



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс: +387(0)51/493-556
е-mail: revizija@gsr-rs.org



**Извјештај ревизије учинка
„ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗА ЗАШТИТУ ОД ШУМСКИХ
ПОЖАРА“**

Број: РУ 003-23

Бања Лука, август 2024. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД	8
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	11
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије	12
1.3.1. Обим и ограничења ревизије	12
1.3.2. Извори ревизијских доказа	13
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	14
1.3.4. Критеријуми ревизије.....	14
1.4. Садржај и структура извјештаја.....	15
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	16
2.1. Карактеристике предмета ревизије	16
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности.....	18
2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије	19
3. НАЛАЗИ	21
3.1. Правни и финансијски оквир у управљању ризиком од шумских пожара	21
3.1.1. Правни оквир у управљању ризиком од шумских пожара	21
3.1.2. Финансијски оквир за управљање ризиком од шумских пожара ..	28
3.2. Провођење превентивних и интервентних мјера заштите и спасавања од шумских пожара	32
3.2.1. Провођење превентивних и мјера приправности у заштити од шумских пожара	33
3.2.2. Спремност и одговор снага у гашењу пожара	38
3.3. Провођење мјера и активности санације, извјештавања, праћења и надзора у систему заштите од шумских пожара	45
3.3.1. Узроци пожара и санација опожарених површина	45
3.3.2. Провођење активности извјештавања, праћења и надзора	48
4. ЗАКЉУЧЦИ	51
5. ПРЕПОРУКЕ	55
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	60

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

„ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗА ЗАШТИТУ ОД ШУМСКИХ ПОЖАРА“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка на тему „Функционисање система за заштиту од шумских пожара“.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита функционисање система за заштиту од шумских пожара и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније управљање ризиком те смањити негативан утицај на шуме, животну средину, имовину а у екстремним случајевима и по људе.

Ревизија је обухватила активности Владе Републике Српске, односно Министарства пољопривреде шумарства и водопривреде, Министарства унутрашњих послова, Републичке управе цивилне заштите, Јавног предузећа шумарства „Шуме Републике Српске“ и јединица локалне самоуправе на заштити од шумских пожара.

Ревизијом је обухваћен период од 2020 до 2023. године.

Резултати ревизије приказани су у овом Извјештају.

Основни закључак ревизије је да функционисање система за заштиту од шумских пожара не обезбјеђује ефикасно управљање ризиком од пожара.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом. На Нацрт извјештаја примједбе је доставило Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Град Требиње. Прихваћена је примједба Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Министарству пољопривреде шумарства и водопривреде, Републичкој управи цивилне заштите, Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“ и јединицама локалне самоуправе.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Момир Црњак, вођа ревизорског тима, и Рајко Врањеш, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МУП	Министарство унутрашњих послова
РУЦЗ	Републичка управа цивилне заштите
ЈПШ „Шуме РС“	Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“
„ЦГК“ Требиње	„Центар за газдовање кршом“ Требиње
ШГ	Шумско газдинство
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ВСЈ	Ватрогасно-спасилачка јединица
ДВД	Добровољно ватрогасно друштво
ШВС	Штаб за ванредне ситуације
ЦЗ	Цивилна заштита
Уредба	Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће
План заштите и спасавања	План заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће
План активности	План активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској
ЈЦЗ	Јединице цивилне заштите

ПРЕДГОВОР

Према ИССАИ оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумејева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

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

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

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

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

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

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

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

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

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ИССАИ стандардима ревизије, провела је ревизију учинка „Функционисање система за заштиту од шумских пожара“.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита управљање ризиком у систему заштите од шумских пожара и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније управљање ризиком од шумских пожара и смањење посљедица по шуме, животну средину, имовину, а у екстремним случајевима и по људе. Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

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

- Правни оквир за заштиту од шумских пожара веома је сложен, што доводи до недоумица у примјени прописа у систему заштите од шумских пожара. Различити прописи дефинишу исте активности на различите начине, што отежава јасно разумијевање надлежности и одговорности у систему заштите од шумских пожара;
- У Републици Српској нису донесени стратешки документи за заштиту од пожара и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Непостојање методологије за вредновање општекорисних функција шума онемогућава процјену индиректних штета од пожара, што доводи до непоузданих процјена ризика те умањује функционалност ризико-базираног димензионирања. Непознавање свих елемената пожарног троугла утиче на правовремено активирање снага заштите и спасавања, као и примјену адекватних техника гашења пожара;
- У Републици Српској нису прописане доктрине, методе, технике и тактике управљања пожаром као и модели обуке, што утиче на ефикасност употребе и обуке снага заштите и спасавања. Непостојање развојних платформи онемогућава увођење нових метода, техника и технологије за гашење шумских и других пожара на отвореном простору;
- Недостатак и неусклађеност планских докумената на нивоу Републике Српске, јединица локалне самоуправе и шумских газдинстава један је од фактора који утиче на управљање ризиком и координацију субјеката у спровођењу мјера заштите од шумских пожара. Током једанаест година од доношења Уредбе о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, потпун План заштите и спасавања донесен је у мање од пола јединица локалне самоуправе обухваћених ревизијом. Иако су градоначелници/начелници јединица локалне самоуправе донијели одлуке којима се одређују привредна друштва и друга правна лица која су дужна приступити изради Планова заштите и спасавања, није дошло до израде и доношења тих планова од стране шумских газдинстава;
- Издвојена средстава за заштиту од шумских пожара недовољна су за спровођење планираних мјера и активности заштите, што ограничава капацитете за одговор на шумске пожаре и умањује способност субјеката у заштити шума од пожара;
- Изостало је спровођење планираних мјера превентивног дјеловања, спремности снага, одговора, опоравка, извјештавања и надзора предвиђених у Плану активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској;

- Ватрогасно-спасилачке јединице нису формиране и опремљене у свим јединицама локалне самоуправе на такав начин да могу ефикасно одговорити на шумске пожаре. Такође, нису формиране ни специјализоване јединице цивилне заштите од шумских пожара, у пола јединица локалне самоуправе обухваћених ревизијом;
- Јединице цивилне заштите и шумска газдинстава не располажу потребном опремом ни личном заштитном опремом за гашење шумских и других пожара на отвореном;
- Није успостављен надзор над шумским подручјима у циљу раног уочавања пожара и брзог одговора на инцидент. Недостатак надзора шума и координације међу надлежним институцијама, резултирало је откривањем, процесуирањем и кажњавањем малог броја починилаца пожара;
- Природни процеси обнове вегетације, без интервенције човјека, одвијају се на знатном дијелу опожарених површина на којима је било потребно провести активне мјере санације;
- Инспекцијски надзор вршен је ограничено, а у потпуности је изостало провођење контрола и оцјена ефикасности, економичности и ефективности функционисања система за заштиту од шумских пожара. Није успостављен јединствен процес извјештавања у систему заштите од шумских пожара.

На основу налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ове ревизије учинка је да функционисање система за заштиту од шумских пожара не обезбјеђује ефикасно управљање ризиком од пожара.

Поред основног утврђени су и сљедећи закључци:

- Правна регулатива је комплексна, неусклађена и непотпуна, што утиче на ефикасност заштите од шумских пожара;
- Процес планирања је непотпун, неусклађен и не обезбјеђује системско провођење кључних активности заштите и спасавања од шумских пожара;
- Извори финансирања не користе се на начин који обезбјеђује провођење планираних мјера заштите;
- Превентивне мјере заштите шума од пожара спровођене су у ограниченом обиму или су у потпуности изостале;
- Није успостављен ефикасан систем осматрања, обавјештавања и узбуњивања у циљу раног уочавања пожара;
- Постојећи ниво организованости и спремности снага заштите и спасавања од шумских пожара, као и начин њиховог активирања, не обезбјеђују ефикасан одговор на инцидент;
- Изостало је спровођење мјера санације и откривања лица која су изазвала шумски пожар, а све у циљу опоравка опожарених подручја и смањења броја шумских пожара;
- Постојећи обим и структура извјештавања, праћења и надзора у систему заштите од шумских пожара не обезбјеђује неопходна побољшања у процесу управљања ризиком.

На основу презентованих налаза и утврђених закључака, ревизија даје препоруке Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичкој управи цивилне заштите, јединицама локалне самоуправе и Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“ у складу са њиховим улогама, надлежностима и одговорностима.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:

- Предузме неопходне активности у циљу доношења потребне методологије како би се обезбиједило ефикасно управљање ризиком од шумских пожара;
- Обезбиједи да се управљање средствима посебних намјена за шуме врши у складу са њиховом намјеном.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да Републичка управа цивилне:

- Предузме неопходне активности у циљу покретања процеса хармонизације и комплетирања правне регулативе и планске документације у систему заштите и спасавања од шумских пожара;
- Континуирано планира и спроводи све неопходне активности заштите и спасавања од шумских пожара из своје надлежности.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да јединице локалне самоуправе:

- Обезбиједи доношење предвиђене планске документације у циљу ефикасног управљања ризиком од шумских пожара;
- Обезбиједи реализацију планираних мјера и активности заштите и спасавања од шумских пожара на својим подручјима;
- Изворе финансирања у систему заштите и спасавања користе на прописан начин.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске:

- Обезбиједи доношење и реализацију планова заштите од шумских пожара;
- Успостави ефикасан систем надзора, осматрања, обавјештавања и узбуњивања у циљу раног уочавања пожара;
- Континуирано планира и издваја средства за провођење мјера и активности заштите шума од пожара.

1. УВОД

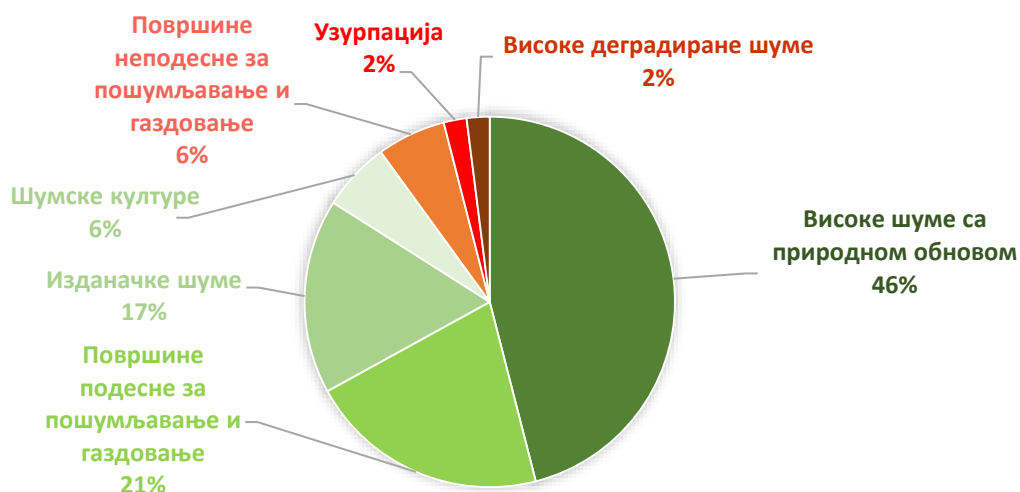
1.1. Позадина и мотиви ревизије

Шума је сложена заједница или биогеоценоза (еко-систем) шумског дрвећа и шумског земљишта које утиче једно на друго, као и на средину у којој се налазе. То су површине обрасле шумским врстама дрвећа, на површини већој од 0,16 ха, минималне ширине 20 метара, са степеном прекривености земљишта крошњама стабала минимално 20% и већим, без обзира на то да ли је ријеч о подмлатку или одраслим стаблима, било из сјемења или избојака из пањева или жила.³ Сложеност шума огледа се прије свега у њиховој израженој спратовности и разноврсној међусобној повезаности свих чланова животне заједнице.

Шуме су увијек сматране националним благом сваке земље, које поред свог еколошког значења у очувању важних животних циклуса, има и привредну, туристичку, економску и рекреативно-здравствену функцију. Утицај шумских еко-система на функционисање биосфере је толики да је сигурно како без шума не би ни било живота на Земљи, бар не у облику који познајемо. Без шумских еко-система врло брзо би започео процес огољавања терена и постепеног формирања пустиње. Због своје вишеструке улоге и значаја за живот људи, шуме и шумско земљиште Законом о шумама проглашени су за природна добра од општег интереса која уживају посебну бригу и заштиту Републике Српске (у даљем тексту: РС).

Укупна површина шума и шумског земљишта у РС износи 1.282.412 хектара или 51,7% од укупне површине РС, што је чини једном од територија са највећим шумским покривачем у Европи.⁴ Површина шума у својини РС, којима газдује Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“ (у даљем тексту: ЈПШ „Шуме РС“), износи 982.893 хектара или 77%.

Графикон 1. Структура шума у посједу РС



Извор: <https://sumerepublikesrpske.org/index.php/strana-1/p-d-ci-iz-s-r>

³ Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, број 75/08, 60/13 и 70/20

⁴ Шумовитост у Федерацији Босне и Херцеговине је 57%, у Хрватској 43%, а у Србији 29%.

Шумски пожари један су од најизраженијих ризика од катастрофа⁵ у Европи, због чега је значајна пажња посвећена управљању ризиком од катастрофа изазваних наведеним пожарима под механизмом цивилне заштите Европске уније.⁶ Пожари отвореног простора догађају се сваке године у љетном периоду и представљају сталан и потенцијално висок ризик по шуме, животну средину и имовину, а у екстремним случајевима и по људе. Шумски пожар је стихијско, неконтролисано кретање ватре по шумским састојинама и осталим обраслим површинама.⁷ Према Thomas и McAlpine (Fire in the Forest, Cambridge University Press 2010), шумски пожари могу се подијелити на врсте према сљедећим карактеристикама: дијелу обраста који гори,⁸ површини коју захватају,⁹ жестини и брзини ширења.¹⁰

Штете од пожара настале уништавањем дрвне масе увећавају се трошковима који настају обновом шуме. Велики проблем представља и губитак заштитне улоге шуме, у првом реду заштита земље од ерозије и поремећај хидролошког система.

Графикон 2. Штете од шумских пожара



Извор: Бертовић С., Ловрић, А.Ж, Вегетација и категорије њезине природне угрожености од пожара, 1987

Опожарено подручје које је остало без вегетације под утицајем климатских фактора врло брзо остаје без плодног тла, што отежава обнову састојине и успостављање биолошке равнотеже. Пожари разарају органске твари, те настаје промјена реакције тла. Уколико се вегетација ускоро не развије, губици хранљивих материја у земљишту су ненадокнадиви. Исто тако, пожари могу за кратко вријеме измијенити пејзаж и умањити рекреацијске садржаје, али и изазвати психолошки немир код

⁵ На основу дефиниције природних катастрофа и класификације коју су извршиле двије организације: The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) и Munich Reinsurance Company (Munich RE), шумски пожари се сврставају у групу климатолошких природних катастрофа

⁶ Union Civil Protection Mechanism – Wildfire peer review assessment framework, V. Casartelli, J. Myslak, 2023.

⁷ Васић М, Шумски пожари, 1992.

⁸ Ватрогаство и управљање подземни, приземни – ниски, средњи – у деблима или пањевима и високи – у крошњама дрвећа

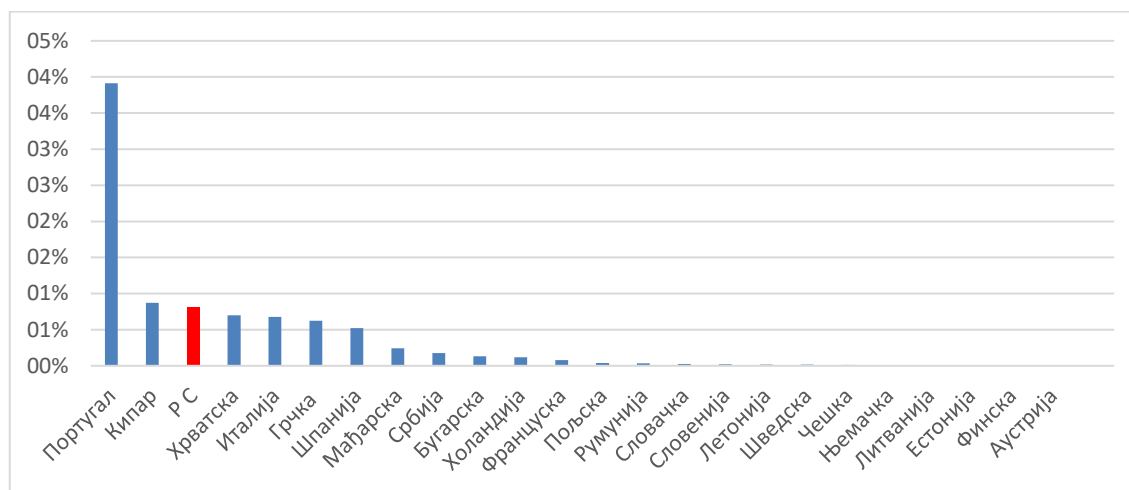
⁹ Велики, средњи, мали и веома мали шумски пожари

¹⁰ Ниска – без уочљивог пламена, умјерена – висина пламена до 1,5 м, висока – висина пламена 1,5–2,5 м, врло висока 2,5–3,5 м и екстремна жестина – више од 3,5 м

становништва.¹¹ За спречавање појаве шумских пожара, њихово гашење и санацију пожаришта неопходно је ангажовање свих институција и субјеката друштва на локалном, ентитетском и нивоу Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ).¹²

Угроженост шума шумским пожарима представља најјачи облик деструкције шума и шумског земљишта. На подручју РС у периоду 2015–2020. године регистровано је 1.094 шумских пожара с укупно опожареном површином од 38.498 ха. Подаци о проценту опожарених површина у односу на укупне површине шума у државама Европске уније и окружењу, у десетогодишњем периоду, показују да је ризик од пожара у РС веома висок.

Графикон 3. Процент опожарене површине 2011–2020. године у односу на укупну површину шума



Извор: Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2021 и Евиденције ЈПШ „Шуме РС“

Подаци из графикона јасно указују на то да постоје проблеми у управљању ризиком од шумских пожара у РС, као еколошки веома богатом подручју. Вриједност шума РС процјењује се на око 7,5 млрд. КМ.¹³ Чињеница да се простор РС у међународној и домаћој литератури третира као географско подручје са највећим степеном биолошке разноврсности у Европи¹⁴ указује на то да су шуме непроцјењиво богатство РС. Из наведеног произилази да је управљање ризиком од пожара од суштинске важности за РС.¹⁵

У РС, као и у БиХ, индекс опасности од пожара не прорачунава се нити објављује у виду егзактних табела с упозорењима, за разлику од сусједних земаља – Србије и

¹¹ Прилог број 2 – Утицај пожара отвореног простора на реализацију циљева одрживог развоја

¹² Студија „Гашење шумских пожара у Босни и Херцеговини“, Министарство сигурности БиХ, јануар 2014. године

¹³ Проведени интервјуи у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и ЈПШ „Шуме РС“

¹⁴ United Nations Economic Commission for Europe – UNECE (2018). Bosnia and Herzegovina Environmental Performance Reviews, Third Review.

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE.CEP.184.Eng.pdf

¹⁵ Ризик се дефинише као дјеловање несигурности на циљеве организације. Та несигурност за посљедицу може имати одступање (позитивно и/или негативно) од очекиваних резултата (ISO 31000).

Хрватске.¹⁶ Временски индекс опасности од појаве шумског пожара (Fire Weather Index, FWI) нумерички је показатељ потенцијалног интензитета ватре у стандардном шумском гориву за наредни дан.

У већини случајева шумски пожари могу настати услед дејства човјека и климе, а главни узроци настанка пожара на подручју БиХ су: непостојање активног управљања ризицима од пожара, велика количина запаљивог дрвета у шумама, ниски капацитети и лоша опрема у ватрогаству, зависност углавном од подршке из сусједних земаља, занемаривање ризика од шумских пожара и превентивних мјера и немар мјештана и туриста.¹⁷

У документу Програм активности спровођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС за 2021. годину идентификоване су слабости у организацији и функционисању система заштите од пожара:

- Шумски и други пожари на отвореном простору од посебног су значаја за РС услед константно израженог ризика од деструкције шума и шумског земљишта. Зоне потенцијалног ризика најизраженије су на подручју Херцеговине. Узроци настанка шумских пожара у већини случајева су нехат/непажња и намјерна паљевина;
- Законска легислатива којом се уређује организација и функционисање система заштите од пожара постоји, али је упитно колико се спроводе наложене мјере и рјешења, како због ограничених финансијских могућности субјеката заштите од пожара тако и због ниског нивоа противпожарне културе субјеката заштите од пожара и становништва;
- У петнаест јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) ватрогасно-спасилачке јединице (у даљем тексту: ВСЈ) нису формиране у складу са Законом о заштити од пожара, услед недовољног броја ватрогасаца-спасилаца. Већина ВСЈ нема ажурна или уопште нема лјекарска увјерења за своје ватрогасце-спасиоце, док у одређеном броју наведених јединица ватрогасци-спасиоци нису осигурани. Знатан број ватрогасаца-спасилаца нема положен ватрогасни испит. Старосна структура у ВСЈ изразито је неповољна;
- Није успостављен републички центар за обуку, у којем би се вршило оспособљавање ватрогасаца-спасилаца као и других кадрова система заштите од пожара, што знатно умањује ниво обучености и оспособљености ВСЈ.

Написи у медијима указују на то да се у БиХ углавном процјењују директне штете: штете на дрвној маси, садницама и трошкови гашења шумских пожара. Индиректне штете се не израчунавају, иако су оне од пет до десет пута веће од директних.¹⁸

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије учинка јесте ефикасност мјера и активности које Влада Републике Српске (у даљем тексту: Влада РС) са надлежним министарствима, ЈЛС, привредна друштва, друга правна лица и удружења грађана предузимају у функцији

¹⁶ Студија „Гашење шумских пожара у Босни и Херцеговини“, Министарство сигурности БиХ, јануар 2014. године

¹⁷ Анализа сектора шумарства у БиХ – припрема анализа сектора шумарства и рибарства у БиХ у сврху IPARD, 2015. године

¹⁸<https://bljesak.info/gospodarstvo/ekologija/u-bih-izostale-procjene-steta-od-sumskih-pozara/357580>

заштите шума од пожара. Предстудијско испитивање показало је да постоји изражен ризик од неефикасности управљања ризиком у систему заштите од шумских пожара.

Приступ у овој ревизији је примарно системски, што омогућава да се испита како републички органи, ЈЛС, привредна друштва, друга правна лица и удружења грађана спроводе мјере и задатке заштите од шумских пожара као дио интегралног система заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа у РС. У појединим сегментима ревизија је имала и приступ оријентисан на резултате у погледу смањења ризика од шумских пожара. Фокус ревизије је на примјени принципа ефикасности и, у појединим сегментима, принципа ефективности.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита управљање ризиком у систему заштите од шумских пожара и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније управљање ризиком од шумских пожара и смањење посљедица по шуме, животну средину, имовину, а у екстремним случајевима и по људе.

Основно ревизијско питање гласи:

Како функционише систем заштите од шумских пожара?

У циљу давања одговора на основно ревизијско питање, ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања:

Ревизијско питање 1:

Да ли успостављени правни и финансијски оквир обезбјеђује ефикасно управљање ризиком од шумских пожара?

Ревизијско питање 2:

На који се начин проводе превентивне и интервентне мјере заштите од шумских пожара?

Ревизијско питање 3:

Како се проводе мјере и активности санације, извјештавања, праћења и надзора у систему заштите од шумских пожара?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватила детаљно испитивање улога, надлежности и одговорности у систему заштите од шумских пожара, утврђене у Закону о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Закону о заштити од пожара и Закону о шумама, те подзаконским актима донесеним на основу њих. Ревизија је испитивала на који се начин у наведеном систему планирају, организују, финансирају и проводе мјере заштите од шумских пожара у циљу спречавања избијања пожара, његовог раног откривања и брзог гашења, те спасавања имовине, животне средине и живота и здравља људи угрожених пожаром.

Ревизија је обухватила активности Владе РС, односно Министарство пољопривреде шумарства и водопривреде (у даљем тексту: МПШВ), Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП), Републичка управа цивилне заштите (у даљем тексту РУЦЗ), ЈПШ „Шуме РС“ и ЈЛС. Ревизијске активности проведене су у шест од 28

Шумских газдинства (у даљем тексту: ШГ):¹⁹ „ЦГК“ Требиње, „Ботин“ Невесиње, „Дрина“ Сребреница“, „Панос“ Вишеград, „Горица“ Шипово и „Лисина“ Мркоњић Град. Наведена ШГ управљају шумама на територији 13 ЈЛС, од чега је ревизија вршила испитивања у шест ЈЛС: у Граду Требиње и општинама Невесиње, Сребреница, Вишеград, Шипово и Мркоњић Град, као и у Јавној установи „Екологија и безбједност“ Требиње. Узорак ШГ изабран је према сљедећим критеријумима: укупне опожарене површине, процијењене директне штете и еколошке вриједности подручја.²⁰ Избор једне од више ЈЛС чија су подручја у саставу једног ШГ вршен је на основу укупно опожарених површина и директних штета на њиховим територијама.

Ревизија је посјетила подручја три ШГ.²¹ Одређене податке и информације ревизија је прикупила од добровољних ватрогасних друштава (у даљем тексту: ДВД) „Ластва“ Требиње, „Мркоњић Град“ из Мркоњић Града и „Шипово“ из Шипова.

Ревизија је обухватила временски период од четири године, и то: 2020, 2021, 2022. и 2023. годину. Ради актуелности налаза, ревизијом су обухваћене и активности у области заштите шума од пожара у првих шест мјесеци 2024. године. У тражењу одговора на поједина питања коришћени су подаци и информације изван утврђеног временског оквира ревизије.

Ревизија се током провођења главне студије није бавила заштитом шума од пожара у националним парковима, као ни заштитом од других пожара на отвореном простору. У обухвату ревизије није била ни заштита објеката од пожара у ЈПШ „Шуме РС“.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Подаци, информације и документи потребни ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупљена су од институција наведених у тачки 1.3.1. овог Извјештаја.

Непосредни извори података за провођење ове ревизије у институцијама обухваћеним ревизијом су:

- Законски и подзаконски прописи;
- Стратешки документи, планови, програми и пројекти;
- Буџет и извјештај о извршењу буџета РС;
- Буџети и извјештаји о извршењу буџета ЈЛС;
- Финансијски извјештаји ЈПШ „Шуме РС“;
- Извјештаји, информације и анализе о шумским пожарима;
- Сакупљени и публиковани научноистраживачки радови;
- Документација/евиденције о проведеним и актуелним међународним пројектима;
- Документација/евиденције о извршеним активностима на провођењу превентивних мјера заштите од шумских пожара;
- Документација/евиденције о проведеним интервентним мјерама заштите од шумских пожара;
- Документација/евиденције о проведеним активностима санације опожарених површина;

¹⁹ Прилог број – 3 Картограм ШГ у ЈПШ „Шуме РС“

²⁰ Прилог број – 4 Критеријуми за избор узорка

²¹ „ЦГК“ Требиње, „Лисина“ Мркоњић Град и „Панос“ Вишеград

- Документација/евиденције везане за проведени управни, инспекцијски и стручни надзор на заштити шума од пожара.
- Међународни стандарди и уговори на којима се заснива правни оквир РС који се односи на заштиту шума од пожара;
- Правни оквир, праксе држава Европске уније и држава у окружењу;
- Други релевантни извори: истраживања међународних, невладиних и других организација, конференције, презентације, медији и сл.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављени су на следеће начине:

- Прегледом документације, база података и евиденција;
- Интервјуима;
- Упитницима;
- Посматрањем на терену;
- Анализом стратешких докумената, законских и подзаконских прописа, планова и извјештаја институција;
- Студијама случаја;
- Анализом пракси и регулативе држава Европске уније и држава у окружењу.

Анализа и вредновање прикупљених података извршена је примјеном следећих метода:

- Анализом садржаја документације, евиденција, правне регулативе интервјуа и упитника;
- Анализом студије случаја и физичких доказа;
- Методом статистичке анализе;
- Аналитичким поступцима;
- Компаративним методама.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формиран су у складу са врстом, природом и карактером ревизијског проблема који је предмет ревизије. Основни критеријум произилази из дефинисаних законских, стратешких и планских циљева у успостављању и развоју система заштите од пожара. Полазни критеријуми у овој ревизији били би:

- Комплетан је и усклађен правни оквир чија примјена обезбјеђује ефикасно функционисање система заштите од пожара;
- Правном регулативом јасно су дефинисане надлежности и одговорности у систему заштите од пожара;
- Успостављени су институционални капацитети система који синхронизовано планирају, проводе, прате и оцјењују проведене мјере заштите те побољшавају плански оквир управљања ризиком од шумских пожара;
- Извори финансирања, њихова структура и вриједност омогућавају провођење планираних мјера заштите шума од пожара;
- Донесени су планови заштите од пожара као и остали проведбени документи (оперативно-тактички план дјеловања);
- Одређен је степен угрожености шума од шумских пожара у односу на степен ризика и економску и еколошку вриједност подручја;

- Обезбијеђене су неопходне материјално-техничке и кадровске претпоставке да ватрогасна јединица може функционално и ефикасно дјеловати на терену;
- Обнављање, тј. набавка адекватне опреме за гашење шумских пожара у ШГ врши се континуирано;
- Провођење превентивних мјера у виду прављења просјека и противпожарних путева, чишћења подручја и одржавања шумског реда, те санитарних сјеча врши се потпуно и континуирано;
- Успостављен је систем за рано откривање шумских пожара;
- Вршено је активирање штаба за ванредне ситуације (у даљем тексту: ШВС) прије или непосредно након наступања ванредне ситуације изазване шумским пожарима, у циљу стручне и правовремене координације снага;
- Брзо активирање расположивих снага и средстава за одговор (економија снага) и упућивање благовремених захтјева за помоћ у ванредним ситуацијама;
- Обезбијеђено је мјерење времена реакције у инцидентним ситуацијама;
- Предузете су све потребне мјере на свим нивоима (законодавство, мониторинг, тужилаштво, полиција), ради повећања процента откривања лица која су непажњом, немаром или намјерно узроковала пожар, како би била процесуирана и санкционисана у складу с важећим законима;
- Планирање и провођење санационих мјера опожарених површина врши се у складу са правилима струке;
- Праћење и извјештавање о провођењу планираних мјера заштите од пожара, у циљу побољшања планског оквира, врши се редовно и свеобухватно;
- Успостављен је ефикасан систем надзора и праћења провођења прописа и мјера на заштити шума од пожара.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1. **Увод** – основни разлози због којих се Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: ГСРЈС РС) определијелила да проведе ревизију о заштити шума од пожара. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, обим и ограничења ревизије, изворе и методе прикупљања и анализе података, те критеријуме ревизије;
2. **Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за област заштите шума од пожара;
3. **Налази ревизије** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима;
4. **Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима;
5. **Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе РС, надлежних министарстава, РУЦЗ, ЈПШ „Шуме РС“ и ЈЛС треба да обезбиједи боље функционисање система за заштиту од шумских пожара.

На крају овог извјештаја ревизије учинка дати су прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Материјална и еколошка вриједност шума у РС као и идентификовање шумских пожара као једног од најистакнутијих ризика од катастрофа утицали су на то да се систем заштите од пожара успостави као дио интегралног система заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа у РС. Систем заштите и спасавања је дио система безбједности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката и снага система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мјера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и материјалних добара од елементарних непогода и друге несреће, укључујући и мјере опоравка од њихових посљедица.

Систем заштите од пожара, као дио интегралног система заштите и спасавања, подразумева сљедеће активности:

- планирање, припремање и спровођења мјера и активности на заштити и спасавању од шумских пожара;
- провођење превентивних мјера усмјерених на јачање отпорности друштва, отклањање могућих узрока угрожавања, смањење утицаја и спречавање шумских пожара и, у случају да до њих дође, умањење њихових посљедица;
- организовање, опремање и оспособљавање снага заштите и спасавања, републичких органа управе и других органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника за заштиту и спасавање од шумских пожара;
- управљање, руковођење и координацију субјектима и снагама система заштите и спасавања од шумских пожара у ванредним ситуацијама;
- ублажавање и отклањање посљедица шумских пожара као и активности надзора и извјештавања итд.²²

Важећом правном регулативом функционисање система заштите и спасавања усклађен је са Смјерницама за процјену и мапирање ризика Европске Уније, тј. ISO стандардом 31000 и 31010.²³ Методолошки приступ одвијања процеса у наведеном систему заснован је на принципу ризико-базираног димензионирања чија је суштина „поглед на ризик“, односно управљање ризиком. Ризико-базирано димензионирање подразумева прилагођавање идентификованим ризицима законске легислативе, планова, процедура и друге документације, спасилачких и хитних служби, превентивних и интервентних капацитета и свега другог што је од непосредног значаја за заштиту и спасавање/цивилну заштиту.²⁴ То је процес који се састоји од пет међусобно зависних и условљених фаза, а то су: идентификација ризика, анализа ризика, приједлог за ниво мјера и активности, доношење одлука по приједлогу мјера и спровођење одлука.²⁵

Отпорност је способност система, заједнице или друштва изложеног опасностима да се одупре, апсорбује, одговори на посљедице опасности на благовремен и ефикасан начин и опорави се од њих, укључујући очување и обнову својих битних основних структура и функција. Превенција је безрезервно избјегавање негативних утицаја

²² Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17 и 111/21

²³ Прилог број – 5 Оквир и процес управљања ризиком, ISO стандард 31000

²⁴ Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће

²⁵ Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће

опасности и катастрофа.²⁶ Развој мониторинга као основе за рано и благовремено откривање грешака у газдовању шумама, отвореност шума и одржавање шумских путева, противпожарних пруга и просјека, редовна санитарна сјеча, одржавање шумског реда и водозахвата, чишћење шума, упознавање становништва са значајем и функцијом шума, мјере у циљу откривања лица која су непажњом, немаром или намјерно узроковала пожар и санкционисање истих, контрола боравка у шумама, као и ефикасна служба осматрања и раног уочавања пожара чине основ превентивног дјеловања у заштити од шумских пожара.

Утврђивање одговарајућег броја ватрогасних снага за ефикасно гашење шумских пожара и постизање спремности за одговор, рано уочавање пожара, брзо активирање расположивих снага и средстава за одговор и, по потреби, упућивање правовременог захтјева за помоћ представљају најбитније активности у случајевима избијања пожара. Вријеме реакције представља збир свих појединачних времена која се односе на активности које учествују у временском оквиру од уочавања пожара до доласка снага са техником до пожаришта. Стручна и правовремена координација акција у одговору на пожар сљедећи је битан сегмент у активностима интервенције.²⁷

Активности које се спроводе приликом отклањања посљедица од настале опасности су: процјена штете и посљедица, санација опожарених површина, те обезбјеђивање и пружање неопходне помоћи угроженом и настрадалом становништву. Санација опожарених површина обезбјеђује њихов опоравак и спречавање даљег пропадања животне средине.

Извјештавање, надзор и евалуација у циљу континуираног побољшавања система представљају значајне сегменте управљања ризиком. Вршење управног надзора обухвата: надзор над законитошћу управних аката, надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада органа управе, ЈЛС, установа и других правних лица у вршењу пренесених/повјерених послова републичке управе и инспекцијски надзор. Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада између осталог обухвата:

- контролу законитости рада и поступања;
- контролу и оцјену ефикасности, економичности и ефективности;
- контролу цјелисходности организације обављања послова и оспособљености државних службеника и намјештеника за обављање тих послова;
- односе државних службеника према странкама.

У вршењу наведених активности, између осталог, наређује се извршење утврђених обавеза, предлаже престанак, односно забрана рада установе или другог правног лица и предузимају друге мјере утврђене посебним прописима.²⁸

Инспекцијски надзор спроводи се непосредним увидом код органа управе, органа ЈЛС, других органа, као и физичких и правних лица у поштовању закона и других прописа, те предузимањем управних и других мјера и радњи да се утврђено стање усклади са прописом.

Систем заштите и спасавања од шумских пожара финансира се из: буџета РС, ЈЛС, средстава посебних намјена за шуме, донација, поклона и међународне помоћи као

²⁶ Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17 и 111/21

²⁷ Студија „Гашење шумских пожара у Босни и Херцеговини“, Министарство сигурности БиХ, јануар 2014. године

²⁸ Закон о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, број 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23

и других извора у складу са Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Законом о заштити од пожара и Законом о шумама.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Влада РС, путем надлежних министарстава, обезбјеђује изградњу и развој система заштите и спасавања РС и планско повезивање дијелова система и задатака у јединствену цјелину, те доноси:

- Уредбу о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће (у даљем тексту: Уредба);
- Процјену угрожености од елементарне непогоде и друге несреће;
- Програм активности спровођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС;
- Програм за смањење ризика од катастрофа елементарне непогоде и друге несреће у РС;
- План цивилне заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће у РС;
- План активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору (у даљем тексту: План активности);
- Одлуку о мобилизацији и наређује употребу снага и средстава за заштиту и спасавање;
- Одлуку о привредним друштвима и другим правним лицима од посебног интереса за РС итд.

Влада РС обезбјеђује потребна финансијска средства у буџету РС за финансирање послова заштите и спасавања. Такође, контролише остваривање општег интереса у шумама у својини РС кроз дјелатност МПШВ и реализацију закљученог уговора са ЈПШ „Шуме РС“. МПШВ газдује шумама и шумским земљиштем у својини РС. Остваривање општег интереса газдовања врши се кроз истраживање, узгој, заштиту, планирање, одржавање и унапређивање шума. Ради рационалног управљања и газдовања шумама, шумским земљиштем и другим потенцијалима шума, у РС се формирају шумскопривредна подручја и подручја крша. ЈПШ „Шуме РС“ за наведена подручја доноси оперативне планове заштите шума и објеката од пожара.

МУП обавља стручне послове, који се односе на заштиту од пожара.

У оквиру својих надлежности РУЦЗ обавља сљедеће активности:

- Прати, усклађује и спроводи политику и смјернице и обезбјеђује извршење закона и других прописа у области Цивилне заштите (у даљем тексту: ЦЗ) у систему заштите и спасавања те, предлаже Влади РС подзаконске акте из области заштите и спасавања;
- Координира са субјектима система заштите и спасавања у вези са питањима организације, планирања, припреме и спровођења мјера и активности превенције и смањења ризика;
- Доноси и реализује планове и програме обуке и оспособљавања у области заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће;
- Пружа стручну помоћ у области заштите и спасавања;
- Води евиденције у области заштите и спасавања;
- Организује обучавање и провјеру оперативне спремности ШВС, пружа стручну помоћ и инструкције за рад органа ЈЛС, привредних друштава и других правних лица;

- Врши надзор над примјеном закона и прописа донесених на основу Закона о заштити и спасавању, итд.

Скупштине ЈЛС из своје надлежности доносе: одлуку о организацији и функционисању ЦЗ у области заштите и спасавања, процјену угрожености од елементарне непогоде и друге несреће, програм за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће, одлуку о формирању ШВС, планирају и утврђују изворе финансирања активности ЦЗ у области заштите и спасавања, те врше и друге активности прописане законом.

Градоначелници/начелници ЈЛС, у складу са Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, предлажу доношење: одлуке о организацији и функционисању ЦЗ у области заштите и спасавања, процјене угрожености од елементарне непогоде и друге несреће, програма за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће, те доносе план заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће (у даљем тексту: План заштите и спасавања), именују ШВС и оснивају јединице цивилне заштите (у даљем тексту: ЈЦЗ), проглашавају ванредну ситуацију и стање елементарне непогоде и друге несреће, доносе одлуку којом одређују привредна друштва и друга правна лица која су од значаја за заштиту и спасавање.

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије

Организовање и спровођење мјера заштите од шумских пожара врши се на основу: Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Закона о заштити од пожара, Закона о шумама и других прописа донесених на основу наведених закона и општих аката, као и планова заштите од пожара. Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама уређују се: систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, снаге и субјекти заштите и спасавања, права и обавезе републичких органа управе и других органа, органа ЈЛС, привредних друштава и других правних лица, права и дужности грађана, ванредне ситуације и поступање у ванредним ситуацијама, организација и дјелатност ЦЗ, те у систему заштите и спасавања и отклањања посљедица елементарних непогода и других несрећа, планирање и финансирање система заштите и спасавања, надзор, признања и награде и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања.²⁹

Законом о заштити од пожара уређују се: систем заштите од пожара, права и обавезе привредних друштава и других правних лица, министарстава, републичких управа и републичких управних организација, ЈЛС, предузетника и других физичких лица као субјеката заштите од пожара, мјере заштите од пожара, планирање и организовање заштите од пожара, организација ВСЈ, гашење пожара, надзор над спровођењем мјера заштите од пожара и финансирање заштите од пожара. Законом је дефинисана обавеза доношења правилника којим се прописују посебне мјере заштите од пожара шума и усјева.³⁰

Законом о шумама уређују се: политика и планирање, управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем, заштита шума, финансирање и вриједност шума, катастар шума и шумског земљишта и информациони систем у шумарству, имовинско-правни односи, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште

²⁹ Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17 и 11/21

³⁰ Закон о заштити од пожара, Службени гласник Републике Српске, број 94/19

ради унапређивања и одрживог коришћења шума и шумског земљишта и развоја шумарства.³¹

Уредба утврђује методологију, предмет, сврху, циљеве, носиоце и начин израде Плана заштите и спасавања.

Правилником о поступку израде плана заштите шума од пожара, који доноси министар пољопривреде шумарства и водопривреде, прописује се садржај и поступак израде плана заштите шума од пожара у циљу унапређивања заштите шума од пожара, раног откривања шумских пожара, те благовременог дјеловања у њиховом гашењу.

Правилником о посебним мјерама заштите од пожара шума и усјева, који доноси министар унутрашњих послова у сарадњи са министром пољопривреде шумарства и водопривреде, прописују се посебне мјере заштите шума и усјева и то: организовање сталног дежурства, осматрачке службе, службе везе обавјештења и контрола над спровођењем тих и других мјера заштите од пожара, у складу са Законом о заштити од пожара.

Комплетна правна регулатива коришћена у овој ревизији наведена је у Листи референци у прилогу овог извјештаја.

³¹ Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, број 75/08, 60/13 и 70/20

3. НАЛАЗИ

3.1. Правни и финансијски оквир у управљању ризиком од шумских пожара

3.1.1. Правни оквир у управљању ризиком од шумских пожара

Први Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама донесен је 2012. године и тиме је престао да важи Закон о цивилној заштити.³² На основу наведеног Закона Влада РС 2013. године донијела је Уредбу,³³ чиме су се стекле претпоставке за израду планских докумената за управљање ризиком од елементарних непогода и других несрећа. Први такав документ, Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће, израђен је и донесен од стране Владе РС 2014. године. У наведеном документу идентификовано је 14 ризика, а шумски пожари су међу прва четири. Важећом Уредбом донесеном 2021. године, унапријеђен је методолошки приступ идентификације и анализи ризика и тиме је усклађен методолошки приступ са Смјерницама за процјену и мапирање ризика Европске уније, ISO стандардом 31000 и 31010.

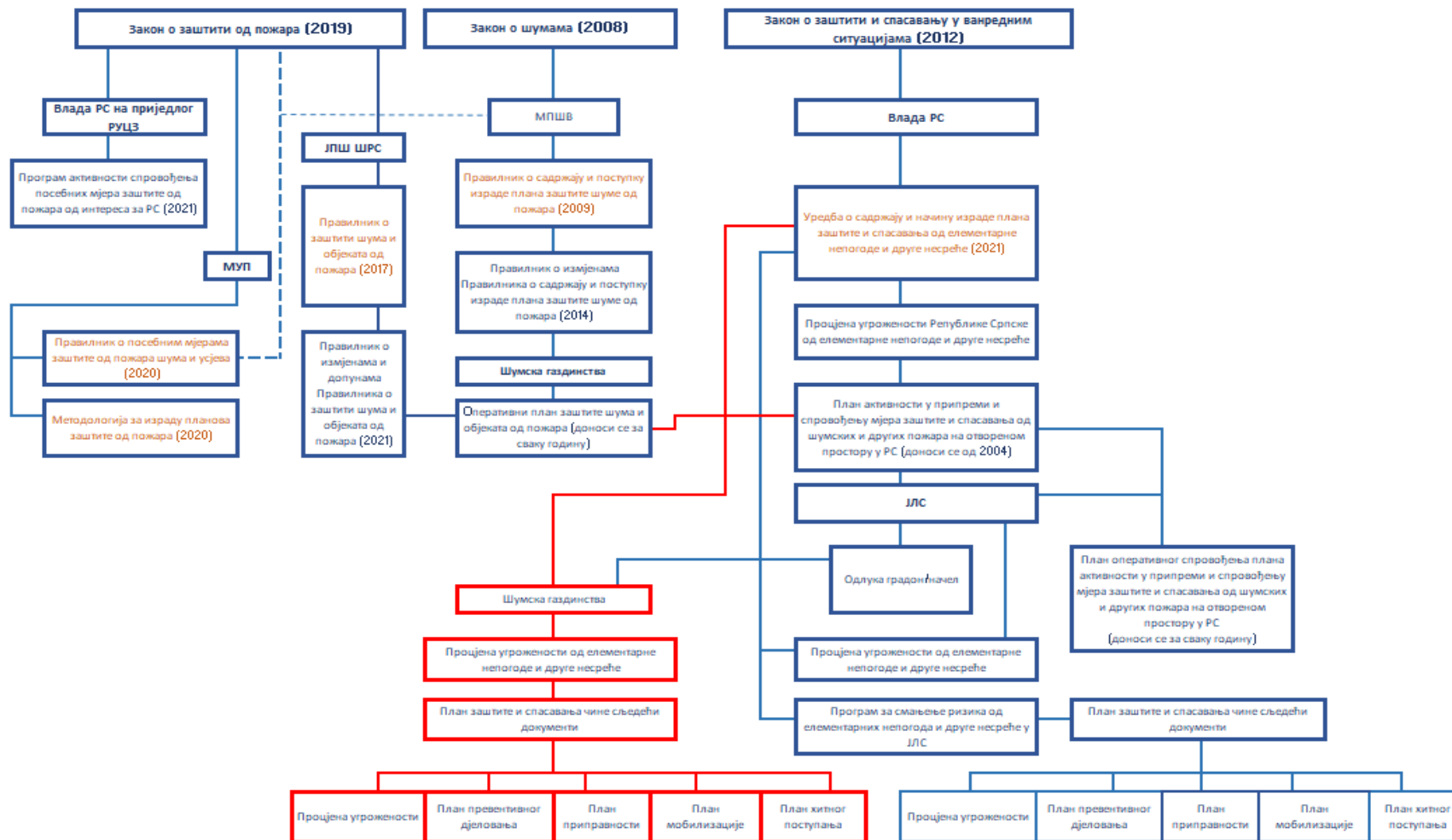
У РС нису донесени стратешки документи заштите од пожара и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Израду Стратегије заштите од пожара иницирао је Ватрогасни савез Републике Српске. Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама предвиђена је израда Стратегије за смањење ризика од катастрофа, коју треба да донесе Влада РС, на приједлог РУЦЗ. До сада нису покренуте активности на изради наведене стратегије. МПШВ, у сарадњи са Регионалним центром за превенцију шумских пожара из Скопља, као и са другим одговарајућим институцијама из РС, укључено је у програм Управљање пожарима на отвореном на подручју Западног Балкана. Пројекат финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC), у циљу успостављања трајне регионалне мреже у управљању пожарима на отвореном, ојачавања капацитета заштите и успоставе политика и стратегија одрживог управљања отвореним простором.

Из шеме правне регулативе, приказане на сљедећој страници, примјетно је да је правни оквир веома сложен и неусклађен, што у одређеној мјери отежава његову примјену. Заштита шума од пожара прописана је и Законом о заштити од пожара као и Законом о шумама и другим прописима донесеним на основу наведених. Поменути прописи исту активност различито дефинишу. Тако су активности планирања и провођења обуке снага заштите, ангажовање, координација и командовања тим снагама, тражење помоћи, планирање, извјештавање и др. прописане на различите начине. Планирање и обука у области заштите од пожара по Закону о заштити од пожара прописано је да се врше се сваке три године, док је по Закону о заштити и спасавању прописано да се врше сваке године. Такође, обим, врста и руковођење током вјежбе различито су прописани. По Закону о заштити од пожара ангажовање, координацију и руковођење снагама заштите од пожара врши руководилац акције гашења пожара, док по Закону о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама наведене активности врши ШВС.

³² Закон о цивилној заштити, Службени гласник Републике Српске, број 26/02, 39/03 и 29/10

³³ Уредба, Службени гласник Републике Српске, број 68/13

Дијаграм 1. Правна уређеност заштите шума од пожара



Извор: Службени гласници, документација ЈЛС и ЈПШ „Шуме РС“

По Закону о шумама ШГ извјештаје о шумским пожарима и о проведеним активности заштите достављају ЈПШ „Шуме РС“, а наведено предузеће МПШВ, док је по Плану активности обавеза ШГ да податке о проведеним активностима заштите доставе РУЦЗ. Основ израде оперативних планова заштите шума и објеката од пожара, које израђују ШГ, заснован је на три различите методологије, донесене у временском распону од 12 година и са различитом правном снагом тих докумената. Поменути планови, по Закону о заштити шума, достављају се МПШВ, док по Плану активности исте треба доставити и ЈЛС и подручним центрима РУЦЗ. Различита правна дефинисиња истих активности учеснике у систему за заштиту од шумских пожара доводе у недоумицу који закон или подзаконски акт примијенити у одређеној ситуацији.

Процес планирања заштите и спасавања од шумских пожара заснован је на принципима ризико-базираног димензионарања. Сходно наведеном, План заштите и спасавања чине документи: Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће ЈЛС, План превентивног дјеловања, План приправности, План мобилизације и План хитног поступања. Осим наведених пет планских докумената: ЈЛС су биле дужне донијети и Програм смањења ризика од елементарних непогода и друге несреће.

Табела 1. Преглед донесене планске документације у ЈЛС

Назив институције/ЈЛС	Уредба	Процјене угрожености од елементарне непогоде и друге несреће	Програм за смањење ризика од елементарних непогода	План превентивног дјеловања	План приправности	План мобилизације	План хитног поступања
Влада РС	2013	2014					
Мркоњић Град		2015	2019	2019	2019	2019	2019
Невесиње		2018		2019	2019	2020	
Шипово		2019					
Влада РС	2021						
Сребреница		2022					
Требиње		2018					
Вишеград		2023		2023	2023	2023	2023

Извор: Документација РУЦЗ и ЈЛС

Из табеле је видљиво да је током једанаест година од доношења Уредбе и Процјене угрожености од елементарне непогоде и друге несреће потпун План заштите и спасавања донесен у мање од пола ЈЛС обухваћених ревизијом. Општине Мркоњић Град и Вишеград донијеле су План заштите и спасавања са предвиђеним документима, док у Општини Невесиње недостаје План хитног поступања. Програм смањења ризика од елементарних непогода и друге несреће донијела је Општина Мркоњић Град. Програм смањења ризика од елементарних непогода и друге несреће донијела је Општина Мркоњић Град. Програм смањења ризика од елементарних непогода и друге несреће у РС израђен је 2014. године, али није објављен у Службеном гласнику РС.

Ревизијом је утврђено да од два комплетна плана заштите и спасавања један не може послужити као добра основа за управљање ризиком од шумских и других пожара на отвореном.³⁴ У процјени ризика од елементарне непогоде и друге несреће учесталост појаве шумских пожара није тачно утврђена. У плану превентивног дјеловања није констатована обавеза израде Плана заштите и спасавања свих субјеката заштите (ШГ), нису наведене све превентивне мјере заштите од шумских пожара које је неопходно проводити, те нису одређени носиоци извршења активности. У Плану приправности и Плану хитног поступања нису описани сценарији припреме и активирања снага заштите у случају шумских пожара. Начин командовања, јачања снага и тражења помоћи других ЈЛС, РС и других субјеката није усклађен са важећом правном регулативом.

Да би процес планирања био потпун, градоначелници/начелници ЈЛС били су обавезни донијети одлуке којима се одређују привредна друштва и друга правна лица која су дужна приступити изради Плана заштите и спасавања. Наведена одлука доноси се на основу процијењеног ризика од опасности у ЈЛС. По том основу ШГ препозната су као субјект заштите од шумских пожара и других опасности у шумама, па су ШГ на основу донесених одлука била дужна донијети План заштите и спасавања, те организовати активности заштите и спасавање од идентификованих опасности на начин предвиђен донесеним планом.

Табела 2. Донесене одлуке

ЈЛС	Одлука донесена
Требиње	2014
Невесиње	2018
Мркоњић Град	2019
Вишеград	2023
Сребреница	2019, 2024
Шипово	не

Извор: Документација ЈЛС

Поменуте одлуке донијели су градоначелници/начелници у пет ЈЛС, обухваћених ревизијом, у периоду од 2014–2024. године, али исте нису резултирале израдом и доношењем поменутог плана од стране ШГ. Интервјуисана лица у ШГ обухваћеним ревизијом нису били упознати са обавезом израде планске документације по основу Уредбе и по принципу ризико-базираног димензионарања. По донесеним одлукама у ЈЛС се није поступало у смислу ургенција, упита или других дописа којима би се додатно захтијевало поступање по истим. У РУЦЗ не располажу подацима о одлукама градоначелника/начелника којима су одређени пословни субјекти идентификовани као субјекти заштите и спасавања у ЈЛС.

План активности Влада РС доносила је редовно на годишњем нивоу, с циљем свестранијег ангажовања свих субјеката заштите и спасавања од шумских пожара те остваривања вишег нивоа приправности снага на заштити од пожара. Наведеним планом предвиђено је да градоначелници/начелници доносе План оперативног спровођења плана активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској.

³⁴ Општина Мркоњић Град

Табела 3. Донесени План оперативног спровођења спровођења плана активности

ЈЛС	План оперативног спровођења плана активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској			
	2020	2021	2022	2023
Вишеград	да	да	да	да
Мркоњић Град	не	не	не	да
Невесиње	да	да	да	да
Сребреница	не	не	не	не
Требиње	не	не	да	да
Шипово	да	да	да	да

Извор: Документација ЈЛС

Наведени план градоначелници/начелници нису доносили редовно на годишњем нивоу у свим ЈЛС. У оним ЈЛС у којима је наведени документ доношен назив тога документа био је идентичан називу републичког планског документа, што указује на одређено неразумијевање планског процеса. Са наведеним плановима, њиховим циљевима и задацима ЈЛС биле су обавезне упознати: удружења за заштиту природе, еколошка удружења, извиђаче, ловачка удружења, планинарска друштва, омладинске и друге невладине организације, те осмислити начин њиховог ангажовања на конкретним задацима и то медијски пропратити. Општине Невесиње и Мркоњић Град наведену мјеру из Плана активности у потпуности су провеле.

Оперативни план заштите шума и објеката од пожара ШГ доносила су сваке године током посматраног периода. Наведени планови израђивани су на основу Закона о заштити од пожара, Закона о шумама и Правилника о садржају и поступку израде и заштите шума од пожара из 2009. године, који је донио министар пољопривреде, шумарства и водопривреде. Планови садрже: уводни дио, процјене степена угрожености шума од пожара, превентивне шумскоузгојне мјере, организационе, материјалне и кадровске услове заштите, план обуке и заштите од пожара, рад осматрачке службе, расположиве водене акумулације и друго. Планови се преписују из године у годину уз одређене измјене података о људству и опреми. Примјерак годишњег плана заштите од пожара ШГ редовно су достављала ЈЛС на чијем се подручју газдинство налази, али нису достављали РУЦЗ путем подручних одјељења³⁵. Наведени планови нису били усклађени са Уредбом и Планом активности.

³⁵ Мјера предвиђена Планом активности

Слика 1. Пожарни троугао



Четири неопходна услова за процес горења чине: гориви материјал, кисеоник, извор топлоте, те несметано одвијање хемијских ланчаних реакција, што се графички приказује као „пожарни троугао“. Да би се ефикасно управљало ризиком од шумских пожара, неопходно је познавање и мјерење сва три елемента наведеног троугла. Гориви материјал директно утиче на понашање пожара у зависности од: класе, врсте, величине и количине, аранжмана и садржаја влаге у материјалу.³⁶ У РС не постоји методологија за процјену ризика од шумских пожара, тако да се не располаже свим релевантним подацима о горивом материјалу у

шумама.³⁷ Уопштени описи појединих врста вегетације по подручјима наводе се приликом израде Шумско-привредних основа за државне шуме, док за шуме у приватном власништву не постоје ни такви подаци.

Топлота којом се постиже температура паљења представља један од потребних услова за почетак горења. Управо због наведеног највећи ризик од шумских пожара биљежи се у топлим љетним данима. У РС индекс опасности од пожара, као потенцијални интензитет ватре у стандардном шумском гориву за наредни дан, не прорачунава се нити се објављује. Наведени параметар један је од основних показатеља на основу којих се врши подизање система у приправност и проглашавање ванредне ситуације на дијелу подручја или комплетној територији ЈЛС. Због тога се у Плану активности за сваку годину у ревидираном периоду Републичком хидрометеоролошком заводу налаже да у вријеме повећане опасности од пожара свакодневно, а по потреби више пута дневно, доставља хидрометеоролошку прогнозу и изведени индекс опасности од пожара.

Вриједност шуме чини вриједност стабала (дрвета), земљишта, осталих шумских производа и општекорисних функција шума.³⁸ Само на основу добијених вриједности свих функција шума може се добити реална слика значаја и доприноса шума у стварању бруто домаћег производа, што ће резултирати већом подршком друштвено-политичке заједнице инвестирању у шуме, те допринијети правилној расподјели користи коју генеришу шумски екосистеми.³⁹

У РС није донесена методологија по којој би се вршило вредновање општекорисних функција шума, самим тим не врши се ни процјена индиректних штета од пожара.⁴⁰ По неким ауторима, индиректне штете могу бити и до десет пута веће, док одређена истраживања показују да наведене штете могу бити и око тридесет пута веће од

³⁶ EuroFire: Класе горивог материјала дијеле се на гориви материјал у тлу, површински и гориви материјал у крошњи дрвета

³⁷ Прилог број 6 – Класе горивих материјала

³⁸ Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, број 75/08, 60/13 и 70/20

³⁹ С. Делић и Џ. Бећировић, Значај и потреба укупног економског вредновања шума, 2011. година

⁴⁰ Прилог број 7 – Идентификоване вриједности шума и најчешће коришћене методе вредновања шума

директних (производна вриједност шума),⁴¹ што знатно утиче на примјену критеријума за процјену утицаја посљедица на имовину или животну средину (матрица ризика) и тако умањује функционалност процјене ризика од шумских пожара путем ризико-базираног димензионирања, или наведени методолошки приступ чини потпуно нефункционалним када су у питању заштићене врсте флоре.⁴² Газдовање шумама и шумским земљиштем на подручју „ЦГК“ Требиње заснива се претежно на коришћењу општекорисних функција шума. На том подручју идентификовано је око 60% шума високе заштитне вриједности ЈПШ „Шуме РС“, од чега је у периоду 2017–2023. горјело око 30% површина наведених шума. У пожару који је избио у састојини Панчићеве оморике током 2021. године у ШГ „Панос“ Вишеград ни директне штете нису могле бити процијењене јер је наведена састојина строго заштићена врста и нема производну вриједност. У Извјештају о стању послје пожара на локалитету Панчићеве оморике – Гостиљ⁴³ констатује се да су штете катастрофалне и не могу се исказати новчаном вриједношћу.

У РС нису прописане доктрине, методе, технике и тактике управљања пожаром као и модели обуке. Планом активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у РС налаже се ЈПШ „Шуме РС“, Ватрогасном савезу Републике Српске и ЈЛС да константно подстичу, развијају и уводе нове методе, технике и технологије за гашење шумских и других пожара на отвореном. Непостојање развојних платформи онемогућава увођење нових метода, техника и технологије за гашење шумских и других пожара на отвореном, и наведене активности не могу проводити делегирани извршиоци.

Примјер добре праксе у окружењу наводимо у маркираном тексту.

Приступ и методе гашења шумских пожара у окружењу континуирано се развијају и унапређују. У оквиру Глобалног центра за надзор пожара (GFMC)⁴⁴ путем пројекта EuroFire (2008. год.) извршена је стандардизација доктрина, техника и тактика контроле и гашења пожара, сигурности снага одбране од пожара, примјена техника паљења вегетације, евакуација становништва, модули тренинга итд. Пројектом су окупљени партнери са међународном експертизом и искуством у шумским пожарима, што је резултирало израдом и дистрибуцијом нових вишејезичних и свеобухватних онлајн докумената у којима је прописано управљање пожарима на отвореном.

Током провођења ревизије евидентно је да је велики број шумских пожара изазван неконтролисаним паљењем ватре на отвореном. Све веће површине пољопривредног земљишта покушавају се сачувати од корова спаљивањем непокошене траве и другог растиња, што често доводи до шумских пожара. Планом активности редовно се налаже ЈЛС да у складу са чланом 26. Закона о

⁴¹ С. Делић и Џ. Бећировић, Значај и потреба укупног економског вредновања шума, 2011. година; Резултати истраживања у њемачкој покрајини Баден-Виртемберг показују да је вриједност опшекорисних функција шума већа за око 30 пута у односу на производну функцију.

⁴² Према ISO 31000, процес процјене ризика од шумских пожара структурисан је у три главне фазе: идентификација ризика, анализа ризика и процјена ризика, при чему се препоручује да се процијене сви вјероватни економски утицаји на друштво, животну средину, имовину и економске активности (Wildfire Peer Review Assessment Framework, EU Civil Protection)

⁴³ Проф. др Милан Матаруга, редовни професор Шумарског факултета Универзитета у Бањалуци

⁴⁴ Макспланк, Универзитет у Фрејбургу, GFMC је од 2005. године именован као придружени институт Универзитета УН (УНУ).

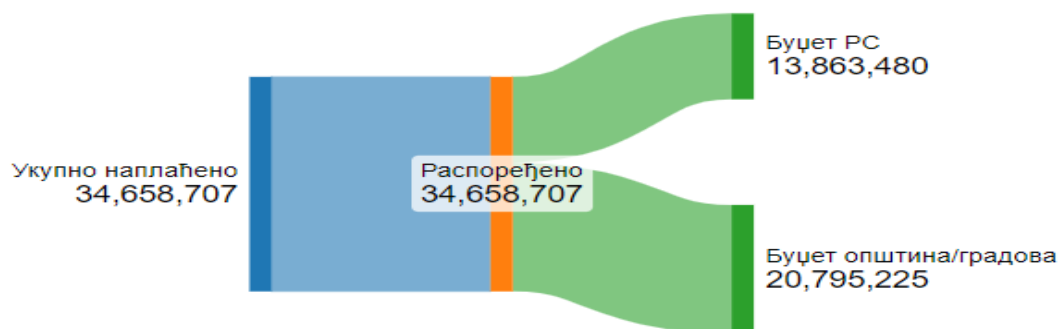
пољопривредном земљишту⁴⁵ пропишу потребне агротехничке мјере, као и мјере одржавања и уређења пољопривредног земљишта у дијелу који се односи на заштиту од пожара. Подзаконски акт о забрани паљења ватре на отвореном и контролисаном спаљивању пољопривредног отпада донесен је у четири⁴⁶ од шест ЈЛС. Наведени подзаконски акт донесен од стране Општина Невесиње и Вишеград садржајан је и може бити добра основа за спречавање неконтролисаног паљења ватре на отвореном простору у циљу заштите од шумских пожара.

3.1.2. Финансијски оквир за управљање ризиком од шумских пожара

Утврђивање потребних ватрогасних снага за ефикасно гашење шумских пожара и постизање спремности за одговор у борби против пожара, те заштити и спасавању људи и материјалних добара од осталих природних непогода и других несрећа на конкретном подручју или простору чине једну од најбитнијих мјера у управљању ризиком од шумских пожара. У циљу провођења обуке и опремања тих снага, као и провођења превентивних и мјера санације, прописани су обавезујући извори финансирања.

Законом о заштити од пожара прописано је да привредна друштва и друга правна лица која на територији РС обављају дјелатност обрачунавају и уплаћују накнаду у висини 0,03% од пословног прихода за реализацију посебних мјера заштите од пожара (обука и опремање ВСЈ). Распоред прикупљених средстава по овом основу врши Министарство финансија.⁴⁷

Графикон 4. Наплата и распоређивање средстава накнада за провођење посебних мјера заштите од пожара 2020–2023. године



Извор: Документација Министарства финансија и МУП

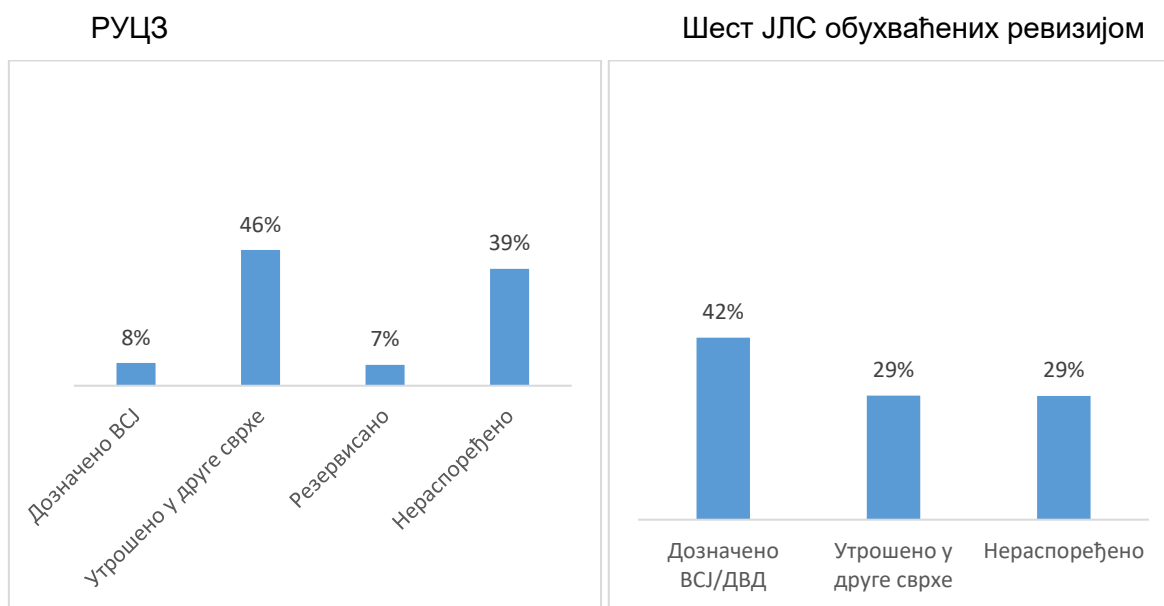
Влада РС Планом активности сваке године налаже РУЦЗ и ЈЛС да изврше опремање и обуку ВСЈ из средстава прикупљених у складу са одредбама члана 85. Закона о заштити од пожара. Реализација распоређених намјенских средстава од стране РУЦЗ (уз сагласност Владе РС) и ЈЛС које су обухваћене ревизијом приказана је у сљедећем графикону.

⁴⁵ Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник Републике Српске, број 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012, 58/2019, 119/2021 и 106/2022

⁴⁶ Град Требиње и Општине Невесиње, Вишеград и Шипово

⁴⁷ У складу с тим распоређује се 40% на посебан рачун РУЦЗ, а 60% на рачун буџета ЈЛС према сједишту привредног друштва и другог правног лица које уплаћује накнаду

Графикон 5. Процент дозначених средстава ВСЈ



Извор: Пословна документација и евиденције РУЦЗ, ЈЛС и ВСЈ

Из графикана је видљиво да је у посматраном периоду од распоређених средстава на буџете ЈЛС и РУЦЗ само мањи дио реализован за опремање и обуку ВСЈ. Програм активности спровођења посебних мјера заштите од пожара од интереса за РС са приједлогом мјера за унапређивање стања заштите од пожара израђен је и усвојен само за 2021. годину. На основу наведеног програма ЈЛС су РУЦЗ упутиле 21 захтјев са приједлогом пројеката опремања и обучавања ватрогасних јединица на својим територијама, али средства нису одобрена за тај период. Почетком 2022. године РУЦЗ Министарству финансија је поднијела захтјев за отварање рачуна посебних намјена, од када се средства исказују на фонду 02. Нереализована средства посебних мјера заштите од пожара у 2020.⁴⁸ и 2021. години у износу од 5.817.793 КМ су распоређена у друге сврхе, а дио утрошених средстава у износу од 538.243 КМ односи се на набавку хеликоптера.⁴⁹

У периоду обухваћеним ревизијом у буџете ЈЛС из узорка распоређено је укупно 1.007.954 КМ од накнада за провођење посебних мјера заштите од пожара, од чега је ВСЈ дозначено 426.662 КМ. Од посматраних шест ЈЛС четири ЈЛС нису имале отворен рачун посебних намјена, тако да је у тим ЈЛС утрошено у друге сврхе укупно 291.229 КМ.⁵⁰ Остатак у износу 290.064 КМ представљају нераспоређена средства, од чега се на град Требиње односи 275.755 КМ. Општина Мркоњић Град отворила је рачун посебних намјена почетком 2024. године, тако да се у текућој година, распоређена средства исказују на том рачуну.

Према Закону о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама у РС, ЈЛС имају обавезу да планирају и издвајају из буџета 2% посебних средстава за финансирање

⁴⁸ У 2020. години одобрено је 216.450 КМ за обуку ВСЈ.

⁴⁹ Хеликоптер типа Бел 206 Б-3, увозник РУЦЗ, 1979. годиште, није у пловидбеном стању; МУП је предложио да се укњижи и региструје на Хеликоптерски сервис РС, а користи за потребе РУЦЗ.

⁵⁰ Општине Мркоњић Град – 207.781 КМ, Вишеград – 54.056 КМ, Сребреница – 19.589 КМ и Невесиње – 9.803 КМ

превентивних активности (50% од издвојених средстава) и опремања и обуке ЈЦЗ (50% од издвојених средстава). Такође, ЈЛС биле су дужне сачинити Финансијски план за заштиту и спасавање на нивоу ЈЛС водећи рачуна о утврђеним ризицима. У Процјенама ризика код ЈЛС шумски пожари су идентификовани као први или други од 14 могућих ризика.

Табела 4. Издвајање средстава за послове цивилне заштите 2020 – 2023

ЈЛС	2% од извршења буџета	Планирано за ЦЗ	Издвојено за ЦЗ	Издвојено за заштиту од шумских пожара
Требиње	2.850.735	0	6.903	0
Невесиње	853.483	590.856	383.002	10.000
Шипово	619.012	16.000	4.582	0
Сребреница	930.406	22.500	0	0
Вишеград	783.528	0	10.000	0
Мркоњић Град	1.209.239	0	168.848	7.777
Укупно	7.246.403	629.356	573.335	17.777

Извор: План и извршење буџета ЈЛС

Од наведених, три ЈЛС су у плану буџета уврстиле позицију трошкова структура ЦЗ, с тим да су само службеници ЦЗ у Општини Невесиње сачињавали Финансијски план за заштиту и спасавање са активностима превентивног дјеловања заштите и спасавања. У периоду обухваћеном ревизијом Општина Невесиње издвојила је 45%, а Мркоњић Град 14% од прописаних средстава посебне намјене за потребе ЦЗ. Истовремено, распоред тих средстава није вршен у складу са идентификованим ризицима, тако да је на заштиту од шумских пожара издвојен незнатан дио средстава. Путем међународних донација Град Требиње и Општина Невесиње за потребе обуке и опремање ВСЈ и структура ЦЗ добили су средства у износу од 242.252, од чега је Град Требиње добио 160.000 КМ.

По Закону о шумама корисник шума и шумског земљишта у својини РС дужан је да плаћа надокнаду за развој неразвијених дијелова општине са које потичу продати сортименти у износу од 10% финансијских средстава остварених продајом шумских дрвних сортимената. Годишњи план о утрошку намјенских средстава доноси надлежни орган ЈЛС, уз претходну сагласност МПШВ.⁵¹ Уплаћена средства користе се, између осталог, и за стварање услова за рад ВСЈ у служби заштите шума ЈЛС са које потичу продати сортименти. У периоду обухваћеном ревизијом по наведеном основу ШГ укупно су уплатила 9.421.474 КМ у буџете пет ЈЛС.⁵² На годишње планове о утрошку намјенских средстава давало је сагласност МПШВ, иако у истима није планирано издвајање средстава за рад ватрогасних јединица у служби заштите шума, тако да за наведене сврхе средства нису издвајана.

По Закону о шумама корисник шума и шумског земљишта у својини РС дужан је да мјесечно издваја на име надокнада за коришћење шума и шумског земљишта у својини РС (проста репродукција шума), а издвојена средства користе се, између

⁵¹ Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, број 75/08, 60/13 и 70/20

⁵² Прилог број 8 – Надокнаде од ШГ

осталог, за заштиту шума од пожара, за прављење шумских култура и пројектовање, изградњу, реконструкцију и одржавање шумских камионских путева.⁵³

Табела 5. Финансирање заштите шума од пожара из средстава просте репродукције

ШГ	Средства просте репродукције	Заштита шума од пожара		Укупно
		Возила и опрема	Превенција	
„Горица“	2.634.123	39.074	1.137	40.211
„Лисина“	1.669.448	1.216	0	1.216
„Панос“	813.861	1.205	53.364	54.569
„Ботин“	901.393	0	0	0
„Дрина“	1.194.886	0	0	0
„ЦГК“	44.407	0	0	0
Укупно	7.258.118	41.495	54.501	95.996

Извор: Евиденције ШГ

Од укупно издвојених средстава просте репродукције само два ШГ издвајала су знатнији износ средстава за набавку возила и изградњу противпожарног пута. За заштиту шума од пожара по наведеном основу укупно је издвојено око 1% средстава просте репродукције.

Сва правна лица која своју дјелатност обављају на територији РС имају обавезу, по Закону о шумама, да уплаћују надокнаду за унапређивање општекорисних функција шума (проширена репродукција). Прикупљена средства по наведеној надокнади, између осталог, користе се за финансирање: израде и реализације Шумарског програма и Стратегије развоја шумарства РС, дугорочног програма газдовања подручјем крша и газдовања шумама и шумским земљиштем на подручју крша, спровођења заштите шума итд.

Табела 6. Финансирање заштите шума од пожара из средстава проширене репродукције

Год.	Прикупљена средства	Одобрено	Реализов.	ЈПШ	ЦГК	Остала ШГ
2020	17.030.749	8.115.000	8.102.957	6.687.320	813.735	
2021	18.548.576	8.315.000	8.101.990	6.664.804	855.101	
2022	17.030.749	4.000.000	3.916.388	1.897.121	852.604	205.146
2023	23.109.045	4.000.000	3.287.042	3.126.186	966.735	
Укупно	75.719.119	24.430.000	23.408.377	18.375.431	3.488.175	205.146

Извор: Евиденције МПШВ

Око 30% укупно прикупљених средстава дозначава се МПШВ, а ЈПШ „Шуме РС“ око 25%. Све пословне активности у „ЦГК“ Требиње финансиране су из средстава проширене репродукције, која одобрава МПШВ. Из средстава проширене

⁵³ Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, број 75/08, 60/13 и 70/20

репродукције за заштиту шума од пожара финансирана је набавка противпожарног возила и опреме у ШГ „Горица“ Шипово у вриједности од 100.146 КМ и изградњу противпожарног пута у ШГ „Панос“ Вишеград у вриједности од 105.000 КМ.

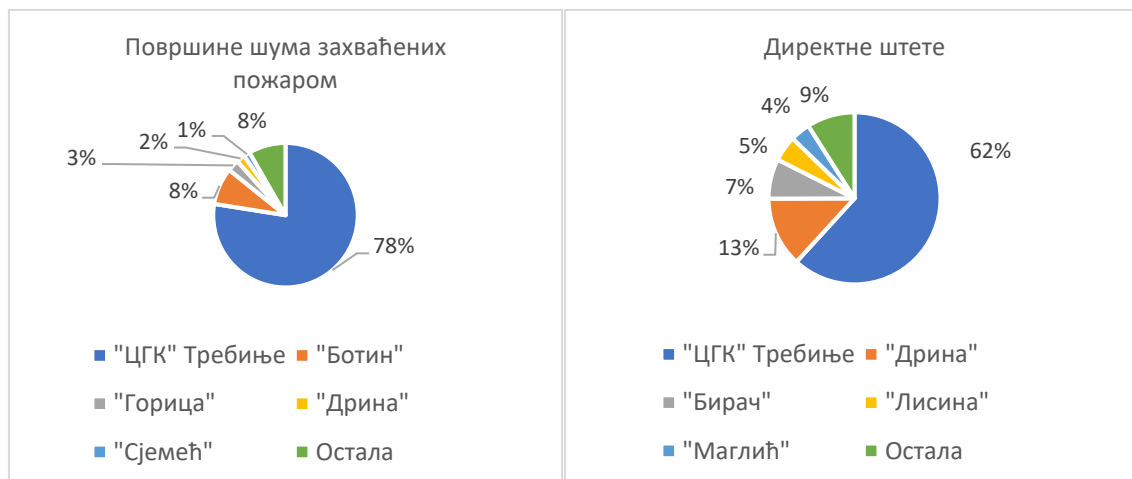
3.2. Провођење превентивних и интервентних мјера заштите и спасавања од шумских пожара

ЈПШ „Шуме РС“ класификују и евидентирају шумске пожаре по дијелу обраста који гори на: високе, приземне, подземне и остале. У периоду 2011–2023. године високи пожари евидентирани су на 1% опожарених површина, што је за посљедицу имало мање директне штете, као и смањен ризик од тежих посљедица изазваних шумским пожарима.

На подручју РС у периоду 2020–2023. године регистрована су 692 шумска пожара с укупно опожареном површином од 25.247 ха од укупних шума у својини РС. Степен опожарене површине нижи је за 22% у односу на десетогодишњи просјек 2011–2020. године. Директне штете износиле су 3.188.822 КМ. У наредном графикону су приказана ШГ са највећим удјелом у опожареној површини и директним штетама.

Из сљедећег графикона видљиво да је подручје којим управља „ЦГК“ Требиње најугроженије од шумских пожара. У наведеном временском периоду у ШГ „Оштрељ“ Дринић и „Клековача-Потоци“ Источни Дрвар нису регистровани шумски пожари, док у ШГ „Оштрељ“ Дринић шумски пожар није регистрован од 2011. године.

Графикон 8. Показатељи о шумским пожарима у периоду 2020–2023. године



Извор: Пословне евиденције ЈПШ „Шуме РС“

У периоду 2011–2023. године подручје „ЦГК“ Требиње 11 година било је најугроженије газдинство по опожареним површинама у ЈПШ „Шуме РС“, са укупно 75% опожарених површина и 43% директних штета на дрвној маси. Подручје којим управља „ЦГК“ Требиње обухвата територије четири ЈЛС, од чега је подручје града Требиња било најугроженије од шумских пожара. За привредна друштва и друга правна лица посљедице од шумских пожара представљају материјалну штету процијењену у складу са важећом методологијом у односу на збир вриједности основних средстава и обртног капитала, изражену у процентима према утврђеним категоријама.

Посљедице од шумских пожара могу бити: занемарљиве (< 1%), мале од (1% до 5%), умјерене од (5% до 10%), значајне (од 10% до 20%) и катастрофалне (> 20%).⁵⁴

Графикон 9. Процјена утицаја посљедица од шумских пожара у „ЦГК“ Требиње



Извор: Евиденције „ЦГК“ Требиње

Посљедице од шумских пожара добијене на основу процјене директних штета на дрвној маси на подручју којим газдује „ЦГК“ Требиње биле су катастрофалне у шест од посматраних седам година стим да су директне штете од шумских пожара током три године знатно премашиле вриједност основних средстава и обртног капитала.

3.2.1. Провођење превентивних и мјера приправности у заштити од шумских пожара

Провођење мјера превентивне заштите од пожара смањује ризике од избијања пожара, а у случају избијања пожара може смањити укупну штету од пожара до десет пута.⁵⁵ У циљу спречавања настанка и ширења шумских пожара, неопходно је правовремено спроводити скуп мјера којима ће се угрожена шумска подручја заштитити од пожара. Превентивне мјере могу се подијелити на: биолошке, едукативне, техничке и технолошке мјере заштите од пожара.⁵⁶

Биолошке мјере су узгојне мјере које се проводе при подизању шума и имају за циљ стварање таквих састојака у којима ће постојати најмања опасност од пожара.⁵⁷ Налази ревизије показују да се наведене активности не проводе, иако се Планом активности сваке године ЈПШ „Шуме РС“ налаже развој мониторинга као основе за рано и благовремено откривање грешака у газдовању шумама и израда програма

⁵⁴ Уредба о садржају и начину израде плана заштите од елементарне непогоде и друге несреће

⁵⁵ Д. Стипанчевић и Б. Храстник, Интегрални модел заштите од шумских пожара на подручју Сплитско-далматинске жупаније

⁵⁶ Пекић С., Рончевић С., Црнојевић В., Минић В. и Брдар С. Превентивне мере заштите и ширења шумских пожара, 2012. година

⁵⁷ То су мјешовите шуме разних врста лишћара и четинара, као и подизање противпожарних препрека засађених врстама дрвећа које имају високу температуру запаљивости

развоја и примјене нових технологија мониторинга шума. Чишћење и одржавање шума од свих лакозапаљивих органских нераспалих остатака на шумском тлу (сува стабла, грање, ниско растиње итд.), поткресивање доњих или осушених грана, преко којих се пожар може пренијети у саму крошњу дрвета такође се не врше иако се редовно планирају од стране ШГ. Обиласком терена ревизија се значајно увјерила у концентрацију сувих стабала, грања и друге нераспаднуте органске твари у великим количинама.⁵⁸ По изјавама запослених у ШГ „Панос“ Вишеград, највећи проблем код пожара у састојини Панчићеве оморике представљале су органске нераспаднуте насlage шумског отпада, чија се дубина кретала око 70 цм.⁵⁹

Санитарна сјеча у просјеку се врши на нивоу од око 60% од неопходне. Наведена сјеча врши се у оквиру прописаног етата најчешће у одјелима у којима се врши редовна сјеча. Компликоване процедуре и повећани трошкови сјече случајних ужитака утичу на то да се наведена сјеча не врши редовно у свим одјелима. Наведено доводи до повећане концентрације сувог и палог дрвећа као горивог материјала у шумама.

Графикон 10. Преглед депонија по ШГ



Извор: Документација и евиденције

Убрзано расељавање руралних подручја, напуштање традиционалних начина употребе шумског и другог земљишта (пашарење), као и пораст запушеног земљишта у шумама повећавају угроженост шума од пожара. Уситњеност посједа шума у приватном власништву (око 0,8 ха по власнику),⁶⁰ неодржавање приватних шума и непровођење јединствених узгојних мјера, те присуство различитих деградационих процеса додатно повећавају ризик од шумских пожара. Реализација сјече у приватним шумама износи 30-50 од планираног етата, што додатно повећава запушеност тих шума.⁶¹

На подручју свих ШГ обухваћених ревизијом присутне су дивље депоније отпада, које представљају сталну опасност од изазивања шумских пожара. Планом активности ЈЛС налаже се да предузимање додатних мјера на уређењу одлагалишта отпада, односно других мјера за санацију неконтролисаних одлагалишта, посебно у туристичким подручјима у периоду повећане опасности од пожара. Из графикона је видљива бројност идентификованих дивљих депонија у ШГ које се из године у годину обнављају. Мјере које проводе ЈЛС на уклањању дивљих депонија не дају очекиване резултате. Поједине ЈЛС⁶² уопште не испуњавају наведене обавезе, тако да трошкове уклањања дивљих депонија сноси ШГ.

Превентивне техничке мјере заштите шума од пожара обухватају припрему шумског подручја како би се створили услови за спречавање пожара. Припрема шумског

⁵⁸ Прилог – 9 Фотографија ШГ „Панос“, „Лисина“ и ЦГК „Требиње“

⁵⁹ Прилог – 10 Фотографија терена (Гостиљ, Вишеград) послје горења нераспаднуте органске твари

⁶⁰ Око 350.000 власника шума

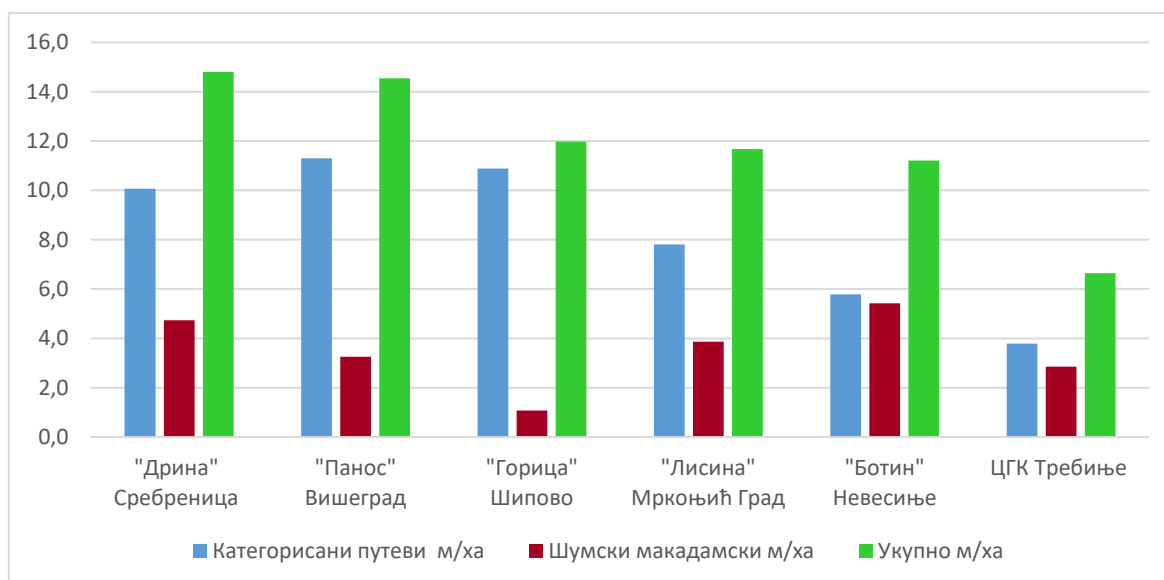
⁶¹ Анализа стања и газдовања приватним шумама у Републици Српској, Зоран Говедар, Душко Топић

⁶² Општина Сребреница

подручја односно одређене територијалне јединице обухвата припрему и провјеру исправности бунара и извора воде неопходних за гашење пожара, као и израду и одржавање противпожарних пруга и просјека.⁶³ ЈЛС и ШГ располажу подацима о воденим акумулацијама на њиховим подручјима (базени и цјевоводи, хидранти, природни извори, локве, чатрње, ријеке и језера). Иако се постојеће водене акумулације уређују и чисте, исте су најчешће знатно удаљене од мјеста пожара тако да се на многе од њих не може рачунати.

Значајне мјере заштите шума од пожара јесу прављење противпожарних просјека и пруга и изградња приступних путева до неприступачних шумских подручја чиме се омогућава лак и брз приступ ватрогасним возилима и опреми до пожаром угроженог подручја. У шумама РС нису успостављени противпожарни просјеци и пруге, док ниво изграђености путева у ШГ знатне површине шума чини недоступним за прилаз ватрогасним возилима. Од свих ревизијом обухваћених ШГ најудаљеније подручје на коме је избио пожар било је удаљено од мјеста поласка снага заштите око два сата.⁶⁴

Графикон 11. Отвореност шума



Извор: ЈПШ „Шуме РС“

Из графикана је видљиво да ШГ „Дрина“ Сребреница и „Панос“ Вишеград имају најбољу отвореност шума, тј. приступачност за гашење шумских пожара, док је најлошија отвореност на подручју „ЦГК“ Требиње. У обзир су узети и сви путеви изван шума на растојању до 200 метара. И поред тога што имају најбољу отвореност шума, конфигурација терена на подручјима ШГ „Панос“⁶⁵ и неуклоњена минско-експлозивна средства на подручју ШГ „Дрина“ Сребреница ограничавају приступ знатном дијелу шума.

У оперативним плановима заштите шума и објеката од пожара током посматраног периода из године у годину планира се изградња седам нових и реконструкција 14

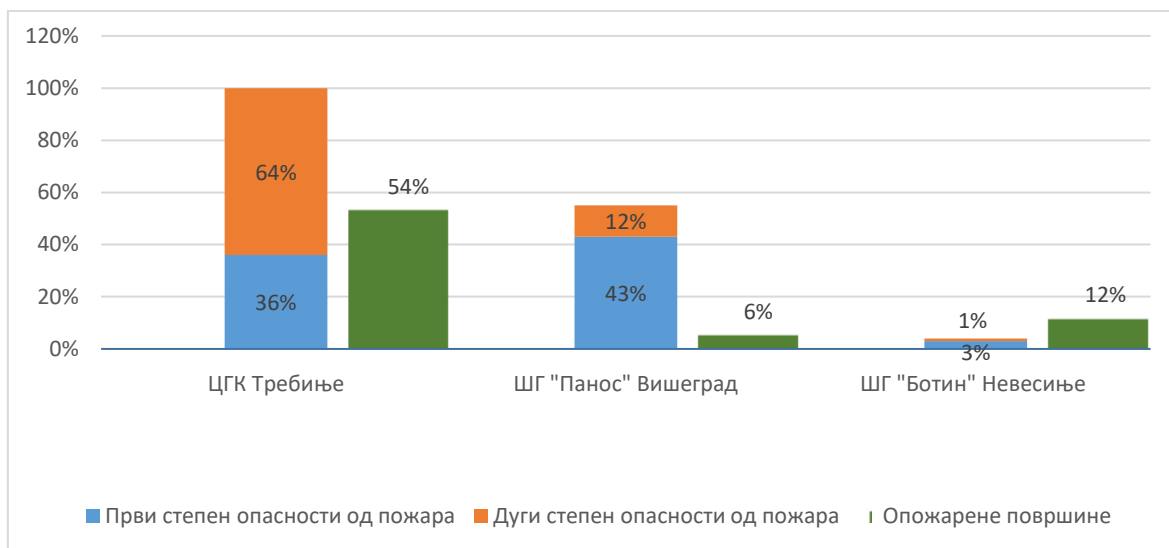
⁶³ Планом активности и плановима ШГ редовно се обухвата провођење наведених мјера

⁶⁵ Због стрмих литица долинама ријека Дрине и Рзава

постојећих противпожарних путева. Наведени пројекти нису планирани у производно-финансијском плану за наведени период.⁶⁶

Шумске састојине су од стране ЈПШ „Шуме РС“ категорисане су по степену опасности од пожара,⁶⁷ при чему је посебно угрожено подручје Источне Херцеговине. Студијом случаја извршено је поређење учешћа шумских површина разврстаних по првом и другом степену угрожености од шумских пожара у односу на учешће опожарених површина три ШГ приказана у сљедећем графикону.

Графикон 12. Степен опасности од пожара и укупно опожарене површине



Извор: Документација ШГ

Из графикона је видљиво да категорисање по степену опасности од пожара у ШГ „Ботин“ Невесиње није извршено по основу присутних ризика. Учешће опожарене површине три пута премашује учешће првог и другог степена опасности од пожара. При томе учешће првог и другог степена опасности од пожара 25 пута мање у односу на „ЦГК“ Требиње, а ради се о географском подручју са истим или сличним ризиком од пожара. Анализом шумских пожара (2017–2023) у „ЦГК“ Требиње утврђено је да од 23 одјела која су горјела два или више пута, њих око пола има процјену угрожености другог степена, што указује на то да је ризик првог степена потцијењен. На то указује и однос првог степена угрожености и опожарене површине у „ЦГК“ Требиње и „Панос“ Вишеград.

У свим ШГ на видном мјесту истакнута је карта заштите шума од пожара (Р: 1:25000), на којој су уцртане шумске површине по степену угрожености, јавни путеви и шумске комуникације проходни за ватрогасна возила и технику, осматрачнице и водозахвати. ШГ не посједују наведене карте у електронском облику и није израђена јединствена карта на нивоу ЈПШ „Шуме РС“.

⁶⁶ У производно-финансијском плану предвиђена је изградња пута „Споменик – Крстати до“ у региону Парка природе „Орјен“.

⁶⁷ I степен – врло велика, II степен – велика, III степен – умјерена, IV степен – мала и V степен – врло мала

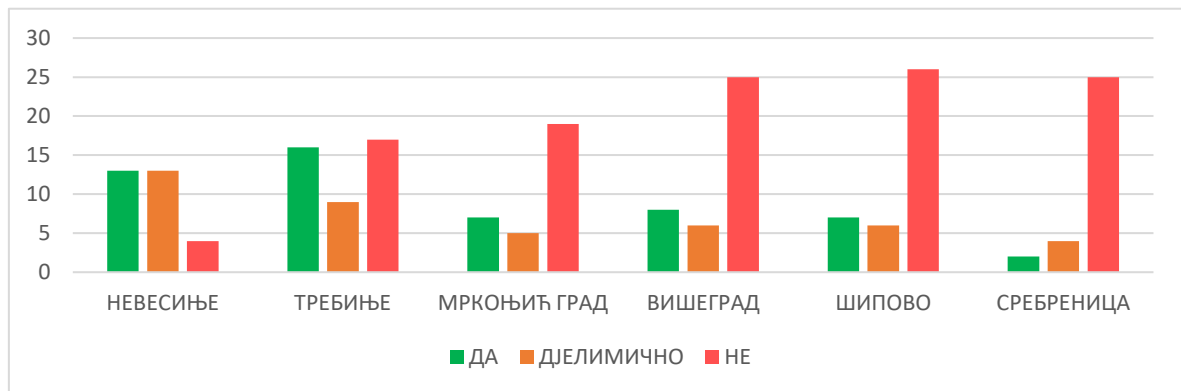
Едукативне мјере заштите од пожара вршене су путем обавјештавања становништва путем разних медија, реклама и брошура о штетности пожара и забрани паљења ватре на угроженим подручјима. У свим ШГ истакнуте су табле са упозорењима о забрани паљења ватре, нарочито у шумским комплексима који се користе за излетишта, одмор или рекреацију. У шумама намијењеним за излетишта ШГ нису у потпуности обезбиједила контролу посјетилаца.⁶⁸

У три од шест ЈЛС⁶⁹ дјелимично је вршено контролисано паљење пољопривредног отпада уз присуство припадника ВСЈ и добровољних ватрогасних друштава.⁷⁰ Провођењем наведених акција подизао се ниво знања становништва о узроцима настанка шумских пожара, потенцијалним опасностима, начину гашења, те институцијама које треба обавијестити о настанку пожара.

Када је ријеч о технолошким мјерама заштите од пожара које обухватају примјену модерних технологија у систему заштите, једино је ШГ „Горица“ Шипово набавило дрон за рано откривање пожара.

План активности је краткорочни стратешки план Владе РС и основни документ за координацију и спровођење додатних или посебних годишњих задатака и активности републичких органа, ЈЛС, привредних субјеката и удружења грађана који спроводе мјере и задатке заштите од пожара отвореног простора као дио интегралног система заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа у РС. Наведеним Планом предвиђено је спровођење мјера превентивног дјеловања, спремности снага, одговора, опоравка, обезбјеђења новчаних средстава, извјештавања и надзора. Ревизија је извршила анализу спровођења наведеног Плана од стране ЈЛС, ЈПШ „Шуме РС“ и РУЦЗ.

Графикон 13. Провођење Плана активности од стране ЈЛС



Извор: Упитник ЈЛС

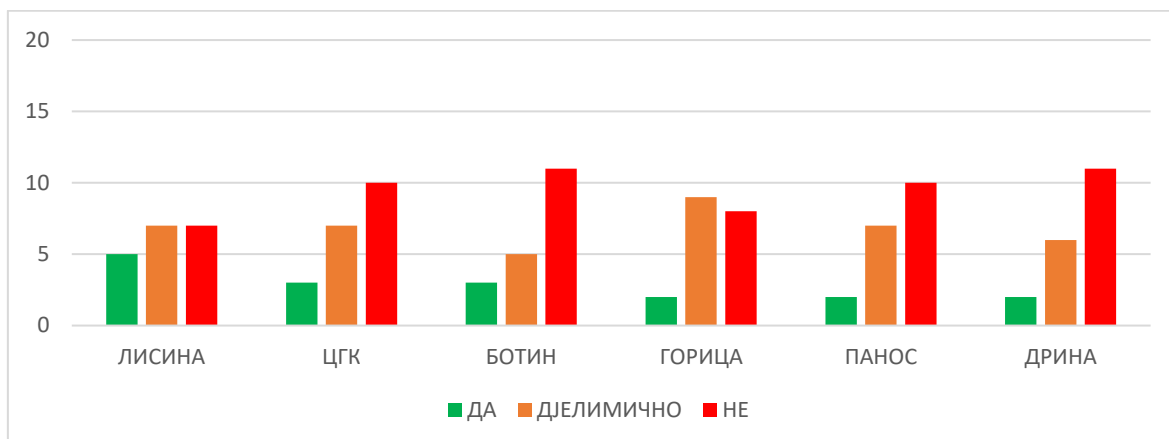
Из графикона је видљиво да ниједна ЈЛС није провела већину планираних мјера у потпуности.

⁶⁸ Мјера предвиђена Планом активности

⁶⁹ Требиње, Вишеград и Невесиње

⁷⁰ Мјера предвиђена Планом активности

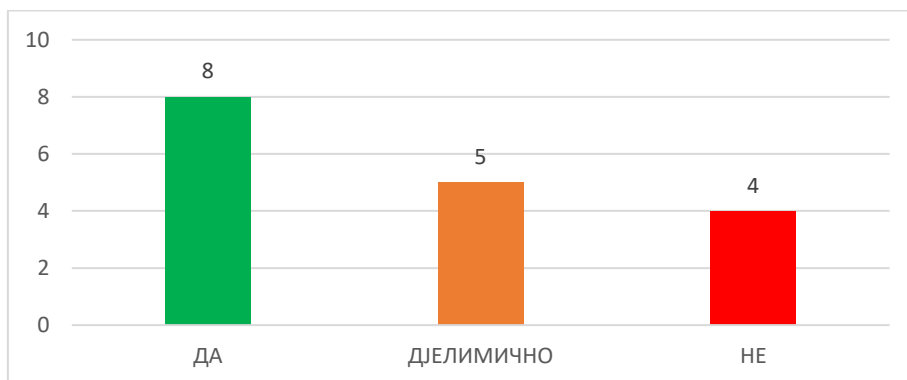
Графикон 14. Провођење Плана активности од стране ШГ



Извор: Упитник ШГ

Провођење наложених мјера из Плана активности од стране ШГ није на нивоу који обезбјеђује ефикасно управљање ризиком од пожара, односно ниједно ШГ није у потпуности провело већину наложених мјера.

Графикон 15. Провођење Плана активности од стране РУЦЗ



Извор: Упитник РУЦЗ

РУЦЗ у потпуности је провела око 50% наложених мјера и активности, што не обезбјеђује ефикасно управљање ризиком од шумских пожара. Спровођењем овог плана није обезбијеђен задовољавајући ниво координације и приправности снага на заштити и спасавању људи, материјалних добара и животне средине од шумских и других пожара на отвореном простору.

3.2.2. Спремност и одговор снага у гашењу пожара

Када превенција пожара не успије, почиње процес гашења насталог пожара. Процес гашења пожара чине четири фазе: набавка ресурса и стратешко распоређивање, мобилизација ресурса, распоређивање почетног напада и управљање проширеним нападом.⁷¹ Успјех у гашењу зависи од брзине уочавања пожара и његовог гашења прије него што измакне контроли. Закасњела реакција може довести до екстремних

⁷¹ Martell, D.L. (1982): A review of operational research studies in forest fire management

посљедица и постоји вјероватноћа настајања веома великих пожара, који у кратком временском периоду могу прогутати веома велике површине.⁷² Позната је ватрогасна мудрост: „У првој минути пожар гаси чаша воде, у другој минути посуда воде и помоћ друге особе, а у трећој минути ватрогасна јединица.“⁷³

Активност на уочавању пожара у ЈПШ „Шуме РС“ организована је путем осматрачко-обавјештајне службе са успостављених осматрачких мјеста, која би у времену појачане опасности од пожара требало да се реализује 24-сатним осматрањем. Правилником о садржају и поступку израде плана заштите шуме од пожара⁷⁴ дефинисани су изглед и карактеристике осматрачнице као и обавезна опрема којом објекат треба да буде опремљен. Наведеним правилником прописано је и вођење обрасца о уоченим активностима током осматрачко-обавјештајне службе на дневном нивоу и обрасца за вођење дневника осматрачко-обавјештајне службе на мјесечном нивоу у који се између осталог уноси и видљивост шума са осматрачког мјеста.

Табела 7. Преглед осматрачких мјеста и њихове карактеристике

ШГ	Број осматрачких мјеста/ха			Утврђена површина шума видљива са осматрачких мјеста (%)
	Број осматрачких мјеста	Површина шума видљива са осматрачких мјеста у ха	Укупна површина ШГ у ха	
„Лисина“	2	4.000	29.749	13%
„ЦГК“	8	17.764	176.509	11%
„Панос“	2	Није утврђена	23.801	-
„Ботин“	7	Није утврђена	69.954	-
„Дрина“	3	Није утврђена	35.094	-
„Горица“	2	Није утврђена	37.729	-

Извор: Документација ШГ и посматрање ревизора на терену

Из наведене табеле видљиво је да ШГ немају одговарајући број осматрачких мјеста путем којих би се могао вршити надзор шума цјелокупног подручја газдинстава. Осматрање се врши искључиво у оквиру осматрачког радног времена, с тим да чувари шума у оквиру својих редовних активности нису у могућности већи дио радног времена проводити на осматрачком мјесту. За поједина осматрачка мјеста одређиване су највише коте подручја, које су истовремено тешко приступачне, тако да се са њих и није вршило осматрање. Обрасци о уоченим активностима током осматрачко-обавјештајне службе на дневном нивоу попуњавани су произвољно. На основу анализе документа Пријава за шумску штету, коју подносе чувари шума по службеној дужности, утврђено је да су дојаве о уоченим пожарима чувари шума добијали од: радника газдинства, мјештана, ловаца, ВСЈ, становника сусједних држава итд. У ШГ „Горица“ Шипово у 2024. години, умјесто двије постојеће, одређене су позиције за десет осматрачких мјеста са којих би била видљива површина већег

⁷² Rodrigues, M., F.Alcasena, C. Vega-García, (2019): Modelling initial attack success of wildfire suppression in Catalonia, Spain

⁷³ Д. Стипанчев, Центар за истраживање пожара отвореног простора Сплит

⁷⁴ Правилник о садржају и поступку израде плана заштите шуме од пожара, Службени гласник Републике Српске, број 14/09 и 12/14

подручја газдинства. Потешкоћу представља ангажовање осматрача на тим мјестима у складу са утврђеним правилима осматрачко-обавјештајне службе.

Такође, ни ЈЛС нису успоставиле ефикасан систем осматрања, обавјештавања и узбуњивања на подручјима са повећаним ризиком од пожара.⁷⁵ Пет од шест ЈЛС обезбиједиле су предуслове за свакодневно/више пута дневно достављање информација и извјештаја о стању угрожености, предузетим мјерама и другим релевантним подацима РУЦЗ путем оперативно-комуникативних центара, али наведене податке током периода обухваћених ревизијом повремено је достављала само Општина Сребреница. Додатну потешкоћу представља то што у РУЦЗ не располажу софтверским рјешењем које би омогућило формирање базе података са брзим протоком информација и података. Оперативно непознавање насталих опасности од шумских пожара и потенцијалних снага заштите спречава ефикасну координацију тих снага од стране РУЦЗ, тј. брзо реаговање и ангажовање резервних снага у датим тренуцима на појединим територијама у РС.

ЈЛС на својим подручјима формирају, опремају и обезбјеђују обуку снага за ефикасно гашење шумских пожара. Први корак у наведеним активностима представља формирање ШВС који врши мобилизацију, координисање и командовање снагама заштите и спасавања од шумских пожара. У ЈЛС обухваћеним ревизијом формирани су и именовани чланови ШВС, међу којима су и представници ШГ. Планом активности, између осталог, редовно се налаже провођење сљедећих активности:

- Припаднике ЈЦЗ за заштиту и спасавање од пожара осигурати од последица несрећног случаја, обезбиједити им новчану накнаду за вријеме ангажовања, додатно оспособити и опремити адекватном опремом за гашење пожара отвореног простора, као и средствима везе. Прије почетка пожарне сезоне обучити, оспособити и опремити додатни број припадника специјализованих ЈЦЗ за заштиту и спасавање од пожара. Поред наведеног, планирати, организовати и извести обуку за различите врсте интервенција (пожари у насељеним мјестима, техничко-технолошки акциденти и слично);
- Добровољна ватрогасна друштва адекватно опремити и обучити за гашење пожара отвореног простора по Програму Ватрогасног савеза;
- За потребе хитног одговора приликом интервенција гашења пожара у раној фази и у акцијама спречавања његовог ширења на подручју у ШГ од постојећег особља формирати тимове, те за исте планирати и набавити одговарајућу опрему за гашење пожара, заштитну опрему, као и средства везе. Тимове индивидуално и колективно обучити за интервенције гашења пожара и оспособити за садејство са другим субјектима, а посебно са ВСЈ, односно руководиоцима акција гашења пожара.

⁷⁵ Планом активности наведена мјера наложена је ЈПШ “Шуме РС” и ЈЛС.

Табела 8. Снаге заштите и спасавања од шумских пожара у ЈЛС

ЈЛС	Број извршилаца				
	ВСЈ	ДВД	ШГ	ЈЦЗ	
				По списку	Оперативно у љетном периоду
Вишеград	12	0	35	0	0
Мркоњић Град	0	7	58	у фази формирања	0
Невесиње	13	0	35	29	око 50%
Сребреница	27	0	12	0	0
Требиње	23	31	5	25	25
Шипово	0	5	100	0	0

Извор: Документација и евиденције ЈЛС

Из табеле је видљиво да су снаге ВСЈ и ЈЦЗ најбројније у Граду Требињу, док су снаге ШГ најбројније у Општини Шипово. У три ЈЛС нису формиране ЈЦЗ, док су у Општини Мркоњић Град наведене снаге у фази формирања. У појединим ЈЛС у гашењу пожара учествовао је Хеликоптерски сервис РС, као и ваздушне снаге Србије и Црне Горе, грађани, одређена удружења грађана, привредни субјекти, грађани сусједних држава итд.

ВСЈ у Мркоњић Граду и Шипову нису формиране у саставу оштинске управе, већ као ДВД, и имају изражен недостатак ватрогасаца. Ревизија се увјерила у недостатак ватрогасаца и у ВСЈ Општине Вишеград. Сви ватрогасци располажу личном ватрогасном опремом, с тим да се наведена опрема не занавља правовремено у свим ватрогасним друштвима. У свим ВСЈ ватрогасци су осигурани, али се не врше редовни љекарски прегледи. ЈЦЗ и ШГ не располажу личном заштитном опремом за гашење шумских и других пожара на отвореном.⁷⁶ Само шест припадника ЦЗ Невесиње опремљено је комплетном заштитном опремом за гашење шумских и других пожара на отвореном.

В.д. директора РУЦЗ донио је у 2019. години инструкцију о основним елементима за израду елабората за вјежбе снага за заштиту и спасавање, којом се прописују врста вјежбе, руковођење, основни елементи и рок доношења елабората за припрему реализације вјежбе и активности након вјежбе. Потешкоћу представља то што РУЦЗ и ЈЛС не располажу стручним кадровима, као ни стандардима или правилима за гашење шумских пожара, који би могли проводити обуке заштите од шумских и других пожара отвореног простора. Није успостављен републички центар за обуку, у којем би се вршило оспособљавање снага заштите и спасавања од шумских пожара. Провјере оперативне спремности ШВС, као и специјализованих јединица заштите и

⁷⁶ Противпожарне чизме, кацига са заштитом за врат и батерија у комплекту са шљемом, поткапа, мајице, сигурносни појас са додацима, рукавице, лампа чеона, заштита лица, маска за лице, руксак, прва помоћ, лични комплет, шешир за сунце, ручни алат, спремнак за опрему, врећа за спавање и подметач за врећу, заштитно ватрогасно одијело за гашење шумских, пожара, ватрогасне наочаре.

спасавања од шумских пожара у ЈЛС нису вршене од стране РУЦЗ. На нивоу ЈЛС не проводе се редовне заједничке вјежбе (обуке) снага за спасавање од шумских пожара. У ШГ нису редовно (годишње) спроводили обуку запослених и реализовали вјежбе хитног одговора на почетни пожар,⁷⁷ већ су вршили писмена тестирања сваке три године по Закону о заштити од пожара, што се не може сматрати адекватном обуком за заштиту од шумских пожара.

Одређене обуке организоване су путем међународних пројеката на којима учествују поједини припадници снага за заштиту и спасавање из РС. Одређене обуке вршили су припадници снага заштите и спасавања из реда ЦЗ и ШГ Општине Невесиње и ШГ „Горица“ Шипово. По шест припадника ЦЗ и ВСЈ Невесиње обучавани су и опремљени путем међународног пројекта GFFF (Ground forest fire fighting) и са припадницима снага Општине Коњиц чине снаге БиХ за помоћ у гашењу шумских и других пожара на отвореном у другим државама путем међународне помоћи.

ШГ „Горица“ Шипово располаже са најбројнијим снагама заштите од шумских пожара из реда ШГ. Са положеним испитом за ватрогасца у добровољном ватрогаству имају 15 припадника, од тога седам припадника са положеним испитом за руководиоца акције гашења пожара. Стручни сарадник за послове заштите посједује лиценцу професионалног ватрогасца-спасиоца са завршеном обуком 10. степена.

Четири⁷⁸ од 10 ВСЈ опремљене су специјализованим возилима за гашење шумских пожара. Три од шест ШГ располажу возилом за гашење пожара са минималним резервоаром воде од 500 л и пумпом високог и ниског притиска.⁷⁹ Од остале опреме располажу напртњачама, млатилицама, сисаљкама, апаратима за почетно гашење пожара, грабљама, лопатама, сјекирама, косијерима, моторним пилама итд.

Већина ЈЛС није утврдила оптималан број потребне механизације и радне снаге за реализацију задатака у гашењу шумских пожара, те у том смислу нису извршиле набавку недостајуће механизације, односно закључиле уговоре са предузећима која имају потребну механизацију и која са сигурношћу могу обавити тражени посао.⁸⁰ Такође, нису дефинисани начини ангажовања грађевинске механизације и радне снаге за евентуалну хитну израду просјека и пробијање противпожарних путева ради заустављања ширења шумских пожара. Већина ЈЛС није извршила набавку монтажно/демонтажног базена за воду с циљем смањења потребног времена лета од водозахвата до пожаришта. Пола ЈЛС обухваћених ревизијом не располаже радио-уређајима за комуникацију земља-ваздух.⁸¹ Само Општина Вишеград има закључен уговор са сусједним ЈЛС за ангажовање снага и технике у гашењу шумских пожара, али приликом гашења великог пожара током 2021. године тај уговор није био активиран. Већина ЈЛС и пола ШГ обухваћених ревизијом није ускладила режим рада и дежурства са процјеном угрожености од шумских и других пожара на отвореном. У данима високог и врло високог ризика од избијања пожара на отвореном простору нису планирана и спровођена непрекидна дежурства и предузимане друге мјере с циљем правовременог обавјештавања о избијању и ширењу пожара.⁸²

⁷⁷ Мјера предвиђена Планом активности

⁷⁸ ВСЈ Града Требиња и Општина Сребреница, Мркоњић Града и Шипова

⁷⁹ Мјера предвиђена Планом активности

⁸⁰ Мјера предвиђена Планом активности

⁸¹ Мјера предвиђена Планом активности

⁸² Мјера предвиђена Планом активности

На основу података држава Јадранско-јонске иницијативе, висока ефикасност заштите од пожара употребом ваздушних снага, постиже се само уколико се са њима интервенише на пожаришту у раној фази појаве пожара. Истраживање показује да је у већини држава Медитерана, које имају велико искуство у заштити од пожара ваздушним снагама, брза реакција ваздушних снага била током првог сата од пријема захтјева за интервенцију. У истом истраживању дефинисан је важан појам: *вријеме реакције на пожар, које представља збир свих појединачних времена која се односе на активности које учествују у временском обухвату од тренутка детекције пожара до прелета летјелице до пожаришта и испуштања воде.*⁸³

Уочавање пожара и употреба снага заштите и спасавања на гашењу шумских пожара у РС приказани су путем студије случаја три највећа шумска пожара током периода обухваћеним ревизијом.

Графикон 16. Интервенција снага заштите и спасавања на гашењу шумских пожара

	ЦГК	ПАНОС	ГОРИЦА
МЈЕСТО ПОЖАРА ПОЧЕТАК ПОЖАРА ДОЈАВА О ПОЖАРА	БИЈЕЛА ГОРА 27.07.2022. У 15 ЧАСОВА ГРАЂАНИ ПРВИ ОДГОВОР ИЗОСТАО	СТОЛАЦ 27.07.2021. У 15 ЧАСОВА РАДНИК НП ТАРА ПРВИ ОДГОВОР ИЗОСТАО	СОКОЧНИЦА - СТРЕЛИШТЕ 08.04.2020. У 20 ЧАСОВА ЛОВАЦ ПРВИ ОДГОВОР ИЗОСТАО
1 САТ УОЧАВАЊА ПОЖАРА ЕКОНОМИЈА СНАГА ИЗРАЂЕН ОТПД	7 ВАТРОГАСАЦА ОД 59 2 ВОЗИЛА СТАРОСТ 40 Г. НЕПРИСТУПАЧАН ТЕРЕН БЕЗ АКТИВИРАЊА ШВС	ЗА 2 САТА ПЕТ ЉУДИ ИЗ ШГ БЕЗ НАПРТЊАЧА САМО СА АПАТОМ ЗА ГАШЕЊЕ БЕЗ АКТИВИРАЊА ШВС	ПОЖАР ПОЧЕО СА ПАДАЊЕМ НОЋИ, НИЈЕ ГАШЕН ЗБОГ ОПАСНОСТИ ОД ПОВРЕДА ГАСИЛАЦА БЕЗ АКТИВИРАЊА ШВС
МОБИЛИЗАЦИЈА СНАГА И ВРИЈЕМЕ УКЉУЧЕЊА СНАГА ПО ДАНИМА РУКОВОЂЕЊА И КООРДИНАЦИЈЕ	1 ДАН: ДВД ЛАСТВА 2 ДАН: МЈЕШТАНИ, ЛОВЦИ ... 3 ДАН: СВИ ДВД НА ТЕРЕНУ 7 ДАН: ХСРС 15 ДАН: ХС СРБИЈЕ	1 ДАН: 5 ЗАПОСЛЕНИХ ШГ 2 И 4 ДАН: ХСРС + 40 НПС 5 ДАН: 2 ХЕЛИКОПТЕРА СРБ ПРОБИЈАЊЕ ПРУГА 26.08 18 ДАН: ШГ РОГАТИЦА, ХАН ПИЈЕСАК, ТВЈ, СРБИЈА	1 ДАН: 4 ЗАПОСЛЕНА У ШГ 2 ДАН: 47 ЗАПОСЛЕНА У ШГ 3 И 4 ДАН: 67 + 52 ЗАПОСЛ ЈЕДАН ДАН: ХСРС 6 ДАН: 39 ЗАПОСЛЕНИХ
ШИРЕЊЕ ШУМСКОГ ПОЖАРА	2 ДАН: ПРЕМА НАСЕЉИМА 4 ДАН: П.ЛИНИЈА 8 km 14 ДАН: НАЈЈАЧИ ИНТЕНЗИТЕТ ПОЖАРА	1 - 4 ДАН: ПОЖАР СЕ ШИРИ 5 - 7 ДАН: ПОД КОНТРОЛОМ 13 И 18 ДАН: ШИРИ СЕ	2 ДАН: ПОД КОНТРОЛОМ ОД 10 ДО 11 ЧАСОВА, ПОСЛИЈЕПОДНЕ СЕ НЕКОНТРОЛИСАНО ШИРИ ПОЖАР СЕ ШИРИ
ГАШЕЊЕ ШУМСКОГ ПОЖАРА	17 ДАН: ПОЖАР УГАСИЛА КИША	41 ДАН: ПОЖАР УГАСИЛА КИША	6 ДАН: ПОЖАР УГАСИЛА КИША

Извор: Документација ШГ, ДВД, ВСЈ

⁸³ Студија „Гашење шумских пожара у Босни и Херцеговини“, Министарство сигурности БиХ, јануар 2014. године

Правовремено уочавање пожара забиљежено је код пожара који је избио на граници са Црном Гором („ЦГК“ Требиње). Код друга два случаја пожара у општинама Вишеград и Шипово није познато вријеме настанка пожара.

Вријеме реакције од момента дојаве пожара па до почетка гашења кретало се од око 12 до 18 сати. Вријеме изласка на пожариште, снага спремних за гашење пожара од момента избијања пожара најбрже је било у граду Требињу (око једног сата), али се није приступило гашењу пожара јер је избио на неприступачном дијелу у Црној Гори (уз саму границу). Пошто први одговор није успио, било је јасно да на насталу опасност не могу адекватно одговорити службе чија је то редовна дјелатност, што је захтијевало активирање ШВС (проглашење ванредне ситуације) и ангажовање додатних снага заштите и спасавања по утврђеном редослиједу.⁸⁴ Пошто ШВС није активиран, ангажовање додатних мјера, снага и средстава вршено је без проглашења ванредне ситуација тј. мимо донесених прописа и процедура. Припадници додатних снага заштите нису били обучени и опремљени за гашење шумских пожара. Дио припадника додатних снага заштите и спасавања од пожара није био осигуран од посљедица несрећног случаја, нити им је обезбијеђена новчана накнада за вријеме ангажовања. Пожари су гашени дању, а снаге су се са пожаришта повлачиле у вечерњим часовима. Нису организоване замјене снаге током дана, тако да је људство остајало на гашењу пожара више од 12 сати.

Општина Вишеград није дефинисала начин ангажовања грађевинске механизације и радне снаге за евентуалну хитну израду просјека и пробијање противпожарних путева ради заустављања ширења шумских пожара. ЈПШ „Шуме РС“ било је принуђено да проводи процедуру јавне набавке у трајању од 16 дана. Усљед неадекватног првог одговора као и неадекватног нарастања снага и мјера заштите и спасавања, у приказаним случајевима дошло је до неконтролисаних ширења шумских пожара, које је на крају угасила киша. И два највећа шумска пожара у посматраном периоду, у општинама Невесиње и Сребреница угасила је киша. Хеликоптерски сервис РС ангажован је за гашење шумских пожара у периоду 2020–2022. године током 50 дана. и спасавања у ванредним ситуацијама.⁸⁵

Примјер добре праксе у окружењу наводимо у маркираном тексту.

Управљање у свим ванредним ситуацијама, од процеса процјене ризика, опасности и посљедица, преко предузимања мјера превентиве, координације и контроле предузетих мера, до предузимања оперативних мјера заштите и спасавања, не треба посматрати као фактор оптерећења друштва, већ као фактор развоја.⁸⁶ Механизам Цивилне заштите Европске уније⁸⁷ активиран је 19 пута током 2021 и 2023. године како би подржао погођене земље у гашењу пожара и допунио националне капацитете.⁸⁸

ШВС у ЈЛС нису активирани (проглашена ванредна ситуација) у сврху заштите од шумских пожара током периода обухваћеног ревизијом.

⁸⁴ Мјера предвиђена Планом активности

⁸⁵ Званични захтјев на прописаном обрасцу упутила је једино Општина Вишеград, али у РУЦЗ истичу да не знају на кога је насловљен.

⁸⁶ McKenzie, D., Miller, C., Falk, D.M. (Eds.) (2011). The Landscape Ecology of Fire. Ecological studies

⁸⁷ У механизму цивилне заштите Европске уније учествују и земље које нису чланице Европске уније: БиХ, Црна Гора, Исланд, Норвешка, Сјеверна Македонија, Србија, Турска, Албанија и Украјина

⁸⁸ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/wildfires_hr

3.3. Провођење мјера и активности санације, извјештавања, праћења и надзора у систему заштите од шумских пожара

3.3.1. Узроци пожара и санација опожарених површина

У Плану активности континуирано се планира провођење потребних мјера на свим нивоима (законодавство, мониторинг, тужилаштво, полиција) како би се повећао степен откривања лица која су непажњом, немаром или намјером узроковала пожар, како би била процесуирана и санкционисана у складу са важећим законима. Такође се наводи да у случају утврђивања одговорности, санкција треба да обухвати и надокнаду причињене штете, као и трошкове интервенције гашења. У склопу наведеног потребно је информисати јавност о појединачним случајевима у вези са починиоцем паљења и њиховог санкционисања. Наведене активности, иако се проводе послје настанка пожара, могу се посматрати као ефикасна превенција од шумских пожара, јер је узрок пожара у 95% случајева људски фактор.

Табела 9. Пријаве шумских пожара

Година	Укупно пожара	Узрок пожара људски фактор	Број пријава	Познат починиоц	Непознат починиоц	Врста пријаве	
						прекршајна	кривична
2020	326	310	54	2	52	1	40
2021	150	143	26	6	20	5	5
2022	192	182	27	6	21	2	3
30.9.2023.	24	23	5	1	4	0	1
Укупно	692	657	112	15	97	8	49

Извор: Документација и евиденције ЈПШ „Шуме РС“

Из табеле је видљиво да се у ЈПШ „Шуме РС“ пријави мање од 20% пожара изазваних људским фактором. Број познатих починилаца је незнатан, што потврђује чињеницу да је надзор над шумама неадекватан и недовољан.

У МУП евидентирају се пријављени шумски пожари за који су обавјештени и за које су службена лица извршила увиђај на терену. По евиденцијама МУП-а у периоду обухваћеном ревизијом укупно је евидентирано 830 шумских пожара, од чега 141 у шумама у државној својини. Материјална штета настала у шумским пожарима у државној својини процијењена је на 197.000 КМ.

Табела 10. Поднесени извјештаји основним јавним тужилаштвима 2020–2023

ПУ	Поднесени извјештаји ОЈТ	Наредба о обустављању/непровођењу истраге
Добој	10	0
Зворник	6	1
Фоча	4	1
Требње	3	1
Приједор	2	1
Бања Лука	1	0
Бијељина	1	1
Градишка	1	0
Источно Сарајево	0	0
Мркоњић Град	0	0
УКУПНО	28	5

Извор: Документација МУП - а

У периоду 2020–2023. године осам од 10 полицијских управа МУП-а поднијело је основним јавним тужилаштвима у РС укупно 28 извјештаја о почињеним кривичним дјелима „изазивања опште опасности“ и „изазивања пожара“, од којих су поменута тужилаштва за пет извјештаја донијела наредбе о обустављању или непровођењу истраге. По подацима којима располаже МУП у наведеном периоду кажњено је једно лице, против којег је поднесен извјештај за кривично дјело

„изазивање опште опасности“, казном затвора од три мјесеца, условно на једну годину.⁸⁹

Координација надлежних институција у активностима откривања, процесуирања и санкционисања лица која су изазвала шумски пожар није на нивоу који би могао повећати степен откривених и санкционисаних починилаца.

Иако су превенција и гашење пожара од суштинског значаја, санација и обнова пожаром захваћених подручја подједнако је важна у напорима опоравка екосистема, смањењу ерозије и ризика од будућих пожара. Два су основна типа активности везана за санацију опожарене површине:

- Анализа утицаја пожара на природу – процјена будућег степена деградације терена узроковане пожаром на основу интензитета и трајања пожара и дубине пенетрације у земљу, те губитка површинске органске материје и процјена опасности од будуће ерозије;
- Приједлог мјера неопходних за опоравак терена, уз истовремено дефинисање редослиједа интервенције узимајући у обзир деградацију тла, врсту вегетације коју треба обновити, величину подручја коју треба санирати и годишње доба. На редослијед интервенција утичу ограничења узрокована недостатком средстава, материјала, људи и времена.⁹⁰

Директне штете од шумских пожара у ШГ утврђиване су на основу извјештаја о пожарима, које сачињавају чувари шума. На основу наведених извјештаја формиране су комисије које су након теренских активности и утврђивања чињеничног стања сачињавале записник о штети од шумских пожара насталој на дрвној маси.

Процјене настале штете на имовини физичких и правних лица изазване шумским пожарима вршене су на подручју града Требиња. Предузете су мјере на санацији последица и опоравку од шумских пожара и пружања помоћи угроженим.

Нису рађени пројекти санације опожарених површина за већину опожарених површина на којима је било неопходно провести санацију. Одређене санације планиране су и провођене путем годишњих планова шумско- узгојних радова у оквиру производно-финансијског плана. У „ЦГК“ Требиње истичу да им представља проблем то што у обрасцима производно-финансијског плана који добијају од управе ЈПШ „Шуме РС“ не постоји рубрика за израду планова санације опожарених површина. Активности санације финансиране су из средстава просте и проширене репродукције, те донаторских средстава.

⁸⁹ Пресудом Основног суда Нови Град

⁹⁰ Д. Стипанчев, Б. Храстник, Интегрални модел заштите од шумских пожара на подручју Сплитско-далматинске жупаније, 2004. године

Табела 11. Санација опожарених површина 2017–2023

ШГ	Укупно опожарене површине	Укупно саниране површине ха	Укупна вриједност извршених радова у КМ	Просјечна цијена по ха
„ЦГК“	39.121	57	265.062	4.650
„Ботин“	3.531	15	-	-
„Горица“	781	63	440.362	6.990
„Панос“	685	0	0	0
„Дрина“	603	29	-	-
„Лисина“	99	12	40.458	3.372
Укупно/просјечно	44.820	176	745.882	5.651

Извор: Документације и евиденције ШГ

У периоду 2017–2023. године саниран је незнатан дио опожарених површина. За санацију опожарених површина нису планирана потребна новчана средства. Рехабилитација одређених опожарених површина извршена је природним путем јер се радило о приземним пожарима који нису значајније нарушили вегетацијски склоп тих подручја. Санација у ШГ „Горица“ Шипово вршена је са доста закашњења на површинама деградираним шумским пожарима из 2000, 2006. и 2012. године. Наведена санација проведена је током 2022. и 2023. године, путем пројекта „Интегрисање климатских промјена у смањењу ризика од поплава у сливу ријеке Врбаса“, финансираног од стране Глобалног фонда за животну средину. Санација опожарених површина у „ЦГК“ Требиње финансирана је из средстава проширене репродукције током 2017, 2018, 2020. и 2022. године. ШГ „Лисина“ Мркоњић Град извршило је активности санације током 2017. године, а финансиране су из средстава просте репродукције. Из претходног произилази да су активности санације опожарених површина, у периоду обухваћеном ревизијом, већином финансиране из донаторских средстава.

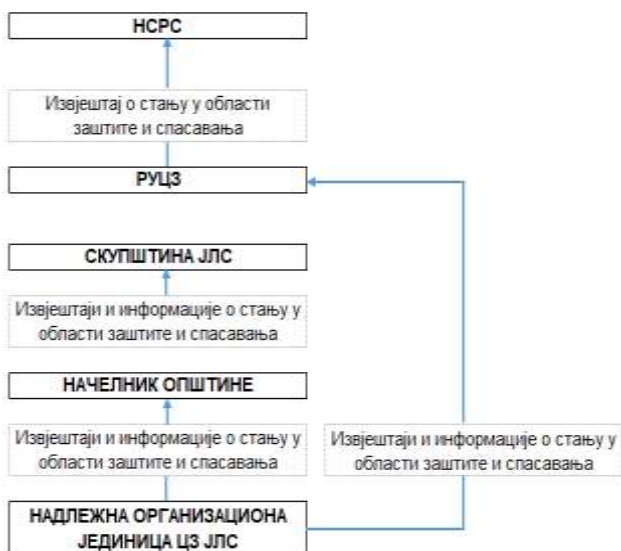
ШГ не воде посебне податке о санираним опожареним површинама. Не постоје помоћне евиденције у којима би били садржани битни подаци о опожареним и санираним површинама. Мониторинг санације опожарених површина врши се у склопу редовног мониторинга свих пошумљених површина.

Као примјер добре праксе у санацији опожарених површина наводимо примјер производње садница Панчићеве оморице чија су станишта (ШГ „Панос“ Вишеград) деградирана пожаром из 2021. године. Са циљем очувања генетичког потенцијала врсте, МПШВ кроз средства посебних намјена за шуме финансирало је у 2022. години пројекат Шумарског факултета Универзитета у Бањалуци који се тиче конзервације Панчићеве оморице, као и пројекат који подразумијева послове брања шишарика са стабала оморице висине минимално 40 метара. Током 2023. године финансиран је пројекат производње садница и формирања сјеменских плантажа Панчићеве оморице, те санације изворних станишта гдје је дошло до деградације.

3.3.2. Провођење активности извјештавања, праћења и надзора

У РС није успостављен јединствен процес извјештавања у управљању ризиком од шумских пожара. Осим што је процес извјештавања сложен, он је и нередован и непотпун.

Дијаграм 2. Извјештавање



Извор: Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама

Извјештавање по приказаној шеми⁹¹ вршено је дјелимично. ЈЛС достављале су РУЦЗ непотпуне податке и информације о бројности снага заштите и спасавања од шумских пожара, директним штетама, издвојеним средствима за превентивне мјере, обуку и опремање ЈЦЗ и ВСЈ. Описи/образложења карактеристичних интервентних мјера током гашења већих шумских пожара нису креирани ни достављани РУЦЗ. Једини опис догађаја шумског пожара сачињен је у ШГ „Панос“ и достављен управи ЈПШ „Шуме РС“. Опис активности надлежних органа, служби и институција на пружању адекватног одговора требало је да садржи и уочене проблеме и слабости са приједлогом мјера за отклањање

уочених слабости, у циљу континуираног побољшања система заштите и спасавања. Извјештавање скупштина ЈЛС о шумским и другим пожарима на отвореном вршено је путем надлежних одјељења и путем ВСЈ. Извјештавање НСРС о стању у области заштите и спасавања није вршено. Информације о утрошку средстава за опремање ВСЈ, по Закону о заштити од пожара, ЈЛС биле су дужне достављати и МУП-у на годишњем нивоу, што није чињено током периода обухваћеног ревизијом.

План активности израђује се на основу анализе прикупљених података, достављених извјештаја о реализацији задатака током протеклих година, извјештаја о инспекцијском надзору, анализе тренутног стања, закључака са координационих састанака, евалуације досадашњих искустава, као и мишљења и приједлога субјеката од непосредног значаја за ову област. Редовни извјештаји о реализацији задатака из Плана активности нису достављани од стране већине извршилаца задатака. Само је надлежна служба ЦЗ Општине Сребреница редовно достављала поменути извјештај, док ШГ то нису чинила. Достављани извјештаји не садрже податке о реализацији свих задатака, тако да нису могли користити доносиоцима одлука у циљу унапређивања процеса планирања и ефикасног управљања ризиком. Активности координације субјеката система заштите и спасавања у циљу ефикаснијег планирања, припреме и спровођења мјера и активности заштите од шумских пожара РУЦЗ није вршила у периоду обухваћеном ревизијом. Координациони састанци са субјектима значајним

⁹¹ Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17 и 11/21

за заштиту и спасавање одржавани су до 2020. године.⁹² Изостале су евалуације досадашњих искустава у провођењу наведеног плана, као и евентуални приједлози субјеката од непосредног значаја за ову област у циљу побољшања у управљању ризиком од шумских пожара.

ШГ редовно су извјештавала ЈПШ „Шуме РС“ о опожареним површинама, директним штетама, трошковима шумских газдинстава у гашењу пожара, врстама шумских пожара, времену трајања пожара, мјесту пожара, узроку пожара, људству и техници коришћеној при гашењу пожара (Књига евиденција шумских пожара ЗАШ-4). ЈПШ „Шуме РС“ извјештавало је МПШВ и по захтјевима достављало је податке и другим релевантним институцијама.

Податке о интервенцијама на шумским и другим пожарима на отвореном ВСЈ достављају Ватрогасном савезу РС, МУП-а и скупштинама ЈЛС. У пословним књигама које редовно воде ВСЈ, садржани су и описи акција гашења шумских пожара, али се наведени описи догађаја не достављају и не користе од стране других субјеката у циљу побољшања ефикасности одговора и координације снага заштите.

Инспекцијски надзор из области заштите и спасавања врши се предузимањем инспекцијских мјера и радњи како би се утврђено стање ускладило са прописима, и то контролом спровођења прописа, контролом општих и појединачних аката везаних за област заштите и спасавања и контролом организованости и спремности система заштите и спасавања. РУЦЗ има два запослена инспектора заштите и спасавања и главног републичког инспектора. Инспекцијска контрола вршена је на основу годишњих планова по сљедећим предметима: постојање одлуке о организацији и функциоану система заштите и спасавању, формирање и именовање ШВС, формирање ЈЦЗ опште и специјализоване намјене, именовање старјешина ЈЦЗ и повјереника ЦЗ, издвајање и утрошак 2% средстава буџета намијењених за активности ЦЗ итд.

Табела 12. Извршене инспекцијске контроле

Година	Број ЈЛС
2021	13
2022	32
2023	33
Укупно	78

Извор: Документација РУЦЗ

Нису вршене контроле садржаја и суштине планске документације, нити нису вршене контроле ШГ. Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама није предвиђена могућност издавања прекршајног налога ни образац истог, нити је предвиђено издавање рјешења о отклањању неправилности и незаконитости, док су одређене мјере налагане су путем записника⁹³.

Инспекцијски надзор по основу Закона о заштити од пожара и Закона о шумама проводили су редовно инспектори Републичке управе за инспекцијске послове из сектора Шумарства и Заштите од пожара. На основу записника о проведеним инспекцијским контролама у периоду 2020–2023 (у два ШГ контроле вршене у 2020. години) евидентно је да опис чињеничног стања не одговара стању на терену, као ни стању описаном у пословној документацији контролисаних субјеката. Инспектори су вршећи наведене контроле издали три рјешења о отклањању неправилности и

⁹² На првом састанку (почетком године) разматране су обавезе за предстојећу противпожарну сезону, стање спремности снага и провођење потребних мјера по Плану активности. На другом састанку (на крају године) вршено је сумирање проведених мјера и активности, оцјењивање ризика и одговора у претходној противпожарној сезони, те анализе и предлагање побољшања.

⁹³ Новим нацртом наведеног закона предвиђено је отклањање поменутих недостатака.

незаконитости по питањима заштите од шумских пожара и то за: редовно извршење испитивања хидрантске мреже, процјену степена угрожености шуме од пожара и стручно оспособљавања одговорног лица за спровођење мјера заштите од пожара.

Планом активности предвиђено је да управни надзор над активностима и задацима који се односе на спровођење мјера заштите и спасавања од шумских пожара врши РУЦЗ. Током периода обухваћеног ревизијом РУЦЗ пружала је стручну помоћ појединим ЈЛС давањем стручних савјета. Контрола и оцјена ефикасности, економичности и ефективности као и контрола цјелисходности организације обављања послова и оспособљености државних службеника за обављање предметних послова у субјектима заштите од шумских пожара није вршена.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка на тему „Функционисање система за заштиту од шумских пожара“, са основним циљем да испита функционисање система за заштиту од шумских пожара и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније управљање ризиком од избијања и ширења шумских пожара, те обезбиједити заштиту и спасавање људи, имовине и животне средине.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ове ревизије учинка је да функционисање система за заштиту од шумских пожара не обезбјеђује ефикасно управљање ризиком од пожара.

У складу с основним закључком, утврђени су и појединачни закључци.

4.1. Правна регулатива је комплексна, неусклађена и непотпуна, што утиче на ефикасност заштите од шумских пожара.

Испитивања ревизије показала су да је правни оквир за заштиту од шумских пожара веома комплексан, што доводи до недоумица и несигурности субјеката у систему заштите од шумских пожара. Различити прописи дефинишу исте активности на различите начине, што може довести до недоумица у примјени и што отежава јасно разумијевање надлежности и одговорности у систему заштите од шумских пожара.

Недостатак методологије за вредновање општекорисних функција шума онемогућава процјену индиректних штета од пожара, доводи до непоузданих процјена ризика те умањује функционалност ризико-базираног димензионирања. Недовољно познавање свих елемената пожарног троугла утиче на правовремено активирање снага заштите и спасавања, као и примјену адекватних техника гашења пожара. Недостатак платформи за развој нових метода, техника и тактика гашења шумских пожара и јасног делегирања извршилаца тих активности отежава процес развоја и имплементације нових доктрина и технологија и утиче на ефикасност обуке и употребе снага заштите и спасавања.

4.2. Процес планирања је непотпун, неусклађен и не обезбјеђује системско провођење кључних активности заштите и спасавања од шумских пожара.

Ревизијом је утврђено је да у Републици Српској нису донесени потребни стратешки и оперативни плански документи заштите од пожара и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Такође, није успостављен јединствен систем планирања у систему за заштиту од шумских пожара као ни јасни механизми координације у процесу планирања и имплементације тих планова.

Недостатак и неусклађеност планских докумената на нивоу Републике Српске, јединица локалне самоуправе и шумских газдинстава један је од фактора који утиче на управљање ризиком и координацију субјеката у спровођењу мјера заштите од шумских пожара. Чињеница да субјекти заштите и спасавања од шумских пожара недовољно познају и не извршавају своје обавезе знатно умањује ефикасност управљања ризиком.

4.3. Извори финансирања не користе се на начин који обезбјеђује провођење планираних мјера заштите.

Налази ревизије показали су да су издвојена средства за заштиту од шумских пожара недовољна за спровођење планираних мјера и активности заштите. Недостатак средстава ограничава капацитете за одговор на шумске пожаре и озбиљно умањује способност субјеката у заштити шума од пожара. Издвајање средстава јединица локалне самоуправе за спровођење превентивних мјера заштите и обуку и опремање јединица цивилне заштите у циљу заштите од идентификованих ризика није вршено или није вршено у складу са тим ризицима.

Ревизијом је установљено је да је реализован само мањи дио прикупљених и распоређених средстава за спровођење посебних мјера заштите од пожара, што указује на недовољну ефикасност у коришћењу расположивих средстава.

Од прикупљених средства за унапређивање општекорисних функција шума, мањи дио распоређен је на Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“, али он није довољан за финансирање прописаних и планираних активности газдовања шумама и шумским земљиштем на подручју крша и за спровођење мјера заштите шума. Управљање средствима посебних намјена за шуме није вршено на начин који обезбјеђује заштиту шума од пожара. У потпуности је изостало финансирање ватрогасно-спасилачких јединица из надокнада за развој неразвијених дијелова јединица локалне самоуправе. Такође, активности превенције, обуке и опремања снага заштите у шумским газдинствима као и санације финансиране су незнатним износима из средстава просте репродукције.

4.4. Превентивне мјере заштите шума од пожара спровођене су у ограниченом обиму или су у потпуности изостале.

Испитивања ревизије показала су да је изостало планирано спровођење превентивних мјера, чиме би се смањио ризик од пожара, а у случају избијања пожара смањиле штете. Спровођење биолошких, техничких, едукативних и технолошких мјера заштите од пожара редовно је планирано у Плану активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској и/или у оперативним плановима заштите шума и објеката од пожара. Недостатак ресурса надлежних субјеката заштите за промјеном стања у систему заштите од шумских пожара утицао је на то да се наведене превентивне мјере не спроводе или се не спроводе у потребном обиму.

Степен угрожености шумских састојина на подручју Источне Херцеговине није категорисан у складу са присутним ризицима од шумских пожара. На шумским подручјима присутна су неуклоњена минско-експлозивна средства, што отежава или онемогућава приступ тим подручјима и представља озбиљан сигурносни ризик за снаге заштите од пожара.

4.5. Није успостављен ефикасан систем осматрања, обавјештавања и узбуњивања у циљу раног уочавања пожара.

Налази ревизије показали су да није успостављен адекватан надзор над шумским подручјима у циљу раног уочавања пожара и брзог одговора на инцидент. Постојећа осматрачка мјеста, без прописане изграђености и опремљености објеката, не обезбјеђују видљивост свих шумских подручја. Ангажовање осматрача на осматрачким мјестима не врши се у складу са правилима струке, а у потпуности је

изостала примјена напредних технологија у активностима надзора и осматрања шума.

Није успостављено редовно достављање информација о стању угрожености, предузетим мјерама и другим релевантним подацима путем оперативно-комуникативних центара. Недостатак брзог протока информација и података, као и базе података у Републичкој управи цивилне заштите онемогућава правовремено ангажовање додатних снага заштите и спасавања од шумских пожара, као и ефикасну координацију и командовање тим снагама.

4.6. Постојећи ниво организованости и спремности снага заштите и спасавања од шумских пожара, као и начин њиховог активирања, не обезбеђују ефикасан одговор на инцидент.

Испитивања ревизије показала су да ватрогасно-спасилачке јединице, као основне снаге заштите од шумских пожара, нису формиране и опремљене у свим јединицама локалне самоуправе на такав начин да могу ефикасно одговорити на шумске пожаре. Такође, нису формиране ни јединице цивилне заштите на нивоу одређеног броја јединица локалне самоуправе. Јединице цивилне заштите и шумских газдинстава не располажу потребном опремом ни личном заштитном опремом за гашење шумских и других пожара на отвореном, што представља озбиљан недостатак и што смањује сигурност и ефикасност дјеловања у таквим ситуацијама.

Изостало је потпуно спровођење већине додатних или посебних годишњих задатака припреме и одговора снага заштите и спасавања предвиђених у Плану активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској.

Непостојање републичког центра за обуку представља потешкоћу у оспособљавању снага заштите и спасавања од шумских пожара, што доводи до недостатка стручности и адекватне припреме снага за интервенције у шумским пожарима. Изостанак провјера, праћења и евалуације оперативне спремности штабова за ванредне ситуације, као и редовних заједничких вјежби снага заштите и спасавања од шумских пожара, доводи до смањене оспособљености, координације и усклађености дјеловања у случају шумских пожара.

Ангажовање додатних мјера, снага и средстава вршено је без активирања штабова за ванредне ситуације, због чега је изостала правилна и координирана интервенција.

4.7. Изостало је спровођење мјера санације и откривања лица која су изазвала шумски пожар, а све у циљу опоравка опожарених подручја и смањења броја шумских пожара.

Налази ревизије показали су да је саниран само мали дио опожарених површина. Недостатак финансијских ресурса ограничава способност шумских газдинстава за провођење обухватне санације опожарених подручја. Природни процеси обнове вегетације, без интервенције човјека, одвијају се на знатном дијелу опожарених површина на којима је било потребно провести активне санацијске мјере. Утврђена кашњења санације након пожара производе негативне посљедице на екосистеме и отежавају процес обнове.

Ревизија је утврдила недостатак надзора над шумама и координације међу надлежним институцијама, што је довело до откривања, процесуирања и кажњавања малог броја починилаца пожара. Нису успостављени додатни механизми координације и размјене информација између релевантних субјеката у циљу

откривања, процесуирања и санкционисања већег броја починилаца шумских пожара, што се редовно предвиђа у Плану активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској.

4.8. Постојећи обим и структура извјештавања, праћења и надзора у систему заштите од шумских пожара не обезбјеђује неопходна побољшања у процесу управљања ризиком.

Налази ревизије показали су да није успостављено јединствено, редовно и потпуно извјештавање у систему заштите од шумских пожара. Услјед комплексне правне регулативе достављање релевантних података о шумским пожарима врши се путем паралелних линија извјештавања, што је довело до тога да различите базе располажу различитим подацима о истој ствари. Не подносе се потпуни извјештаји, нити се врше потребне анализе провођења планова заштите и спасавања од шумских пожара, тако да није могуће идентификовати слабости система и дати приједлоге за његово побољшање.

Вршење инспекцијског надзора и предузете инспекцијске мјере и радње нису допринијели да се постојеће стање заштите и спасавања од шумских пожара усклади са прописима. Одредбе Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама не обезбјеђују инспекторима сва потребна овлашћења у вршењу инспекцијских послова, што умањује њихову ефикасност. Изостала је контрола и оцјена ефикасности, економичности и ефективности провођења активности у систему заштите и спасавања.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије учинка.

Препоруке се упућују Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичкој управи цивилне заштите, јединицама локалне самоуправе и Јавном предузећу шумарства „Шуме Републике Српске“.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:

5.1. Предузме неопходне активности у циљу доношења потребне методологије како би се обезбиједило ефикасно управљање ризиком од шумских пожара.

Потребно је да Министарство анализира функционисање система за заштиту од шумских пожара и у складу са резултатима анализе предузме активности на доношењу методологије која ће обезбиједити процјену укупних штета од шумских пожара.

Такође, потребно је да министарство путем Републичког хидрометеоролошког завода обезбиједи доступност релевантних података опасности од пожара, у циљу подизања спремности снага заштите и спасавања од шумских пожара. Доношење методологије и доступност података о опасностима од пожара омогући ће потпуну примјену методе ризико-базираног димензионарања као и ефикасније планирање и провођење мјера заштите од пожара.

5.2. Обезбиједи да се управљање средствима посебних намјена за шуме врши у складу са њиховом намјеном.

Неопходно је да министарство обезбиједи да се средства за унапређивање општекорисних функција шума распоређују у складу са прописаном намјеном. Такође, неопходно је континуирано планирати и издвајати средства за провођење потребних мјера заштите шума од пожара, са посебном пажњом на мјере превенције и санације на подручју крша.

Потребно је, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, обезбиједити да се управљање средствима од надокнада за развој неразвијених дијелова локалних заједница врши на начин који унапређује управљање ризиком од шумских пожара. Такође, потребно је обезбиједити да се редовно планирају и реализују средства за финансирање ватрогасно-спасилачких јединица из наведених средстава.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да Републичка управа цивилне заштите:

5.3. Предузме неопходне активности у циљу покретања процеса хармонизације и комплетирања правне регулативе и планске документације у систему заштите и спасавања од шумских пожара.

Неопходно је да Републичка управа цивилне заштите, у сарадњи са релевантним институцијама, покрене активности на хармонизацији прописа који се односе на заштиту од шумских пожара. Такође, потребно је ускладити дефиниције, поступке и надлежности у свим релевантним прописима, те успоставити координацију између свих субјеката у систему заштите од пожара. У сарадњи са релевантним субјектима заштите од пожара треба обезбиједити све претпоставке за реализацију Плана активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској.

Неопходно је да се анализира и евалуира функционисање система за заштиту од шумских пожара и, у складу са резултатима анализе, у сарадњи са релевантним институцијама, предузме активности на доношењу неопходних стратешких докумената у циљу ефикасног управљања ризиком од шумских пожара. Стратешки документи у систему заштите и спасавања треба да обухвате све релевантне аспекте заштите од шумских и других пожара на отвореном простору, као и ефикасно управљање системом у ванредним ситуацијама. Доношење Програма за смањење ризика од катастрофа, елементарне непогоде и друге несреће у Републици Српској омогућило би креирање истог документа и на нивоу јединица локалне самоуправе.

Потребно је прописати доктрине, методе, технике и тактике управљања пожаром, што ће омогућити јединствен приступ и координацију приликом гашења шумских пожара. Такође, потребно је идентификовати платформе на којима ће се вршити развој нових метода и техника за гашење пожара, што ће олакшати процес њиховог развоја. Дефинисање и делегирање носиоца развоја нових метода и техника за гашење шумских пожара, оснивање центра за обуку и редовна обука стручних кадрова за примјену ових стандарда допринијеће повећању ефикасности управљања ризиком од шумских пожара.

5.4. Континуирано планира и спроводи све неопходне активности заштите и спасавања од шумских пожара из своје надлежности.

Неопходно је да Републичка управа цивилне заштите у потпуности и континуирано спроводи све задате годишње мјере и активности наведене у Плану активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској. Мјере превенције, одговора, опоравка, надзора и извјештавања треба у потпуности спроводити у предвиђеним роковима, што ће за резултат имати спречавање настанка шумских пожара или ублажавање њихових посљедица. Потребно је континуирано организовати координационе састанке са свим субјектима заштите од шумских пожара у циљу ефикасног спровођења мјера и задатака из наведеног плана. Неопходно је успоставити јединствен систем извјештавања, те континуирано анализирати функционисање система заштите од пожара у циљу његовог побољшања.

Потребно је, у систему заштите од шумских пожара, створити услове за континуирани проток и чување информација и података о стању угрожености, предузетим мјерама и другим релевантним подацима заштите и спасавања. Наведено би побољшало систем обавјештавања и узбуњивања и омогућило правовремено ангажовање додатних снага заштите и спасавања од шумских пожара, као и ефикасну координацију и командовање тим снагама.

Такође, неопходно је континуирано планирати и проводити инспекцијски и управни надзор. Инспекцијски надзор треба проводити над свим субјектима заштите у циљу провођења мјера и задатака из горенаведеног плана, као и других прописа из области заштите и спасавања од елементарних непогода и друге несреће. Путем управног надзором редовно анализирати, евалуирати и унапређивати економичност, ефикасност и ефективност система заштите од пожара.

Потребно је побољшати ефикасност у кориштењу расположивих намјенских средстава за опремање и обуку ватрогасно-спасилачких јединица. Наведено подразумијева боље планирање, транспарентност и одговорност у управљању финансијским ресурсима, што ће омогућити ефикасно спровођење планираних мјера заштите шума.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да јединице локалне самоуправе:

5.5. Обезбиједи доношење предвиђене планске документације у циљу ефикасног управљања ризиком од шумских пожара.

Неопходно је да јединице локалне самоуправе анализирају и евалуирају функционисање система за заштиту од шумских пожара на својим подручјима. У складу са резултатима анализе, у сарадњи са релевантним институцијама и привредним друштвима треба предузети активности на доношењу неопходних планских докумената, што ће омогућити бољу припрему и ефикасније спровођење мјера заштите од пожара. Такође, потребно је донијети Програм за смањење ризика од катастрофа, елементарне непогоде и друге несреће на својим подручјима, што би омогућило координацију свих субјеката заштите и ефикасно управљање ризиком од шумских пожара.

Потребно је успоставити механизме за координацију између јединица локалних самоуправа и шумских газдинстава како би се осигурало да одлуке донесене од стране градоначелника/начелника резултирају изразом и имплементацијом планова заштите и спасавања. Такође, потребно је успоставити редовну комуникацију и пружити подршку ШГ у изради и имплементацији донесених планова. Успостављени плански оквир треба да обезбиједи разумијевање и придржавање јасно дефинисаних обавеза, повећа свијест о обавезама и побољша координацију између релевантних субјеката заштите.

5.6. Обезбиједи реализацију планираних мјера и активности заштите и спасавања од шумских пожара на својим подручјима.

Неопходно је редовно доносити и у потпуности спроводити План оперативног спровођења плана активности у припреми и спровођењу плана активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској. Мјере превенције, одговора, опоравка, надзора и извјештавања треба у потпуности спроводити у предвиђеним роковима, што ће за резултат имати спречавање настанка шумских пожара или ублажавање њихових посљедица. Реализацију осталих мјера и активности заштите и спасавања од шумских пожара вршити у складу донесеним плановима заштите и спасавања.

У циљу провођења наведеног плана потребно је организовати и опремити ватрогасно-спасилачке јединице, као основне снаге заштите од шумских пожара, на прописан начин што ће омогућити ефикасан одговор на шумске пожаре. Такође, потребно је формирати, опремити и обучити јединице цивилне заштите за гашење

шумских и других пожара на отвореном простору као подршку редовним снагама заштите.

Потребно је успоставити ефикасне механизме за координацију између локалних управа, шумских газдинстава и других релевантних субјеката заштите како би се осигурало потпуно спровођење свих мјера и задатака од стране свих субјеката заштите и спасавања од шумских пожара на локалном нивоу. Такође, потребно је вршити редовно извјештавање релевантних институција о провођењу планова и о стању заштите и спасавања од шумских пожара. Потребно је континуирано анализирати, евалуирати и унапређивати економичност, ефикасност и ефективност система заштите од пожара.

5.7. Изворе финансирања у систему заштите и спасавања користе на прописан начин.

Неопходно је да јединице локалне самоуправе редовно одобравају распоређена средства потребна за опремање и обуку ватрогасно-спасилачких јединица. Потребно је осигурати подршку за набавку опреме, која је неопходна за ефикасно реаговање на шумске пожаре. Отварањем рачуна посебних намјена осигурало би се ефикасно праћење и намјенско распоређивање средстава намијењених заштити од пожара.

Потребно је да јединице локалне самоуправе издвајају из буџета 2% посебних средстава за финансирање превентивних активности, опремања и обуке јединица цивилне заштите. Такође, потребно је усвојити плански приступ приликом издвајања и распоређивања наведених средстава, са укључивањем у наведени процес свих релевантних субјеката заштите на локалном нивоу. Потребно је распоређивање финансијских ресурса вршити у складу идентификованим ризицима.

Неопходно је да се средства која шумска газдинства уплаћују јединицама локалне самоуправе као надокнаду за развој неразвијених дијелова локалних заједница користе у складу са прописаном намјеном. То значи да је у годишњим плановима о утрошку наведених средстава потребно редовно планирати одређена средства за рад ватрогасно-спасилачких јединица.

У циљу ефикасног функционисања система за заштиту од шумских пожара, потребно је да Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“:

5.8. Обезбиједи доношење и реализацију планова заштите од шумских пожара.

Неопходно је да Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“ анализира функционисање система за заштиту од шумских пожара. У складу са резултатима анализе, а у сарадњи с јединицама локалне самоуправе и Републичке управе цивилне заштите, треба да приступи доношењу планова заштите и спасавања. Потребно је да наведени планови буду усклађени с Уредбом о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, те планском документацијом јединица локалне самоуправе.

На основу Плана оперативног спровођења плана активности у припреми и спровођењу плана активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској, потребно је редовно спроводити све мјере наложене Јавном предузећу. Такође, оперативне планове заштите шума и објеката од пожара, које редовно доносе шумска газдинства, потребно је ускладити с горенаведеном планском документацијом. Потребно је извршити анализу категоризације степена угрожености шумских састојина и у складу

са присутним ризицима од шумских пожара, извршити потребне исправке у оперативним плановима заштите шума и објекта од пожара.

Неопходно је успоставити редовно извјештавање релевантних институција о проведеним мјерама и активностима заштите од шумских пожара. Такође, потребно је континуирано анализирати, евалуирати и унапређивати ефикасност и ефективност провођења планираних мјера заштите од шумских пожара.

5.9. Успостави ефикасан систем надзора, осматрања, обавјештавања и узбуњивања у циљу раног уочавања пожара.

Неопходно је да Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“ анализира функционисање система осматрања, обавјештавања и узбуњивања, те да на основу тих анализа успостави систем који ће у потпуности обезбиједити рано уочавање пожара и правовремену реакцију снага заштите.

Јавно предузеће шумарства „Шуме Републике Српске“ треба уложити напоре у јачању надзора над шумама. Потребно је развити смјернице и процедуре за пријављивање пожара изазваних људским фактором, како би се идентификовали починиоци и предузеле прописане мјере. Такође, неопходно је јачати сарадњу са Министарством унутрашњих послова како би се побољшала размјена информација о пожарима и идентификованим починиоцима, те пружати потребну подршку у истраживању и процесуирању починилаца.

5.10. Континуирано планира и издваја средства за провођење мјера и активности заштите шума од пожара.

Мјере санације опожарених површина треба да буду приоритетна активност након пожара. Потребно је донијети и примјенити планове санације, који ће укључивати обнављање вегетације, заштиту тла од ерозије, обнову екосистема и праћење опоравка шумских подручја. За спровођење наведених активности потребно је осигурати адекватна финансијска средства. Санацију опожарених површина треба спроводити у прописаним роковима.

Потребно је редовно планирати и издвајати средства за опремање и обуку снага заштите и спасавања од шумских пожара. Јавно предузеће треба да осигура набавку адекватне личне заштитне опреме како би се осигурала сигурност снага приликом интервенција у шумским пожарима. Набавка и одржавање потребних возила и остале неопходне опреме за гашење шумских пожара основни су предуслов ефикасности тих снага. Такође, правилно одржавање опреме, редовна обука и координација с другим институцијама утицаће на бољу припремљеност снага за гашење шумских пожара.

Вођа ревизорског тима
Момир Црњак с.р.

Члан ревизорског тима
Рајко Врањеш с.р.

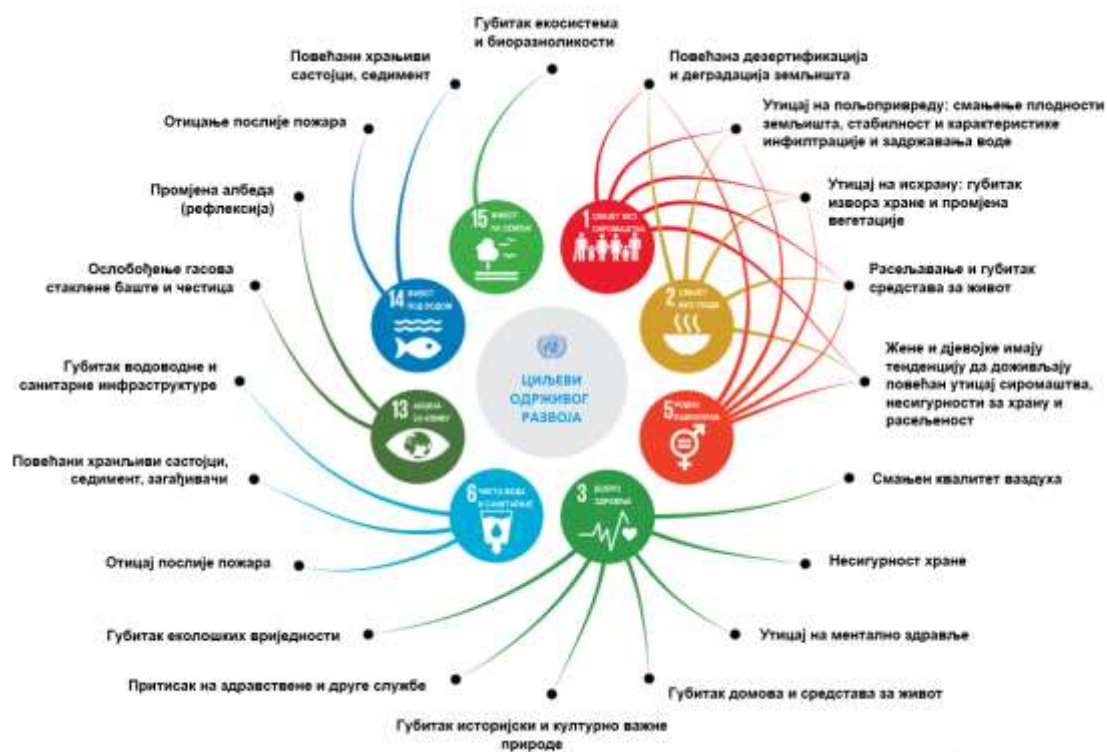
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1

Листа референци – попис аката

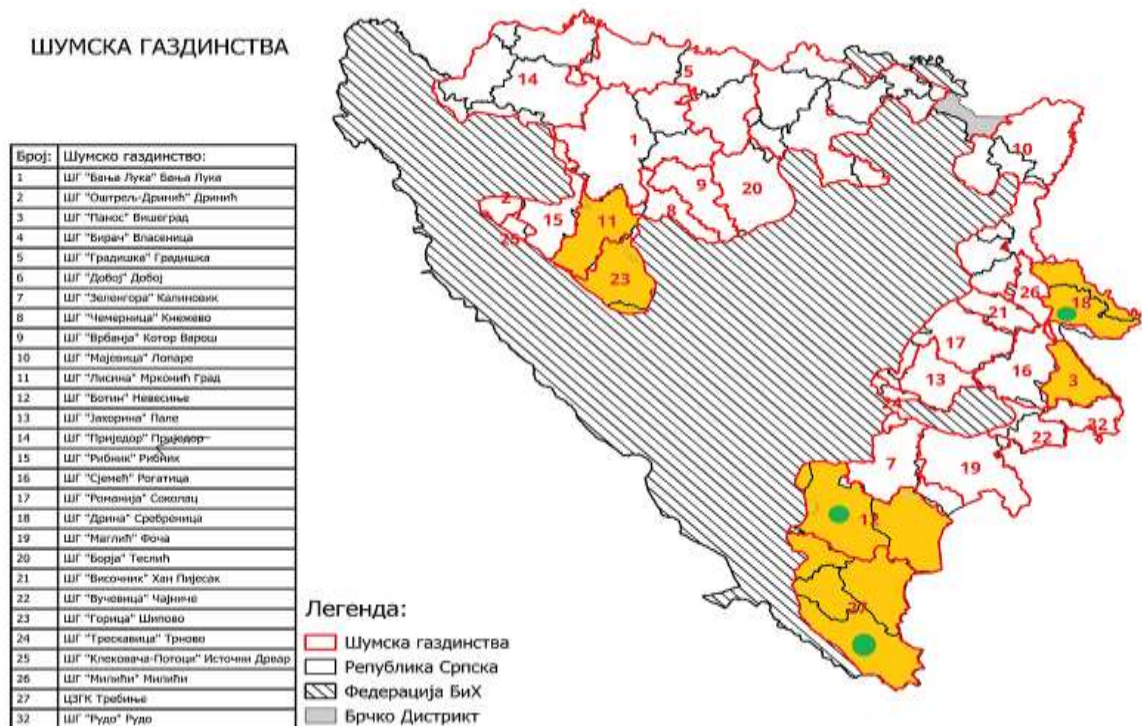
1. Закон о републичкој управи, Службени гласник Републике Српске, број 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23
2. Закон о цивилној заштити, Службени гласник Републике Српске, број 26/02, 39/03 и 29/10
3. Закон о пољопривредном земљишту, Службени гласник Републике Српске, број 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012, 58/2019, 119/2021 и 106/2022
4. Закон о шумама, Службени гласник Републике Српске, број 75/08, 60/13 и 70/20
5. Закон о заштити од пожара, Службени гласник Републике Српске, број 94/19
6. Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Српске, број 121/12, 46/17, 111/21
7. Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, Службени гласник Републике Српске, број 68/13
8. Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, Службени гласник Републике Српске, број 101/21
9. Процјена угрожености од елементарне непогоде и друге несреће
10. План активности у припреми и спровођењу мјера заштите и спасавања од шумских и других пожара на отвореном простору у Републици Српској, Службени гласник Републике Српске, број 129/22
11. Смјернице за процјену и мапирање ризика Европске уније, ISO стандард 31000 и 31010
12. Студија „Гашење шумских пожара у БиХ“, Министарство сигурности БиХ, јануар 2014. године
13. Анализа сектора шумарства У БиХ – припрема анализа сектора шумарства и рибарства у БиХ у сврху IPARD, 2015. године
14. С. Делић и Џ. Бећировић, Значај и потреба укупног економског вредновања шума, 2011. година
15. Васић М, Шумски пожари, 1992. година
16. Д. Стипанчевић и Б. Храстник, Интегрални модел заштите од шумских пожара на подручју Сплитско-далматинске жупаније
17. Пекић С., Рончевић С., Црнојевић В., Минић В. и Брдар С. Превентивне мјере заштите и ширења шумских пожара 2012. године
18. Анализа стања и газдовања приватним шумама у Републици Српској, Зоран Говедар, Душко Топић
19. Union Civil Protection Mechanism – Wildfire peer review assessment framework, V. Casartelli, J. Myslak, 2023.
20. Fire in the Forest, Cambridge University Press 2010, Thomas and McAlpine
21. Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2021
22. United Nations Economic Commission for Europe – UNECE (2018). Bosnia and Herzegovina Environmental Performance Reviews, Third Review
23. Martell, D.L. (1982): A review of operational research studies in forest fire management
24. Rodrigues, M., F.Alcasena, C. Vega-García, (2019): Modelling initial attack success of wildfire suppression in Catalonia, Spain
25. McKenzie, D., Miller, C., Falk, D.M. (Eds.) (2011). The Landscape Ecology of Fire. Ecological studies

Прилог број 2 – Утицај пожара отвореног простора на реализацију циљева одрживог развоја



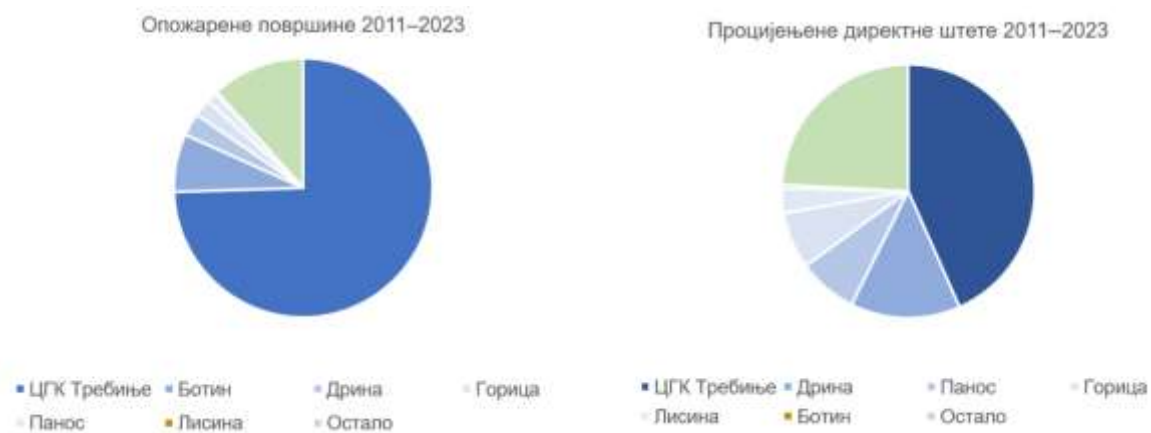
Извор: Wildfire peer review assessment framework

Прилог број 3 – Картограм ШГ у ЈПШ „Шуме РС“



Извор: Пословне евиденције ЈПШ „Шуме РС“

Прилог број 4 – Критеријуми за избор узорка



Извор: Пословне евиденције ЈПШ „Шуме РС“

Прилог број 5 – Оквир и процес управљања ризиком ISO стандард 31000



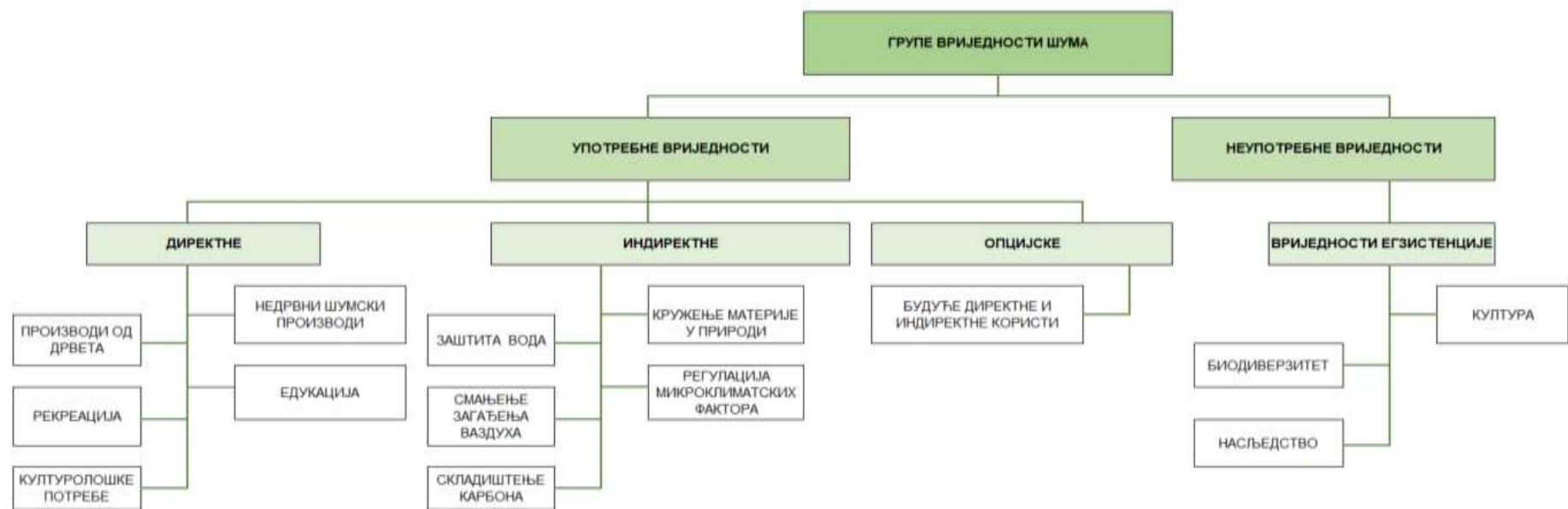
Извор: <https://www.svijet-kvalitete.com/index.php/normizacija/4106-upravljanje-rizicima-prema-hrn-iso-31000-2018>

Прилог број 6 – Класе горивих материјала



Извор: EuroFire, врсте пожара

Прилог број 7 – Идентификоване вриједности шума и најчешће коришћене методе вредновања шума



НАЈЧЕШЋЕ КОРИШЋЕНЕ МЕТОДЕ ВРЕДНОВАЊА ШУМА

- МЕТОД ПУТНИХ ТРОШКОВА
- МЕТОД ВРЕДНОВАЊА ЗДРАВСТВЕНИХ И ЕКОЛОШКИХ УСЛУГА
- МЕТОДЕ ПРОЦЈЕНЕ ХЕДОНИСТИЧКИХ УСЛУГА
- ВРИЈЕДНОСТ НЕУПОТРЕБЕ
- МЕТОДА АНАЛИЗЕ ТРОШКОВА И КОРИСТИ
- МЕТОДА УКУПНЕ ЕКОНОМСКЕ ВРИЈЕДНОСТИ

Извор: С.Делић, Џ.Бећировић Значај и потреба укупног економског вредновања шума

Прилог број 8 – Надокнаде од ШГ уплаћена у ЈЛС

ЈЛС	Уплаћена средства	Реализована средства
Шипово	4.325.250	3.967.801
Мркоњић Град	2.334.688	2.688.024,00
Вишеград	1.002.729	
Невесиње	442.433	435.947,00
Сребреница	1.316.374	1.291.373,93
Укупно	9.421.474	8.383.146

Извор: Прикупљена документација из ЈЛС

Прилог број 9 – Фотографија гориви материјал (сува стабла, грање...) ШГ „Панос“, „Лисина“ и „ЦГК“ Требиње



Извор: Ревизорски тим обилазак терена

Прилог број 10 – Фотографија нераспаднуте органске твари Гостиљ, Вишеград



Извор: Документација ШГ