



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

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks: +387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



**Izveštaj revizije učinka
„FUNKCIONISANJE SISTEMA ZA ZAŠTITU OD ŠUMSKIH
POŽARA“**

Broj: RU 003-23

Banja Luka, avgust 2024. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	11
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	12
1.3.1. Obim i ograničenja revizije.....	12
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza	13
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza	13
1.3.4. Kriterijumi revizije.....	14
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja.....	15
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	16
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	16
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	17
2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije.....	19
3. NALAZI.....	20
3.1. Pravni i finansijski okvir u upravljanju rizikom od šumskih požara	20
3.1.1. Pravni okvir u upravljanju rizikom od šumskih požara	20
3.1.2. Finansijski okvir za upravljanje rizikom od šumskih požara	26
3.2. Provođenje preventivnih i interventnih mjera zaštite i spasavanja od šumskih požara	30
3.2.1. Provođenje preventivnih i mjera pripravnosti u zaštiti od šumskih požara.....	32
3.2.2. Spremnost i odgovor snaga u gašenju požara	37
3.3. Provođenje mjera i aktivnosti sanacije, izvještavanja, praćenja i nadzora u sistemu zaštite od šumskih požara	43
3.3.1. Uzroci požara i sanacija opožarenih površina	43
3.3.2. Provođenje aktivnosti izvještavanja, praćenja i nadzora.....	46
4. ZAKLJUČCI.....	49
5. PREPORUKE	52
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	57

ZAKLJUČAK REVIZIJE

„FUNKCIONISANJE SISTEMA ZA ZAŠTITU OD ŠUMSKIH POŽARA“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka na temu „Funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije upravljanje rizikom te smanjiti negativan uticaj na šume, životnu sredinu, imovinu a u ekstremnim slučajevima i po ljude.

Revizija je obuhvatila aktivnosti Vlade Republike Srpske, odnosno Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva unutrašnjih poslova, Republičke uprave civilne zaštite, Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“ i jedinica lokalne samouprave na zaštiti od šumskih požara.

Revizijom je obuhvaćen period od 2020 do 2023. godine.

Rezultati revizije prikazani su u ovom Izveštaju.

Osnovni zaključak revizije je da funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara ne obezbjeđuje efikasno upravljanje rizikom od požara.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim revizijom. Na Nacrt izvještaja primjedbe je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Grad Trebinje. Prihvaćena je primjedba Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Ministarstvu poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, Republičkoj upravi civilne zaštite, Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“ i jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Momir Crnjak, vođa revizorskog tima, i Rajko Vranješ, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
RUCZ	Republička uprava civilne zaštite
JPŠ „Šume RS“	Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“
„CGK“ Trebinje	„Centar za gazdovanje kršom“ Trebinje
ŠG	Šumsko gazdinstvo
JLS	Jedinica lokalne samouprave
VSJ	Vatrogasno-spasilačka jedinica
DVD	Dobrovoljno vatrogasno društvo
ŠVS	Štab za vanredne situacije
CZ	Civilna zaštita
Uredba	Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće
Plan zaštite i spasavanja	Plan zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće
Plan aktivnosti	Plan aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj
JCZ	Jedinice civilne zaštite

PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela je reviziju učinka „Funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se ispita upravljanje rizikom u sistemu zaštite od šumskih požara i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije upravljanje rizikom od šumskih požara i smanjenje posljedica po šume, životnu sredinu, imovinu, a u ekstremnim slučajevima i po ljude. Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

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

- Pravni okvir za zaštitu od šumskih požara veoma je složen, što dovodi do nedoumica u primjeni propisa u sistemu zaštite od šumskih požara. Različiti propisi definišu iste aktivnosti na različite načine, što otežava jasno razumijevanje nadležnosti i odgovornosti u sistemu zaštite od šumskih požara;
- U Republici Srpskoj nisu doneseni strateški dokumenti za zaštitu od požara i zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Nepostojanje metodologije za vrednovanje opštekorisnih funkcija šuma onemogućava procjenu indirektnih šteta od požara, što dovodi do nepouzdanih procjena rizika te umanjuje funkcionalnost riziko-baziranog dimenzioniranja. Nepoznavanje svih elemenata požarnog trougla utiče na pravovremeno aktiviranje snaga zaštite i spasavanja, kao i primjenu adekvatnih tehnika gašenja požara;
- U Republici Srpskoj nisu propisane doktrine, metode, tehnike i taktike upravljanja požarom kao i modeli obuke, što utiče na efikasnost upotrebe i obuke snaga zaštite i spasavanja. Nepostojanje razvojnih platformi onemogućava uvođenje novih metoda, tehnika i tehnologije za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru;
- Nedostatak i neusklađenost planskih dokumenata na nivou Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i šumskih gazdinstava jedan je od faktora koji utiče na upravljanje rizikom i koordinaciju subjekata u sprovođenju mjera zaštite od šumskih požara. Tokom jedanaest godina od donošenja Uredbe o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće, potpun Plan zaštite i spasavanja donesen je u manje od pola jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih revizijom. Iako su gradonačelnici/načelnici jedinica lokalne samouprave donijeli odluke kojima se određuju privredna društva i druga pravna lica koja su dužna pristupiti izradi Planova zaštite i spasavanja, nije došlo do izrade i donošenja tih planova od strane šumskih gazdinstava;
- Izdvojena sredstava za zaštitu od šumskih požara nedovoljna su za sprovođenje planiranih mjera i aktivnosti zaštite, što ograničava kapacitete za odgovor na šumske požare i umanjuje sposobnost subjekata u zaštiti šuma od požara;
- Izostalo je sprovođenje planiranih mjera preventivnog djelovanja, spremnosti snaga, odgovora, oporavka, izvještavanja i nadzora predviđenih u Planu aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj;
- Vatrogasno-spasilačke jedinice nisu formirane i opremljene u svim jedinicama lokalne samouprave na takav način da mogu efikasno odgovoriti na šumske požare. Takođe, nisu formirane ni specijalizovane jedinice civilne zaštite od šumskih požara, u pola jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih revizijom;
- Jedinice civilne zaštite i šumska gazdinstava ne raspolažu potrebnom opremom ni ličnom zaštitnom opremom za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom;

- Nije uspostavljen nadzor nad šumskim područjima u cilju ranog uočavanja požara i brzog odgovora na incident. Nedostatak nadzora šuma i koordinacije među nadležnim institucijama, rezultiralo je otkrivanjem, procesuiranjem i kažnjavanjem malog broja počinitelja požara;
- Prirodni procesi obnove vegetacije, bez intervencije čovjeka, odvijaju se na znatnom dijelu opožarenih površina na kojima je bilo potrebno provesti aktivne mjere sanacije;
- Inspekcijski nadzor vršen je ograničeno, a u potpunosti je izostalo provođenje kontrola i ocjena efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara. Nije uspostavljen jedinstven proces izvještavanja u sistemu zaštite od šumskih požara.

Na osnovu nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak ove revizije učinka je da funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara ne obezbjeđuje efikasno upravljanje rizikom od požara.

Pored osnovnog utvrđeni su i sljedeći zaključci:

- Pravna regulativa je kompleksna, neusklađena i nepotpuna, što utiče na efikasnost zaštite od šumskih požara;
- Proces planiranja je nepotpun, neusklađen i ne obezbjeđuje sistemsko provođenje ključnih aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara;
- Izvori finansiranja ne koriste se na način koji obezbjeđuje provođenje planiranih mjera zaštite;
- Preventivne mjere zaštite šuma od požara sprovedene su u ograničenom obimu ili su u potpunosti izostale;
- Nije uspostavljen efikasan sistem osmatranja, obavještanja i uzbunjivanja u cilju ranog uočavanja požara;
- Postojeći nivo organizovanosti i spremnosti snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, kao i način njihovog aktiviranja, ne obezbjeđuju efikasan odgovor na incident;
- Izostalo je sprovođenje mjera sanacije i otkrivanja lica koja su izazvala šumski požar, a sve u cilju oporavka opožarenih područja i smanjenja broja šumskih požara;
- Postojeći obim i struktura izvještavanja, praćenja i nadzora u sistemu zaštite od šumskih požara ne obezbjeđuje neophodna poboljšanja u procesu upravljanja rizikom.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija daje preporuke Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republičkoj upravi civilne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“ u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:

- Preduzme neophodne aktivnosti u cilju donošenja potrebne metodologije kako bi se obezbijedilo efikasno upravljanje rizikom od šumskih požara;
- Obezbijedi da se upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume vrši u skladu sa njihovom namjenom.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da Republička uprava civilne:

- Preduzme neophodne aktivnosti u cilju pokretanja procesa harmonizacije i kompletiranja pravne regulative i planske dokumentacije u sistemu zaštite i spasavanja od šumskih požara;
- Kontinuirano planira i sprovodi sve neophodne aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara iz svoje nadležnosti.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

- Obezbijede donošenje predviđene planske dokumentacije u cilju efikasnog upravljanja rizikom od šumskih požara;
- Obezbijede realizaciju planiranih mjera i aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara na svojim područjima;
- Izvore finansiranja u sistemu zaštite i spasavanja koriste na propisan način.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske:

- Obezbijedi donošenje i realizaciju planova zaštite od šumskih požara;
- Uspostavi efikasan sistem nadzora, osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja u cilju ranog uočavanja požara;
- Kontinuirano planira i izdvaja sredstva za provođenje mjera i aktivnosti zaštite šuma od požara.

1. UVOD

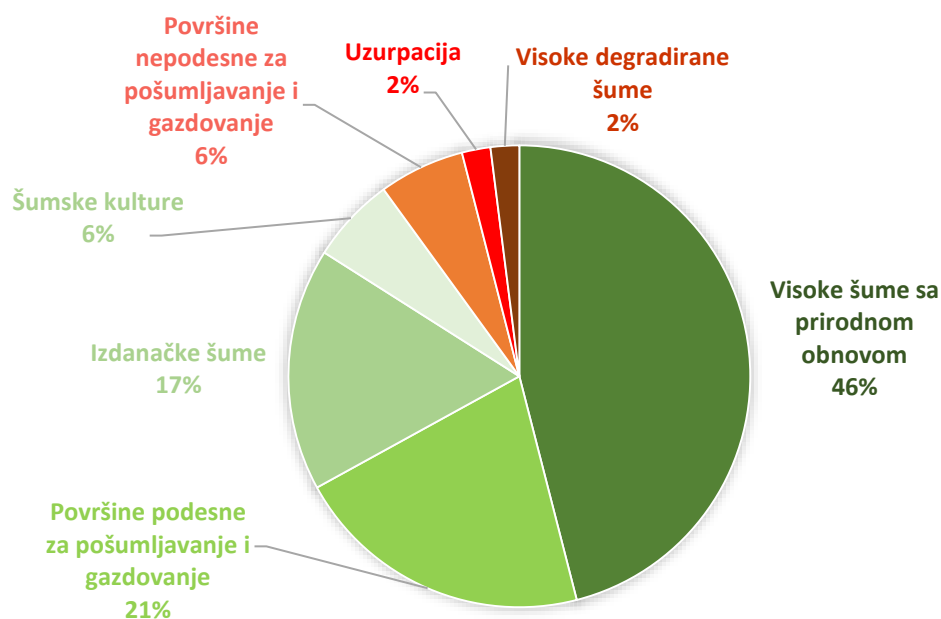
1.1. Pozadina i motivi revizije

Šuma je složena zajednica ili biogeocenoza (eko-sistem) šumskog drveća i šumskog zemljišta koje utiče jedno na drugo, kao i na sredinu u kojoj se nalaze. To su površine obrasle šumskim vrstama drveća, na površini većoj od 0,16 ha, minimalne širine 20 metara, sa stepenom prekrivenosti zemljišta krošnjama stabala minimalno 20% i većim, bez obzira na to da li je riječ o podmlatku ili odraslim stablima, bilo iz sjemena ili izbojaka iz panjeva ili žila.³ Složenost šuma ogleda se prije svega u njihovoj izraženoj spratovnosti i raznovrsnoj međusobnoj povezanosti svih članova životne zajednice.

Šume su uvijek smatrane nacionalnim blagom svake zemlje, koje pored svog ekološkog značenja u očuvanju važnih životnih ciklusa, ima i privrednu, turističku, ekonomsku i rekreativno-zdravstvenu funkciju. Uticaj šumskih eko-sistema na funkcionisanje biosfere je toliki da je sigurno kako bez šuma ne bi ni bilo života na Zemlji, bar ne u obliku koji poznajemo. Bez šumskih eko-sistema vrlo brzo bi započeo proces ogoljavanja terena i postepenog formiranja pustinje. Zbog svoje višestruke uloge i značaja za život ljudi, šume i šumsko zemljište Zakonom o šumama proglašeni su za prirodna dobra od opšteg interesa koja uživaju posebnu brigu i zaštitu Republike Srpske (u daljem tekstu: RS).

Ukupna površina šuma i šumskog zemljišta u RS iznosi 1.282.412 hektara ili 51,7% od ukupne površine RS, što je čini jednom od teritorija sa najvećim šumskim pokrivačem u Evropi.⁴ Površina šuma u svojini RS, kojima gazduje Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“ (u daljem tekstu: JPŠ „Šume RS“), iznosi 982.893 hektara ili 77%.

Grafikon 1. Struktura šuma u posjedu RS



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

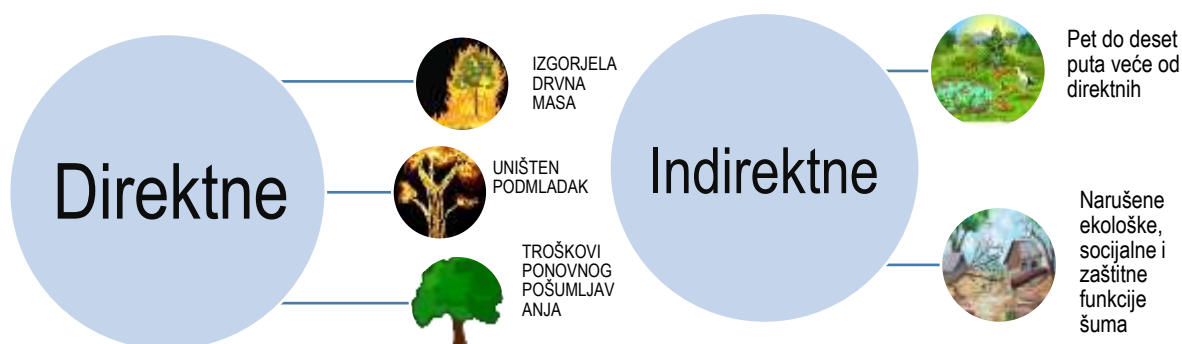
³ Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20

⁴ Šumovitost u Federaciji Bosne i Hercegovine je 57%, u Hrvatskoj 43%, a u Srbiji 29%.

Šumski požari jedan su od najizraženijih rizika od katastrofa⁵ u Evropi, zbog čega je značajna pažnja posvećena upravljanju rizikom od katastrofa izazvanih navedenim požarima pod mehanizmom civilne zaštite Evropske unije.⁶ Požari otvorenog prostora događaju se svake godine u ljetnom periodu i predstavljaju stalan i potencijalno visok rizik po šume, životnu sredinu i imovinu, a u ekstremnim slučajevima i po ljude. Šumski požar je stihijsko, nekontrolisano kretanje vatre po šumskim sastojinama i ostalim obraslim površinama.⁷ Prema Thomas i McAlpine (Fire in the Forest, Cambridge University Press 2010), šumski požari mogu se podijeliti na vrste prema sljedećim karakteristikama: dijelu obrasta koji gori,⁸ površini koju zahvataju,⁹ žestini i brzini širenja.¹⁰

Štete od požara nastale uništavanjem drvene mase uvećavaju se troškovima koji nastaju obnovom šume. Veliki problem predstavlja i gubitak zaštitne uloge šume, u prvom redu zaštita zemlje od erozije i poremećaj hidrološkog sistema.

Grafikon 2. Štete od šumskih požara



Izvor: Bertović S., Lovrić, A.Ž, Vegetacija i kategorije njezine prirodne ugroženosti od požara, 1987

Opožareno područje koje je ostalo bez vegetacije pod uticajem klimatskih faktora vrlo brzo ostaje bez plodnog tla, što otežava obnovu sastojine i uspostavljanje biološke ravnoteže. Požari razaraju organske tvari, te nastaje promjena reakcije tla. Ukoliko se vegetacija uskoro ne razvije, gubici hranljivih materija u zemljištu su nenadoknadivi. Isto tako, požari mogu za kratko vrijeme izmijeniti pejzaž i umanjiti rekreacijske sadržaje, ali i izazvati psihološki nemir kod stanovništva.¹¹ Za sprečavanje pojave šumskih požara, njihovo

⁵ Na osnovu definicije prirodnih katastrofa i klasifikacije koju su izvršile dvije organizacije: The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) i Munich Reinsurance Company (Munich RE), šumski požari se svrstavaju u grupu klimatoloških prirodnih katastrofa

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

⁷ Vasić M, Šumski požari, 1992.

⁸ Vatrogastvo i upravljanje podzemni, prizemni – niski, srednji – u deblima ili panjevima i visoki – u krošnjama drveća

⁹ Veliki, srednji, mali i veoma mali šumski požari

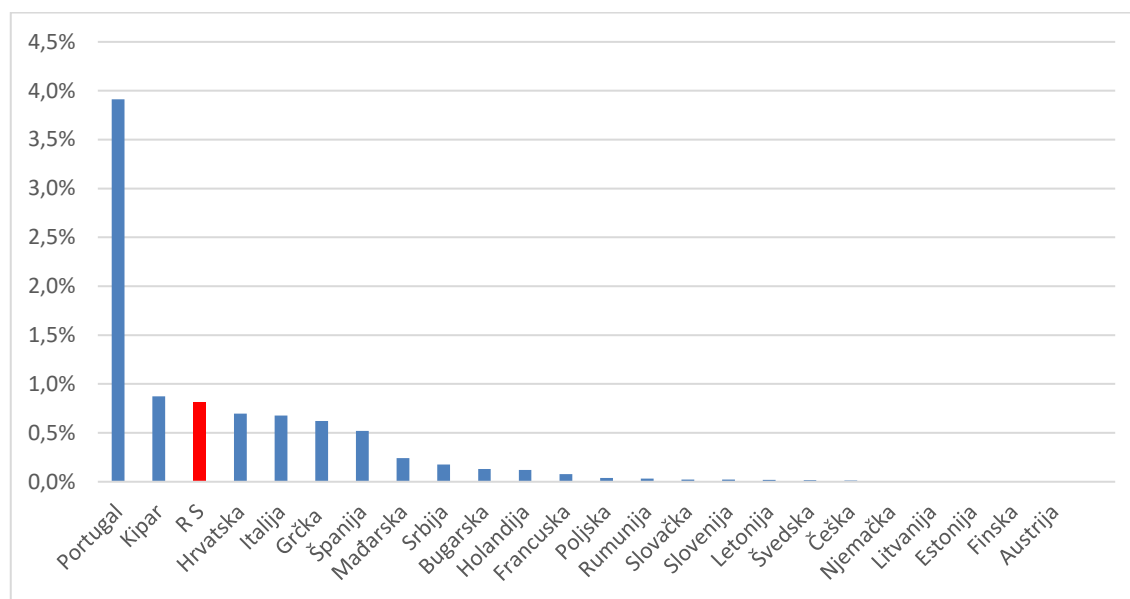
¹⁰ Niska – bez uočljivog plamena, umjerena – visina plamena do 1,5 m, visoka – visina plamena 1,5–2,5 m, vrlo visoka 2,5–3,5 m i ekstremna žestina – više od 3,5 m

¹¹ Prilog broj 2 – Uticaj požara otvorenog prostora na realizaciju ciljeva održivog razvoja

gašenje i sanaciju požarišta neophodno je angažovanje svih institucija i subjekata društva na lokalnom, entitetskom i nivou Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH).¹²

Ugroženost šuma šumskim požarima predstavlja najjači oblik destrukcije šuma i šumskog zemljišta. Na području RS u periodu 2015–2020. godine registrovano je 1.094 šumskih požara s ukupno opožarenom površinom od 38.498 ha. Podaci o procentu opožarenih površina u odnosu na ukupne površine šuma u državama Evropske unije i okruženju, u desetogodišnjem periodu, pokazuju da je rizik od požara u RS veoma visok.

Grafikon 3. Procenat opožarene površine 2011–2020. godine u odnosu na ukupnu površinu šuma



Izvor: Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2021 i Evidencije JPŠ „Šume RS“

Podaci iz grafikona jasno ukazuju na to da postoje problemi u upravljanju rizikom od šumskih požara u RS, kao ekološki veoma bogatom području. Vrijednost šuma RS procjenjuje se na oko 7,5 mlrd. KM.¹³ Činjenica da se prostor RS u međunarodnoj i domaćoj literaturi tretira kao geografsko područje sa najvećim stepenom biološke raznovrsnosti u Evropi¹⁴ ukazuje na to da su šume neprocjenjivo bogatstvo RS. Iz navedenog proizilazi da je upravljanje rizikom od požara od suštinske važnosti za RS.¹⁵

U RS, kao i u BiH, indeks opasnosti od požara ne proračunava se niti objavljuje u vidu egzaktnih tabela s upozorenjima, za razliku od susjednih zemalja – Srbije i Hrvatske.¹⁶

¹² Studija „Gašenje šumskih požara u Bosni i Hercegovini“, Ministarstvo sigurnosti BiH, januar 2014. godine

¹³ Provedeni intervjui u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i JPŠ „Šume RS“

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 Rizik se definiše kao djelovanje nesigurnosti na ciljeve organizacije. Ta nesigurnost za posljedicu može imati odstupanje (pozitivno i/ili negativno) od očekivanih rezultata (ISO 31000).

¹⁶ Studija „Gašenje šumskih požara u Bosni i Hercegovini“, Ministarstvo sigurnosti BiH, januar 2014. godine

Vremenski indeks opasnosti od pojave šumskog požara (Fire Weather Index, FWI) numerički je pokazatelj potencijalnog intenziteta vatre u standardnom šumskom gorivu za naredni dan.

U većini slučajeva šumski požari mogu nastati usljed dejstva čovjeka i klime, a glavni uzroci nastanka požara na području BiH su: nepostojanje aktivnog upravljanja rizicima od požara, velika količina zapaljivog drveta u šumama, niski kapaciteti i loša oprema u vatrogastvu, zavisnost uglavnom od podrške iz susjednih zemalja, zanemarivanje rizika od šumskih požara i preventivnih mjera i nemar mještana i turista.¹⁷

U dokumentu Program aktivnosti sprovođenja posebnih mjera zaštite od požara od interesa za RS za 2021. godinu identifikovane su slabosti u organizaciji i funkcionisanju sistema zaštite od požara:

- Šumski i drugi požari na otvorenom prostoru od posebnog su značaja za RS usljed konstantno izraženog rizika od destrukcije šuma i šumskog zemljišta. Zone potencijalnog rizika najizraženije su na području Hercegovine. Uzroci nastanka šumskih požara u većini slučajeva su nehat/nepažnja i namjerna paljevina;
- Zakonska legislativa kojom se uređuje organizacija i funkcionisanje sistema zaštite od požara postoji, ali je upitno koliko se sprovode naložene mjere i rješenja, kako zbog ograničenih finansijskih mogućnosti subjekata zaštite od požara tako i zbog niskog nivoa protivpožarne kulture subjekata zaštite od požara i stanovništva;
- U petnaest jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) vatrogasno-spasilačke jedinice (u daljem tekstu: VSJ) nisu formirane u skladu sa Zakonom o zaštiti od požara, usljed nedovoljnog broja vatrogasaca-spasilaca. Većina VSJ nema ažurna ili uopšte nema ljekarska uvjerenja za svoje vatrogasce-spasioce, dok u određenom broju navedenih jedinica vatrogasci-spasioci nisu osigurani. Znatno broj vatrogasaca-spasilaca nema položen vatrogasni ispit. Starosna struktura u VSJ izrazito je nepovoljna;
- Nije uspostavljen republički centar za obuku, u kojem bi se vršilo osposobljavanje vatrogasaca-spasilaca kao i drugih kadrova sistema zaštite od požara, što znatno umanjuje nivo obučenosti i osposobljenosti VSJ.

Natpisi u medijima ukazuju na to da se u BiH uglavnom procjenjuju direktne štete: štete na drvoj masi, sadnicama i troškovi gašenja šumskih požara. Indirektne štete se ne izračunavaju, iako su one od pet do deset puta veće od direktnih.¹⁸

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka jeste efikasnost mjera i aktivnosti koje Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada RS) sa nadležnim ministarstvima, JLS, privredna društva, druga pravna lica i udruženja građana preduzimaju u funkciji zaštite šuma od požara. Predstudijsko ispitivanje pokazalo je da postoji izražen rizik od neefikasnosti upravljanja rizikom u sistemu zaštite od šumskih požara.

Pristup u ovoj reviziji je primarno sistemski, što omogućava da se ispita kako republički organi, JLS, privredna društva, druga pravna lica i udruženja građana sprovode mjere i zadatke zaštite od šumskih požara kao dio integralnog sistema zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća u RS. U pojedinim segmentima revizija je imala i

¹⁷ Analiza sektora šumarstva u BiH – priprema analiza sektora šumarstva i ribarstva u BiH u svrhu IPARD, 2015. godine

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

pristup orijentisan na rezultate u pogledu smanjenja rizika od šumskih požara. Fokus revizije je na primjeni principa efikasnosti i, u pojedinim segmentima, principa efektivnosti.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se ispita upravljanje rizikom u sistemu zaštite od šumskih požara i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije upravljanje rizikom od šumskih požara i smanjenje posljedica po šume, životnu sredinu, imovinu, a u ekstremnim slučajevima i po ljude.

Osnovno revizijsko pitanje glasi:

Kako funkcioniše sistem zaštite od šumskih požara?

U cilju davanja odgovora na osnovno revizijsko pitanje, revizija je dala odgovore na sljedeća revizijska pitanja:

Revizijsko pitanje 1:

Da li uspostavljeni pravni i finansijski okvir obezbjeđuje efikasno upravljanje rizikom od šumskih požara?

Revizijsko pitanje 2:

Na koji se način provode preventivne i interventne mjere zaštite od šumskih požara?

Revizijsko pitanje 3:

Kako se provode mjere i aktivnosti sanacije, izvještavanja, praćenja i nadzora u sistemu zaštite od šumskih požara?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Revizija je u institucionalno-organizacionom pogledu obuhvatila detaljno ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti u sistemu zaštite od šumskih požara, utvrđene u Zakonu o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Zakonu o zaštiti od požara i Zakonu o šumama, te podzakonskim aktima donesenim na osnovu njih. Revizija je ispitivala na koji se način u navedenom sistemu planiraju, organizuju, finansiraju i provode mjere zaštite od šumskih požara u cilju sprečavanja izbijanja požara, njegovog ranog otkrivanja i brzog gašenja, te spasavanja imovine, životne sredine i života i zdravlja ljudi ugroženih požarom.

Revizija je obuhvatila aktivnosti Vlade RS, odnosno Ministarstvo poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede (u daljem tekstu: MPŠV), Ministarstvo unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP), Republička uprava civilne zaštite (u daljem tekstu: RUCZ), JPŠ „Šume RS“ i JLS. Revizijske aktivnosti provedene su u šest od 28 Šumskih gazdinstva (u daljem tekstu: ŠG):¹⁹ „CGK“ Trebinje, „Botin“ Nevesinje, „Drina“ Srebrenica, „Panos“ Višegrad, „Gorica“ Šipovo i „Lisina“ Mrkonjić Grad. Navedena ŠG upravljaju šumama na teritoriji 13 JLS, od čega je revizija vršila ispitivanja u šest JLS: u Gradu Trebinje i opštinama Nevesinje, Srebrenica, Višegrad, Šipovo i Mrkonjić Grad, kao i u Javnoj ustanovi „Ekologija i bezbjednost“ Trebinje. Uzorak ŠG izabran je prema sljedećim kriterijumima: ukupne opožarene površine, procijenjene direktne štete i ekološke vrijednosti područja.²⁰ Izbor jedne od više JLS čija su područja u sastavu jednog ŠG vršen je na osnovu ukupno opožarenih površina i direktnih šteta na njihovim teritorijama.

¹⁹ Prilog broj – 3 Kartogram ŠG u JPŠ „Šume RS“

²⁰ Prilog broj – 4 Kriterijumi za izbor uzorka

Revizija je posjetila područja tri ŠG.²¹ Određene podatke i informacije revizija je prikupila od dobrovoljnih vatrogasnih društava (u daljem tekstu: DVD) „Lastva“ Trebinje, „Mrkonjić Grad“ iz Mrkonjić Grada i „Šipovo“ iz Šipova.

Revizija je obuhvatila vremenski period od četiri godine, i to: 2020, 2021, 2022. i 2023. godinu. Radi aktuelnosti nalaza, revizijom su obuhvaćene i aktivnosti u oblasti zaštite šuma od požara u prvih šest mjeseci 2024. godine. U traženju odgovora na pojedina pitanja korišćeni su podaci i informacije izvan utvrđenog vremenskog okvira revizije.

Revizija se tokom provođenja glavne studije nije bavila zaštitom šuma od požara u nacionalnim parkovima, kao ni zaštitom od drugih požara na otvorenom prostoru. U obuhvatu revizije nije bila ni zaštita objekata od požara u JPŠ „Šume RS“.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci, informacije i dokumenti potrebni radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljena su od institucija navedenih u tački 1.3.1. ovog Izvještaja.

Neposredni izvori podataka za provođenje ove revizije u institucijama obuhvaćenim revizijom su:

- Zakonski i podzakonski propisi;
- Strateški dokumenti, planovi, programi i projekti;
- Budžet i izvještaj o izvršenju budžeta RS;
- Budžeti i izvještaji o izvršenju budžeta JLS;
- Finansijski izvještaji JPŠ „Šume RS“;
- Izvještaji, informacije i analize o šumskim požarima;
- Sakupljeni i publikovani naučnoistraživački radovi;
- Dokumentacija/evidencije o provedenim i aktuelnim međunarodnim projektima;
- Dokumentacija/evidencije o izvršenim aktivnostima na provođenju preventivnih mjera zaštite od šumskih požara;
- Dokumentacija/evidencije o provedenim interventnim mjerama zaštite od šumskih požara;
- Dokumentacija/evidencije o provedenim aktivnostima sanacije opožarenih površina;
- Dokumentacija/evidencije vezane za provedeni upravni, inspeksijski i stručni nadzor na zaštiti šuma od požara.
- Međunarodni standardi i ugovori na kojima se zasniva pravni okvir RS koji se odnosi na zaštitu šuma od požara;
- Pravni okvir, prakse država Evropske unije i država u okruženju;
- Drugi relevantni izvori: istraživanja međunarodnih, nevladinih i drugih organizacija, konferencije, prezentacije, mediji i sl.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

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

- Pregledom dokumentacije, baza podataka i evidencija;
- Intervjuima;
- Upitnicima;
- Posmatranjem na terenu;
- Analizom strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, planova i izvještaja institucija;

²¹ „CGK“ Trebinje, „Lisina“ Mrkonjić Grad i „Panos“ Višegrad

- Studijama slučaja;
- Analizom praksi i regulative država Evropske unije i država u okruženju.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka izvršena je primjenom sljedećih metoda:

- Analizom sadržaja dokumentacije, evidencija, pravne regulative intervjuua i upitnika;
- Analizom studije slučaja i fizičkih dokaza;
- Metodom statističke analize;
- Analitičkim postupcima;
- Komparativnim metodama.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije. Osnovni kriterijum proizilazi iz definisanih zakonskih, strateških i planskih ciljeva u uspostavljanju i razvoju sistema zaštite od požara. Polazni kriterijumi u ovoj reviziji bili bi:

- Kompletiran je i usklađen pravni okvir čija primjena obezbjeđuje efikasno funkcionisanje sistema zaštite od požara;
- Pravnom regulativom jasno su definisane nadležnosti i odgovornosti u sistemu zaštite od požara;
- Uspostavljeni su institucionalni kapaciteti sistema koji sinhronizovano planiraju, provode, prate i ocjenjuju provedene mjere zaštite te poboljšavaju planski okvir upravljanja rizikom od šumskih požara;
- Izvori finansiranja, njihova struktura i vrijednost omogućavaju provođenje planiranih mjera zaštite šuma od požara;
- Doneseni su planovi zaštite od požara kao i ostali provedbeni dokumenti (operativno-taktički plan djelovanja);
- Određen je stepen ugroženosti šuma od šumskih požara u odnosu na stepen rizika i ekonomsku i ekološku vrijednost područja;
- Obezbijedene su neophodne materijalno-tehničke i kadrovske pretpostavke da vatrogasna jedinica može funkcionalno i efikasno djelovati na terenu;
- Obnavljanje, tj. nabavka adekvatne opreme za gašenje šumskih požara u ŠG vrši se kontinuirano;
- Provođenje preventivnih mjera u vidu pravljenja prosjeka i protivpožarnih puteva, čišćenja područja i održavanja šumskog reda, te sanitarnih sječa vrši se potpuno i kontinuirano;
- Uspostavljen je sistem za rano otkrivanje šumskih požara;
- Vršeno je aktiviranje štaba za vanredne situacije (u daljem tekstu: ŠVS) prije ili neposredno nakon nastupanja vanredne situacije izazvane šumskim požarima, u cilju stručne i pravovremene koordinacije snaga;
- Brzo aktiviranje raspoloživih snaga i sredstava za odgovor (ekonomija snaga) i upućivanje blagovremenih zahtjeva za pomoć u vanrednim situacijama;
- Obezbijedeno je mjerenje vremena reakcije u incidentnim situacijama;
- Preduzete su sve potrebne mjere na svim nivoima (zakonodavstvo, monitoring, tužilaštvo, policija), radi povećanja procenta otkrivanja lica koja su nepažnjom, nemarom ili namjerno uzrokovala požar, kako bi bila procesuirana i sankcionisana u skladu s važećim zakonima;
- Planiranje i provođenje sanacionih mjera opožarenih površina vrši se u skladu sa pravilima struke;
- Praćenje i izvještavanje o provođenju planiranih mjera zaštite od požara, u cilju poboljšanja planskog okvira, vrši se redovno i sveobuhvatno;

- Uspostavljen je efikasan sistem nadzora i praćenja provođenja propisa i mjera na zaštiti šuma od požara.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

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

1. **Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu: GSRJS RS) opredijelila da provede reviziju o zaštiti šuma od požara. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize podataka, te kriterijume revizije;
2. **Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast zaštite šuma od požara;
3. **Nalazi revizije** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima;
4. **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima;
5. **Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade RS, nadležnih ministarstava, RUCZ, JPS „Šume RS“ i JLS treba da obezbijedi bolje funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara.

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

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Materijalna i ekološka vrijednost šuma u RS kao i identifikovanje šumskih požara kao jednog od najistaknutijih rizika od katastrofa uticali su na to da se sistem zaštite od požara uspostavi kao dio integralnog sistema zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća u RS. Sistem zaštite i spasavanja je dio sistema bezbjednosti i integrisani oblik upravljanja i organizovanja subjekata i snaga sistema zaštite i spasavanja na sprovođenju preventivnih i operativnih mjera i izvršavanju zadataka zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i druge nesreće, uključujući i mjere oporavka od njihovih posljedica.

Sistem zaštite od požara, kao dio integralnog sistema zaštite i spasavanja, podrazumijeva sljedeće aktivnosti:

- planiranje, pripremanje i sprovođenja mjera i aktivnosti na zaštiti i spasavanju od šumskih požara;
- provođenje preventivnih mjera usmjerenih na jačanje otpornosti društva, otklanjanje mogućih uzroka ugrožavanja, smanjenje uticaja i sprečavanje šumskih požara i, u slučaju da do njih dođe, umanjeње njihovih posljedica;
- organizovanje, opremanje i osposobljavanje snaga zaštite i spasavanja, republičkih organa uprave i drugih organa, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika za zaštitu i spasavanje od šumskih požara;
- upravljanje, rukovođenje i koordinaciju subjektima i snagama sistema zaštite i spasavanja od šumskih požara u vanrednim situacijama;
- ublažavanje i otklanjanje posljedica šumskih požara kao i aktivnosti nadzora i izvještavanja itd.²²

Važećom pravnom regulativom funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja usklađen je sa Smjericama za procjenu i mapiranje rizika Evropske Unije, tj. ISO standardom 31000 i 31010.²³ Metodološki pristup odvijanja procesa u navedenom sistemu zasnovan je na principu riziko-baziranog dimenzioniranja čija je suština „pogled na rizik“, odnosno upravljanje rizikom. Riziko-bazirano dimenzioniranje podrazumijeva prilagođavanje identifikovanim rizicima zakonske legislative, planova, procedura i druge dokumentacije, spasilačkih i hitnih službi, preventivnih i interventnih kapaciteta i svega drugog što je od neposrednog značaja za zaštitu i spasavanje/civilnu zaštitu.²⁴ To je proces koji se sastoji od pet međusobno zavisnih i uslovljenih faza, a to su: identifikacija rizika, analiza rizika, prijedlog za nivo mjera i aktivnosti, donošenje odluka po prijedlogu mjera i sprovođenje odluka.²⁵

Otpornost je sposobnost sistema, zajednice ili društva izloženog opasnostima da se odupre, apsorbira, odgovori na posljedice opasnosti na blagovremen i efikasan način i oporavi se od njih, uključujući očuvanje i obnovu svojih bitnih osnovnih struktura i funkcija. Prevencija je bezrezervno izbjegavanje negativnih uticaja opasnosti i katastrofa.²⁶ Razvoj monitoringa kao osnove za rano i blagovremeno otkrivanje grešaka u gazdovanju šumama, otvorenost šuma i održavanje šumskih puteva, protivpožarnih pruga i prosjeka, redovna sanitarna

²² Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 46/17 i 111/21

²³ Prilog broj – 5 Okvir i proces upravljanja rizikom, ISO standard 31000

²⁴ Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće

²⁵ Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće

²⁶ Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 46/17 i 111/21

sječa, održavanje šumskog reda i vodozahvata, čišćenje šuma, upoznavanje stanovništva sa značajem i funkcijom šuma, mjere u cilju otkrivanja lica koja su nepažnjom, nemarom ili namjerno uzrokovala požar i sankcionisanje istih, kontrola boravka u šumama, kao i efikasna služba osmatranja i ranog uočavanja požara čine osnov preventivnog djelovanja u zaštiti od šumskih požara.

Utvrđivanje odgovarajućeg broja vatrogasnih snaga za efikasno gašenje šumskih požara i postizanje spremnosti za odgovor, rano uočavanje požara, brzo aktiviranje raspoloživih snaga i sredstava za odgovor i, po potrebi, upućivanje pravovremenog zahtjeva za pomoć predstavljaju najbitnije aktivnosti u slučajevima izbijanja požara. Vrijeme reakcije predstavlja zbir svih pojedinačnih vremena koja se odnose na aktivnosti koje učestvuju u vremenskom okviru od uočavanja požara do dolaska snaga sa tehnikom do požarišta. Stručna i pravovremena koordinacija akcija u odgovoru na požar sljedeći je bitan segment u aktivnostima intervencije.²⁷

Aktivnosti koje se sprovode prilikom otklanjanja posljedica od nastale opasnosti su: procjena štete i posljedica, sanacija opožarenih površina, te obezbjeđivanje i pružanje neophodne pomoći ugroženom i nastradalom stanovništvu. Sanacija opožarenih površina obezbjeđuje njihov oporavak i sprečavanje daljeg propadanja životne sredine.

Izveštavanje, nadzor i evaluacija u cilju kontinuiranog poboljšavanja sistema predstavljaju značajne segmente upravljanja rizikom. Vršenje upravnog nadzora obuhvata: nadzor nad zakonitošću upravnih akata, nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, JLS, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenesenih/povjerenih poslova republičke uprave i inspekcijki nadzor. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada između ostalog obuhvata:

- kontrolu zakonitosti rada i postupanja;
- kontrolu i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti;
- kontrolu cjelishodnosti organizacije obavljanja poslova i osposobljenosti državnih službenika i namještenika za obavljanje tih poslova;
- odnose državnih službenika prema strankama.

U vršenju navedenih aktivnosti, između ostalog, naređuje se izvršenje utvrđenih obaveza, predlaže prestanak, odnosno zabrana rada ustanove ili drugog pravnog lica i preduzimaju druge mjere utvrđene posebnim propisima.²⁸

Inspekcijki nadzor sprovodi se neposrednim uvidom kod organa uprave, organa JLS, drugih organa, kao i fizičkih i pravnih lica u poštovanju zakona i drugih propisa, te preduzimanjem upravnih i drugih mjera i radnji da se utvrđeno stanje uskladi sa propisom.

Sistem zaštite i spasavanja od šumskih požara finansira se iz: budžeta RS, JLS, sredstava posebnih namjena za šume, donacija, poklona i međunarodne pomoći kao i drugih izvora u skladu sa Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Zakonom o zaštiti od požara i Zakonom o šumama.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Vlada RS, putem nadležnih ministarstava, obezbjeđuje izgradnju i razvoj sistema zaštite i spasavanja RS i plansko povezivanje dijelova sistema i zadataka u jedinstvenu cjelinu, te donosi:

²⁷ Studija „Gašenje šumskih požara u Bosni i Hercegovini“, Ministarstvo sigurnosti BiH, januar 2014. godine

²⁸ Zakon o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23

- Uredbu o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće (u daljem tekstu: Uredba);
- Procjenu ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće;
- Program aktivnosti sprovođenja posebnih mjera zaštite od požara od interesa za RS;
- Program za smanjenje rizika od katastrofa elementarne nepogode i druge nesreće u RS;
- Plan civilne zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće u RS;
- Plan aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru (u daljem tekstu: Plan aktivnosti);
- Odluku o mobilizaciji i naređuje upotrebu snaga i sredstava za zaštitu i spasavanje;
- Odluku o privrednim društvima i drugim pravnim licima od posebnog interesa za RS itd.

Vlada RS obezbjeđuje potrebna finansijska sredstva u budžetu RS za finansiranje poslova zaštite i spasavanja. Takođe, kontroliše ostvarivanje opšteg interesa u šumama u svojini RS kroz djelatnost MPŠV i realizaciju zaključenog ugovora sa JPŠ „Šume RS“. MPŠV gazduje šumama i šumskim zemljištem u svojini RS. Ostvarivanje opšteg interesa gazdovanja vrši se kroz istraživanje, uzgoj, zaštitu, planiranje, održavanje i unapređivanje šuma. Radi racionalnog upravljanja i gazdovanja šumama, šumskim zemljištem i drugim potencijalima šuma, u RS se formiraju šumskoprivredna područja i područja krša. JPŠ „Šume RS“ za navedena područja donosi operativne planove zaštite šuma i objekata od požara.

MUP obavlja stručne poslove, koji se odnose na zaštitu od požara.

U okviru svojih nadležnosti RUCZ obavlja sljedeće aktivnosti:

- Prati, usklađuje i sprovodi politiku i smjernice i obezbjeđuje izvršenje zakona i drugih propisa u oblasti Civilne zaštite (u daljem tekstu: CZ) u sistemu zaštite i spasavanja te, predlaže Vladi RS podzakonske akte iz oblasti zaštite i spasavanja;
- Koordinira sa subjektima sistema zaštite i spasavanja u vezi sa pitanjima organizacije, planiranja, pripreme i sprovođenja mjera i aktivnosti prevencije i smanjenja rizika;
- Donosi i realizuje planove i programe obuke i osposobljavanja u oblasti zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće;
- Pruža stručnu pomoć u oblasti zaštite i spasavanja;
- Vodi evidencije u oblasti zaštite i spasavanja;
- Organizuje obučavanje i provjeru operativne spremnosti ŠVS, pruža stručnu pomoć i instrukcije za rad organa JLS, privrednih društava i drugih pravnih lica;
- Vršiti nadzor nad primjenom zakona i propisa donesenih na osnovu Zakona o zaštiti i spasavanju, itd.

Skupštine JLS iz svoje nadležnosti donose: odluku o organizaciji i funkcionisanju CZ u oblasti zaštite i spasavanja, procjenu ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće, program za smanjenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće, odluku o formiranju ŠVS, planiraju i utvrđuju izvore finansiranja aktivnosti CZ u oblasti zaštite i spasavanja, te vrše i druge aktivnosti propisane zakonom.

Gradonačelnici/načelnici JLS, u skladu sa Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, predlažu donošenje: odluke o organizaciji i funkcionisanju CZ u oblasti zaštite i spasavanja, procjene ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće, programa za smanjenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće, te donose plan zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće (u daljem tekstu: Plan zaštite i spasavanja), imenuju ŠVS i osnivaju jedinice civilne zaštite (u daljem tekstu: JCZ),

proglašavaju vanrednu situaciju i stanje elementarne nepogode i druge nesreće, donose odluku kojom određuju privredna društva i druga pravna lica koja su od značaja za zaštitu i spasavanje.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

Organizovanje i sprovođenje mjera zaštite od šumskih požara vrši se na osnovu: Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Zakona o zaštiti od požara, Zakona o šumama i drugih propisa donesenih na osnovu navedenih zakona i opštih akata, kao i planova zaštite od požara. Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama uređuju se: sistem zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, snage i subjekti zaštite i spasavanja, prava i obaveze republičkih organa uprave i drugih organa, organa JLS, privrednih društava i drugih pravnih lica, prava i dužnosti građana, vanredne situacije i postupanje u vanrednim situacijama, organizacija i djelatnost CZ, te u sistemu zaštite i spasavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, planiranje i finansiranje sistema zaštite i spasavanja, nadzor, priznanja i nagrade i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja.²⁹

Zakonom o zaštiti od požara uređuju se: sistem zaštite od požara, prava i obaveze privrednih društava i drugih pravnih lica, ministarstava, republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija, JLS, preduzetnika i drugih fizičkih lica kao subjekata zaštite od požara, mjere zaštite od požara, planiranje i organizovanje zaštite od požara, organizacija VSJ, gašenje požara, nadzor nad sprovođenjem mjera zaštite od požara i finansiranje zaštite od požara. Zakonom je definisana obaveza donošenja pravilnika kojim se propisuju posebne mjere zaštite od požara šuma i usjeva.³⁰

Zakonom o šumama uređuju se: politika i planiranje, upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem, zaštita šuma, finansiranje i vrijednost šuma, katastar šuma i šumskog zemljišta i informacioni sistem u šumarstvu, imovinsko-pravni odnosi, kao i druga pitanja od značaja za šumu i šumsko zemljište radi unapređivanja i održivog korišćenja šuma i šumskog zemljišta i razvoja šumarstva.³¹

Uredba utvrđuje metodologiju, predmet, svrhu, ciljeve, nosioce i način izrade Plana zaštite i spasavanja.

Pravilnikom o postupku izrade plana zaštite šuma od požara, koji donosi ministar poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, propisuje se sadržaj i postupak izrade plana zaštite šuma od požara u cilju unapređivanja zaštite šuma od požara, ranog otkrivanja šumskih požara, te blagovremenog djelovanja u njihovom gašenju.

Pravilnikom o posebnim mjerama zaštite od požara šuma i usjeva, koji donosi ministar unutrašnjih poslova u saradnji sa ministrom poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, propisuju se posebne mjere zaštite šuma i usjeva i to: organizovanje stalnog dežurstva, osmatračke službe, službe veze obavještenja i kontrola nad sprovođenjem tih i drugih mjera zaštite od požara, u skladu sa Zakonom o zaštiti od požara.

Kompletna pravna regulativa korišćena u ovoj reviziji navedena je u Listi referenci u prilogu ovog izvještaja.

²⁹ Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 46/17 i 11/21

³⁰ Zakon o zaštiti od požara, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 94/19

³¹ Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20

3. NALAZI

3.1. Pravni i finansijski okvir u upravljanju rizikom od šumskih požara

3.1.1. Pravni okvir u upravljanju rizikom od šumskih požara

Prvi Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama donesen je 2012. godine i time je prestao da važi Zakon o civilnoj zaštiti.³² Na osnovu navedenog Zakona Vlada RS 2013. godine donijela je Uredbu,³³ čime su se stekle pretpostavke za izradu planskih dokumenata za upravljanje rizikom od elementarnih nepogoda i drugih nesreća. Prvi takav dokument, Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće, izrađen je i donesen od strane Vlade RS 2014. godine. U navedenom dokumentu identifikovano je 14 rizika, a šumski požari su među prva četiri. Važećom Uredbom donesenom 2021. godine, unaprijeđen je metodološki pristup identifikacije i analizi rizika i time je usklađen metodološki pristup sa Smjernicama za procjenu i mapiranje rizika Evropske unije, ISO standardom 31000 i 31010.

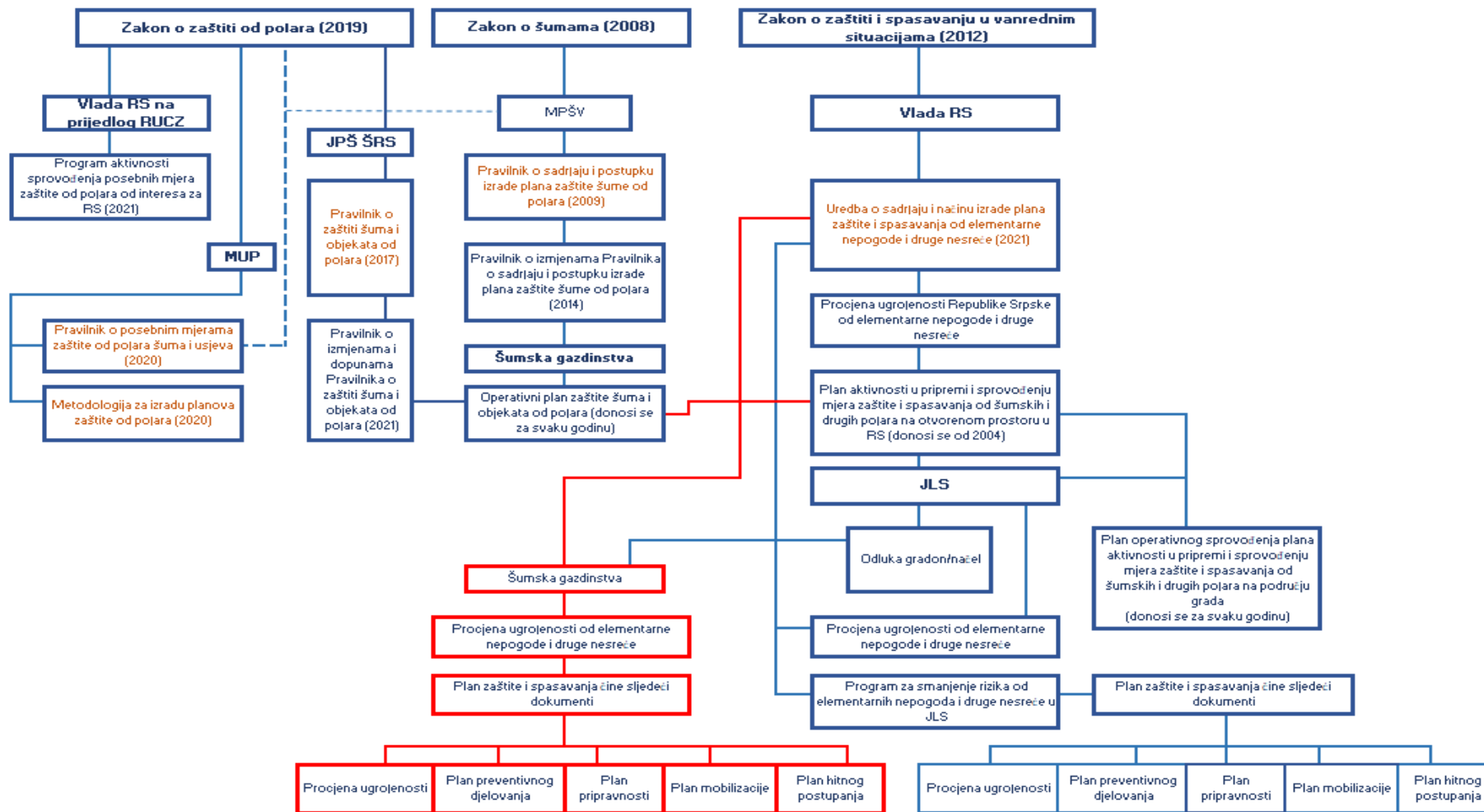
U RS nisu doneseni strateški dokumenti zaštite od požara i zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Izradu Strategije zaštite od požara inicirao je Vatrogasni savez Republike Srpske. Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama predviđena je izrada Strategije za smanjenje rizika od katastrofa, koju treba da donese Vlada RS, na prijedlog RUCZ. Do sada nisu pokrenute aktivnosti na izradi navedene strategije. MPŠV, u saradnji sa Regionalnim centrom za prevenciju šumskih požara iz Skoplja, kao i sa drugim odgovarajućim institucijama iz RS, uključeno je u program Upravljanje požarima na otvorenom na području Zapadnog Balkana. Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), u cilju uspostavljanja trajne regionalne mreže u upravljanju požarima na otvorenom, ojačavanja kapaciteta zaštite i uspostave politika i strategija održivog upravljanja otvorenim prostorom.

Iz šeme pravne regulative, prikazane na sljedećoj stranici, primjetno je da je pravni okvir veoma složen i neusklađen, što u određenoj mjeri otežava njegovu primjenu. Zaštita šuma od požara propisana je i Zakonom o zaštiti od požara kao i Zakonom o šumama i drugim propisima donesenim na osnovu navedenih. Pomenuti propisi istu aktivnost različito definišu. Tako su aktivnosti planiranja i provođenja obuke snaga zaštite, angažovanje, koordinacija i komandovanja tim snagama, traženje pomoći, planiranje, izvještavanje i dr. propisane na različite načine. Planiranje i obuka u oblasti zaštite od požara po Zakonu o zaštiti od požara propisano je da se vrše se svake tri godine, dok je po Zakonu o zaštiti i spasavanju propisano da se vrše svake godine. Takođe, obim, vrsta i rukovođenje tokom vježbe različito su propisani. Po Zakonu o zaštiti od požara angažovanje, koordinaciju i rukovođenje snagama zaštite od požara vrši rukovodilac akcije gašenja požara, dok po Zakonu o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama navedene aktivnosti vrši ŠVS.

³² Zakon o civilnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 26/02, 39/03 i 29/10

³³ Uredba, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 68/13

Dijagram 1. Pravna uređenost zaštite šuma od požara



Izvor: Službeni glasnici, dokumentacija JLS i JPŠ „Šume RS“

Po Zakonu o šumama ŠG izvještaje o šumskim požarima i o provedenim aktivnosti zaštite dostavljaju JPŠ „Šume RS“, a navedeno preduzeće MPŠV, dok je po Planu aktivnosti obaveza ŠG da podatke o provedenim aktivnostima zaštite dostave RUCZ. Osnov izrade operativnih planova zaštite šuma i objekata od požara, koje izrađuju ŠG, zasnovan je na tri različite metodologije, donesene u vremenskom rasponu od 12 godina i sa različitom pravnom snagom tih dokumenata. Pomenuti planovi, po Zakonu o zaštiti šuma, dostavljaju se MPŠV, dok po Planu aktivnosti iste treba dostaviti i JLS i područnim centrima RUCZ. Različita pravna definisinja istih aktivnosti učesnike u sistemu za zaštitu od šumskih požara dovode u nedoumicu koji zakon ili podzakonski akt primijeniti u određenoj situaciji.

Proces planiranja zaštite i spasavanja od šumskih požara zasnovan je na principima riziko-baziranog dimenzioniranja. Shodno navedenom, Plan zaštite i spasavanja čine dokumenti: Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće JLS, Plan preventivnog djelovanja, Plan pripravnosti, Plan mobilizacije i Plan hitnog postupanja. Osim navedenih pet planskih dokumenata: JLS su bile dužne donijeti i Program smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće.

Tabela 1. Pregled donesene planske dokumentacije u JLS

Naziv institucije/JLS	Uredba	Procjene ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće	Program za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda	Plan preventivnog djelovanja	Plan pripravnosti	Plan mobilizacije	Plan hitnog postupanja
Vlada RS	2013	2014					
Mrkonjić Grad		2015	2019	2019	2019	2019	2019
Nevesinje		2018		2019	2019	2020	
Šipovo		2019					
Vlada RS	2021						
Srebrenica		2022					
Trebinje		2018					
Višegrad		2023		2023	2023	2023	2023

Izvor: Dokumentacija RUCZ i JLS

Iz tabele je vidljivo da je tokom jedanaest godina od donošenja Uredbe i Procjene ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće potpun Plan zaštite i spasavanja donesen u manje od pola JLS obuhvaćenih revizijom. Opštine Mrkonjić Grad i Višegrad donijele su Plan zaštite i spasavanja sa predviđenim dokumentima, dok u Opštini Nevesinje nedostaje Plan hitnog postupanja. Program smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće donijela je Opština Mrkonjić Grad. Program smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće donijela je Opština Mrkonjić Grad. Program smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće u RS izrađen je 2014. godine, ali nije objavljen u Službenom glasniku RS.

Revizijom je utvrđeno da od dva kompletna plana zaštite i spasavanja jedan ne može poslužiti kao dobra osnova za upravljanje rizikom od šumskih i drugih požara na

otvorenom.³⁴ U procjeni rizika od elementarne nepogode i druge nesreće učestalost pojave šumskih požara nije tačno utvrđena. U planu preventivnog djelovanja nije konstatovana obaveza izrade Plana zaštite i spasavanja svih subjekata zaštite (ŠG), nisu navedene sve preventivne mjere zaštite od šumskih požara koje je neophodno provoditi, te nisu određeni nosioci izvršenja aktivnosti. U Planu pripravnosti i Planu hitnog postupanja nisu opisani scenariji pripreme i aktiviranja snaga zaštite u slučaju šumskih požara. Način komandovanja, jačanja snaga i traženja pomoći drugih JLS, RS i drugih subjekata nije usklađen sa važećom pravnom regulativom.

Da bi proces planiranja bio potpun, gradonačelnici/načelnici JLS bili su obavezni donijeti odluke kojima se određuju privredna društva i druga pravna lica koja su dužna pristupiti izradi Planova zaštite i spasavanja. Navedena odluka donosi se na osnovu procijenjenog rizika od opasnosti u JLS. Po tom osnovu ŠG prepoznata su kao subjekt zaštite od šumskih požara i drugih opasnosti u šumama, pa su ŠG na osnovu donesenih odluka bila dužna donijeti Plan zaštite i spasavanja, te organizovati aktivnosti zaštite i spasavanje od identifikovanih opasnosti na način predviđen donesenim planom.

Tabela 2. Donesene odluke

JLS	Odluka donesena
Trebinje	2014
Nevesinje	2018
Mrkonjić Grad	2019
Višegrad	2023
Srebrenica	2019, 2024
Šipovo	ne

Izvor: Dokumentacija JLS

Pomenute odluke donijeli su gradonačelnici/načelnici u pet JLS, obuhvaćenih revizijom, u periodu od 2014–2024. godine, ali iste nisu rezultirale izradom i donošenjem pomenutog plana od strane ŠG. Intervjuisana lica u ŠG obuhvaćenim revizijom nisu bili upoznati sa obavezom izrade planske dokumentacije po osnovu Uredbe i po principu riziko-baziranog dimenzioniranja. Po donesenim odlukama u JLS se nije postupalo u smislu urgencija, upita ili drugih dopisa kojima bi se dodatno zahtijevalo postupanje po

istim. U RUCZ ne raspolažu podacima o odlukama gradonačelnika/načelnika kojima su određeni poslovni subjekti identifikovani kao subjekti zaštite i spasavanje u JLS.

Plan aktivnosti Vlada RS donosila je redovno na godišnjem nivou, s clem svestranijeg angažovanja svih subjekata zaštite i spasavanja od šumskih požara te ostvarivanja višeg nivoa pripravnosti snaga na zaštiti od požara. Navedenim planom predviđeno je da gradonačelnici/načelnici donose Plan operativnog sprovođenja plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj.

³⁴ Opština Mrkonjić Grad

Tabela 3. Doneseni Plan operativnog sprovođenja provođenja plana aktivnosti

JLS	Plan operativnog sprovođenja plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj			
	2020	2021	2022	2023
Višegrad	da	da	da	da
Mrkonjić Grad	ne	ne	ne	da
Nevesinje	da	da	da	da
Srebrenica	ne	ne	ne	ne
Trebinje	ne	ne	da	da
Šipovo	da	da	da	da

Izvor: Dokumentacija JLS

Navedeni plan gradonačelnici/načelnici nisu donosili redovno na godišnjem nivou u svim JLS. U onim JLS u kojima je navedeni dokument donošen naziv toga dokumenta bio je identičan nazivu republičkog planskog dokumenta, što ukazuje na određeno nerazumijevanje planskog procesa. Sa navedenim planovima, njihovim ciljevima i zadacima JLS bile su obavezne upoznati: udruženja za zaštitu prirode, ekološka udruženja, izviđače, lovačka udruženja, planinarska društva, omladinske i druge nevladine organizacije, te osmisliti način njihovog angažovanja na konkretnim zadacima i to medijski pratiti. Opštine Nevesinje i Mrkonjić Grad navedenu mjeru iz Plana aktivnosti u potpunosti su provele.

Operativni plan zaštite šuma i objekata od požara ŠG donosila su svake godine tokom posmatranog perioda. Navedeni planovi izrađivani su na osnovu Zakona o zaštiti od požara, Zakona o šumama i Pravilnika o sadržaju i postupku izrade i zaštite šuma od požara iz 2009. godine, koji je donio ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Planovi sadrže: uvodni dio, procjene stepena ugroženosti šuma od požara, preventivne šumskouzgojne mjere, organizacione, materijalne i kadrovske uslove zaštite, plan obuke i zaštite od požara, rad osmatračke službe, raspoložive vodene akumulacije i drugo. Planovi se prepisuju iz godine u godinu uz određene izmjene podataka o ljudstvu i opremi. Primjerak godišnjeg plana zaštite od požara ŠG redovno su dostavljala JLS na čijem se području gazdinstvo nalazi, ali nisu dostavljali RUCZ putem područnih odjeljenja³⁵. Navedeni planovi nisu bili usklađeni sa Uredbom i Planom aktivnosti.

³⁵ Mjera predviđena Planom aktivnosti

Slika 1. Požarni trougao



Četiri neophodna uslova za proces gorenja čine: gorivi materijal, kiseonik, izvor toplote, te nesmetano odvijanje hemijskih lančanih reakcija, što se grafički prikazuje kao „požarni trougao“. Da bi se efikasno upravljalo rizikom od šumskih požara, neophodno je poznavanje i mjerenje sva tri elementa navedenog trougla. Gorivi materijal direktno utiče na ponašanje požara u zavisnosti od: klase, vrste, veličine i količine, aranžmana i sadržaja vlage u materijalu.³⁶ U RS ne postoji metodologija za procjenu rizika od šumskih požara, tako da se ne raspolaže svim relevantnim podacima o gorivom materijalu u šumama.³⁷ Uopšteni opisi pojedinih vrsta vegetacije po područjima navode

se prilikom izrade Šumsko-privrednih osnova za državne šume, dok za šume u privatnom vlasništvu ne postoje ni takvi podaci.

Toplota kojom se postiže temperatura paljenja predstavlja jedan od potrebnih uslova za početak gorenja. Upravo zbog navedenog najveći rizik od šumskih požara bilježi se u toplim ljetnim danima. U RS indeks opasnosti od požara, kao potencijalni intenzitet vatre u standardnom šumskom gorivu za naredni dan, ne proračunava se niti se objavljuje. Navedeni parametar jedan je od osnovnih pokazatelja na osnovu kojih se vrši podizanje sistema u pripravnost i proglašavanje vanredne situacije na dijelu područja ili kompletnoj teritoriji JLS. Zbog toga se u Planu aktivnosti za svaku godinu u revidiranom periodu Republičkom hidrometeorološkom zavodu nalaže da u vrijeme povećane opasnosti od požara svakodnevno, a po potrebi više puta dnevno, dostavlja hidrometeorološku prognozu i izvedeni indeks opasnosti od požara.

Vrijednost šume čini vrijednost stabala (drveta), zemljišta, ostalih šumskih proizvoda i opštekorisnih funkcija šuma.³⁸ Samo na osnovu dobijenih vrijednosti svih funkcija šuma može se dobiti realna slika značaja i doprinosa šuma u stvaranju bruto domaćeg proizvoda, što će rezultirati većom podrškom društveno-političke zajednice investiranju u šume, te doprinijeti pravilnoj raspodjeli koristi koju generišu šumski ekosistemi.³⁹

U RS nije donesena metodologija po kojoj bi se vršilo vrednovanje opštekorisnih funkcija šuma, samim tim ne vrši se ni procjena indirektnih šteta od požara.⁴⁰ Po nekim autorima, indirektna šteta mogu biti i do deset puta veće, dok određena istraživanja pokazuju da navedene štete mogu biti i oko trideset puta veće od direktnih (proizvodna vrijednost šuma),⁴¹ što znatno utiče na primjenu kriterijuma za procjenu uticaja posljedica na imovinu ili životnu sredinu (matrica rizika) i tako umanjuje funkcionalnost procjene rizika od šumskih požara putem riziko-baziranog dimenzioniranja, ili navedeni metodološki pristup čini potpuno nefunkcionalnim kada su u pitanju zaštićene vrste flore.⁴² Gazdovanje šumama i

³⁶ EuroFire: Klase gorivog materijala dijele se na gorivi materijal u tlu, površinski i gorivi materijal u krošnji drveta

³⁷ Prilog broj 6 – Klase gorivih materijala

³⁸ Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20

³⁹ S. Delić i Dž. Bećirović, Značaj i potreba ukupnog ekonomskog vrednovanja šuma, 2011. godina

⁴⁰ Prilog broj 7 – Identifikovane vrijednosti šuma i najčešće korišćene metode vrednovanja šuma

⁴¹ S. Delić i Dž. Bećirović, Značaj i potreba ukupnog ekonomskog vrednovanja šuma, 2011. godina; Rezultati istraživanja u njemačkoj pokrajini Baden-Virtemberg pokazuju da je vrijednost opštekorisnih funkcija šuma veća za oko 30 puta u odnosu na proizvodnu funkciju.

⁴² Prema ISO 31000, proces procjene rizika od šumskih požara strukturisan je u tri glavne faze: identifikacija rizika, analiza rizika i procjena rizika, pri čemu se preporučuje da se procijene svi

šumskim zemljištem na području „CGK“ Trebinje zasniva se pretežno na korišćenju opštekorisnih funkcija šuma. Na tom području identifikovano je oko 60% šuma visoke zaštitne vrijednosti JPŠ „Šume RS“, od čega je u periodu 2017–2023. gorjelo oko 30% površina navedenih šuma. U požaru koji je izbio u sastojini Pančičeve omorike tokom 2021. godine u ŠG „Panos“ Višegrad ni direktne štete nisu mogle biti procijenjene jer je navedena sastojina strogo zaštićena vrsta i nema proizvodnu vrijednost. U Izvještaju o stanju poslije požara na lokalitetu Pančičeve omorike – Gostilj⁴³ konstatuje se da su štete katastrofalne i ne mogu se iskazati novčanom vrijednošću.

U RS nisu propisane doktrine, metode, tehnike i taktike upravljanja požarom kao i modeli obuke. Planom aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u RS nalaže se JPŠ „Šume RS“, Vatrogasnom savezu Republike Srpske i JLS da konstantno podstiču, razvijaju i uvode nove metode, tehnike i tehnologije za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom. Nepostojanje razvojnih platformi onemogućava uvođenje novih metoda, tehnika i tehnologije za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom, i navedene aktivnosti ne mogu provoditi delegirani izvršioци.

Primjer dobre prakse u okruženju navodimo u markiranom tekstu.

Pristupi i metode gašenja šumskih požara u okruženju kontinuirano se razvijaju i unapređuju. U okviru Globalnog centra za nadzor požara (GFMC)⁴⁴ putem projekta EuroFire (2008. god.) izvršena je standardizacija doktrina, tehnika i taktika kontrole i gašenja požara, sigurnosti snaga odbrane od požara, primjena tehnika paljenja vegetacije, evakuacija stanovništva, moduli treninga itd. Projektom su okupljeni partneri sa međunarodnom ekspertizom i iskustvom u šumskim požarima, što je rezultiralo izradom i distribucijom novih višjezičnih i sveobuhvatnih onlajn dokumenata u kojima je propisano upravljanje požarima na otvorenom.

Tokom provođenja revizije evidentno je da je veliki broj šumskih požara izazvan nekontrolisanim paljenjem vatre na otvorenom. Sve veće površine poljoprivrednog zemljišta pokušavaju se sačuvati od korova spaljivanjem nepokošene trave i drugog rastinja, što često dovodi do šumskih požara. Planom aktivnosti redovno se nalaže JLS da u skladu sa članom 26. Zakona o poljoprivrednom zemljištu⁴⁵ propišu potrebne agrotehničke mjere, kao i mjere održavanja i uređenja poljoprivrednog zemljišta u dijelu koji se odnosi na zaštitu od požara. Podzakonski akt o zabrani paljenja vatre na otvorenom i kontrolisanom spaljivanju poljoprivrednog otpada donesen je u četiri⁴⁶ od šest JLS. Navedeni podzakonski akt donesen od strane Opština Nevesinje i Višegrad sadržajan je i može biti dobra osnova za sprečavanje nekontrolisanog paljenja vatre na otvorenom prostoru u cilju zaštite od šumskih požara.

3.1.2. Finansijski okvir za upravljanje rizikom od šumskih požara

Utvrđivanje potrebnih vatrogasnih snaga za efikasno gašenje šumskih požara i postizanje spremnosti za odgovor u borbi protiv požara, te zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara

vjerovatni ekonomski uticaji na društvo, životnu sredinu, imovinu i ekonomske aktivnosti (Wildfire Peer Review Assessment Framework, EU Civil Protection)

⁴³ Prof. dr Milan Mataruga, redovni profesor Šumarskog fakulteta Univerziteta u Banjaluci

⁴⁴ Maksplank, Univerzitet u Frejburgu, GFMC je od 2005. godine imenovan kao pridruženi institut Univerziteta UN (UNU).

⁴⁵ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012, 58/2019, 119/2021 i 106/2022

⁴⁶ Grad Trebinje i Opštine Nevesinje, Višegrad i Šipovo

od ostalih prirodnih nepogoda i drugih nesreća na konkretnom području ili prostoru čine jednu od najbitnijih mjera u upravljanju rizikom od šumskih požara. U cilju provođenja obuke i opremanja tih snaga, kao i provođenja preventivnih i mjera sanacije, propisani su obavezujući izvori finansiranja.

Zakonom o zaštiti od požara propisano je da privredna društva i druga pravna lica koja na teritoriji RS obavljaju djelatnost obračunavaju i uplaćuju naknadu u visini 0,03% od poslovnog prihoda za realizaciju posebnih mjera zaštite od požara (obuka i opremanje VSJ). Raspored prikupljenih sredstava po ovom osnovu vrši Ministarstvo finansija.⁴⁷

Grafikon 4. Naplata i raspoređivanje sredstava naknada za provođenje posebnih mjera zaštite od požara 2020–2023. godine

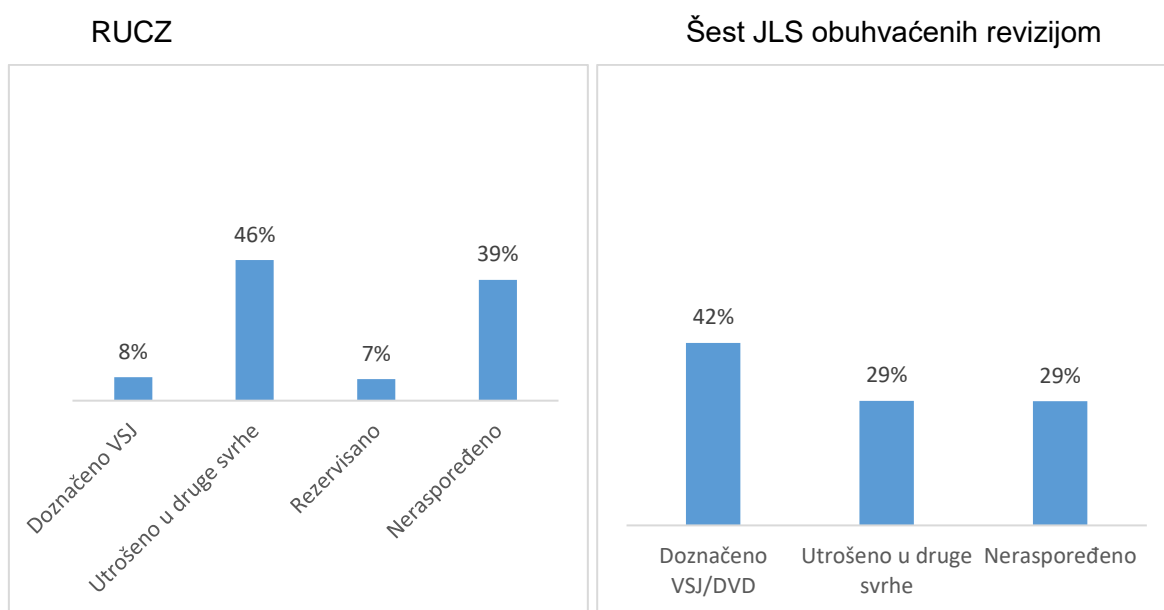


Izvor: Dokumentacija Ministarstva finansija i MUP

Vlada RS Planom aktivnosti svake godine nalaže RUCZ i JLS da izvrše opremanje i obuku VSJ iz sredstava prikupljenih u skladu sa odredbama člana 85. Zakona o zaštiti od požara. Realizacija raspoređenih namjenskih sredstava od strane RUCZ (uz saglasnost Vlade RS) i JLS koje su obuhvaćene revizijom prikazana je u sljedećem grafikonu.

⁴⁷ U skladu s tim raspoređuje se 40% na poseban račun RUCZ, a 60% na račun budžeta JLS prema sjedištu privrednog društva i drugog pravnog lica koje uplaćuje naknadu

Grafikon 5. Procenat doznačenih sredstava VSJ



Izvor: Poslovna dokumentacija i evidencije RUCZ, JLS i VSJ

Iz grafikona je vidljivo da je u posmatranom periodu od raspoređenih sredstava na budžete JLS i RUCZ samo manji dio realizovan za opremanje i obuku VSJ. Program aktivnosti sprovođenja posebnih mjera zaštite od požara od interesa za RS sa prijedlogom mjera za unapređivanje stanja zaštite od požara izrađen je i usvojen samo za 2021. godinu. Na osnovu navedenog programa JLS su RUCZ uputile 21 zahtjev sa prijedlogom projekata opremanja i obučavanja vatrogasnih jedinica na svojim teritorijama, ali sredstva nisu odobrena za taj period. Početkom 2022. godine RUCZ Ministarstvu finansija je podnijela zahtjev za otvaranje računa posebnih namjena, od kada se sredstva iskazuju na fondu 02. Nerealizovana sredstva posebnih mjera zaštite od požara u 2020.⁴⁸ i 2021. godini u iznosu od 5.817.793 KM su raspoređena u druge svrhe, a dio utrošenih sredstava u iznosu od 538.243 KM odnosi se na nabavku helikoptera.⁴⁹

U periodu obuhvaćenim revizijom u budžete JLS iz uzorka raspoređeno je ukupno 1.007.954 KM od naknada za provođenje posebnih mjera zaštite od požara, od čega je VSJ doznačeno 426.662 KM. Od posmatranih šest JLS četiri JLS nisu imale otvoren račun posebnih namjena, tako da je u tim JLS utrošeno u druge svrhe ukupno 291.229 KM.⁵⁰ Ostatak u iznosu 290.064 KM predstavljaju neraspoređena sredstva, od čega se na grad Trebinje odnosi 275.755 KM. Opština Mrkonjić Grad otvorila je račun posebnih namjena početkom 2024. godine, tako da se u tekućoj godina, raspoređena sredstva iskazuju na tom računu.

Prema Zakonu o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama u RS, JLS imaju obavezu da planiraju i izdvajaju iz budžeta 2% posebnih sredstava za finansiranje preventivnih aktivnosti (50% od izdvojenih sredstava) i opremanja i obuke JCZ (50% od izdvojenih sredstava). Takođe, JLS bile su dužne sačiniti Finansijski plan za zaštitu i spasavanje na

⁴⁸ U 2020. godini odobreno je 216.450 KM za obuku VSJ.

⁴⁹ Helikopter tipa Bel 206 B-3, uvoznik RUCZ, 1979. godište, nije u plovidbenom stanju; MUP je predložio da se uknjiži i registruje na Helikopterski servis RS, a koristi za potrebe RUCZ.

⁵⁰ Opštine Mrkonjić Grad – 207.781 KM, Višegrad – 54.056 KM, Srebrenica – 19.589 KM i Nevesinje – 9.803 KM

nivou JLS vodeći računa o utvrđenim rizicima. U Procjenama rizika kod JLS šumski požari su identifikovani kao prvi ili drugi od 14 mogućih rizika.

Tabela 4. Izdvajanje sredstava za poslove civilne zaštite 2020 – 2023

JLS	2% od izvršenja budžeta	Planirano za CZ	Izdvojeno za CZ	Izdvojeno za zaštitu od šumskih požara
Trebinje	2.850.735	0	6.903	0
Nevesinje	853.483	590.856	383.002	10.000
Šipovo	619.012	16.000	4.582	0
Srebrenica	930.406	22.500	0	0
Višegrad	783.528	0	10.000	0
Mrkonjić Grad	1.209.239	0	168.848	7.777
Ukupno	7.246.403	629.356	573.335	17.777

Izvor: Plan i izvršenje budžeta JLS

Od navedenih, tri JLS su u planu budžeta uvrstile poziciju troškova struktura CZ, s tim da su samo službenici CZ u Opštini Nevesinje sačinjavali Finansijski plan za zaštitu i spasavanje sa aktivnostima preventivnog djelovanja zaštite i spasavanja. U periodu obuhvaćenom revizijom Opština Nevesinje izdvojila je 45%, a Mrkonjić Grad 14% od propisanih sredstava posebne namjene za potrebe CZ. Istovremeno, raspored tih sredstava nije vršen u skladu sa identifikovanim rizicima, tako da je na zaštitu od šumskih požara izdvojen neznatan dio sredstava. Putem međunarodnih donacija Grad Trebinje i Opština Nevesinje za potrebe obuke i opremanje VSJ i struktura CZ dobili su sredstva u iznosu od 242.252, od čega je Grad Trebinje dobio 160.000 KM.

Po Zakonu o šumama korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini RS dužan je da plaća nadoknadu za razvoj nerazvijenih dijelova opštine sa koje potiču prodati sortimenti u iznosu od 10% finansijskih sredstava ostvarenih prodajom šumskih drvnih sortimenata. Godišnji plan o utrošku namjenskih sredstava donosi nadležni organ JLS, uz prethodnu saglasnost MPŠV.⁵¹ Uplaćena sredstva koriste se, između ostalog, i za stvaranje uslova za rad VSJ u službi zaštite šuma JLS sa koje potiču prodati sortimenti. U periodu obuhvaćenom revizijom po navedenom osnovu ŠG ukupno su uplatila 9.421.474 KM u budžete pet JLS.⁵² Na godišnje planove o utrošku namjenskih sredstava davalo je saglasnost MPŠV, iako u istima nije planirano izdvajanje sredstava za rad vatrogasnih jedinica u službi zaštite šuma, tako da za navedene svrhe sredstva nisu izdvajana.

Po Zakonu o šumama korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini RS dužan je da mjesečno izdvaja na ime nadoknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta u svojini RS (prosta reprodukcija šuma), a izdvojena sredstva koriste se, između ostalog, za zaštitu šuma od požara, za pravljenje šumskih kultura i projektovanje, izgradnju, rekonstrukciju i održavanje šumskih kamionskih puteva.⁵³

⁵¹ Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20

⁵² Prilog broj 8 – Nadoknade od ŠG

⁵³ Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20

Tabela 5. Finansiranje zaštite šuma od požara iz sredstava proste reprodukcije

ŠG	Sredstva proste reprodukcije	Zaštita šuma od požara		Ukupno
		Vozila i oprema	Prevenција	
„Gorica“	2.634.123	39.074	1.137	40.211
„Lisina“	1.669.448	1.216	0	1.216
„Panos“	813.861	1.205	53.364	54.569
„Botin“	901.393	0	0	0
„Drina“	1.194.886	0	0	0
„CGK“	44.407	0	0	0
Ukupno	7.258.118	41.495	54.501	95.996

Izvor: Evidencije ŠG

Od ukupno izdvojenih sredstava proste reprodukcije samo dva ŠG izdvajala su znatniji iznos sredstava za nabavku vozila i izgradnju protivpožarnog puta. Za zaštitu šuma od požara po navedenom osnovu ukupno je izdvojeno oko 1% sredstava proste reprodukcije.

Sva pravna lica koja svoju djelatnost obavljaju na teritoriji RS imaju obavezu, po Zakonu o šumama, da uplaćuju nadoknadu za unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma (proširena reprodukcija). Prikupljena sredstva po navedenoj nadoknadi, između ostalog, koriste se za finansiranje: izrade i realizacije Šumarskog programa i Strategije razvoja šumarstva RS, dugoročnog programa gazdovanja područjem krša i gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša, sprovođenja zaštite šuma itd.

Tabela 6. Finansiranje zaštite šuma od požara iz sredstava proširene reprodukcije

God.	Prikupljena sredstva	Odobreno	Realizov.	JPŠ	CGK	Ostala ŠG
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	
Ukupno	75.719.119	24.430.000	23.408.377	18.375.431	3.488.175	205.146

Izvor: Evidencije MPŠV

Oko 30% ukupno prikupljenih sredstava doznava se MPŠV, a JPŠ „Šume RS“ oko 25%. Sve poslovne aktivnosti u „CGK“ Trebinje finansirane su iz sredstava proširene reprodukcije, koja odobrava MPŠV. Iz sredstava proširene reprodukcije za zaštitu šuma od požara finansirana je nabavka protivpožarnog vozila i opreme u ŠG „Gorica“ Šipovo u vrijednosti od 100.146 KM i izgradnju protivpožarnog puta u ŠG „Panos“ Višegrad u vrijednosti od 105.000 KM.

3.2. Provođenje preventivnih i interventnih mjera zaštite i spasavanja od šumskih požara

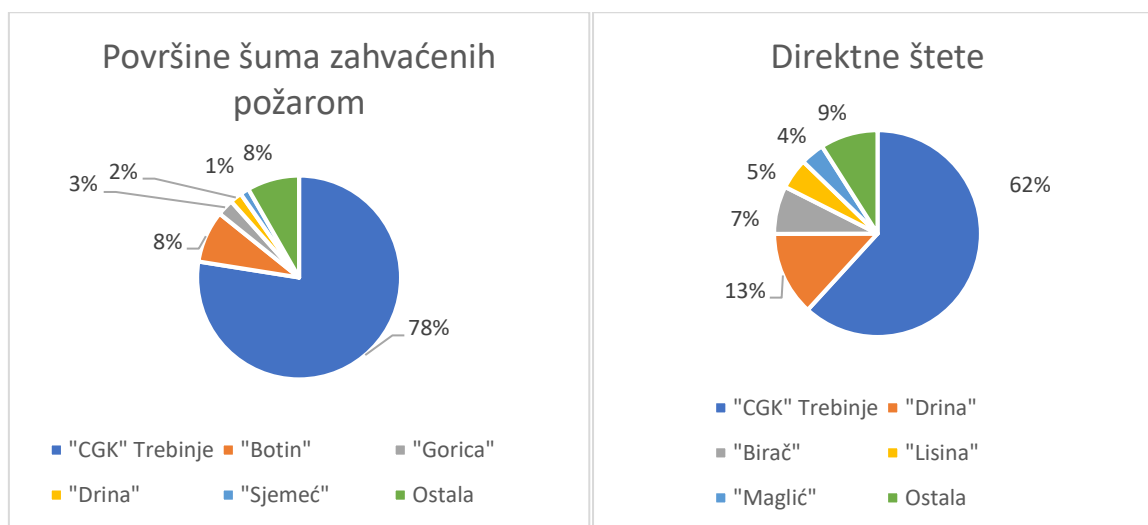
JPŠ „Šume RS“ klasifikuju i evidentiraju šumske požare po dijelu obrasta koji gori na: visoke, prizemne, podzemne i ostale. U periodu 2011–2023. godine visoki požari

evidentirani su na 1% opožarenih površina, što je za posljedicu imalo manje direktne štete, kao i smanjen rizik od težih posljedica izazvanih šumskim požarima.

Na području RS u periodu 2020–2023. godine registrovana su 692 šumska požara s ukupno opožarenom površinom od 25.247 ha od ukupnih šuma u svojini RS. Stepenn opožarene površine niži je za 22% u odnosu na desetogodišnji prosjek 2011–2020. godine. Direktne štete iznosile su 3.188.822 KM. U narednom grafikonu su prikazana ŠG sa najvećim udjelom u opožarenoj površini i direktnim štetama.

Iz sljedećeg grafikona vidljivo da je područje kojim upravlja „CGK“ Trebinje najugroženije od šumskih požara. U navedenom vremenskom periodu u ŠG „Oštrelj“ Drinić i „Klekovača-Potoci“ Istočni Drvar nisu registrovani šumski požari, dok u ŠG „Oštrelj“ Drinić šumski požar nije registrovan od 2011. godine.

Grafikon 8. Pokazatelji o šumskim požarima u periodu 2020–2023. godine

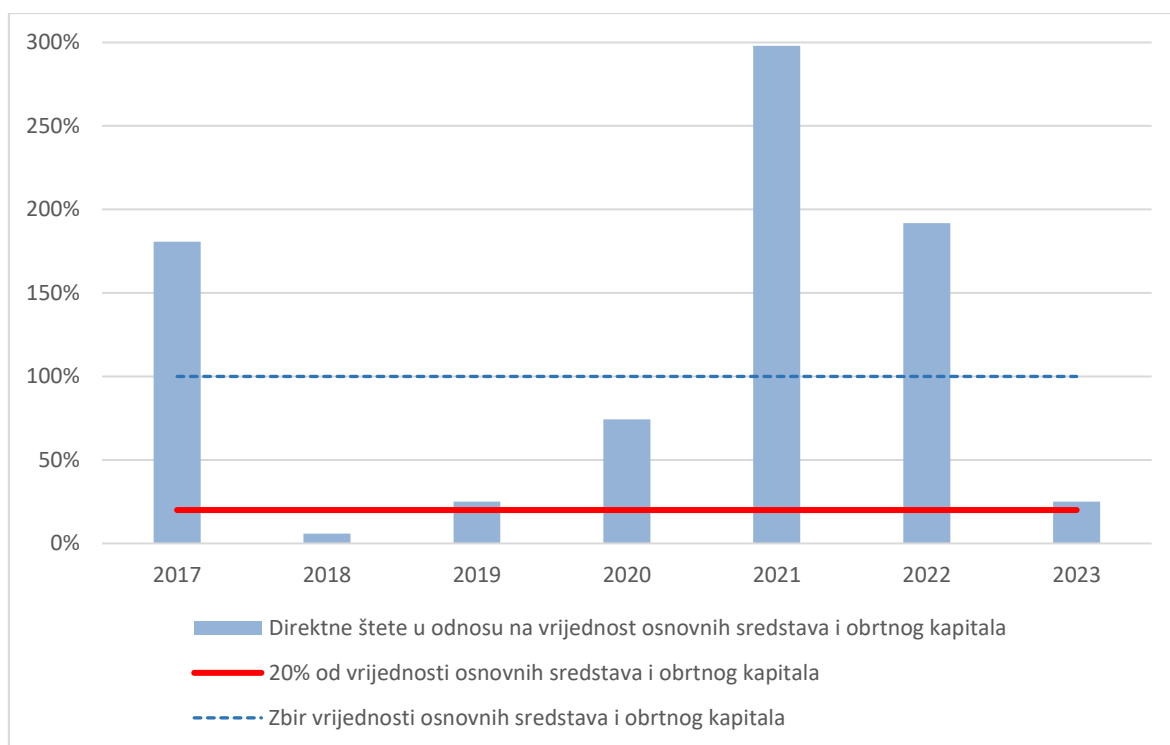


Izvor: Poslovne evidencije JPŠ „Šume RS“

U periodu 2011–2023. godine područje „CGK“ Trebinje 11 godina bilo je najugroženije gazdinstvo po opožarenim površinama u JPŠ „Šume RS“, sa ukupno 75% opožarenih površina i 43% direktnih šteta na drvenoj masi. Područje kojim upravlja „CGK“ Trebinje obuhvata teritorije četiri JLS, od čega je područje grada Trebinja bilo najugroženije od šumskih požara. Za privredna društva i druga pravna lica posljedice od šumskih požara predstavljaju materijalnu štetu procijenjenu u skladu sa važećom metodologijom u odnosu na zbir vrijednosti osnovnih sredstava i obrtnog kapitala, izraženu u procentima prema utvrđenim kategorijama. Posljedice od šumskih požara mogu biti: zanemarljive (< 1%), male od (1% do 5%), umjerene od (5% do 10%), značajne (od 10% do 20%) i katastrofalne (> 20%).⁵⁴

⁵⁴ Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite od elementarne nepogode i druge nesreće

Grafikon 9. Procjena uticaja posljedica od šumskih požara u „CGK“ Trebinje



Izvor: Evidencije „CGK“ Trebinje

Posljedice od šumskih požara dobijene na osnovu procjene direktnih šteta na drvojn masi na području kojim gazduje „CGK“ Trebinje bile su katastrofalne u šest od posmatranih sedam godina stim da su direktne štete od šumskih požara tokom tri godine znatno premašile vrijednost osnovnih sredstava i obrtnog kapitala.

3.2.1. Provođenje preventivnih i mjera pripravnosti u zaštiti od šumskih požara

Provođenje mjera preventivne zaštite od požara smanjuje rizike od izbijanja požara, a u slučaju izbijanja požara može smanjiti ukupnu štetu od požara do deset puta.⁵⁵ U cilju sprečavanja nastanka i širenja šumskih požara, neophodno je pravovremeno sprovesti skup mjera kojima će se ugrožena šumska područja zaštititi od požara. Preventivne mjere mogu se podijeliti na: biološke, edukativne, tehničke i tehnološke mjere zaštite od požara.⁵⁶

Biološke mjere su uzgojne mjere koje se provode pri podizanju šuma i imaju za cilj stvaranje takvih sastojaka u kojima će postojati najmanja opasnost od požara.⁵⁷ Nalazi revizije pokazuju da se navedene aktivnosti ne provode, iako se Planom aktivnosti svake godine JPŠ „Šume RS“ nalaže razvoj monitoringa kao osnove za rano i blagovremeno otkrivanje grešaka u gazdovanju šumama i izrada programa razvoja i primjene novih tehnologija monitoringa šuma. Čišćenje i održavanje šuma od svih lakozapaljivih organskih neraspalih

⁵⁵ D. Stipančević i B. Hrastnik, Integralni model zaštite od šumskih požara na području Splitsko-dalmatinske županije

⁵⁶ Pekić S., Rončević S., Crnojević V., Minić V. i Brdar S. Preventivne mere zaštite i širenja šumskih požara, 2012. godina

⁵⁷ To su mješovite šume raznih vrsta lišćara i četinara, kao i podizanje protivpožarnih prepreka zasađenih vrstama drveća koje imaju visoku temperaturu zapaljivosti

ostataka na šumskom tlu (suva stabla, granje, nisko rastinje itd.), potkresivanje donjih ili osušenih grana, preko kojih se požar može prenijeti u samu krošnju drveta takođe se ne vrše iako se redovno planiraju od strane ŠG. Obilaskom terena revizija se značajno uvjerila u koncentraciju suvih stabala, granja i druge neraspadnute organske tvari u velikim količinama.⁵⁸ Po izjavama zaposlenih u ŠG „Panos“ Višegrad, najveći problem kod požara u sastojini Pančićeve omorike predstavljale su organske neraspadnute naslage šumskog otpada, čija se dubina kretala oko 70 cm.⁵⁹

Sanitarna sječa u prosjeku se vrši na nivou od oko 60% od neophodne. Navedena sječa vrši se u okviru propisanog etata najčešće u odjelima u kojima se vrši redovna sječa. Komplikovane procedure i povećani troškovi sječe slučajnih užitaka utiču na to da se navedena sječa ne vrši redovno u svim odjelima. Navedeno dovodi do povećane koncentracije suvog i palog drveća kao gorivog materijala u šumama.

Grafikon 10. Pregled deponija ŠG



Izvor: Dokumentacija i evidencije

Ubrzano raseljavanje ruralnih područja, napuštanje tradicionalnih načina upotrebe šumskog i drugog zemljišta (pašarenje), kao i porast zapuštenog zemljišta u šumama povećavaju ugroženost šuma od požara. Usitnjenost posjeda šuma u privatnom vlasništvu (oko 0,8 ha po vlasniku),⁶⁰ neodržavanje privatnih šuma i neprovođenje jedinstvenih uzgojnih mjera, te prisustvo različitih degradacionih procesa dodatno povećavaju rizik od šumskih požara. Realizacija sječe u privatnim šumama iznosi 30-50 od planiranog etata, što dodatno povećava zapuštenost tih šuma.⁶¹

Na području svih ŠG obuhvaćenih revizijom prisutne su divlje deponije otpada, koje predstavljaju stalnu opasnost od izazivanja šumskih požara. Planom

aktivnosti JLS nalaže se da preduzimanje dodatnih mjera na uređenju odlagališta otpada, odnosno drugih mjera za sanaciju nekontrolisanih odlagališta, posebno u turističkim područjima u periodu povećane opasnosti od požara. Iz grafikona je vidljiva brojnost identifikovanih divljih deponija u ŠG koje se iz godine u godinu obnavljaju. Mjere koje provode JLS na uklanjanju divljih deponija ne daju očekivane rezultate. Pojedine JLS⁶² uopšte ne ispunjavaju navedene obaveze, tako da troškove uklanjanja divljih deponija snose ŠG.

Preventivne tehničke mjere zaštite šuma od požara obuhvataju pripremu šumskog područja kako bi se stvorili uslovi za sprečavanje požara. Priprema šumskog područja odnosno određene teritorijalne jedinice obuhvata pripremu i provjeru ispravnosti bunara i izvora vode neophodnih za gašenje požara, kao i izradu i održavanje protivpožarnih pruga i prosjeka.⁶³ JLS i ŠG raspolažu podacima o vodenim akumulacijama na njihovim područjima (bazeni i cjevovodi, hidranti, prirodni izvori, lokve, čatrnje, rijeke i jezera). Iako se postojeće vodene akumulacije uređuju i čiste, iste su najčešće znatno udaljene od mjesta požara tako da se na mnoge od njih ne može računati.

⁵⁸ Prilog – 9 Fotografija ŠG „Panos“, „Lisina“ i CGK „Trebinje“

⁵⁹ Prilog – 10 Fotografija terena (Gostilj, Višegrad) poslije gorenja neraspadnute organske tvari

⁶⁰ Oko 350.000 vlasnika šuma

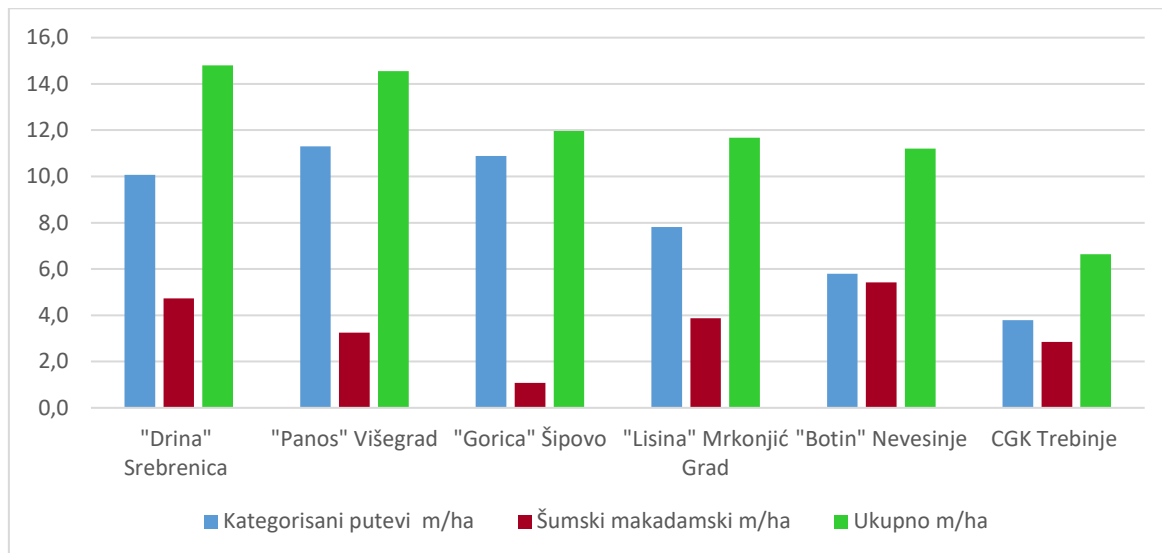
⁶¹ Analiza stanja i gazdovanja privatnim šumama u Republici Srpskoj, Zoran Govedar, Duško Topić

⁶² Opština Srebrenica

⁶³ Planom aktivnosti i planovima ŠG redovno se obuhvata provođenje navedenih mjera

Značajne mjere zaštite šuma od požara jesu pravljenje protivpožarnih prosjeka i pruga i izgradnja pristupnih puteva do nepristupačnih šumskih područja čime se omogućava lak i brz pristup vatrogasnim vozilima i opremi do požarom ugroženog područja. U šumama RS nisu uspostavljeni protivpožarni prosjeci i pruge, dok nivo izgrađenosti puteva u ŠG znatne površine šuma čini nedostupnim za prilaz vatrogasnim vozilima. Od svih revizijom obuhvaćenih ŠG najudaljenije područje na kome je izbio požar bilo je udaljeno od mjesta polaska snaga zaštite oko dva sata.⁶⁴

Grafikon 11. Otvorenost šuma



Izvor: JPŠ „Šume RS“

Iz grafikona je vidljivo da ŠG „Drina“ Srebrenica i „Panos“ Višegrad imaju najbolju otvorenost šuma, tj. pristupačnost za gašenje šumskih požara, dok je najlošija otvorenost na području „CGK“ Trebinje. U obzir su uzeti i svi putevi izvan šuma na rastojanju do 200 metara. I pored toga što imaju najbolju otvorenost šuma, konfiguracija terena na područjima ŠG „Panos“⁶⁵ i neuklonjena minsko-eksplozivna sredstva na području ŠG „Drina“ Srebrenica ograničavaju pristup znatnom dijelu šuma.

U operativnim planovima zaštite šuma i objekata od požara tokom posmatranog perioda iz godine u godinu planira se izgradnja sedam novih i rekonstrukcija 14 postojećih protivpožarnih puteva. Navedeni projekti nisu planirani u proizvodno-finansijskom planu za navedeni period.⁶⁶

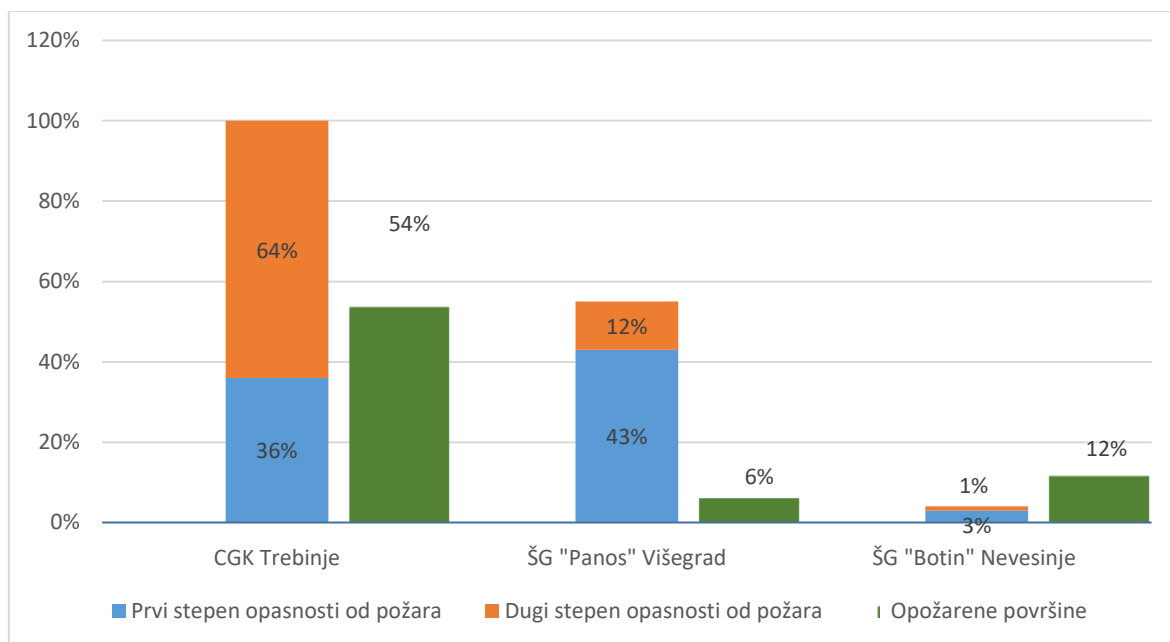
Šumske sastojine su od strane JPŠ „Šume RS“ kategorisane su po stepenu opasnosti od požara,⁶⁷ pri čemu je posebno ugroženo područje Istočne Hercegovine. Studijom slučaja izvršeno je poređenje učešća šumskih površina razvrstanih po prvom i drugom stepenu ugroženosti od šumskih požara u odnosu na učešće opožarenih površina tri ŠG prikazana u sljedećem grafikonu.

⁶⁵ Zbog strmih litica dolinama rijeka Drine i Rzava

⁶⁶ U proizvodno-finansijskom planu predviđena je izgradnja puta „Spomenik – Krstati do“ u rejonu Parka prirode „Orjen“.

⁶⁷ I stepen – vrlo velika, II stepen – velika, III stepen – umjerena, IV stepen – mala i V stepen – vrlo mala

Grafikon 12. Stepen opasnosti od požara i ukupno opečarene površine



Izvor: Dokumentacija ŠG

Iz grafikona je vidljivo da kategorisanje po stepenu opasnosti od požara u ŠG „Botin“ Nevesinje nije izvršeno po osnovu prisutnih rizika. Učešće opečarene površine tri puta premašuje učešće prvog i drugog stepena opasnosti od požara. Pri tome učešće prvog i drugog stepena opasnosti od požara 25 puta manje u odnosu na „CGK“ Trebinje, a radi se o geografskom području sa istim ili sličnim rizikom od požara. Analizom šumskih požara (2017–2023) u „CGK“ Trebinje utvrđeno je da od 23 odjela koja su gorjela dva ili više puta, njih oko pola ima procjenu ugroženosti drugog stepena, što ukazuje na to da je rizik prvog stepena potcijenjen. Na to ukazuje i odnos prvog stepena ugroženosti i opečarene površine u „CGK“ Trebinje i „Panos“ Višegrad.

U svim ŠG na vidnom mjestu istaknuta je karta zaštite šuma od požara (R: 1:25000), na kojoj su ucrtane šumske površine po stepenu ugroženosti, javni putevi i šumske komunikacije prohodni za vatrogasna vozila i tehniku, osmatračnice i vodozahvati. ŠG ne posjeduju navedene karte u elektronskom obliku i nije izrađena jedinstvena karta na nivou JPŠ „Šume RS“.

Edukativne mjere zaštite od požara vršene su putem obavještanja stanovništva putem raznih medija, reklama i brošura o štetnosti požara i zabrani paljenja vatre na ugroženim područjima. U svim ŠG istaknute su table sa upozorenjima o zabrani paljenja vatre, naročito u šumskim kompleksima koji se koriste za izletišta, odmor ili rekreaciju. U šumama namijenjenim za izletišta ŠG nisu u potpunosti obezbijedila kontrolu posjetilaca.⁶⁸

U tri od šest JLS⁶⁹ djelimično je vršeno kontrolisano paljenje poljoprivrednog otpada uz prisustvo pripadnika VSJ i dobrovoljnih vatrogasnih društava.⁷⁰ Provođenjem navedenih akcija podizao se nivo znanja stanovništva o uzrocima nastanka šumskih požara, potencijalnim opasnostima, načinu gašenja, te institucijama koje treba obavijestiti o nastanku požara.

⁶⁸ Mjera predviđena Planom aktivnosti

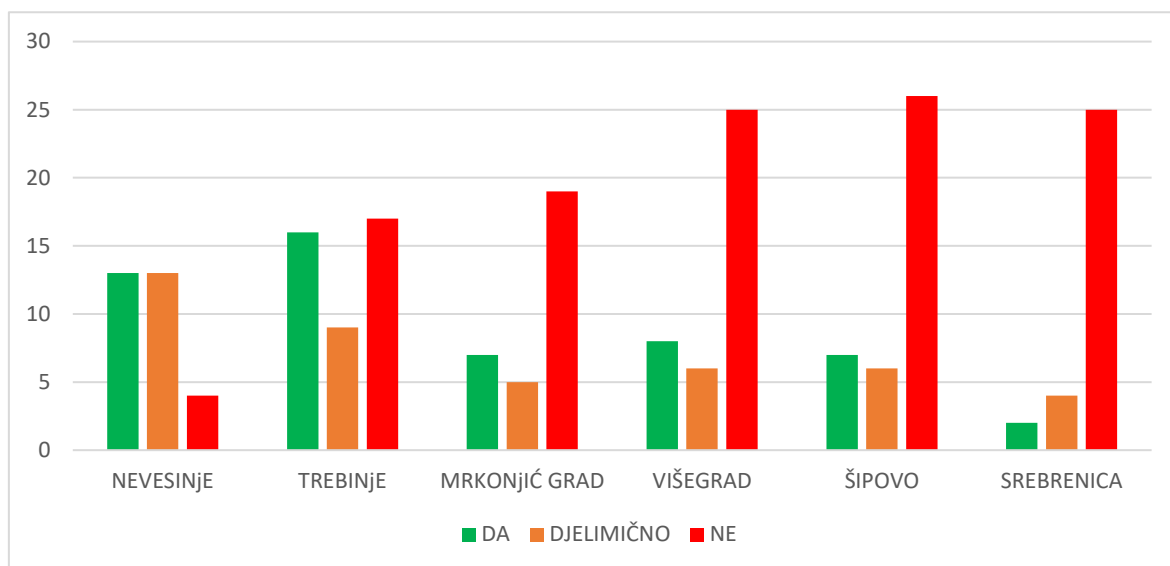
⁶⁹ Trebinje, Višegrad i Nevesinje

⁷⁰ Mjera predviđena Planom aktivnosti

Kada je riječ o tehnološkim mjerama zaštite od požara koje obuhvataju primjenu modernih tehnologija u sistemu zaštite, jedino je ŠG „Gorica“ Šipovo nabavilo dron za rano otkrivanje požara.

Plan aktivnosti je kratkoročni strateški plan Vlade RS i osnovni dokument za koordinaciju i sprovođenje dodatnih ili posebnih godišnjih zadataka i aktivnosti republičkih organa, JLS, privrednih subjekata i udruženja građana koji sprovode mjere i zadatke zaštite od požara otvorenog prostora kao dio integralnog sistema zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća u RS. Navedenim Planom predviđeno je sprovođenje mjera preventivnog djelovanja, spremnosti snaga, odgovora, oporavka, obezbjeđenja novčanih sredstava, izvještavanja i nadzora. Revizija je izvršila analizu provođenja navedenog Plana od strane JLS, JPŠ „Šume RS“ i RUCZ.

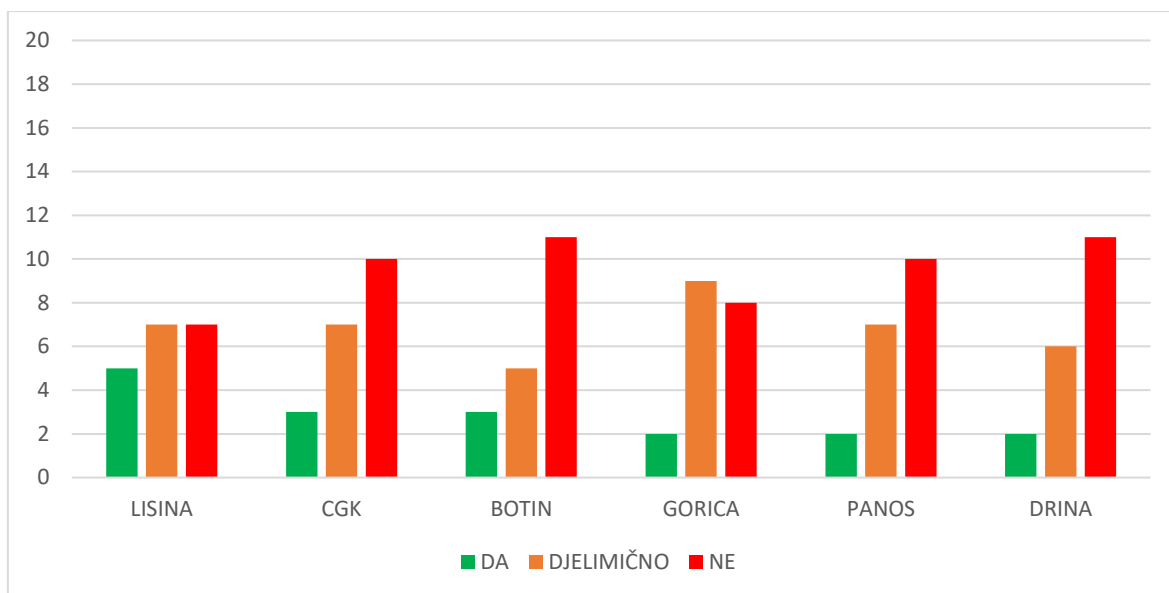
Grafikon 13. Provođenje Plana aktivnosti od strane JLS



Izvor: Upitnik JLS

Iz grafikona je vidljivo da nijedna JLS nije provela većinu planiranih mjera u potpunosti.

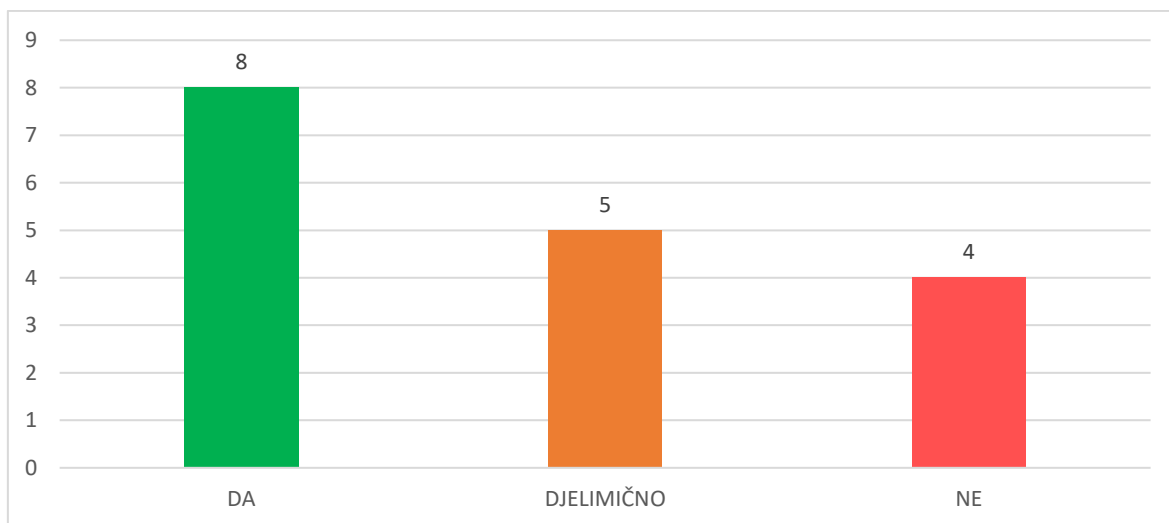
Grafikon 14. Provođenje Plana aktivnosti od strane ŠG



Izvor: Upitnik ŠG

Provođenje naloženih mjera iz Plana aktivnosti od strane ŠG nije na nivou koji obezbjeđuje efikasno upravljanje rizikom od požara, odnosno nijedno ŠG nije u potpunosti provelo većinu naloženih mjera.

Grafikon 15. Provođenje Plana aktivnosti od strane RUCZ



Izvor: Upitnik RUCZ

RUCZ u potpunosti je provela oko 50% naloženih mjera i aktivnosti, što ne obezbjeđuje efikasno upravljanje rizikom od šumskih požara. Sprovođenjem ovog plana nije obezbijeđen zadovoljavajući nivo koordinacije i pripravnosti snaga na zaštiti i spasavanju ljudi, materijalnih dobara i životne sredine od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru.

3.2.2. Spremnost i odgovor snaga u gašenju požara

Kada prevencija požara ne uspije, počinje proces gašenja nastalog požara. Proces gašenja požara čine četiri faze: nabavka resursa i strateško raspoređivanje, mobilizacija resursa,

raspoređivanje početnog napada i upravljanje proširenim napadom.⁷¹ Uspjeh u gašenju zavisi od brzine uočavanja požara i njegovog gašenja prije nego što izmakne kontroli. Zakasnjela reakcija može dovesti do ekstremnih posljedica i postoji vjerovatnoća nastajanja veoma velikih požara, koji u kratkom vremenskom periodu mogu progutati veoma velike površine.⁷² Poznata je vatrogasna mudrost: „U prvoj minuti požar gasi čaša vode, u drugoj minuti posuda vode i pomoć druge osobe, a u trećoj minuti vatrogasna jedinica.“⁷³

Aktivnost na uočavanju požara u JPŠ „Šume RS“ organizovana je putem osmatračko-obavještajne službe sa uspostavljenih osmatračkih mjesta, koja bi u vremenu pojačane opasnosti od požara trebalo da se realizuje 24-satnim osmatranjem. Pravilnikom o sadržaju i postupku izrade plana zaštite šume od požara⁷⁴ definisani su izgled i karakteristike osmatračnice kao i obavezna oprema kojom objekat treba da bude opremljen. Navedenim pravilnikom propisano je i vođenje obrasca o uočenim aktivnostima tokom osmatračko-obavještajne službe na dnevnom nivou i obrasca za vođenje dnevnika osmatračko-obavještajne službe na mjesečnom nivou u koji se između ostalog unosi i vidljivost šuma sa osmatračkog mjesta.

Tabela 7. Pregled osmatračkih mjesta i njihove karakteristike

ŠG	Broj osmatračkih mjesta/ha			Utvrđena površina šuma vidljiva sa osmatračkih mjesta (%)
	Broj osmatračkih mjesta	Površina šuma vidljiva sa osmatračkih mjesta u ha	Ukupna površina ŠG u ha	
„Lisina“	2	4.000	29.749	13%
„CGK“	8	17.764	176.509	11%
„Panos“	2	Nije utvrđena	23.801	-
„Botin“	7	Nije utvrđena	69.954	-
„Drina“	3	Nije utvrđena	35.094	-
„Gorica“	2	Nije utvrđena	37.729	-

Izvor: Dokumentacija ŠG i posmatranje revizora na terenu

Iz navedene tabele vidljivo je da ŠG nemaju odgovarajući broj osmatračkih mjesta putem kojih bi se mogao vršiti nadzor šuma cjelokupnog područja gazdinstava. Osmatranje se vrši isključivo u okviru osmočasovnog radnog vremena, s tim da čuvari šuma u okviru svojih redovnih aktivnosti nisu u mogućnosti veći dio radnog vremena provoditi na osmatračkom mjestu. Za pojedina osmatračka mjesta određivane su najviše kote područja, koje su istovremeno teško pristupačne, tako da se sa njih i nije vršilo osmatranje. Obrasci o uočenim aktivnostima tokom osmatračko-obavještajne službe na dnevnom nivou popunjavani su proizvoljno. Na osnovu analize dokumenta Prijava za šumsku štetu, koju podnose čuvari šuma po službenoj dužnosti, utvrđeno je da su dojave o uočenim požarima čuvari šuma dobijali od: radnika gazdinstva, mještana, lovaca, VSJ, stanovnika susjednih država itd. U ŠG „Gorica“ Šipovo u 2024. godini, umjesto dvije postojeće, određene su

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

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

⁷³ D. Stipančev, Centar za istraživanje požara otvorenog prostora Split

⁷⁴ Pravilnik o sadržaju i postupku izrade plana zaštite šume od požara, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 14/09 i 12/14

pozicije za deset osmatračkih mjesta sa kojih bi bila vidljiva površina većeg područja gazdinstva. Poteškoću predstavlja angažovanje osmatrača na tim mjestima u skladu sa utvrđenim pravilima osmatračko-obavještajne službe.

Takođe, ni JLS nisu uspostavile efikasan sistem osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja na područjima sa povećanim rizikom od požara.⁷⁵ Pet od šest JLS obezbijedile su preduslove za svakodnevno/više puta dnevno dostavljanje informacija i izvještaja o stanju ugroženosti, preduzetim mjerama i drugim relevantnim podacima RUCZ putem operativno-komunikativnih centara, ali navedene podatke tokom perioda obuhvaćenih revizijom povremeno je dostavljala samo Opština Srebrenica. Dodatnu poteškoću predstavlja to što u RUCZ ne raspolažu softverskim rješenjem koje bi omogućilo formiranje baze podataka sa brzim protokom informacija i podataka. Operativno nepoznavanje nastalih opasnosti od šumskih požara i potencijalnih snaga zaštite sprečava efikasnu koordinaciju tih snaga od strane RUCZ, tj. brzo reagovanje i angažovanje rezervnih snaga u datim trenucima na pojedinim teritorijama u RS.

JLS na svojim područjima formiraju, opremaju i obezbjeđuju obuku snaga za efikasno gašenje šumskih požara. Prvi korak u navedenim aktivnostima predstavlja formiranje ŠVS koji vrši mobilizaciju, koordinisanje i komandovanje snagama zaštite i spasavanja od šumskih požara. U JLS obuhvaćenim revizijom formirani su i imenovani članovi ŠVS, među kojima su i predstavnici ŠG. Planom aktivnosti, između ostalog, redovno se nalaze provođenje sljedećih aktivnosti:

- Pripadnike JCZ za zaštitu i spasavanje od požara osigurati od posljedica nesrećnog slučaja, obezbijediti im novčanu naknadu za vrijeme angažovanja, dodatno osposobiti i opremiti adekvatnom opremom za gašenje požara otvorenog prostora, kao i sredstvima veze. Prije početka požarne sezone obučiti, osposobiti i opremiti dodatni broj pripadnika specijalizovanih JCZ za zaštitu i spasavanje od požara. Pored navedenog, planirati, organizovati i izvesti obuku za različite vrste intervencija (požari u naseljenim mjestima, tehničko-tehnološki akcidenti i slično);
- Dobrovoljna vatrogasna društva adekvatno opremiti i obučiti za gašenje požara otvorenog prostora po Programu Vatrogasnog saveza;
- Za potrebe hitnog odgovora prilikom intervencija gašenja požara u ranoj fazi i u akcijama sprečavanja njegovog širenja na području u ŠG od postojećeg osoblja formirati timove, te za iste planirati i nabaviti odgovarajuću opremu za gašenje požara, zaštitnu opremu, kao i sredstva veze. Timove individualno i kolektivno obučiti za intervencije gašenja požara i osposobiti za sadejstvo sa drugim subjektima, a posebno sa VSJ, odnosno rukovodiocima akcija gašenja požara.

⁷⁵ Planom aktivnosti navedena mjera naložena je JPŠ "Šume RS" i JLS.

Tabela 8. Snage zaštite i spasavanja od šumskih požara u JLS

JLS	Broj izvršilaca				
	VSJ	DVD	ŠG	JCZ	
				Po spisku	Operativno u ljetnom periodu
Višegrad	12	0	35	0	0
Mrkonjić Grad	0	7	58	u fazi formiranja	0
Nevesinje	13	0	35	29	oko 50%
Srebrenica	27	0	12	0	0
Trebinje	23	31	5	25	25
Šipovo	0	5	100	0	0

Izvor: Dokumentacija i evidencije JLS

Iz tabele je vidljivo da su snage VSJ i JCZ najbrojnije u Gradu Trebinju, dok su snage ŠG najbrojnije u Opštini Šipovo. U tri JLS nisu formirane JCZ, dok su u Opštini Mrkonjić Grad navedene snage u fazi formiranja. U pojedinim JLS u gašenju požara učestvovao je Helikopterski servis RS, kao i vazdušne snage Srbije i Crne Gore, građani, određena udruženja građana, privredni subjekti, građani susjednih država itd.

VSJ u Mrkonjić Gradu i Šipovu nisu formirane u sastavu oštinske uprave, već kao DVD, i imaju izražen nedostatak vatrogasaca. Revizija se uvjerila u nedostatak vatrogasaca i u VSJ Opštine Višegrad. Svi vatrogasci raspolažu ličnom vatrogasnom opremom, s tim da se navedena oprema ne zanavlja pravovremeno u svim vatrogasnim društvima. U svim VSJ vatrogasci su osigurani, ali se ne vrše redovni ljekarski pregledi. JCZ i ŠG ne raspolažu ličnom zaštitnom opremom za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom.⁷⁶ Samo šest pripadnika CZ Nevesinje opremljeno je kompletnom zaštitnom opremom za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom.

V.d. direktora RUCZ donio je u 2019. godini instrukciju o osnovnim elementima za izradu elaborata za vježbe snaga za zaštitu i spasavanje, kojom se propisuju vrsta vježbe, rukovođenje, osnovni elementi i rok donošenja elaborata za pripremu realizacije vježbe i aktivnosti nakon vježbe. Poteškoću predstavlja to što RUCZ i JLS ne raspolažu stručnim kadrovima, kao ni standardima ili pravilima za gašenje šumskih požara, koji bi mogli provoditi obuke zaštite od šumskih i drugih požara otvorenog prostora. Nije uspostavljen republički centar za obuku, u kojem bi se vršilo osposobljavanje snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara. Provjere operativne spremnosti ŠVS, kao i specijalizovanih jedinica zaštite i spasavanja od šumskih požara u JLS nisu vršene od strane RUCZ. Na nivou JLS ne provode se redovne zajedničke vježbe (obuke) snaga za spasavanje od šumskih požara. U ŠG nisu redovno (godišnje) sprovodili obuku zaposlenih i realizovali vježbe hitnog odgovora na početni požar,⁷⁷ već su vršili pismena testiranja svake tri godine po Zakonu o

⁷⁶ Protivpožarne čizme, kaciga sa zaštitom za vrat i baterija u kompletu sa šljemom, potkapa, majice, sigurnosni pojas sa dodacima, rukavice, lampa čeona, zaštita lica, maska za lice, ruksak, prva pomoć, lični komplet, šešir za sunce, ručni alat, spremnik za opremu, vreća za spavanje i podmetač za vreću, zaštitno vatrogasno odijelo za gašenje šumskih, požara, vatrogasne naočare.

⁷⁷ Mjera predviđena Planom aktivnosti

zaštiti od požara, što se ne može smatrati adekvatnom obukom za zaštitu od šumskih požara.

Određene obuke organizovane su putem međunarodnih projekata na kojima učestvuju pojedini pripadnici snaga za zaštitu i spasavanje iz RS. Određene obuke vršili su pripadnici snaga zaštite i spasavanja iz reda CZ i ŠG Opštine Nevesinje i ŠG „Gorica“ Šipovo. Po šest pripadnika CZ i VSJ Nevesinje obučavani su i opremljeni putem međunarodnog projekta GFFF (Ground forest fire fighting) i sa pripadnicima snaga Opštine Konjic čine snage BiH za pomoć u gašenju šumskih i drugih požara na otvorenom u drugim državama putem međunarodne pomoći.

ŠG „Gorica“ Šipovo raspolaže sa najbrojnijim snagama zaštite od šumskih požara iz reda ŠG. Sa položenim ispitom za vatrogasca u dobrovoljnom vatrogastvu imaju 15 pripadnika, od toga sedam pripadnika sa položenim ispitom za rukovodioca akcije gašenja požara. Stručni saradnik za poslove zaštite posjeduje licencu profesionalnog vatrogasca-spasioca sa završenom obukom 10. stepena.

Četiri⁷⁸ od 10 VSJ opremljene su specijalizovanim vozilima za gašenje šumskih požara. Tri od šest ŠG raspolažu vozilom za gašenje požara sa minimalnim rezervoarom vode od 500 l i pumpom visokog i niskog pritiska.⁷⁹ Od ostale opreme raspolažu naprtnjačama, mlaticama, sisaljka, aparatima za početno gašenje požara, grabljama, lopatama, sjekirama, kosijerima, motornim pilama itd.

Većina JLS nije utvrdila optimalan broj potrebne mehanizacije i radne snage za realizaciju zadataka u gašenju šumskih požara, te u tom smislu nisu izvršile nabavku nedostajuće mehanizacije, odnosno zaključile ugovore sa preduzećima koja imaju potrebnu mehanizaciju i koja sa sigurnošću mogu obaviti traženi posao.⁸⁰ Takođe, nisu definisani načini angažovanja građevinske mehanizacije i radne snage za eventualnu hitnu izradu prosjeka i probijanje protivpožarnih puteva radi zaustavljanja širenja šumskih požara. Većina JLS nije izvršila nabavku montažno/demontažnog bazena za vodu s ciljem smanjenja potrebnog vremena leta od vodozahvata do požarišta. Pola JLS obuhvaćenih revizijom ne raspolaže radio-uređajima za komunikaciju zemlja-vazduh.⁸¹ Samo Opština Višegrad ima zaključen ugovor sa susjednim JLS za angažovanje snaga i tehnike u gašenju šumskih požara, ali prilikom gašenja velikog požara tokom 2021. godine taj ugovor nije bio aktiviran. Većina JLS i pola ŠG obuhvaćenih revizijom nije uskladila režim rada i dežurstva sa procjenom ugroženosti od šumskih i drugih požara na otvorenom. U danima visokog i vrlo visokog rizika od izbijanja požara na otvorenom prostoru nisu planirana i sprovedena neprekidna dežurstva i preduzimane druge mjere s ciljem pravovremenog obavještanja o izbijanju i širenju požara.⁸²

Na osnovu podataka država Jadransko-jonske inicijative, visoka efikasnost zaštite od požara upotrebom vazdušnih snaga, postiže se samo ukoliko se sa njima interveniše na požarištu u ranoj fazi pojave požara. Istraživanje pokazuje da je u većini država Mediterana, koje imaju veliko iskustvo u zaštiti od požara vazdušnim snagama, brza reakcija vazdušnih snaga bila tokom prvog sata od prijema zahtjeva za intervenciju. U istom istraživanju definisan je važan pojam: *vrijeme reakcije na požar, koje predstavlja zbir svih pojedinačnih*

⁷⁸ VSJ Grada Trebinja i Opština Srebrenica, Mrkonjić Grada i Šipova

⁷⁹ Mjera predviđena Planom aktivnosti

⁸⁰ Mjera predviđena Planom aktivnosti

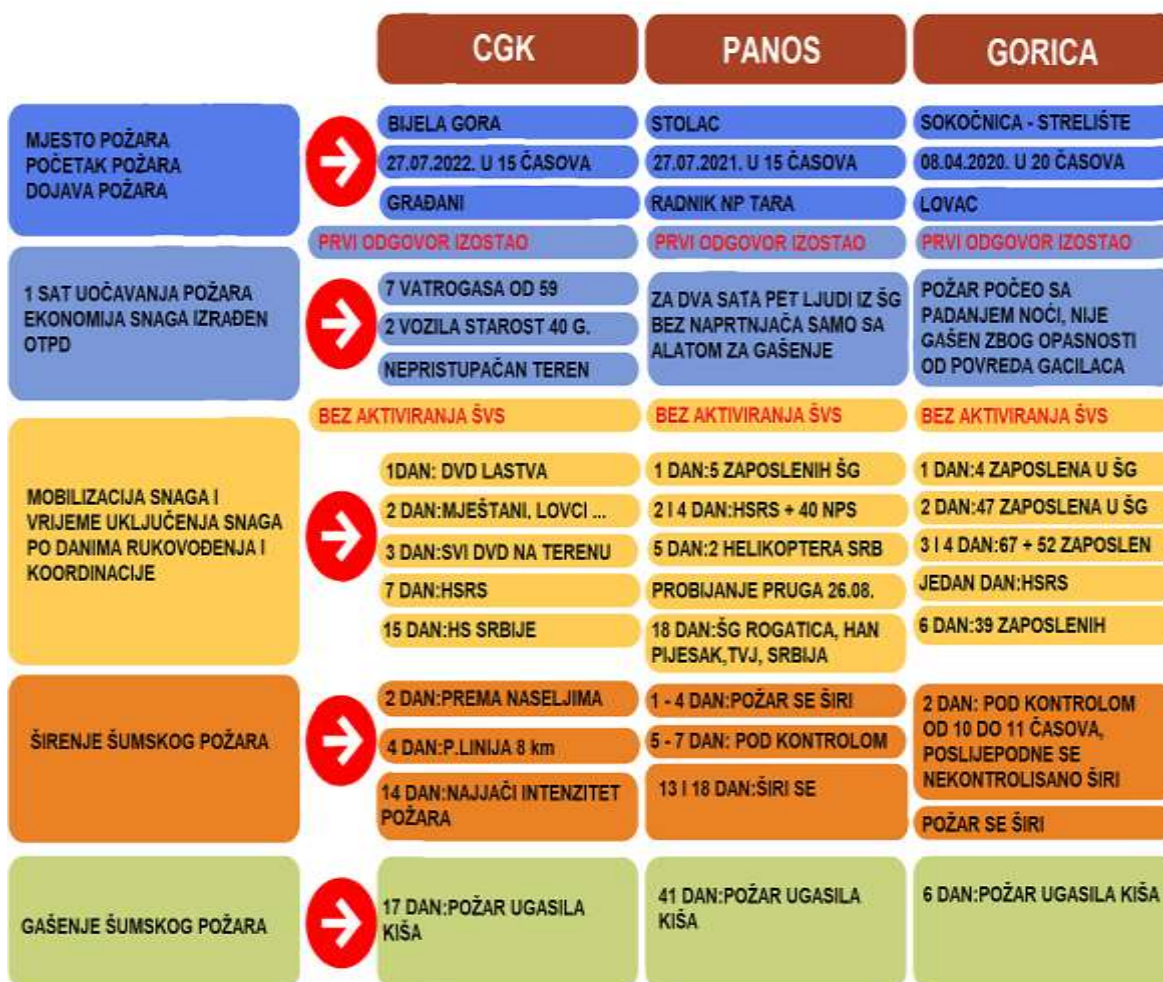
⁸¹ Mjera predviđena Planom aktivnosti

⁸² Mjera predviđena Planom aktivnosti

vremena koja se odnose na aktivnosti koje učestvuju u vremenskom obuhvatu od trenutka detekcije požara do preleta letjelice do požarišta i ispuštanja vode.⁸³

Uočavanje požara i upotreba snaga zaštite i spasavanja na gašenje šumskih požara u RS prikazani su putem studije slučaja tri najveća šumska požara tokom perioda obuhvaćenim revizijom.

Grafikon 16. Intervencija snaga zaštite i spasavanja na gašenje šumskih požara



Izvor: Dokumentacija ŠG, DVD, VSJ

Pravovremeno uočavanje požara zabilježeno je kod požara koji je izbio na granici sa Crnom Gorom („CGK“ Trebinje). Kod druga dva slučaja požara u opštinama Višegrad i Šipovo nije poznato vrijeme nastanka požara.

Vrijeme reakcije od momenta dojava požara pa do početka gašenja kretalo se od oko 12 do 18 sati. Vrijeme izlaska na požarište, snaga spremnih za gašenje požara od momenta izbijanja požara najbrže je bilo u gradu Trebinju (oko jednog sata), ali se nije pristupilo gašenju požara jer je izbio na nepristupačnom dijelu u Crnoj Gori (uz samu granicu). Pošto prvi odgovor nije uspio, bilo je jasno da na nastalu opasnost ne mogu adekvatno odgovoriti službe čija je to redovna djelatnost, što je zahtijevalo aktiviranje ŠVS (proglašenje vanredne

⁸³ Studija „Gašenje šumskih požara u Bosni i Hercegovini“, Ministarstvo sigurnosti BiH, januar 2014. godine

situacije) i angažovanje dodatnih snaga zaštite i spasavanja po utvrđenom redosljedu.⁸⁴ Pošto ŠVS nije aktiviran, angažovanje dodatnih mjera, snaga i sredstava vršeno je bez proglašenja vanredne situacija tj. mimo donesenih propisa i procedura. Pripadnici dodatnih snaga zaštite nisu bili obučeni i opremljeni za gašenje šumskih požara. Dio pripadnika dodatnih snaga zaštite i spasavanja od požara nije bio osiguran od posljedica nesrećnog slučaja, niti im je obezbijedena novčana naknada za vrijeme angažovanja. Požari su gašeni danju, a snage su se sa požarišta povlačile u večernjim časovima. Nisu organizovane zamjene snage tokom dana, tako da je ljudstvo ostajalo na gašenju požara više od 12 sati.

Opština Višegrad nije definisala način angažovanja građevinske mehanizacije i radne snage za eventualnu hitnu izradu prosjeka i probijanje protivpožarnih puteva radi zaustavljanja širenja šumskih požara. JPŠ „Šume RS“ bilo je prinuđeno da provodi proceduru javne nabavke u trajanju od 16 dana. Usljed neadekvatnog prvog odgovora kao i neadekvatnog narastanja snaga i mjera zaštite i spasavanja, u prikazanim slučajevima došlo je do nekontrolisanog širenja šumskih požara, koje je na kraju ugasila kiša. I dva najveća šumska požara u posmatranom periodu, u opštinama Nevesinje i Srebrenica ugasila je kiša. Helikopterski servis RS angažovan je za gašenje šumskih požara u periodu 2020–2022. godine tokom 50 dana. i spasavanja u vanrednim situacijama.⁸⁵

Primjer dobre prakse u okruženju navodimo u markiranom tekstu.

Upravljanje u svim vanrednim situacijama, od procesa procjene rizika, opasnosti i posljedica, preko preduzimanja mjera preventive, koordinacije i kontrole preduzetih mera, do preduzimanja operativnih mjera zaštite i spasavanja, ne treba posmatrati kao faktor opterećenja društva, već kao faktor razvoja.⁸⁶ Mehanizam Civilne zaštite Evropske unije⁸⁷ aktiviran je 19 puta tokom 2021 i 2023. godine kako bi podržao pogođene zemlje u gašenju požara i dopunio nacionalne kapacitete.⁸⁸

ŠVS u JLS nisu aktivirani (proglašena vanredna situacija) u svrhu zaštite od šumskih požara tokom perioda obuhvaćenog revizijom.

3.3. Provođenje mjera i aktivnosti sanacije, izvještavanja, praćenja i nadzora u sistemu zaštite od šumskih požara

3.3.1. Uzroci požara i sanacija opožarenih površina

U Planu aktivnosti kontinuirano se planira provođenje potrebnih mjera na svim nivoima (zakonodavstvo, monitoring, tužilaštvo, policija) kako bi se povećao stepen otkrivanja lica koja su nepažnjom, nemarom ili namjerom uzrokovala požar, kako bi bila procesuirana i sankcionisana u skladu sa važećim zakonima. Takođe se navodi da u slučaju utvrđivanja odgovornosti, sankcija treba da obuhvati i nadoknadu pričinjene štete, kao i troškove intervencije gašenja. U sklopu navedenog potrebno je informisati javnost o pojedinačnim slučajevima u vezi sa počiniocem paljenja i njihovog sankcionisanja. Navedene aktivnosti,

⁸⁴ Mjera predviđena Planom aktivnosti

⁸⁵ Zvanični zahtjev na propisanom obrascu uputila je jedino Opština Višegrad, ali u RUCZ ističu da ne znaju na koga je naslovljen.

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

⁸⁷ U mehanizmu civilne zaštite Evropske unije učestvuju i zemlje koje nisu članice Evropske unije: BiH, Crna Gora, Island, Norveška, Sjeverna Makedonija, Srbija, Turska, Albanija i Ukrajina

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

iako se provode poslije nastanka požara, mogu se posmatrati kao efikasna prevencija od šumskih požara, jer je uzrok požara u 95% slučajeva ljudski faktor.

Tabela 9. Prijave šumskih požara

Godina	Ukupno požara	Uzrok požara ljudski faktor	Broj prijava	Poznat počinioc	Nepoznat počinioc	Vrsta prijave	
						prekršajna	krivična
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
Ukupno	692	657	112	15	97	8	49

Izvor: Dokumentacija i evidencije JPŠ „Šume RS“

Iz tabele je vidljivo da se u JPŠ „Šume RS“ prijavi manje od 20% požara izazvanih ljudskim faktorom. Broj poznatih počinitelja je neznatan, što potvrđuje činjenicu da je nadzor nad šumama neadekvatan i nedovoljan.

U MUP evidentiraju se prijavljeni šumski požari za koji su obavješteni i za koje su službena lica izvršila uviđaj na terenu. Po evidencijama MUP-a u periodu obuhvaćenom revizijom ukupno je evidentirano 830 šumskih požara, od čega 141 u šumama u državnoj svojini. Materijalna šteta nastala u šumskim požarima u državnoj svojini procijenjena je na 197.000 KM.

Tabela 10. Podneseni izvještaji osnovnim javnim tužilaštvima 2020–2023

PU	Podneseni izvještaji OJT	Naredba o obustavljanju/neprovođenju istrage
Doboj	10	0
Zvornik	6	1
Foča	4	1
Trebinje	3	1
Prijedor	2	1
Banja Luka	1	0
Bijeljina	1	1
Gradiška	1	0
Istočno Sarajevo	0	0
Mrkonjić Grad	0	0
UKUPNO	28	5

Izvor: Dokumentacija MUP - a

U periodu 2020–2023. godine osam od 10 policijskih uprava MUP-a podnijelo je osnovnim javnim tužilaštvima u RS ukupno 28 izvještaja o počinjenim krivičnim djelima „izazivanja opšte opasnosti“ i „izazivanja požara“, od kojih su pomenuta tužilaštva za pet izvještaja donijela naredbe o obustavljanju ili nesprovođenju istrage. Po podacima kojima raspolaže MUP u navedenom periodu kažnjeno je jedno lice, protiv kojeg je podnesen izvještaj za krivično djelo „izazivanje opšte opasnosti“, kaznom zatvora od tri mjeseca, uslovno na jednu godinu.⁸⁹

Koordinacija nadležnih institucija u aktivnostima otkrivanja, procesuiranja i

sankcionisanja lica koja su izazvala šumski požar nije na nivou koji bi mogao povećati stepen otkrivenih i sankcionisanih počinitelja.

Iako su prevencija i gašenje požara od suštinskog značaja, sanacija i obnova požarom zahvaćenih područja podjednako je važna u naporima oporavka ekosistema, smanjenju erozije i rizika od budućih požara. Dva su osnovna tipa aktivnosti vezana za sanaciju opožarene površine:

⁸⁹ Presudom Osnovnog suda Novi Grad

- Analiza uticaja požara na prirodu – procjena budućeg stepena degradacije terena uzrokovane požarom na osnovu intenziteta i trajanja požara i dubine penetracije u zemlju, te gubitka površinske organske materije i procjena opasnosti od buduće erozije;
- Prijedlog mjera neophodnih za oporavak terena, uz istovremeno definisanje redoslijeda intervencije uzimajući u obzir degradaciju tla, vrstu vegetacije koju treba obnoviti, veličinu područja koju treba sanirati i godišnje doba. Na redoslijed intervencija utiču ograničenja uzrokovana nedostatkom sredstava, materijala, ljudi i vremena.⁹⁰

Direktne štete od šumskih požara u ŠG utvrđivane su na osnovu izvještaja o požarima, koje sačinjavaju čuvari šuma. Na osnovu navedenih izvještaja formirane su komisije koje su nakon terenskih aktivnosti i utvrđivanja činjeničnog stanja sačinjavale zapisnik o šteti od šumskih požara nastaloj na drvnjoj masi.

Procjene nastale štete na imovini fizičkih i pravnih lica izazvane šumskim požarima vršene su na području grada Trebinja. Preduzete su mjere na sanaciji posljedica i oporavku od šumskih požara i pružanja pomoći ugroženim.

Nisu rađeni projekti sanacije opožarenih površina za većinu opožarenih površina na kojima je bilo neophodno provesti sanaciju. Određene sanacije planirane su i provođene putem godišnjih planova šumsko- uzgojnih radova u okviru proizvodno-finansijskog plana. U „CGK“ Trebinje ističu da im predstavlja problem to što u obrascima proizvodno-finansijskog plana koji dobijaju od uprave JPŠ „Šume RS“ ne postoji rubrika za izradu planova sanacije opožarenih površina. Aktivnosti sanacije finansirane su iz sredstava proste i proširene reprodukcije, te donatorskih sredstava.

⁹⁰ D. Stipančev, B. Hrastnik, Integralni model zaštite od šumskih požara na području Splitsko-dalmatinske županije, 2004. godine

Tabela 11. Sanacija opožarenih površina 2017–2023

ŠG	Ukupno opožarene površine	Ukupno sanirane površine ha	Ukupna vrijednost izvršenih radova u KM	Prosječna cijena po ha
„CGK“	39.121	57	265.062	4.650
„Botin“	3.531	15	-	-
„Gorica“	781	63	440.362	6.990
„Panos“	685	0	0	0
„Drina“	603	29	-	-
„Lisina“	99	12	40.458	3.372
Ukupno/prosječno	44.820	176	745.882	5.651

Izvor: Dokumentacije i evidencije ŠG

U periodu 2017–2023. godine saniran je neznatan dio opožarenih površina. Za sanaciju opožarenih površina nisu planirana potrebna novčana sredstva. Rehabilitacija određenih opožarenih površina izvršena je prirodnim putem jer se radilo o prizemnim požarima koji nisu značajnije narušili vegetacijski sklop tih područja. Sanacija u ŠG „Gorica“ Šipovo vršena je sa dosta zakašnjenja na površinama degradiranim šumskim požarima iz 2000, 2006. i 2012. godine. Navedena sanacija provedena je tokom 2022. i 2023. godine, putem projekta „Integrisanje klimatskih promjena u smanjenju rizika od poplava u slivu rijeke Vrbasa“, finansiranog od strane Globalnog fonda za životnu sredinu. Sanacija opožarenih površina u „CGK“ Trebinje finansirana je iz sredstava proširene reprodukcije tokom 2017, 2018, 2020. i 2022. godine. ŠG „Lisina“ Mrkonjić Grad izvršilo je aktivnosti sanacije tokom 2017. godine, a finansirane su iz sredstava proste reprodukcije. Iz prethodnog proizilazi da su aktivnosti sanacije opožarenih površina, u periodu obuhvaćenom revizijom, većinom finansirane iz donatorskih sredstava.

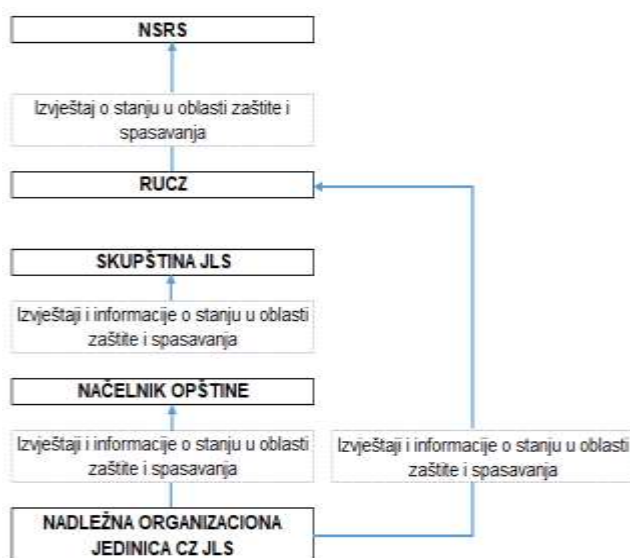
ŠG ne vode posebne podatke o saniranim opožarenim površinama. Ne postoje pomoćne evidencije u kojima bi bili sadržani bitni podaci o opožarenim i saniranim površinama. Monitoring sanacije opožarenih površina vrši se u sklopu redovnog monitoringa svih pošumljenih površina.

Kao primjer dobre prakse u sanaciji opožarenih površina navodimo primjer proizvodnje sadnica Pančičeve omorike čija su staništa (ŠG „Panos“ Višegrad) degradirana požarom iz 2021. godine. Sa ciljem očuvanja genetičkog potencijala vrste, MPŠV kroz sredstva posebnih namjena za šume finansiralo je u 2022. godini projekat Šumarskog fakulteta Univerziteta u Banjaluci koji se tiče konzervacije Pančičeve omorike, kao i projekat koji podrazumijeva poslove branja šišarika sa stabala omorike visine minimalno 40 metara. Tokom 2023. godine finansiran je projekat proizvodnje sadnica i formiranja sjemenskih plantaža Pančičeve omorike, te sanacije izvornih staništa gdje je došlo do degradacije.

3.3.2. Provođenje aktivnosti izvještavanja, praćenja i nadzora

U RS nije uspostavljen jedinstven proces izvještavanja u upravljanju rizikom od šumskih požara. Osim što je proces izvještavanja složen, on je i neredovan i nepotpun.

Dijagram 2. Izvještavanje



Izvor: Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama

Izvještavanje po prikazanoj šemi⁹¹ vršeno je djelimično. JLS dostavljale su RUCZ nepotpune podatke i informacije o brojnosti snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, direktnim štetama, izdvojenim sredstvima za preventivne mjere, obuku i opremanje JCZ i VSJ. Opisi/obrazloženja karakterističnih interventnih mjera tokom gašenja većih šumskih požara nisu kreirani ni dostavljani RUCZ. Jedini opis događaja šumskog požara sačinjen je u ŠG „Panos“ i dostavljen upravi JPŠ „Šume RS“. Opis aktivnosti nadležnih organa, službi i institucija na pružanju adekvatnog odgovora trebalo je da sadrži i uočene probleme i slabosti sa prijedlogom mjera za otklanjanje uočenih slabosti, u cilju kontinuiranog poboljšanja sistema zaštite i

spasavanja. Izvještavanje skupština JLS o šumskim i drugim požarima na otvorenom vršeno je putem nadležnih odjeljenja i putem VSJ. Izvještavanje NSRS o stanju u oblasti zaštite i spasavanja nije vršeno. Informacije o utrošku sredstava za opremanje VSJ, po Zakonu o zaštiti od požara, JLS bile su dužne dostavljati i MUP-u na godišnjem nivou, što nije činjeno tokom perioda obuhvaćenog revizijom.

Plan aktivnosti izrađuje se na osnovu analize prikupljenih podataka, dostavljenih izvještaja o realizaciji zadataka tokom proteklih godina, izvještaja o inspeksijskom nadzoru, analize trenutnog stanja, zaključaka sa koordinacionih sastanaka, evaluacije dosadašnjih iskustava, kao i mišljenja i prijedloga subjekata od neposrednog značaja za ovu oblast. Redovni izvještaji o realizaciji zadataka iz Plana aktivnosti nisu dostavljani od strane većine izvršilaca zadataka. Samo je nadležna služba CZ Opštine Srebrenica redovno dostavljala pomenuti izvještaj, dok ŠG to nisu činila. Dostavljani izvještaji ne sadrže podatke o realizaciji svih zadataka, tako da nisu mogli koristiti donosiocima odluka u cilju unapređivanja procesa planiranja i efikasnog upravljanja rizikom. Aktivnosti koordinacije subjekata sistema zaštite i spasavanja u cilju efikasnijeg planiranja, pripreme i sprovođenja mjera i aktivnosti zaštite od šumskih požara RUCZ nije vršila u periodu obuhvaćenom revizijom. Koordinacioni sastanci sa subjektima značajnim za zaštitu i spasavanje održavani su do 2020. godine.⁹² Izostale su evaluacije dosadašnjih iskustava u provođenju navedenog plana, kao i eventualni prijedlozi subjekata od neposrednog značaja za ovu oblast u cilju poboljšanja u upravljanju rizikom od šumskih požara.

ŠG redovno su izvještavala JPŠ „Šume RS“ o opožarenim površinama, direktnim štetama, troškovima šumskih gazdinstava u gašenju požara, vrstama šumskih požara, vremenu trajanja požara, mjestu požara, uzroku požara, ljudstvu i tehnici korišćenoj pri gašenju

⁹¹ Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 46/17 i 11/21

⁹² Na prvom sastanku (početkom godine) razmatrane su obaveze za predstojeću protivpožarnu sezonu, stanje spremnosti snaga i provođenje potrebnih mjera po Planu aktivnosti. Na drugom sastanku (na kraju godine) vršeno je sumiranje provedenih mjera i aktivnosti, ocjenjivanje rizika i odgovora u prethodnoj protivpožarnoj sezoni, te analize i predlaganje poboljšanja.

požara (Knjiga evidencija šumskih požara ZAŠ-4). JPŠ „Šume RS“ izvještavalo je MPŠV i po zahtjevima dostavljalo je podatke i drugim relevantnim institucijama.

Podatke o intervencijama na šumskim i drugim požarima na otvorenom VSJ dostavljaju Vatrogasnom savezu RS, MUP-a i skupštinama JLS. U poslovnim knjigama koje redovno vode VSJ, sadržani su i opisi akcija gašenja šumskih požara, ali se navedeni opisi događaja ne dostavljaju i ne koriste od strane drugih subjekata u cilju poboljšanja efikasnosti odgovora i koordinacije snaga zaštite.

Inspekcijski nadzor iz oblasti zaštite i spasavanja vrši se preduzimanjem inspekcijskih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje uskladilo sa propisima, i to kontrolom sprovođenja propisa, kontrolom opštih i pojedinačnih akata vezanih za oblast zaštite i spasavanja i kontrolom organizovanosti i spremnosti sistema zaštite i spasavanja. RUCZ ima dva zaposlena inspektora zaštite i spasavanja i glavnog republičkog inspektora. Inspekcijska kontrola vršena je na osnovu godišnjih planova po sljedećim predmetima: postojanje odluke o organizaciji i funkcionanju sistema zaštite i spasavanju, formiranje i imenovanje ŠVS, formiranje JCZ opšte i specijalizovane namjene, imenovanje starješina JCZ i povjerenika CZ, izdvajanje i utrošak 2% sredstava budžeta namijenjenih za aktivnosti CZ itd.

Tabela 12. Izvršene inspekcijske kontrole

Godina	Broj JLS	
2021	13	Nisu vršene kontrole sadržaja i suštine planske dokumentacije, niti nisu vršene kontrole ŠG. Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama nije predviđena mogućnost izdavanja prekršajnog naloga ni obrazac istog, niti je predviđeno izdavanje rješenja o otklanjanju nepravilnosti i nezaklonosti, dok su određene mjere nalagane su putem zapisnika ⁹³ .
2022	32	
2023	33	
Ukupno	78	

Izvor: Evidencija RUCZ

Inspekcijski nadzor po osnovu Zakona o zaštiti od požara i Zakona o šumama provodili su redovno inspektori Republičke uprave za inspekcijske poslove iz sektora Šumarstva i Zaštite od požara. Na osnovu zapisnika o provedenim inspekcijskim kontrolama u periodu 2020–2023 (u dva ŠG kontrole vršene u 2020. godini) evidentno je da opis činjeničnog stanja ne odgovara stanju na terenu, kao ni stanju opisanom u poslovnoj dokumentaciji kontrolisanih subjekata. Inspektori su vršeći navedene kontrole izdali tri rješenja o otklanjanju nepravilnosti i nezaklonosti po pitanjima zaštite od šumskih požara i to za: redovno izvršenje ispitivanja hidrantske mreže, procjenu stepena ugroženosti šume od požara i stručno osposobljavanja odgovornog lica za sprovođenje mjera zaštite od požara.

Planom aktivnosti predviđeno je da upravni nadzor nad aktivnostima i zadacima koji se odnose na sprovođenje mjera zaštite i spasavanja od šumskih požara vrši RUCZ. Tokom perioda obuhvaćenog revizijom RUCZ pružala je stručnu pomoć pojedinim JLS davanjem stručnih savjeta. Kontrola i ocjena efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti kao i kontrola cjelishodnosti organizacije obavljanja poslova i osposobljenosti državnih službenika za obavljanje predmetnih poslova u subjektima zaštite od šumskih požara nije vršena.

⁹³ Novim nacrtom navedenog zakona predviđeno je otklanjanje pomenutih nedostataka.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka na temu „Funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara“, sa osnovnim ciljem da ispita funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije upravljanje rizikom od izbijanja i širenja šumskih požara, te obezbijediti zaštitu i spasavanje ljudi, imovine i životne sredine.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak ove revizije učinka je da funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara ne obezbjeđuje efikasno upravljanje rizikom od požara.

U skladu s osnovnim zaključkom, utvrđeni su i pojedinačni zaključci.

4.1. Pravna regulativa je kompleksna, neusklađena i nepotpuna, što utiče na efikasnost zaštite od šumskih požara.

Ispitivanja revizije pokazala su da je pravni okvir za zaštitu od šumskih požara veoma kompleksan, što dovodi do nedoumica i nesigurnosti subjekata u sistemu zaštite od šumskih požara. Različiti propisi definišu iste aktivnosti na različite načine, što može dovesti do nedoumica u primjeni i što otežava jasno razumijevanje nadležnosti i odgovornosti u sistemu zaštite od šumskih požara.

Nedostatak metodologije za vrednovanje opštekorisnih funkcija šuma onemogućava procjenu indirektnih šteta od požara, dovodi do nepouzdanih procjena rizika te umanjuje funkcionalnost riziko-baziranog dimenzioniranja. Nedovoljno poznavanje svih elemenata požarnog trougla utiče na pravovremeno aktiviranje snaga zaštite i spasavanja, kao i primjenu adekvatnih tehnika gašenja požara. Nedostatak platformi za razvoj novih metoda, tehnika i taktika gašenja šumskih požara i jasnog delegiranja izvršilaca tih aktivnosti otežava proces razvoja i implementacije novih doktrina i tehnologija i utiče na efikasnost obuke i upotrebe snaga zaštite i spasavanja.

4.2. Proces planiranja je nepotpun, neusklađen i ne obezbjeđuje sistemsko provođenje ključnih aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara.

Revizijom je utvrđeno je da u Republici Srpskoj nisu doneseni potrebni strateški i operativni planski dokumenti zaštite od požara i zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Takođe, nije uspostavljen jedinstven sistem planiranja u sistemu za zaštitu od šumskih požara kao ni jasni mehanizmi koordinacije u procesu planiranja i implementacije tih planova.

Nedostatak i neusklađenost planskih dokumenata na nivou Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i šumskih gazdinstava jedan je od faktora koji utiče na upravljanje rizikom i koordinaciju subjekata u sprovođenju mjera zaštite od šumskih požara. Činjenica da subjekti zaštite i spasavanja od šumskih požara nedovoljno poznaju i ne izvršavaju svoje obaveze znatno umanjuje efikasnost upravljanja rizikom.

4.3. Izvori finansiranja ne koriste se na način koji obezbjeđuje provođenje planiranih mjera zaštite.

Nalazi revizije pokazali su da su izdvojena sredstava za zaštitu od šumskih požara nedovoljna za sprovođenje planiranih mjera i aktivnosti zaštite. Nedostatak sredstava ograničava kapacitete za odgovor na šumske požare i ozbiljno umanjuje sposobnost subjekata u zaštiti šuma od požara. Izdvajanje sredstava jedinica lokalne samouprave za sprovođenje preventivnih mjera zaštite i obuku i opremanje jedinica civilne zaštite u cilju zaštite od identifikovanih rizika nije vršeno ili nije vršeno u skladu sa tim rizicima.

Revizijom je ustanovljeno je da je realizovan samo manji dio prikupljenih i raspoređenih sredstava za sprovođenje posebnih mjera zaštite od požara, što ukazuje na nedovoljnu efikasnost u korišćenju raspoloživih sredstava.

Od prikupljenih sredstva za unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma, manji dio raspoređen je na Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“, ali on nije dovoljan za finansiranje propisanih i planiranih aktivnosti gazdovanja šumama i šumskim zemljištem na području krša i za sprovođenje mjera zaštite šuma. Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume nije vršeno na način koji obezbjeđuje zaštitu šuma od požara. U potpunosti je izostalo finansiranje vatrogasno-spasilačkih jedinica iz nadoknada za razvoj nerazvijenih dijelova jedinica lokalne samouprave. Takođe, aktivnosti prevencije, obuke i opremanja snaga zaštite u šumskim gazdinstvima kao i sanacije finansirane su neznatnim iznosima iz sredstava proste reprodukcije.

4.4. Preventivne mjere zaštite šuma od požara sprovedene su u ograničenom obimu ili su u potpunosti izostale.

Ispitivanja revizije pokazala su da je izostalo planirano sprovođenje preventivnih mjera, čime bi se smanjio rizik od požara, a u slučaju izbijanja požara smanjile štete. Sprovođenje bioloških, tehničkih, edukativnih i tehnoloških mjera zaštite od požara redovno je planirano u Planu aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj i/ili u operativnim planovima zaštite šuma i objekata od požara. Nedostatak resursa nadležnih subjekata zaštite za promjenom stanja u sistemu zaštite od šumskih požara uticao je na to da se navedene preventivne mjere ne sprovode ili se ne sprovode u potrebnom obimu.

Stepen ugoženosti šumskih sastojina na području Istočne Hercegovine nije kategorisan u skladu sa prisutnim rizicima od šumskih požara. Na šumskim područjima prisutna su neuklonjena minsko-eksplozivna sredstva, što otežava ili onemogućava pristup tim područjima i predstavlja ozbiljan sigurnosni rizik za snage zaštite od požara.

4.5. Nije uspostavljen efikasan sistem osmatranja, obavještanja i uzbunjivanja u cilju ranog uočavanja požara.

Nalazi revizije pokazali su da nije uspostavljen adekvatan nadzor nad šumskim područjima u cilju ranog uočavanja požara i brzog odgovora na incident. Postojeća osmatračka mjesta, bez propisane izgrađenosti i opremljenosti objekata, ne obezbjeđuju vidljivost svih šumskih područja. Angažovanje osmatrača na osmatračkim mjestima ne vrši se u skladu sa pravilima struke, a u potpunosti je izostala primjena naprednih tehnologija u aktivnostima nadzora i osmatranja šuma.

Nije uspostavljeno redovno dostavljanje informacija o stanju ugroženosti, preduzetim mjerama i drugim relevantnim podacima putem operativno-komunikativnih centara. Nedostatak brzog protoka informacija i podataka, kao i baze podataka u Republičkoj upravi civilne zaštite onemogućava pravovremeno angažovanje dodatnih snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, kao i efikasnu koordinaciju i komandovanje tim snagama.

4.6. Postojeći nivo organizovanosti i spremnosti snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, kao i način njihovog aktiviranja, ne obezbjeđuju efikasan odgovor na incident.

Ispitivanja revizije pokazala su da vatrogasno-spasilačke jedinice, kao osnovne snage zaštite od šumskih požara, nisu formirane i opremljene u svim jedinicama lokalne samouprave na takav način da mogu efikasno odgovoriti na šumske požare. Takođe, nisu formirane ni jedinice civilne zaštite na nivou određenog broja jedinica lokalne samouprave.

Jedinice civilne zaštite i šumskih gazdinstava ne raspolažu potrebnom opremom ni ličnom zaštitnom opremom za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom, što predstavlja ozbiljan nedostatak i što smanjuje sigurnost i efikasnost djelovanja u takvim situacijama.

Izostalo je potpuno sprovođenje većine dodatnih ili posebnih godišnjih zadataka pripreme i odgovora snaga zaštite i spasavanja predviđenih u Planu aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj.

Nepostojanje republičkog centra za obuku predstavlja poteškoću u osposobljavanju snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, što dovodi do nedostatka stručnosti i adekvatne pripreme snaga za intervencije u šumskim požarima. Izostanak provjera, praćenja i evaluacije operativne spremnosti štabova za vanredne situacije, kao i redovnih zajedničkih vježbi snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, dovodi do smanjene osposobljenosti, koordinacije i usklađenosti djelovanja u slučaju šumskih požara.

Angažovanje dodatnih mjera, snaga i sredstava vršeno je bez aktiviranja štabova za vanredne situacije, zbog čega je izostala pravilna i koordinirana intervencija.

4.7. Izostalo je sprovođenje mjera sanacije i otkrivanja lica koja su izazvala šumski požar, a sve u cilju oporavka opožarenih područja i smanjenja broja šumskih požara.

Nalazi revizije pokazali su da je saniran samo mali dio opožarenih površina. Nedostatak finansijskih resursa ograničava sposobnost šumskih gazdinstava za provođenje obuhvatne sanacije opožarenih područja. Prirodni procesi obnove vegetacije, bez intervencije čovjeka, odvijaju se na znatnom dijelu opožarenih površina na kojima je bilo potrebno provesti aktivne sanacijske mjere. Utvrđena kašnjenja sanacije nakon požara proizvode negativne posljedice na ekosisteme i otežavaju proces obnove.

Revizija je utvrdila nedostatak nadzora nad šumama i koordinacije među nadležnim institucijama, što je dovelo do otkrivanja, procesuiranja i kažnjavanja malog broja počinitelja požara. Nisu uspostavljeni dodatni mehanizmi koordinacije i razmjene informacija između relevantnih subjekata u cilju otkrivanja, procesuiranja i sankcionisanja većeg broja počinitelja šumskih požara, što se redovno predviđa u Planu aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj.

4.8. Postojeći obim i struktura izvještavanja, praćenja i nadzora u sistemu zaštite od šumskih požara ne obezbjeđuje neophodna poboljšanja u procesu upravljanja rizikom.

Nalazi revizije pokazali su da nije uspostavljeno jedinstveno, redovno i potpuno izvještavanje u sistemu zaštite od šumskih požara. Usljed kompleksne pravne regulative dostavljanje relevantnih podataka o šumskim požarima vrši se putem paralelnih linija izvještavanja, što je dovelo do toga da različite baze raspolažu različitim podacima o istoj stvari. Ne podnose se potpuni izvještaji, niti se vrše potrebne analize provođenja planova zaštite i spasavanja od šumskih požara, tako da nije moguće identifikovati slabosti sistema i dati prijedloge za njegovo poboljšanje.

Vršenje inspekcijuskog nadzora i preduzete inspekcijske mjere i radnje nisu doprinijeli da se postojeće stanje zaštite i spasavanja od šumskih požara uskladi sa propisima. Odredbe Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama ne obezbjeđuju inspektorima sva potrebna ovlašćenja u vršenju inspekcijuskih poslova, što umanjuje njihovu efikasnost. Izostala je kontrola i ocjena efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti provođenja aktivnosti u sistemu zaštite i spasavanja.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije učinka.

Preporuke se upućuju Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republičkoj upravi civilne zaštite, jedinicama lokalne samouprave i Javnom preduzeću šumarstva „Šume Republike Srpske“.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:

5.1. **Preduzme neophodne aktivnosti u cilju donošenja potrebne metodologije kako bi se obezbijedilo efikasno upravljanje rizikom od šumskih požara.**

Potrebno je da Ministarstvo analizira funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara i u skladu sa rezultatima analize preduzme aktivnosti na donošenju metodologije koja će obezbijediti procjenu ukupnih šteta od šumskih požara.

Takođe, potrebno je da ministarstvo putem Republičkog hidrometeorološkog zavoda obezbijedi dostupnost relevantnih podataka opasnosti od požara, u cilju podizanja spremnosti snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara. Donošenje metodologije i dostupnost podataka o opasnostima od požara omogućići će potpunu primjenu metode riziko-baziranog dimenzioniranja kao i efikasnije planiranje i provođenje mjera zaštite od požara.

5.2. **Obezbijedi da se upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume vrši u skladu sa njihovom namjenom.**

Neophodno je da ministarstvo obezbijedi da se sredstva za unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma raspoređuju u skladu sa propisanom namjenom. Takođe, neophodno je kontinuirano planirati i izdvajati sredstva za provođenje potrebnih mjera zaštite šuma od požara, sa posebnom pažnjom na mjere prevencije i sanacije na području krša.

Potrebno je, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, obezbijediti da se upravljanje sredstvima od nadoknada za razvoj nerazvijenih dijelova lokalnih zajednica vrši na način koji unapređuje upravljanje rizikom od šumskih požara. Takođe, potrebno je obezbijediti da se redovno planiraju i realizuju sredstva za finansiranje vatrogasno-spasilačkih jedinica iz navedenih sredstava.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da Republička uprava civilne zaštite:

5.3. **Preduzme neophodne aktivnosti u cilju pokretanja procesa harmonizacije i kompletiranja pravne regulative i planske dokumentacije u sistemu zaštite i spasavanja od šumskih požara.**

Neophodno je da Republička uprava civilne zaštite, u saradnji sa relevantnim institucijama, pokrene aktivnosti na harmonizaciji propisa koji se odnose na zaštitu od šumskih požara. Takođe, potrebno je uskladiti definicije, postupke i nadležnosti u svim relevantnim propisima, te uspostaviti koordinaciju između svih subjekata u sistemu zaštite od požara. U saradnji sa relevantnim subjektima zaštite od požara treba obezbijediti sve pretpostavke za realizaciju Plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj.

Neophodno je da se analizira i evaluira funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara i, u skladu sa rezultatima analize, u saradnji sa relevantnim institucijama, preduzme aktivnosti na donošenju neophodnih strateških dokumenata u cilju efikasnog upravljanja rizikom od šumskih požara. Strateški dokumenti u sistemu zaštite i spasavanja treba da obuhvate sve relevantne aspekte zaštite od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru, kao i efikasno upravljanje sistemom u vanrednim situacijama. Donošenje Programa za smanjenje rizika od katastrofa, elementarne nepogode i druge nesreće u Republici Srpskoj omogućilo bi kreiranje istog dokumenta i na nivou jedinica lokalne samouprave.

Potrebno je propisati doktrine, metode, tehnike i taktike upravljanja požarom, što će omogućiti jedinstven pristup i koordinaciju prilikom gašenja šumskih požara. Takođe, potrebno je identifikovati platforme na kojima će se vršiti razvoj novih metoda i tehnika za gašenje požara, što će olakšati proces njihovog razvoja. Definisane i delegiranje nosioca razvoja novih metoda i tehnika za gašenje šumskih požara, osnivanje centra za obuku i redovna obuka stručnih kadrova za primjenu ovih standarda doprinijeće povećanju efikasnosti upravljanja rizikom od šumskih požara.

5.4. Kontinuirano planira i sprovodi sve neophodne aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara iz svoje nadležnosti.

Neophodno je da Republička uprava civilne zaštite u potpunosti i kontinuirano sprovodi sve zadate godišnje mjere i aktivnosti navedene u Planu aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj. Mjere prevencije, odgovora, oporavka, nadzora i izvještavanja treba u potpunosti sprovoditi u predviđenim rokovima, što će za rezultat imati sprečavanje nastanka šumskih požara ili ublažavanje njihovih posljedica. Potrebno je kontinuirano organizovati koordinacione sastanke sa svim subjektima zaštite od šumskih požara u cilju efikasnog provođenja mjera i zadataka iz navedenog plana. Neophodno je uspostaviti jedinstven sistem izvještavanja, te kontinuirano analizirati funkcionisanje sistema zaštite od požara u cilju njegovog poboljšanja.

Potrebno je, u sistemu zaštite od šumskih požara, stvoriti uslove za kontinuirani protok i čuvanje informacija i podataka o stanju ugroženosti, preduzetim mjerama i drugim relevantnim podacima zaštite i spasavanja. Navedeno bi poboljšalo sistem obavještavanja i uzbunjivanja i omogućilo pravovremeno angažovanje dodatnih snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara, kao i efikasnu koordinaciju i komandovanje tim snagama.

Takođe, neophodno je kontinuirano planirati i provoditi inspekcijski i upravni nadzor. Inspekcijski nadzor treba provoditi nad svim subjektima zaštite u cilju provođenja mjera i zadataka iz gorenavedenog plana, kao i drugih propisa iz oblasti zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i druge nesreće. Putem upravnog nadzorom redovno analizirati, evaluirati i unapređivati ekonomičnost, efikasnost i efektivnost sistema zaštite od požara.

Potrebno je poboljšati efikasnost u korištenju raspoloživih namjenskih sredstava za opremanje i obuku vatrogasno-spasilačkih jedinica. Navedeno podrazumijeva bolje planiranje, transparentnost i odgovornost u upravljanju finansijskim resursima, što će omogućiti efikasno sprovođenje planiranih mjera zaštite šuma.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

5.5. Obezbiјede donošenje predviđene planske dokumentacije u cilju efikasnog upravljanja rizikom od šumskih požara.

Neophodno je da jedinice lokalne samouprave analiziraju i evaluiraju funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara na svojim područjima. U skladu sa rezultatima

analize, u saradnji sa relevantnim institucijama i privrednim društvima treba preduzeti aktivnosti na donošenju neophodnih planskih dokumenata, što će omogućiti bolju pripremu i efikasnije sprovođenje mjera zaštite od požara. Takođe, potrebno je donijeti Program za smanjenje rizika od katastrofa, elementarne nepogode i druge nesreće na svojim područjima, što bi omogućilo koordinaciju svih subjekata zaštite i efikasno upravljanje rizikom od šumskih požara.

Potrebno je uspostaviti mehanizme za koordinaciju između jedinica lokalnih samouprava i šumskih gazdinstava kako bi se osiguralo da odluke donesene od strane gradonačelnika/načelnika rezultiraju izradom i implementacijom planova zaštite i spasavanja. Takođe, potrebno je uspostaviti redovnu komunikaciju i pružiti podršku ŠG u izradi i implementaciji donesenih planova. Uspostavljeni planski okvir treba da obezbijedi razumijevanje i pridržavanje jasno definisanih obaveza, poveća svijest o obavezama i poboljša koordinaciju između relevantnih subjekata zaštite.

5.6. Obezbjede realizaciju planiranih mjera i aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara na svojim područjima.

Neophodno je redovno donositi i u potpunosti sprovoditi Plan operativnog sprovođenja plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj. Mjere prevencije, odgovora, oporavka, nadzora i izvještavanja treba u potpunosti sprovoditi u predviđenim rokovima, što će za rezultat imati sprečavanje nastanka šumskih požara ili ublažavanje njihovih posljedica. Realizaciju ostalih mjera i aktivnosti zaštite i spasavanja od šumskih požara vršiti u skladu donesenim planovima zaštite i spasavanja.

U cilju provođenja navedenog plana potrebno je organizovati i opremiti vatrogasno-spasilačke jedinice, kao osnovne snage zaštite od šumskih požara, na propisan način što će omogućiti efikasan odgovor na šumske požare. Takođe, potrebno je formirati, opremiti i obučiti jedinice civilne zaštite za gašenje šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru kao podršku redovnim snagama zaštite.

Potrebno je uspostaviti efikasne mehanizme za koordinaciju između lokalnih uprava, šumskih gazdinstava i drugih relevantnih subjekata zaštite kako bi se osiguralo potpuno sprovođenje svih mjera i zadataka od strane svih subjekata zaštite i spasavanja od šumskih požara na lokalnom nivou. Takođe, potrebno je vršiti redovno izvještavanje relevantnih institucija o provođenju planova i o stanju zaštite i spasavanja od šumskih požara. Potrebno je kontinuirano analizirati, evaluirati i unapređivati ekonomičnost, efikasnost i efektivnost sistema zaštite od požara.

5.7. Izvore finansiranja u sistemu zaštite i spasavanja koriste na propisan način.

Neophodno je da jedinice lokalne samouprave redovno odobravaju raspoređena sredstva potrebna za opremanje i obuku vatrogasno-spasilačkih jedinica. Potrebno je osigurati podršku za nabavku opreme, koja je neophodna za efikasno reagovanje na šumske požare. Otvaranjem računa posebnih namjena osiguralo bi se efikasno praćenje i namjensko raspoređivanje sredstava namijenjenih zaštiti od požara.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave izdvajaju iz budžeta 2% posebnih sredstava za finansiranje preventivnih aktivnosti, opremanja i obuke jedinica civilne zaštite. Takođe, potrebno je usvojiti planski pristup prilikom izdvajanja i raspoređivanja navedenih sredstava, sa uključivanjem u navedeni proces svih relevantnih subjekata zaštite na lokalnom nivou. Potrebno je raspoređivanje finansijskih resursa vršiti u skladu identifikovanim rizicima.

Neophodno je da se sredstva koja šumska gazdinstva uplaćuju jedinicima lokalne samouprave kao nadoknadu za razvoj nerazvijenih dijelova lokalnih zajednica koriste u

skladu sa propisanom namjenom. To znači da je u godišnjim planovima o utrošku navedenih sredstava potrebno redovno planirati određena sredstva za rad vatrogasno-spasilačkih jedinica.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za zaštitu od šumskih požara, potrebno je da Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“:

5.8. Obezbijedi donošenje i realizaciju planova zaštite od šumskih požara.

Neophodno je da Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“ analizira funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara. U skladu sa rezultatima analize, a u saradnji s jedinicama lokalne samouprave i Republičke uprave civilne zaštite, treba da pristupi donošenju planova zaštite i spasavanja. Potrebno je da navedeni planovi budu usklađeni s Uredbom o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće, te planskom dokumentacijom jedinica lokalne samouprave.

Na osnovu Plana operativnog sprovođenja plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju plana aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj, potrebno je redovno sprovesti sve mjere naložene Javnom preduzeću. Takođe, operativne planove zaštite šuma i objekata od požara, koje redovno donose šumska gazdinstva, potrebno je uskladiti s gorenavedеноm planskom dokumentacijom. Potrebno je izvršiti analizu kategorizacije stepena ugoženosti šumskih sastojina i u skladu sa prisutnim rizicima od šumskih požara, izvršiti potrebne ispravke u operativnim planovima zaštite šuma i objekata od požara.

Neophodno je uspostaviti redovno izvještavanje relevantnih institucija o provedenim mjerama i aktivnostima zaštite od šumskih požara. Takođe, potrebno je kontinuirano analizirati, evaluirati i unapređivati efikasnost i efektivnost provođenja planiranih mjera zaštite od šumskih požara.

5.9. Uspostavi efikasan sistem nadzora, osmatranja, obavještanja i uzbunjivanja u cilju ranog uočavanja požara.

Neophodno je da Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“ analizira funkcionisanje sistema osmatranja, obavještanja i uzbunjivanja, te da na osnovu tih analiza uspostavi sistem koji će u potpunosti obezbijediti rano uočavanje požara i pravovremenu reakciju snaga zaštite.

Javno preduzeće šumarstva „Šume Republike Srpske“ treba uložiti napore u jačanju nadzora nad šumama. Potrebno je razviti smjernice i procedure za prijavljivanje požara izazvanih ljudskim faktorom, kako bi se identifikovali počinioci i preduzele propisane mjere. Takođe, neophodno je jačati saradnju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova kako bi se poboljšala razmjena informacija o požarima i identifikovanim počiniocima, te pružati potrebnu podršku u istraživanju i procesuiranju počinilaca.

5.10. Kontinuirano planira i izdvaja sredstva za provođenje mjera i aktivnosti zaštite šuma od požara.

Mjere sanacije opožarenih površina treba da budu prioritarna aktivnost nakon požara. Potrebno je donijeti i primijeniti planove sanacije, koji će uključivati obnavljanje vegetacije, zaštitu tla od erozije, obnovu ekosistema i praćenje oporavka šumskih područja. Za sprovođenje navedenih aktivnosti potrebno je osigurati adekvatna finansijska sredstva. Sanaciju opožarenih površina treba sprovesti u propisanim rokovima.

Potrebno je redovno planirati i izdvajati sredstva za opremanje i obuku snaga zaštite i spasavanja od šumskih požara. Javno preduzeće treba da osigura nabavku adekvatne lične zaštitne opreme kako bi se osigurala sigurnost snaga prilikom intervencija u šumskim

požarima. Nabavka i održavanje potrebnih vozila i ostale neophodne opreme za gašenje šumskih požara osnovni su preduslov efikasnosti tih snaga. Takođe, pravilno održavanje opreme, redovna obuka i koordinacija s drugim institucijama uticaće na bolju pripremljenost snaga za gašenje šumskih požara.

Vođa revizorskog tima

Momir Crnjak s.r.

Član revizorskog tima

Rajko Vranješ s.r.

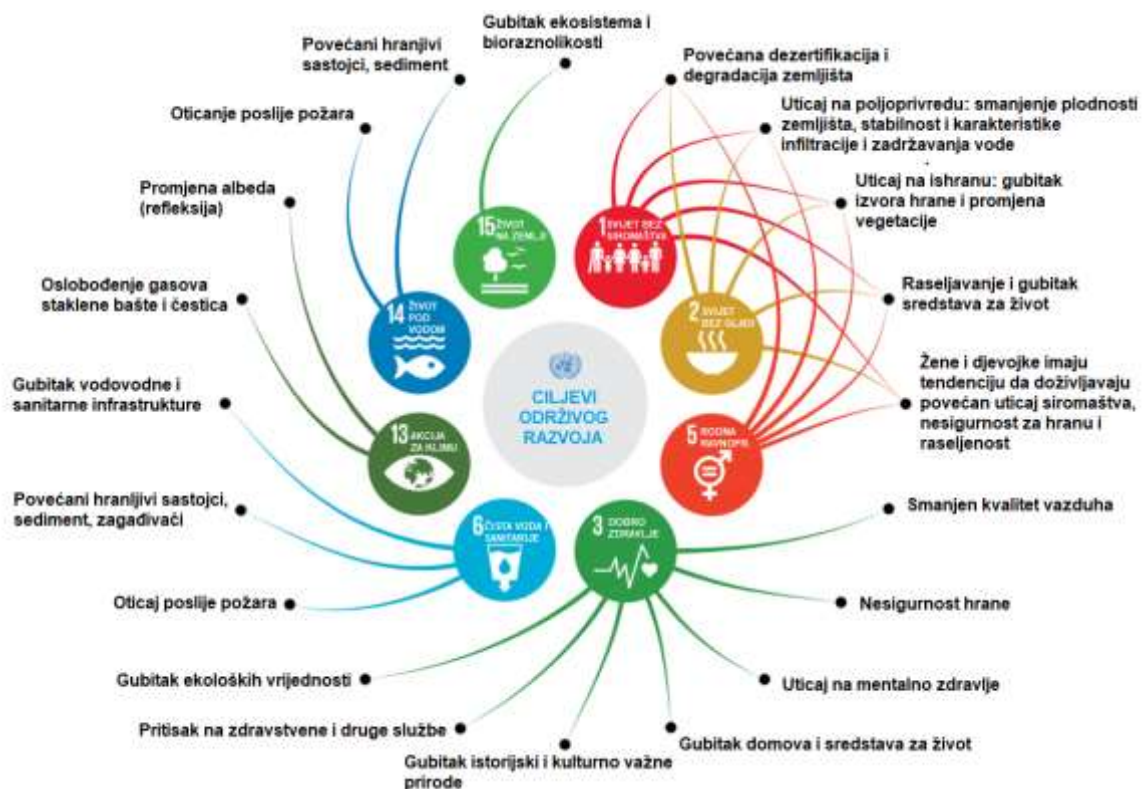
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

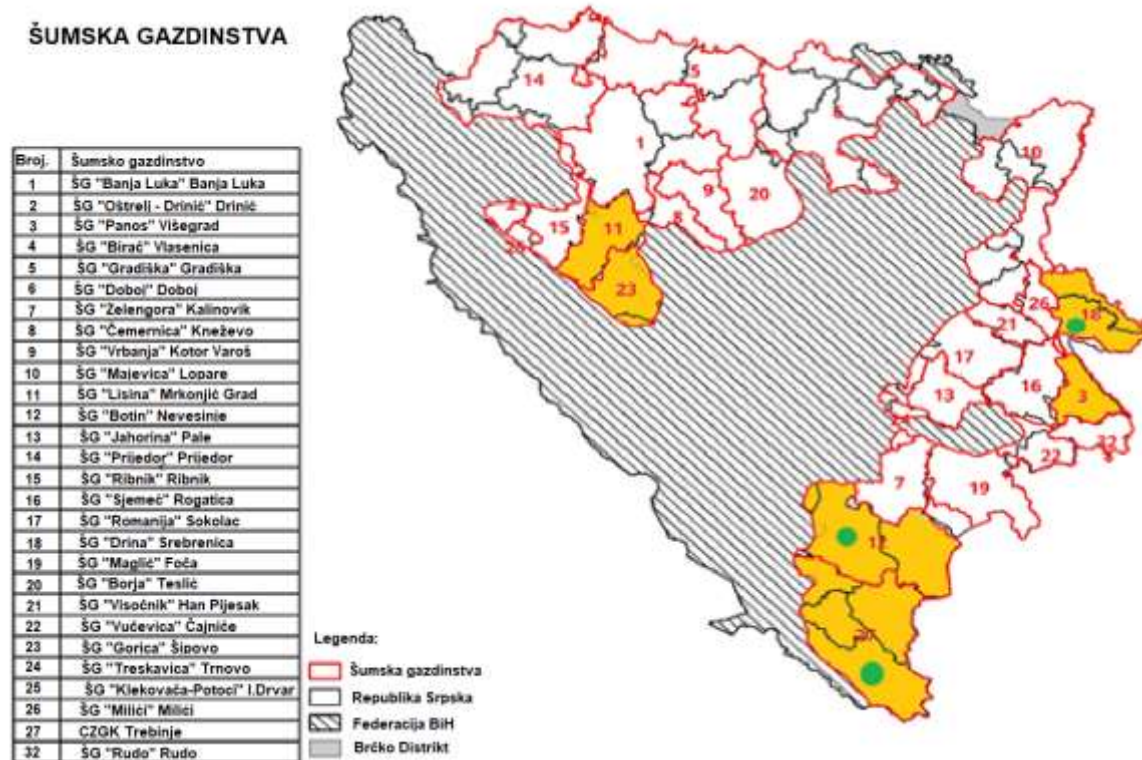
1. Zakon o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23
2. Zakon o civilnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 26/02, 39/03 i 29/10
3. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 93/2006, 86/2007, 14/2010, 5/2012, 58/2019, 119/2021 i 106/2022
4. Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 75/08, 60/13 i 70/20
5. Zakon o zaštiti od požara, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 94/19
6. Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 121/12, 46/17, 111/21
7. Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 68/13
8. Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 101/21
9. Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće
10. Plan aktivnosti u pripremi i sprovođenju mjera zaštite i spasavanja od šumskih i drugih požara na otvorenom prostoru u Republici Srpskoj, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 129/22
11. Smjernice za procjenu i mapiranje rizika Evropske unije, ISO standard 31000 i 31010
12. Studija „Gašenje šumskih požara u BiH“, Ministarstvo sigurnosti BiH, januar 2014. godine
13. Analiza sektora šumarstva U BiH – priprema analiza sektora šumarstva i ribarstva u BiH u svrhu IPARD, 2015. godine
14. S. Delić i Dž. Bećirović, Značaj i potreba ukupnog ekonomskog vrednovanja šuma, 2011. godina
15. Vasić M, Šumski požari, 1992. godina
16. D. Stipančević i B. Hrastnik, Integralni model zaštite od šumskih požara na području Splitsko-dalmatinske županije
17. Pekić S., Rončević S., Crnojević V., Minić V. i Brdar S. Preventivne mjere zaštite i širenja šumskih požara 2012. godine
18. Analiza stanja i gazdovanja privatnim šumama u Republici Srpskoj, Zoran Govedar, Duško Topić
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

Prilog broj 2 – Uticaj požara otvorenog prostora na realizaciju ciljeva održivog razvoja



Izvor: Wildfire peer review assessment framework

Prilog broj 3 – Kartogram ŠG u JPŠ „Šume RS“



Izvor: Poslovne evidencije JPŠ „Šume RS“

Prilog broj 4 – Kriterijumi za izbor uzorka



Izvor: Poslovne evidencije JPŠ „Šume RS“

Prilog broj 5 – Okvir i proces upravljanja rizikom ISO standrad 31000



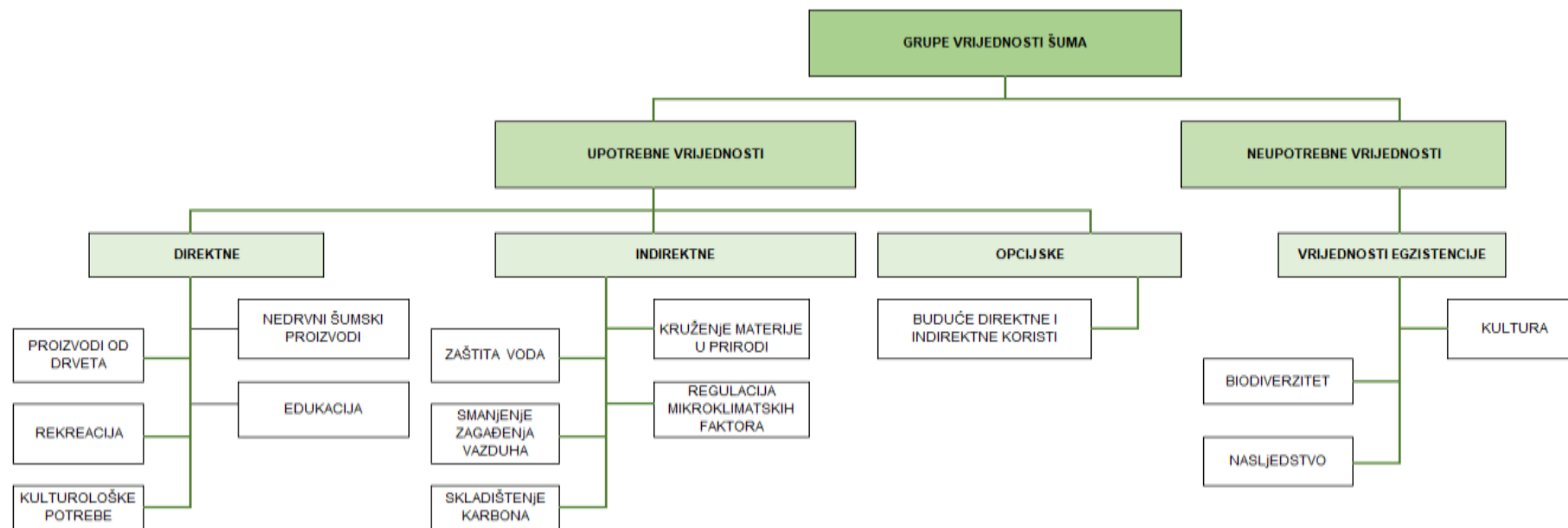
Izvor: <https://www.svijet-kvalitete.com/index.php/normizacija/4106-upravljanje-rizicima-prema-hrn-iso-31000-2018>

Prilog broj 6 – Klase gorivih materijala



Izvor: Vrste požara _EuroFire_ Training Materials EF

Prilog broj 7 – Identifikovane vrijednosti šuma i najčešće korišćene metode vrednovanja šuma



NAJČEŠĆE KORIŠĆENE METODE VREDNOVANJA ŠUMA

- METOD PUTNIH TROŠKOVA
- METOD VREDNOVANJA ZDRAVSTVENIH I EKOLOŠKIH USLUGA
- METODE PROCJENE HEDONISTIČKIH USLUGA
- VRIJEDNOST NEUPOTREBE
- METODA ANALIZE TROŠKOVA I KORISTI
- METODA UKUPNE EKONOMSKE VRIJEDNOSTI

Izvor: S.Delić, Dž.Bećirović Značaj i potreba ukupnog ekonomskog vrednovanja šuma

Prilog broj 8 – Nadoknade od ŠG uplaćena u JLS

JLS	Uplaćena sredstva	Realizovana sredstva
Šipovo	4.325.250	3.967.801
Mrkonjić Grad	2.334.688	2.688.024,00
Višegrad	1.002.729	
Nevesinje	442.433	435.947,00
Srebrenica	1.316.374	1.291.373,93
Ukupno	9.421.474	8.383.146

Izvor: Prikupljena dokumentacija iz JLS

Prilog broj 9 – Fotografija gorivi materijal (suva stabla, granje...) ŠG „Panos“, „Lisina“ i „CGK“ Trebinje



Izvor: Revizorski tim obilazak terena

Prilog broj 10 – Fotografija neraspadnute organske tvari Gostilj, Višegrad



Izvor: Dokumentacija ŠG