uslovi pod kojima se može izvršiti aneksiranje ugovora su nedovoljno jasni, međusobno se preklapaju, nejasno je da li se uslovi moraju kumulativno ispuniti ili je dovoljno ispuniti samo jedan od navedenih, pojedini uslovi su utvrđeni tako da se ne zahtijeva objektivni i nezavisan dokaz za njegovo ispunjavanje.

U prethodna dva relevantna pravilnika ova tematika nije bila uređena. Aneksiranje ugovora je regulisano u samim ugovorima o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka na sljedeći način: "Izmjene i dopune ovog ugovora vrše se putem aneksa, u slučaju potrebe od bilo koje od ugovornih strana po proceduri i na način koji je predviđen za njegovo potpisivanje." Ugovori se zaključuju na osnovu javnog poziva ili neposrednog ugovaranja po utvrđenoj proceduri, prethodno moraju biti izrađeni elaborati itd. Postupak aneksiranja ugovora JU "Vode Srpske" nije detaljnije uređivala određenim internim dokumentima.

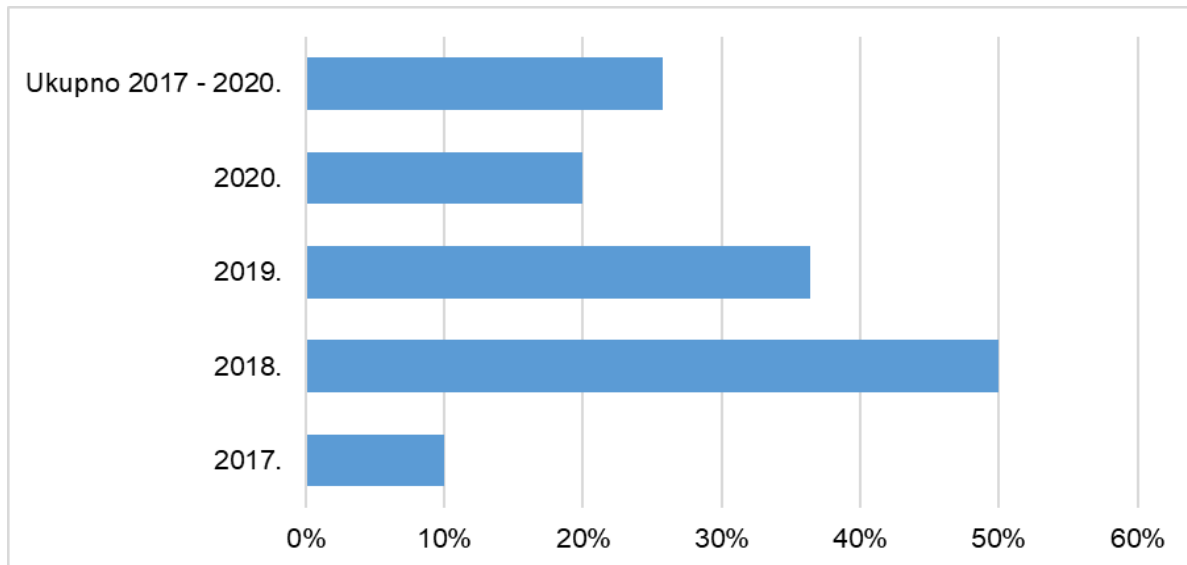
Od ukupno 35 ugovora zaključenih u periodu od 01.01.2017. do 31.12.2020. godine aneksirana je četvrtina (9 ugovora), zaključno sa 31.05.2021. godine. U 8 slučajeva prolongiran je rok za realizaciju ugovora a u jednom slučaju je izmijenjen instrument obezbjeđenja realizacije ugovora.

³⁴ Član 14.

(1) Ustanova, na osnovu preporuke lica zaduženog za praćenje realizacije Ugovora, može izvršiti aneksiranje ugovora ako:

- 1) elaborat nije realizovan u roku predviđenim ugovorom iz opravdanih razloga,
 - 2) kontrolni geodetski snimak trenutnog stanja realizacije ugovorenih količina na predmetnoj lokaciji koji je sačinila ovlašćena organizacija pokaže postojanje dodatnih količina riječnog materijala,
 - 3) u toku izvođenja radova dođe do značajne izmjene hidroloških uslova na lokalitetu koja za posljedicu može da ima povećanje količina riječnog materijala na predmetnom lokalitetu, što se utvrđuje dodatnim geodetskim snimkom ovlašćene organizacije,
 - 4) izvođač radova iz objektivnih razloga zatraži produženje roka za realizaciju Ugovora,
 - 5) izvođač radova podnese zahtjev za uklanjanje dodatnih količina materijala.
- (2) Geodetska snimanja iz stava 1. ovog člana od ovlašćene organizacije naručuje Ustanova, a troškove snosi izvođač radova prilikom potpisivanja aneksa ugovora.
- (3) Rok za izvođenje radova može se aneksom ugovora produžiti za najduže šest mjeseci.
- (4) Aneksiranje ugovora iz stava 1. ovog člana može se vršiti samo jednom.

Procenat aneksiranih ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine zaključenih u periodu od 01.01.2017. do 31.12.2020. godine, zaključno sa danom 31.05.2021. godine



Aneksiranje ugovora je vršeno na sličan način u cjelokupnom posmatranom periodu. Izvođač radova je podnosio zahtjev navodeći određene razloge za aneksiranje ugovora (kratak rok realizacije u osnovnom ugovoru, nepovoljni hidrološki uslovi, pandemija korona virusa). Lice koje prati realizaciju ugovora ispred JU "Vode Srpske" je razmatralo dostavljeni zahtjev, eventualno izlazilo na konkretan lokalitet, i u pisanoj formi potvrđivalo opravdanost zahtjeva (izvještavalo, obavještavalo JU "Vode Srpske"), uglavnom bez prilaganja objektivnih dokaza na kojima je zasnovano takvo mišljenje.

Reviziji nije prezentovano na koji način je utvrđen rok do koga se produžava realizacija ugovora. Nekada je to konkretan rok koji je zahtijevao izvođač radova, u nekim slučajevima je rok kraći od zahtijevanog, u nekima duži, a u pojedinim slučajevima izvođač radova nije ni navodio konkretan rok za produženje realizacije ugovora. Rok ugovoren aneksima nije se uvijek podudarao ni sa prijedlozima lica za praćenje realizacije ugovora, a nekada ga nisu konkretno ni predlagala.

U odlukama o izmjeni ugovora, kao i aneksima ugovora koji su zaključeni u 2020. godini i 2021. godini do 31.05.2021. godine, kada je u primjeni bio Pravilnik iz 2020. godine, ni u jednom slučaju nije vršeno pozivanje na odredbe tog pravilnika kojim se uređuje aneksiranje ugovora, nego na zahtjev izvođača, izvještaj ovlaštene osobe za praćenje realizacije ugovora, odredbu osnovnog ugovora kojom su regulisane njegove izmjene, Prijedlog MPŠV za ublažavanje posljedica pandemije KOVID 19, te Statuta JU "Vode Srpske". Određeni ugovori u ovom periodu su aneksirani po drugi put, tako da su aneksima rokovi realizacije ugovora produžavani za period duži od 6 mjeseci.

Izvor: GSRJS RS na osnovu dokumentacije iz JU „Vode Srpske“

Prilog broj 5:

OPŠTI USLOVI EKSPLOATACIJE NANOSA IZ VODOTOKA I PRIOBALJA VODOTOKA

1. Korisnik eksploatacije nanosa radove izvodi po Elaboratu urađenom po odredbama „Smjernica za izradu Elaborata o održavanju riječnih korita i vodnog zemljišta" donesenim od strane Javne ustanove „Vode Srpske“.
2. **Korisnik je dužan vršiti vađenje nanosa iz korita vodotoka i priobalja u okvirima elaboratom-projektom predviđene stacionaže, unutar projektovane širine dna, propisanih nagiba pokosa kinete i projektovane dubine iskopa.**
3. Prije početka rada Korisnik eksploatacionog polja dužan je označiti rubove (granice) eksploatacionog polja pogodnim znacima.
4. **Obzirom na raspoloživu mehanizaciju Korisnik će vađenje nanosa obavljati samo do visine onih vodostaja, koje su Elaboratom – projektom predviđene.**
5. **Korisnik eksploatacionog polja radove mora počinjati na nizvodnom sektoru i kretati se uzvodno. Iskop se vrši u lamelama po cijeloj širini ležišta nanosa i to od lijevog prema desnom rubu kinete. Iskop nanosa vršiti kontinuirano i bez preskakanja, tako da dno poslije iskopa ostane ravno.**
6. **Korisnik eksploatacije ne može vršiti deponovanje iskopanog nanosa na plićaku vodotoka-eksploatacionog polja ili na visokoj obali neposredno uz glavno korito. Ako se deponovanje obavlja u inundaciji vrijeme ostajanja nanosa mora biti ograničeno, deponija označena i u slučaju poplave uklonjena van poplavne linije.**
7. Korisnik eksploatacije ne smije graditi prilazni put kroz dio vodotoka ili kroz inundaciju takve konstrukcije, koja bi mogla smanjiti proticajni profil vodotoka. Ne smije graditi silazne rampe na nasipima odbrane od poplava bez posebne saglasnosti, već mora koristiti postojeće rampe. Korisnik ne može graditi bilo kakav objekat u koritu vodotoka, kojim bi se uticalo na režim voda (skretanje matice prema obali, oštećenja obala i sl.). Bilo kakva potreba za gradnjom tih objekata mora se izvesti u svemu prema vodoprivrednoj saglasnosti i uputama vodoprivredne inspekcije.
8. **Korisnik eksploatacije obavezan je voditi urednu dnevnu evidenciju vremena rada mašina-bagera, oznaku mjesta rada (profil po projektu), podatke o iskopanim količinama nanosa, radni vodostaj i dubinu iskopa od radne vode i druge podatke prema vodoprivrednoj saglasnosti karakteristične za rad, vrijeme i vodotok.**
9. **Korisnik će strogo voditi brigu o ekološkom aspektu na eksploatacionom polju i okolnom terenu prilikom kvarova i remonta mašina, prosipanja ulja i goriva kao i zamućivanja vodotoka.**
10. Ako uslijed eksploatacije nanosa (šljunka, pijeska) nastanu štete bilo kog karaktera, Korisnik je dužan o svom trošku otkloniti uzroke štete, a nastalu štetu nadoknaditi.
11. **Po završetku rada na iskopu nanosa kao i poslije svake velike vode Korisnik je obavezan da izvrši geodetsko snimanje poprečnih profila eksploatacionog polja i o tome sačini elaborat kao sastavni dio osnovnog Elaborata. Nadzor nad snimanjem vršiće predstavnici JU „Vode Srpske“ i nadležna vodoprivredna inspekcija.**
12. Korisnik eksploatacije obavezan je dostavljati JU „Vode Srpske“ mjesečne izvještaje o iskopanim količinama materijala ("PVN-2" obrazac), a na osnovu tih količina i plaćati posebnu vodoprivrednu naknadu po Odluci o visini vodoprivrednih naknada.

13. Nadzor nad realizacijom elaborata-projekta vađenja nanosa vršiće JU „Vode Srpske“, a upravni nadzor vršiće Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - Resor vodoprivrede.
 14. Korisnik eksploatacionog polja obavezan je da u roku od najviše osam dana obavijesti davaoca vodoprivredne saglasnosti, JU „Vode Srpske“ i nadležni Opštinski organ na čijem području radi, o prekidu rada, čime sa sebe skida sve obaveze, koje bi na tom polju mogle nastati poslije prekida rada.
 15. Vodoprivredna saglasnost po Zakonu o vodama izdaje se sa rokom važenja. Ukoliko radovi po tom roku nisu u potpunosti obavljani, a Korisnik je ispunio sve uslove za izdavanje nove saglasnosti, nova saglasnost se izdaje na osnovu zahtjeva i dopune Elaborata sa postojećim – stvarnim stanjem eksploatacionog polja. Ukoliko Korisnik radova vađenje nanosa obavi prije isteka roka po vodoprivrednoj saglasnosti i ugovoru ne smije nastaviti radove eksploatacije iznad količina datih u Elaboratu i vodoprivrednoj saglasnosti.
 16. Ukoliko se ustanovi da se iskop nanosa iz vodotoka vrši iznad odobrenog eksploatacionog polja i projektovane širine kinete ili na način koji je u suprotnosti sa predloženom tehničkom dokumentacijom za navedenu lokaciju, oduzeće se Korisniku pravo na dalji rad i prije isteka roka po vodoprivrednoj saglasnosti i ugovoru.
 17. Korisnik eksploatacionog polja dužan je organizovati čuvarsku službu, kojom bi se spriječilo bespravno vađenje nanosa i odvoženje sa deponije.
 18. Za rad na eksploataciji nanosa Korisnik eksploatacije mora ispunjavati uslove po Javnom konkursu za realizaciju elaborata i projekta o održavanju riječnih korita i vodnog zemljišta.
- Za čišćenje nanosa iz riječnih korita i priobalja vodotoka vodoprivrednu saglasnost izdaje JU „Vode Srpske“.

Izvor: JU „Vode Srpske“

Iz reviziji dostavljene dokumentacije je vidljivo da, u posmatranom periodu, nadležne institucije nisu kontrolisale primjenu većine navedenih odredaba od strane izvođača radova, niti da su institucije postupale kako je propisano pojedinim navedenim odredbama. Suštinski, od navedenih odredaba kontrolisana je samo dostava mjesečnih izvještaja o izvađenim količinama materijala. Lokacije su, na osnovu prethodno izrađenih elaborata, uglavnom dodjeljivane po javnom pozivu, a prije uvođenja izvođača u posao obavezno su bile obilježene.

Prilog broj 6:

Primjeri obaveza izvođača radova koje su na različit način formulisane u relevantnim aktima/dokumentima

R. br.	Relevantni akt/dokument	Opis načina na koji se vrši uređenje vodotoka / dislokacija materijala iz vodotoka	Evidencije koje vodi izvođač radova
1.	Rješenje o izdavanju vodne saglasnosti	Uređenje korita vršiti ravnomjerno po cijeloj navedenoj površini uzvodno i od sredine vodotoka prema obali	Da se na mjestu izvođenja radova vodi knjiga evidencije sa upisanim količinama materijala izvađenim u toku dana, mjeseca i godine, mehanizacije kojom se odvozi materijal i koja treba da posjeduje otpremnice sa upisanim registarskim brojem vozila, danom i satom otpreme, brojem radnika
2.	Ugovor o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine	Sa uređenjem korita, odnosno vađenjem materijala iz vodotoka, izvođač će krenuti od nizvodnog profila ka uzvodnom i od sredine korita ka obali i prema svim elementima iz tehničkih dokumenata i drugih validnih akata nastalih po osnovu ovog ugovora	Ažurno i dnevno vodi evidenciju izvađenog materijala iz vodotoka i izvještaj o izvađenim količinama materijala dostavlja najkasnije do 10. u mjesecu za protekli mjesec.
3.	Elaborat za održavanje korita rijeke Drine	Korisnik eksploatacionog polja radove mora počinjati na nizvodnom sektoru i kretati se uzvodno. Iskop se vrši po lamelama po cijeloj širini ležišta nanosa i to od lijevog prema desnom rubu kinete. Iskop nanosa vršiti kontinuirano i bez preskakanja, tako da dno iskopa ostane ravno.	Korisnik eksploatacije obavezan je voditi urednu dnevnu evidenciju vremena rada mašina-bagera, oznaku mjesta rada (profil po projektu), podatke o iskopenim količinama nanosa, radni vodostaj i dubinu iskopa od radne vode i druge podatke prema vodoprivrednoj saglasnosti karakteristične za rad, vrijeme i vodotok.
4.	Pravilnik iz 2020. godine	Nije decidno propisano	Izvođač radova dnevno vodi knjigu evidencije radova, koja sadrži podatke o nazivu izvođača, broju i datumu ugovora, datumu otvaranja dnevnika, vrsti radova, lokaciji radova prema elaboratu, količinama uklonjenog materijala na dan, vrsti materijala, stanju vodostaja na lokalitetu, vremenskim uslovima na lokalitetu, angažovanoj mehanizaciji, angažovanim radnicima, radnom vremenu, datumu i vremenu zaključivanja knjige evidencije i ostale primjedbe. Knjigu evidencije radova iz stava 1. ovog člana na kraju mjeseca potpisuje lice zaduženo za praćenje realizacije ugovora, koje je imenovala Ustanova. Nakon završetka radova izvođač radova dostavlja Ustanovi knjigu evidencije radova.

Prilog broj 7:

Obaveza lica iz JU „Vode Srpske“ koje prati realizaciju ugovora formulisane u relevantnim aktima/dokumentima

R. br.	Relevantni akt/dokument	Obaveze lica za praćenje realizacije ugovora
1.	Pravilnik iz 2020. godine	<p>Ugovor se zaključuje na period do 12 mjeseci i, ako je moguće, za kalendarsku godinu, a obavezno sadrži ... ime lica koje prati realizaciju ugovora i koje potpisuje potrebne akte i zapisnike u ime Ustanove.</p> <p>Knjigu evidencije radova iz stava 1. ovog člana na kraju mjeseca potpisuje lice zaduženo za praćenje realizacije ugovora, koje je imenovala Ustanova.</p> <p>Ustanova, na osnovu preporuke lica zaduženog za praćenje realizacije Ugovora, može izvršiti aneksiranje ugovora ako ...</p> <p>Ako se prilikom praćenja realizacije ugovora utvrdi da se izvođač radova ne pridržava uslova iz vodne saglasnosti ili ugovora, lice imenovano za praćenje realizacije ugovora pismenim putem upozorava izvođača radova o utvrđenim nepravilnostima i propustima, ostavljajući rok za njihovo otklanjanje.</p> <p>U slučaju da izvođač radova u ostavljenom roku ne postupi po pismenom upozorenju, imenovano lice za praćenje realizacije ugovora pismenim putem obavještava direktora Ustanove, koji može odmah i bez najave jednostrano raskinuti ugovor i rješenje o vodnoj saglasnosti staviti van snage.</p>
2.	Elaborat za održavanje korita rijeke Drine	<p>Nadzor nad realizacijom elaborata-projekta vađenja nanosa vršiče JU „Vode Srpske“, a upravni nadzor vršiče Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - Resor vodoprivrede.</p> <p>Ukoliko se ustanovi da se iskop nanosa iz vodotoka vrši iznad odobrenog eksploatacionog polja i projektovane širine kinete ili na način koji je u suprotnosti sa predloženom tehničkom dokumentacijom za navedenu lokaciju, oduzeće se korisniku pravo na dalji rad i prije isteka roka po vodoprivrednoj saglasnosti i ugovoru.</p>
3.	Ugovor o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka rijeke Drine	<p>JU „Vode Srpske“ Bijeljina vrši nadzor nad izvođenjem radova i realizacijom Elaborata za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, lokalitet ... preko ovlaštene osobe.</p> <p>Ovlaštena osoba vrši uvid u izvođačevu dokumentaciju za predmetni lokalitet i istu upoređuje sa sadržajem ugovora i Elaboratom za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine, lokalitet ..., vodnom saglasnošću, kao i sa drugim validnim dokumentima i aktima, te sačinjava zapisnik o svom radu, a može sačiniti i druga pismena, kojima konstatuje određene činjenice u pogledu stanja na terenu, na osnovu kojih može naložiti Izvođaču realizaciju određenih aktivnosti.</p> <p>Ako se prilikom nadzora nad izvođenjem radova izvršenim kod izvođača radova utvrdi da se isti nije pridržavao obaveza i uslova iz ovog ugovora, kao i vodne saglasnosti, ovlaštena osoba za praćenje realizacije ovog ugovora pismenim putem upozorava izvođača radova o utvrđenim nepravilnostima i propustima i ostavlja rok za njihovo otklanjanje.</p> <p>U slučaju da izvođač radova ne postupi po pismenom upozorenju ovlaštene osobe za praćenje realizacije ugovora, ugovor o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka se raskida, a rješenje o vodnoj saglasnosti se stavlja van snage.</p> <p>Za praćenje realizacije ovog ugovora, direktor Javne ustanove „Vode Srpske“ Bijeljina, imenuje ...</p>
4.	Rješenje o izdavanju vodne saglasnosti	<p>Da se tokom održavanja riječnog korita, vrši kontrola realizacije odredbi Ugovora o održavanju riječnog korita i vodnog zemljišta od strane ovlaštene osobe od strane Javne ustanove „Vode Srpske“ Bijeljina na užem i širem potezu vodotoka i ako dođe do nepredviđenih deformacija u vodotoku radove odmah obustaviti.</p> <p>Da se poslije završenih radova i isteka roka važenja vodne saglasnosti izvrši uvid u stanje lokacije i sačini zapisnik od strane imenovanog predstavnika Javne ustanove „Vode Srpske“ Bijeljina.</p> <p>Ako se nadzorom ili kontrolom utvrdi da se izvođač radova nije pridržavao uslova iz vodne saglasnosti ili Ugovora o dislokaciji i vađenju materijala iz vodotoka, nadležni organi će pismenim putem upozoriti izvođača radova o utvrđenim nepravilnostima i propustima i ostaviti rok za njihovo otklanjanje. Ukoliko izvođač radova ne postupi po pismenom upozorenju, zaključeni ugovor se raskida a rješenje o vodnoj saglasnosti se stavlja van snage.</p>

Prilog broj 8:

Fotografije koje je revizorski tim sačinio u periodu od januara do avgusta 2021. godine prilikom obilaska i posmatranja vodotoka rijeke Drine

Eksploatacija materijala sa zemljišta u blizini rijeke Drine bez izdatih potrebnih saglasnosti i drugih akata nadležnih institucija RS



Lokacije na kojima su nadležne institucije izdale vodne saglasnosti i druga potrebna akta za dislokaciju i vađenje materijala iz vodotoka rijeke Drine



Eksploatacija riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine bez izdatih vodnih saglasnosti i drugih potrebnih akata nadležnih institucija RS



Ekološki aspekti nedozvoljenih aktivnosti na vodotoku rijeke Drine



Eksploatacija riječnog materijala iz vodotoka rijeke Drine na lokacijama koje (najvjerovatnije) pripadaju katastarskim opštinama iz Republike Srbije

