



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

Република Српска
78000 Бања Лука
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks: +387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



**Izveštaj o naknadnom pregledu provođenja preporuka
iz Izveštaja revizije učinka
"Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume"**

Broj: RU 002-18-NP

Banja Luka, avgust 2024. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA.....	2
1. UVOD.....	3
2. PROVOĐENJE PREPORUKA.....	5
2.1. Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.....	6
2.2. Preporuka za JPŠ „Šume Republike Srpske“.....	10
3. ZAKLJUČAK.....	11
PRILOZI	12

**Naknadni pregled provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka
"Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume"**

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

Naknadni pregled podrazumijeva ispitivanje mjera i aktivnosti na provođenju preporuka koje su po Izvještaju revizije učinka preduzete od strane Vlade Republike Srpske, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“ i utvrđivanje statusa provedenosti preporuka u skladu sa Metodologijom revizije učinka.

Naknadni pregled pokazuje da je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede započelo aktivnosti na kreiranju starteško-razvojnog okvira. Usljed kašnjenja u odnosu na definisane rokove za izradu strateških dokumenata, još uvijek nisu preduzete značajnije aktivnosti na provođenju ostalih preporuka. Javno preduzeće šumarstva "Šume Republike Srpske" je provelo aktivnosti i uspostavilo interne procedure i odgovornosti u planiranju i realizaciji sredstava posebnih namjena za šume. Dosadašnjim aktivnostima nisu postignuti značajniji rezultati u pogledu efikasnijeg korišćenja sredstava posebnih namjena za šume. Na osnovu informacija o aktivnostima i pokazatelja o ostvarenim rezultatima, revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da je od pet datih preporuka jedna djelimično provedena, tri preporuke nisu provedene, a za jednu je provođenje u toku.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, je dostavila Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim ovim naknadnim pregledom. Primjedbe na Nacrt izvještaja je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koje nisu prihvaćene.

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

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ovaj naknadni pregled. Naknadni pregled proveo je revizorski tim u sastavu Bojan Dragišić, vođa revizorskog tima, Vladimir Kremenović i Zoran Pajčin, članovi revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske
JPŠ „Šume RS“	Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“
Zakon	Zakon o šumama
Pravilnik	Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume
Strategija 2011-2021	Strategiji razvoja šumarstva Republike srpske 2011-2021 godine
Strategija 2022-2032	Strategiji razvoja šumarstva Republike srpske 2022-2032 godine
SPN	Sredstva posebnih namjena za šume
KM	Konvertibilna marka

1. UVOD

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (u daljnjem tekstu: GSRJS RS) je provela reviziju učinka i u julu 2019. godine objavila Izvještaj revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“.

Osnovni cilj revizije je bio davanje odgovora na pitanje da li se sredstvima posebnih namjena za šume upravlja efikasno, odnosno da se utvrdi, da li se ta sredstva planiraju, raspodjeljuju i troše u skladu sa sveobuhvatnim, usaglašenim i jasnim strateškim i regulatornim opredjeljenjima i prioritetima, da li se trošenje tih sredstava kontinuirano prati, analizira i na osnovu toga izvještavaju nadležne institucije, te da li se predlažu i provode mjere za poboljšanja. Revizija je u Izvještaju revizije učinka zaključila da nije ostvaren potreban i mogući nivo efikasnosti u upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume.

Osnovni nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima su pokazali da je regulativa relevantna za upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume nejasna i nekonzistentna u pogledu obuhvata i namjena sredstava posebnih namjena za šume, uloga i odgovornosti institucija i odnosa proste i proširene reprodukcije. Revizija je pokazala da se dugoročni planovi u šumarstvu izrađuju u uslovima neodgovarajućih ili nepostojećih strateških i programskih dokumenta, nejasnoća regulative, neizvjesnosti u pogledu obima sredstava posebnih namjena za šume koji će se utrošiti u oblasti šumarstva i korisnika sredstava, što se odražava na njihov sadržaj i primjenu u praksi. Takođe, utvrđeno je da su iznosi sredstava posebnih namjena za šume koji se planiraju u različitim godišnjim planskim dokumentima neusaglašeni, a da sam postupak planiranja u različitim institucijama nije koordinisan na adekvatan način i da se raspodjela sredstava posebnih namjena za šume u oblasti šumarstva vrši na neadekvatan način u uslovima nejasnih prioriteta i kriterijuma. Utvrđeno je da nije obezbijeđen kontinuitet i pravovremenost dodjele sredstava korisnicima, prije svega Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“ (u daljnjem tekstu: JPŠ „Šume RS“), te da je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske (u daljnjem tekstu: MPŠV) naglasak stavilo na kontrolnu funkciju, ali nije na sveobuhvatan i organizovan način pratilo utrošak sredstava posebnih namjena za šume, analiziralo i ocjenjivalo ostvarene rezultate, a izostale su i mjere za unapređenje upravljanja sredstvima posebnih namjena za šume.

Ovim naknadnim pregledom provođenja preporuka datih u Izvještaju revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ obuhvaćeno je pet datih preporuka, kako je prikazano u Tabeli 1.

Tabela 1. Preporuke iz Izvještaja revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“

Red.br.	Institucije	Broj preporuka
1	Vlada Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	4
2	JPŠ „Šume Republike Srpske“	1
UKUPNO		5

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

Ispitivanja preduzimanih mjera i aktivnosti na provođenju preporuka revizije su vršena u MPŠV i JPŠ „Šume RS“.

Naknadnim pregledom je obuhvaćen period od objavljivanja Izvještaja revizije učinka 2019. godine do kraja 2023. godine.

U vršenju naknadnog pregleda kao izvori podataka i informacija korišćeni su:

- regulatorni okvir karakterističan za posmatrani period;
- strateški dokumenti u oblasti šumarstva;
- programi rada, izvještaji i informacije MPŠV i JPŠ „Šume RS“;
- podaci i informacije iz upitnika koje su dostavile institucije obuhvaćene naknadnim pregledom;
- podaci i informacije dobijeni putem intervjua sa licima u institucijama obuhvaćenim naknadnim pregledom;
- interne i druge analize, izvještaji i informacije o upravljanju sredstvima posebnih namjena za šume koje se odnose na posmatrani period.

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

2. PROVOĐENJE PREPORUKA

U svrhu izvještavanja o načinu provođenja preporuka revizije učinka u posmatranom periodu naknadnog pregleda i potrebne ocjene nivoa provedenosti preporuka, mogući statusi preporuka su klasifikovani u pet kategorija:

PREPORUKA JE POTPUNO PROVEDENA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije su provele ili u kontinuitetu provode preporuku; - potpuno provođenje preporuke je dokumentovano.
PREPORUKA JE DJELIMIČNO PROVEDENA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije su preduzele aktivnosti na provođenju preporuke; - institucije provode aktivnosti, ali preporuka nije u potpunosti provedena; - djelimično provođenje preporuke je dokumentovano.
PROVOĐENJE PREPORUKE U TOKU	<ul style="list-style-type: none"> - institucije preduzimaju aktivnosti na provođenju preporuke; - aktivnosti institucija se ne provode kontinuirano i planiranom dinamikom; - preporuka nije provedena ni u potpunosti, ni djelimično; - aktivnosti u toku dokumentovane.
PREPORUKA NIJE PROVEDENA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije nisu preduzele aktivnosti na provođenju preporuke; - preporuka nije provedena ni djelimično, ni u potpunosti; - nije dokumentovano da su se preduzimale mjere na provođenju preporuke.
PREPORUKA NIJE AKTUELNA	<ul style="list-style-type: none"> - institucije nisu preduzimale aktivnosti na provođenju preporuke, u međuvremenu su nastupile okolnosti koje su preporuku učinile neaktuelnom (promjena regulative, nadležnosti, odgovornosti i dr.).

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

Nakon objave Izvještaja revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ Akcione planove za provođenje preporuka revizije učinka dostavilo MPŠV i JPŠ „Šume RS“.

Nalazi naknadnog pregleda provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ u ovom poglavlju se prezentuju u skladu sa strukturom datih preporuka.

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

Preporuka

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

Status preporuke: Provođenje u toku

Obrazloženje statusa: Strategiji razvoja šumarstva Republike Srpske 2011-2021 godine (u daljnjem tekstu: Strategija 2011-2021) je istekao period važenja zbog čega je MPŠV 2021. godine pristupilo izradi nove Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske 2022-2032 godine (u daljnjem tekstu: Strategija 2022-2032), ali bez da je vršena analiza i ocjena realizacije prethodno važeće Strategije 2011 – 2021, kao ni analiza trošenja sredstava posebnih namjena za šume (u daljnjem tekstu: SPN) i ocjenjivanje ostvarenih rezultata, odnosno timu za reviziju nije prezentovana dokumentacija da su ove aktivnosti vršene. MPŠV je u 2021. godini putem Plana utroška sredstava za šume planiralo sredstva u iznosu od 200.000 KM za izradu Strategije 2022-2032. i Rješenjem ministra u martu 2021. godine formiralo Radnu grupu za njenu izradu. Međutim, putem Javnog konkursa za dodjelu SPN Komisija za izbor naučno-istraživačkih projekata je konstatovala da Šumarski fakultet Univerziteta u Banjoj Luci ispunjava uslove te je MPŠV podržalo projekat „Izrada smjernica za Strategiju razvoja šumarstva Republike Srpske 2022-2032 godine”, što je dovelo do toga da se ne pristupi izradi Strategije 2022-2032 do završetka izrade smjernica. Po završetku izrade Smjernica za izradu Strategije 2022-2032, koje sadrže analizu i ocjenu prethodno važećeg strateškog dokumenta, Rješenjem ministra u maju 2023. godine, formirana je nova Radna grupa sa zadatkom izrade Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske 2022-2032, čijim djelovanjem je sačinjena Radna verzija Strategije 2022-2032 sa pripadajućom radnom verzijom Akcionog plana za njenu realizaciju iz 2024. godine. Međutim, predstavnici MPŠV nisu dokumentovali da li je Radna verzija Strategije upućena u daljnu proceduru, tj. na usvajanje od strane Vlade RS.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama (u daljnjem tekstu Zakon) donesen je 2020. godine¹, kao i izmjene i dopune Pravilnika o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume² (u daljnjem tekstu Pravilnik), s tim da predstavnici MPŠV nisu dokumentovali da su prije izmjena regulatornog okvira vršene analize primjene postojećih propisa. U prethodno pomenutim promjenama regulative nisu značajnije mijenjane odredbe koje se odnose na SPN osim što je omogućeno sufinansiranje nabavke osnovnih sredstava za održivo gazdovanje šumama iz SPN.

U pogledu raspodjele SPN, kao jednog od najbitnijih preduslova za realizaciju strateških i planskih opredjeljenja, revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da nije obezbijeđena potpuna primjena propisa niti su vršene analize i ocjenjivanje ostvarenih rezultata trošenja SPN. U skladu sa tim, nisu ni predlagane i preduzimane konkretne mjere i aktivnosti kojima bi se unaprijedilo upravljanje SPN. SPN nisu u potpunosti dodijeljivana korisnicima, odnosno nisu korišćena za održivi razvoj šumarstva u skladu sa namjenama iz člana 95. Zakona.³

¹ Zakon o šumama (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 75/08, 60/13 i 70/20)

² Pravilnik o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 45/14, 69/19, 82/21, 15/22 i 105/23)

³ Прилог број 2. - Расподјела СПН по годинама

Preporuka

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

Status preporuke: Nije provedena

Obrazloženje statusa: Iako je izrada Šumarskog programa zakonska obaveza, MPŠV nakon objavljivanja Izvještaja revizije učinka nije pristupilo izradi ovog dokumenta. U posmatranom periodu izrada i usvajanje Šumarskog programa nije bila planirana planom rada MPŠV. Takođe, izrada Šumarskog programa nije bila predviđena ni Akcionim planom za sprovođenje preporuka revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ MPŠV.

MPŠV je u posmatranom periodu pripremio nekoliko programskih dokumenata, kao što je Master plan šumskih puteva u Republici Srpskoj, Master plan pošumljavanja goleti i Program gazdovanja područjem krša čija izrada je u toku. U nedostatku važeće Strategije razvoja šumarstva RS i Akcionog plana za njegovu realizaciju, godišnji planovi utroška sredstava posebnih namjena za šume usaglašavani su sa dokumentom Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPŠ Šume RS iz 2015. godine, a koji se ne može smatrati dovoljnom programskom osnovom za planiranje SPN.

Akcionim planom za sprovođenje preporuka MPŠV se obavezalo na izradu programskih smjernica i jasnog akcionog plana do 01.06.2021. godine. Predviđeno je da se ovim dokumentom definiše planiranje SPN, kako bi se kroz godišnji plan utroška sredstava mogli realizovati zadati ciljevi. Strategija 2022-2032 je izrađena ali još uvijek nije upućena u proceduru usvajanja i posljedično nije usvojen ni Akcioni plan za sprovođenje strategije.

Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja šumarstva, prema dokumentima prezentovanim reviziji, još uvijek je u fazi izrade. Prema riječima sagovornika iz MPŠV ostalo je da se definišu još neki detalji, od kojih je najvažnije da se sa Vladom RS usaglasi da li će se provođenje mjera planirati u skladu sa ukupno prikupljenim sredstvima za posebne namjene za šume ili će kao i do sada iznos sredstava posebnih namjena za šume biti određen u iznosu koji odlukama odredi Vlada RS. MPŠV je mišljenja da dosadašnja praksa doznačavanja samo dijela prikupljenih sredstava posebnih namjena za šume onemogućava provođenje definisanih politika i planova i finansiranje aktivnosti u oblasti šumarstva kojima bi se omogućio razvoj u ovoj oblasti.

U Izvještaju revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ konstatovano je da ciljevi definisani Strategijom razvoja šumarstva RS 2011-2021. godine uglavnom nemaju SMART karakter. Pregledom radnih dokumenata Strategije 2022-2032 i Akcionog plana za realizaciju Strategije razvoja šumarstva RS 2022-2032. godine, revizija se uvjerila da ista konstatacija važi i sada. Definisane aktivnosti i ciljevi nisu vremenski jasno određeni, nedostaju jasni i mjerljivi indikatori za ocjenu nivoa postignuća i realizacija nije povezana sa izvorima sredstava.

Preporuka

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

Status preporuke: Nije provedena

Образложење статуса: Акционим планом за спровођење препорука ревизије учинка МПШВ је планирало израду измјене и допуне Правилника у оквиру који ће се прецизирати приоритети, начини и критеријуми расподеле СПН. Правилник је мијенјан и допуњаван у 2019, 2021, 2022. и 2023. години, али су те измјене мало или никако утицале на унапређење ефикасности коришћења СПН. Једине измјене и допуне Правилника, које се donekle тичу препоруке ревизије учинка, су да се из СПН може вршити суфинансирање набавке основних средстава која су потребна за одрживо газдовање шумамa и повећавање износа који се може користити из СПН. Правилник није мијенјан у смислу прецизирања приоритета за финансирање из СПН и критеријума за додјелу који би били засновани на стратегијским одређенијима и дефинисаним циљевима.

СПН су у периоду након извјештаја ревизије учинка коришћена углавном као и у периоду који је обухваћен ревизијом, на начин да се само дио прикупљених СПН одлукaма Владе РС додјелјивао МПШВ. Та средства су коришћена углавном за финансирање приоритетних активности по одлукaма Владе РС, затим за финансирање рада Центра за газдовањем кршом, те за унапријед дефинисане намјене као што су непланиране мјере заштите шума и ловство. Манији дио СПН коришћен је за пројекте које је МПШВ финансирао путем конкурса.

Што се тиче самих конкурса МПШВ за додјелу СПН, са изузетком 2022. године, конкурси су расписивани једном годишње и то углавном крајем године за текућу годину⁴. Оваква динамика није погодила спровођењу најзначајније активности која се финансира из СПН а то су послови проширене репродукције у шумарству. Овакв приступ резултирао је кашњенијима у динамици спровођења пројектних активности које су условљене сезонским карактером. Конкурсима је била дата могућност потенцијалним корисницима да конкуришу са пројектима за спровођење било које активности предвиђене Законом и Правилником, без унапријед дефинисаних и детаљније разрађених критеријума за расподелу по појединим врстама активности или стављањем у приоритет неких активности у односу на друге у складу са стратегијским циљевима.

Осим за проширену репродукцију шума, додјелјена средства путем пројеката у значајним износима су одобравана за активности попут научноистраживачког рада, издавачке дјелатности, уређења и крчења приватних парцела и то не увијек у сврху пошумљавања и набавке меџанизације за шумарске радове. У оквиру пројеката које је МПШВ одобравало и финансирао из СПН, није могуће јасно идентификовати приоритете који би се могли довести у везу са стратегијским одређенијима, као ни њихов допринос остварењу стратегијских циљева.

Preporuka

Preporučuje se Vladi Republike Srpske i Ministarstvu poljoprivrede, шумарства и водoprivrede да успоставе организован и свеобухватан начин контроле, праћења, евалуације и извјештавања о утрошку средстава посебних намјена за шуме, а у циљу доношења адекватних и правовремених управљачких одлука.

Статус препоруке: Није проведена

Образложење статуса: Акционим планом за спровођење препорука ревизије учинка МПШВ је планирало да изради измјене и допуне Правилника у оквиру којег ће прецизирати начин извјештавања о трошењу СПН, израда интегралног информационог система ЈПШ Шуме РС у оквиру којег би било омогућено праћење реализације радова и финансијско праћење трошења средстава и израда нове систематизације радних мјеста у МПШВ са циљем јачања контролне функције.

Правилник је мијенјан и допуњаван у 2019, 2021, 2022. и 2023. години, али је поступак извјештавања о трошењу СПН остао непromијенјен у односу на период обухваћен ревизијом учинка. Праћење реализације одобрених пројеката се врши на начин да корисници средстава

⁴ Prilog broj 3. - Javni konkursi МПШВ за СПН

dostavljaju MPŠV izvještaje o realizaciji projekata sa pratećom dokumentacijom kojom pravdaju trošenje sredstava. Nakon pregleda dokumentacije MPŠV u slučaju da sredstva nisu opravdana zahtijeva dopunu dokumentacije, ili povrat sredstava koja korisnik nije opravdao. U slučajevima da projektne aktivnosti nisu u potpunosti realizovane rade se aneksi ugovora kojima se korisnicima produžavaju rokovi za realizaciju. Za dio odobrenih projekata MPŠV vrši i terenske kontrole kojima se potvrđuje da su ugovorene aktivnosti izvršene.

Ovakav način provođenja kontrola ne obezbjeđuje efikasan i pravovremen nadzor nad korišćenjem SPN iz nekoliko razloga. Prije svega, kontrole se provode nakon realizacije projektom predviđenih aktivnosti, te stoga MPŠV nema mogućnost da reaguje na nepravilnosti na vrijeme. U slučaju da se utvrdi da ugovorene obaveze nisu izvršene MPŠV može da naloži povrat sredstava koja korisnik nije u mogućnosti da opravda i u tom slučaju za vraćena sredstva se ne raspisuje novi konkurs i ona ostaju nepotrošena. Zbog nedostatka ljudskih resursa angažovanih na poslovima kontrole, one se provode uglavnom formalno i kontroliše se samo postojanje dokumentacije koja potvrđuje da su predviđene aktivnosti provedene, bez analiza i evaluacije doprinosa projekata ostvarivanju strateških ciljeva u šumarstvu ili kreiranja informacija koje bi se mogle iskoristiti za unapređenje efikasnosti korišćenja SPN. Analizom dokumentacije na slučajnom uzorku provedenih projekata revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da na osnovu dostavljene dokumentacije korisnika često nije moguće jasno utvrditi da li su aktivnosti provedene u predviđenom obimu, na predviđenim lokacijama i na način koji je odobren prilikom ugovaranja. Zbog već pomenutog nedostatka ljudskih resursa terenske kontrole se ne provode kod svih korisnika. MPŠV je tokom 2023. godine donijelo novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojim nije promijenjen broj izvršilaca kao ni opis poslova u odjeljenju koje je zaduženo za kontrolu korisnika šuma.

Integralni informacioni sistem je uspostavljen u JPŠ „Šume RS“ kako je i predviđeno, međutim MPŠV nema pristup istom i još uvijek ne može da koristi isti u svrhu kontrola realizacije projektnih aktivnosti finansiranih iz SPN. Nakon uspostavljanja Integralnog informacionog sistema JPŠ „Šume RS“ su zaključile aneks ugovora sa dobavljačem za nabavku dodatnih licenci kojima bi se omogućio pristup MPŠV. Navedeni aneks ugovora nije realizovan i licence nisu isporučene kako je ugovoreno, te je MPŠV obaviješteno da do okončanja ovog ili ponovljenog postupka nabavke licenci neće biti u mogućnosti da direktno pristupa informacionom sistemu JPŠ „Šume RS“.

Osim pojedinačnih kontrola provedenih projekata, MPŠV nije vršilo sveobuhvatne analize trošenja SPN za šume i ocjenu ostvarenih rezultata. Samim tim, reviziji nije dokumentovano da su donošene i preduzimate konkretne mjere za unapređenje korišćenja SPN za šume.

2.2. Preporuka za JPŠ „Šume Republike Srpske“

Preporuka

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

Status preporuke: Djelimično provedena

Obrazloženje statusa: U periodu nakon objavljivanja Izvještaja revizije učinka JPŠ „Šume RS“ je donijelo interni akt „Interne procedure i odgovornosti u planiranju i realizaciji sredstava posebnih namjena za šume“ kojim se definišu procedure i odgovornosti u planiranju i realizaciji SPN, kao i prioriteti za ulaganje i obaveza izrađivanja izvođačkih projekata sačinjenih od strane stručnih lica po istoj metodologiji. Takođe, internim aktom su definisani rokovi, odgovorna lica, kontrola planova i izvođačkih projekata koje dostavljaju organizacione jedinice preduzeća koje Direkcija JPŠ „Šume RS“ sublimira i uz popratni akt dostavlja na javni konkurs na kojem komisija sačinjena od strane MPŠV odlučuje o pristiglim prijavama. Internim aktom je propisana kontrola realizacije izvođačkih projekata od strane JPŠ „Šume RS“ i data smjernica za kreiranje Izvještaja o realizaciji projekta kojeg organizacione jedinice dostavljaju MPŠV. Revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da se akt o internim procedurama primjenjuje u procesu planiranja i realizacije SPN.

Prema navodima odgovornih lica u JPŠ „Šume RS“ poteškoća u procesu planiranja i dalje postoji iz razloga što u saradnji sa MPŠV nisu određeni srednjoročni niti dugoročni prioriteti koji će se finansirati iz SPN. Takođe, unaprijed nije poznat okviran iznos sredstava koja će putem javnog konkursa biti na raspolaganju, kao i zbog toga što se javni konkursi za navedena sredstva raspisuju krajem godine za tekuću godinu što značajno utiče na mogućnost realizacije projekata za koje se odobre sredstva.

U posmatranom periodu kada je riječ o proaktivnoj i konstruktivnoj saradnji sa MPŠV odgovorna lica JPŠ „Šume RS“ su navela da postoji svakodnevna komunikacija koju iniciraju obje strane, kao i brojni sastanci na razne teme, ali reviziji ovi navodi nisu dokumentovani (dopisi, zapisnici, službene zabilješke i sl.).

3. ZAKLJUČAK

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela naknadni pregled provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“. Nalazi provedenog naknadnog pregleda pokazuju da je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede započelo aktivnosti na kreiranju strateško-razvojnog okvira. Usljed kašnjenja u odnosu na definisane rokove za izradu strateških dokumenata još uvijek nisu preduzete značajnije aktivnosti na provođenju ostalih preporuka. Javno preduzeće šumarstva “Šume Republike Srpske” je provelo aktivnosti i uspostavilo interne procedure i odgovornosti u planiranju i realizaciji sredstava posebnih namjena za šume. Dosadašnjim aktivnostima nisu postignuti značajniji rezultati u pogledu efikasnijeg korišćenja sredstava posebnih namjena za šume.

Na osnovu informacija o aktivnostima i pokazatelja o ostvarenim rezultatima, revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da je od pet datih preporuka jedna djelimično provedena, tri preporuke nisu provedene, a za jednu je provođenje u toku.

U cilju efikasnog okončanja preostalog dijela aktivnosti na provođenju preporuka, revizija preporučuje da se nakon usvajanja Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske 2022-2032 godine intenziviraju aktivnosti na usklađivanju regulatornog okvira u dijelu koji se tiče korišćenja sredstava posebnih namjena za šume, u skladu sa iskazanim strateškim opredjeljenjima, rezultatima provedenih analiza i usaglašavanja sa svim zainteresovanim stranama.

Revizorski tim

Bojan Dragišić, vođa revizorskog tima, s.r.

Vladimir Kremenović, član tima, s.r.

Zoran Pajčin, član tima, s.r.

PRILOZI

Prilog broj 1 – Lista referenci

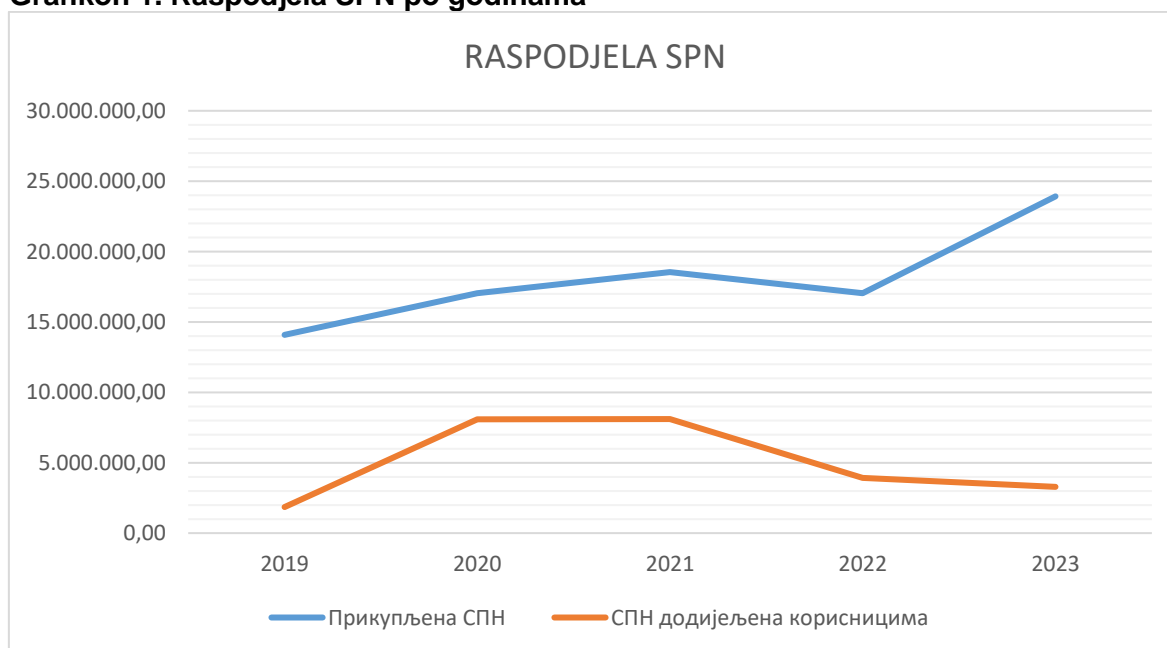
1. Zakon o šumama (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20)
2. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 118/08)
3. Pravilnik o načinu prikupljanja, kriterijumima za raspodjelu sredstava i postupku korišćenja sredstava posebnih namjena za šume (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 45/14, 69/19, 82/21, 15/22 i 105/23)
4. Pravilnik o izradi dugoročnog programa gazdovanje područjem krša (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 60/09)
5. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 63/21)
6. Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 94/21)
7. Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 08/22)
8. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
9. Strategija razvoja šumarstva Republike Srpske 2011-2021. godina (Odluka o usvajanju objavljena u Službenom glasniku Republike Srpske, broj 23/12)
10. Smjernice za izradu Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske 2023-2032
11. Radna verzija Strategije razvoja šumarstva Republike Srpske 2022-2032. godina
12. Mjere za redefinisane organizaciono-ekonomske i kadrovske pozicije JPS „Šume Republike Srpske“, jun 2015. godine
13. Program gazdovanja područjem krša (za period 2014 - 2023. godina)
14. Izmjene i dopune Program gazdovanja područjem krša (za period 2014 - 2023. godina)
15. Odluke Vlade Republike Srpske o davanju saglasnosti na planove utroška sredstava za šume za 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godinu, sa pratećom dokumentacijom
16. Planovi utroška sredstava posebnih namjena za šume JPS „Šume RS“ za 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023. godinu
17. Informacije i izvještaji institucija u vezi sa korišćenjem sredstava posebnih namjena za šume
18. Plan pošumljavanja goleti gazdovanja šumskim kulturama Republike Srpske, Šumarski fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2021
19. Strateški plan šumskih puteva u Republici Srpskoj, „Šuma plan“ d.o.o. Banja Luka i JPS „Šume RS“ – Istraživačko razvojni i projektni centar Banja Luka, Banja Luka 2019. godine

Прилог број 2 – Расподјела СПН по годинама

Табела 1. Расподјела СПН

Godina	Prikupljena SPN	SPN dodijeljena korisnicima
2019	14.083.900,00	1.852.841,00
2020	17.030.749,00	8.092.516,00
2021	18.548.576,00	8.101.989,92
2022	17.030.749,00	3.916.388,44
2023	23.918.584,23	3.287.041,73
Ukupno	90.612.558,23	25.250.777,09

Графикон 1. Расподјела СПН по годинама



Izvor: Upitnik MPŠV

Prilog broj 3 – Javni konkursi MPŠV za SPN

Tabela 3. Raspisivanje i rezultati javnog konkursa za dodjelu SPN

Godina	Datum raspisivanja javnog konkursa	Objavljeni rezultati javnog konkursa (veb stranica MPŠV)
2019.	28.11.2019. Službeni glasnik Republike Srpske broj 100/19	30.01.2020.
2020.	10.9.2020. Službeni glasnik Republike Srpske broj 89/20	01.12.2020.
2021.	7.10.2021. Službeni glasnik Republike Srpske broj 89/21	24.11.2021.
2022.	24.3.2022. Službeni glasnik Republike Srpske broj 25/22	27.04.2022.
	27.7.2022. Službeni glasnik Republike Srpske broj 71/22	29.09.2022.
2023.	4.12.2023. Službeni glasnik Republike Srpske broj 105/23	27.12.2023.
2024.	Konkurs nije raspisan do objave Izvještaja o naknadnom pregledu provođenja preporuka revizije učinka	

Izvor: Službeni glasnici Republike Srpske, dokumentacija MPŠV