



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA IZ IZVJEŠTAJA REVIZIJE UČINKA

„Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“

Broj: 01-02-10-14-7-1755-26/19

Sarajevo, decembar 2019. godine



**Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka
„Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog
sistema upravljanja šumama“**

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, koji je objavljen 2014. godine. Praćenje je provedeno u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka VRI u BiH.

Prema Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvještaja završna je faza u revizijskom ciklusu i provodi se kako bi se osigurale povratne informacije o realizaciji datih preporuka. **Praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvještaja treba da potakne mehanizme odgovornosti i dovede do boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem.**

Rezultati provedenog praćenja pokazali su da većina preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“ još uvijek nije u potpunosti realizovana. **Od jedanaest preporuka koje su date u predmetnom izvještaju, devet je djelimično provedeno, dok su za realizaciju dvije preporuke pokrenute početne aktivnosti.**

Praćenje je ukazalo na sporost u donošenju zakonskih i strateških dokumenata iz oblasti šumarstva, koji su preduslov za odgovorno upravljanje i gospodarenje šumama u Federaciji Bosne i Hercegovine. Preduzete aktivnosti nadležnog federalnog i kantonalnih ministarstava nadležnih za šumarstvo nisu u dovoljnoj mjeri osigurale da šumskoprivredna društva poštuju osnovne planske dokumente za gospodarenje šumama, a posebno realizaciju šumskouzgojnih mjera, u skladu s potrebama šume. Održivo gospodarenje šumama zahtijeva kontinuirano praćenje stanja šuma, odgovarajuće planiranje šumskouzgojnih mjera, stručnu realizaciju planova i racionalno korištenje šuma.

Uvažavajući ekonomsku, socijalnu i ekološku funkciju šuma i uticaj koji šume imaju na privredni razvoj zemlje i društva u cjelini, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine cijeni da nadležne institucije trebaju preduzeti dodatne aktivnosti kako bi se realizovale date preporuke u cilju efikasnog upravljanja i održivog gospodarenja šumama.

U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 22/06), Nacrt predmetnog izvještaja dostavljen je na komentar subjektima koji su bili obuhvaćeni praćenjem realizacije preporuka (ukupno dvanaest subjekata). Komentare na Nacrt izvještaja nije dostavio niti jedan subjekt, te je sačinjen konačni tekst Izvještaja o praćenju realizacije preporuka.

Sarajevo, decembar 2019. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić, dipl. oec.

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić, dipl. oec.



S A D R Ž A J

REZIME	1
1. UVOD	3
1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka.....	3
1.2. Predmet i obim praćenja	3
1.3. Izvori podataka i metodologija	3
1.4. Kratak osvrt na Izvještaj revizije učinka čije preporuke su predmet praćenja	4
2. PROCJENA REALIZACIJE PREPORUKA KOJE SU PREDMET PRAĆENJA.....	6
2.1. Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka.....	7
3. POSTUPANJE PARLAMENTA FBiH	16
4. ZAKLJUČCI.....	17



KORIŠTENE SKRAĆENICE

Skraćenica	Puni naziv
BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMPViŠ	Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
HBŽ	Hercegbosanska županija
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
ISŠ	Informacioni sistem šumarstva
KS	Kanton Sarajevo
OKFŠ	Općekorisne funkcije šuma
Parlament FBiH	Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
SBK	Srednjobosanski kanton
ŠPD	Šumskoprivredno društvo/korisnik šuma
USK	Unsko-sanski kanton
Vlada FBiH	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZDK	Zeničko-dobojski kanton

LISTA TABELA

Tabela 1. Realizacija preporuka iz Izvještaja „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“

Tabela 2. Pregled subjekata kojima su upućene preporuke i broj datih preporuka

Tabela 3. Pregled datih preporuka i stepen realizacije preporuka

Tabela 4. Naknade za korištenje državnih šuma i naknade za općekorisne funkcije šuma

Tabela 5. Realizacija sječe i pošumljavanja u odnosu na plan

**REZIME**

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju) proveo je praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, objavljenog 2014. godine. Cilj je bio ispitati preduzete aktivnosti na osnovu predmetnog Izvještaja i ocijeniti u kojoj mjeri su preporuke realizovane.

U Izvještaju je dato 11 preporuka za čiju realizaciju su bili odgovorni Parlament FBiH, Vlada FBiH, kantonalne vlade, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i kantonalna ministarstva nadležna za šumarstvo.

Na osnovu praćenja, utvrđeno je da je većina preporuka djelimično realizovana. Zbirni pregled realizacije preporuka prezentira se u tabeli:

Tabela 1. Realizacija preporuka iz Izvještaja „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“

Stepen realizacije preporuke	Broj preporuka
Preporuka je potpuno provedena	0
Preporuka je djelimično provedena	9
Pokrenute početne aktivnosti na realizaciji preporuke	2
Preporuka nije provedena	0
Preporuka više nije relevantna	0
Ukupno:	11

Izvor: Ured za reviziju

Analizom podataka o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, utvrđeno je sljedeće:

- Na nivou FBiH nije uspostavljen pravni okvir kojim bi se jasno definisale obaveze i odgovornosti nadležnih institucija za održivo upravljanje i gospodarenje šumama i precizno riješilo pitanje finansiranja šumskouzgojnih mjera na cijelom području FBiH. Iako je Vlada FBiH polovinom 2017. godine uputila Prijedlog zakona o šumama u parlamentarnu proceduru, utvrđeno je da više od dvije godine Parlament FBiH nije razmatrao dostavljeni Prijedlog zakona.
- U nedostatku Zakona o šumama na nivou FBiH, devet kantona donijelo je kantonalne zakone o šumama, kojima su različito propisani načini upravljanja i gospodarenja šumama, kao i finansiranja šumskouzgojnih mjera. U jednom kantonu nije donesen Zakon o šumama, niti šumskoprivredne osnove za sva šumskoprivredna područja. U dva kantona nisu potpisani ugovori o prenosu poslova gospodarenja šumama na šumskoprivredna društva.
- Nije donesen Šumarski program FBiH kao osnovni strateški dokument sa jasnim ciljevima i smjernicama za održivo gospodarenje šumama u FBiH, niti je uspostavljen Jedinostveni informacioni sistem šumarstva FBiH.
- U godišnjim informacijama o gospodarenju šumama u FBiH, Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, ukazivano je na probleme u poslovanju šumskoprivrednih društava, međutim, kantonalne vlade nisu preduzimale konkretne mjere za racionalizaciju poslovanja u ovim društvima kako bi se osiguralo odgovornije gospodarenje šumama.
- Nadležna ministarstva za šumarstvo nisu uspostavila odgovarajući sistem stručnog i aktivnog nadzora nad gospodarenjem šumom, kako bi se osiguralo da šumskoprivredna društva odgovorno i održivo gospodare šumom.



1. UVOD

U uvodnom dijelu Izvještaja obrazložen je cilj i predmet praćenja realizacije preporuka, izvori podataka i metodologija, te su prezentirani osnovni podaci o Izvještaju revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, čija realizacija preporuka je bila predmet praćenja.

Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija nalažu uspostavu efektivnih mehanizama za praćenje realizacije preporuka iz revizorskih izvještaja.¹ Vrhovne revizijske institucije (u daljem tekstu VRI) trebaju uspostaviti odgovarajući sistem praćenja realizacije preporuka kako bi osigurale da subjekti revizije postupaju u skladu sa utvrđenim nalazima, zaključcima i preporukama.

1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka

Cilj praćenja bio je ispitati preduzete aktivnosti nadležnih institucija na osnovu Izvještaja revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“ i procijeniti u kojoj mjeri su realizovane date preporuke.

1.2. Predmet i obim praćenja

Praćenje realizacije preporuka iz predmetnog Izvještaja revizije učinka planirano je u okviru Godišnjeg plana rada Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2019. godinu.² Pri donošenju odluke o odabiru izvještaja čija će se realizacija preporuka pratiti, vodilo se računa da je od objave Izvještaja prošlo dovoljno vremena, kako bi odgovorne institucije imale mogućnost da preduzmu aktivnosti na realizaciji preporuka. Dodatni argument zbog kojeg je odlučeno da se provede predmetno praćenje je činjenica da su šume jedan od najznačajnijih resursa kojim FBiH raspolaže, što obavezuje sve nadležne institucije i društvo u cjelini na njihovo očuvanje, zaštitu i racionalno korištenje.

Praćenjem su obuhvaćene aktivnosti odgovornih institucija kojima su u Izvještaju revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“ date preporuke (Parlament FBiH, Vlada FBiH, kantonalne vlade, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i kantonalna ministarstva nadležna za šumarstvo). Aktivnosti kantonalnih vlada i kantonalnih ministarstava nadležnih za šumarstvo ispitane su na uzorku pet kantona: KS, SBK, ZDK, USK i HBŽ. Riječ je o istom uzorku koji je bio obuhvaćen revizijom učinka čija realizacija preporuka se prati. Praćenjem je obuhvaćen period od aprila 2014. do septembra 2019. godine.

1.3. Izvori podataka i metodologija

Podaci i informacije potrebne za procjenu realizacije preporuka prikupljeni su od subjekata kojima su preporuke bile upućene, zatim korištenjem dostupne regulative iz oblasti šumarstva, dokumenata dostupnih na službenim internet-stranicama Parlamenta FBiH i Vlade FBiH.

Primarni podaci prikupljeni su putem upitnika revizije učinka koji su upućeni Vladi FBiH, Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, kao i vladama kantona i kantonalnim ministarstvima nadležnim za šumarstvo koji su bili obuhvaćeni predmetnom revizijom (KS, ZDK, SBK, USK i HBŽ).

Institucije kojima su upućeni upitnici revizije učinka bile su dužne, uz odgovore na Upitnik, dostaviti i relevantnu dokumentaciju kojom potvrđuju date odgovore. U slučajevima gdje institucije nisu dostavile dokaze o preduzetim aktivnostima i gdje nije bilo drugih relevantnih dokaza, smatralo se da aktivnosti nisu ni preduzete.

¹ GUID 9030 – Dobre prakse vezane za nezavisnost VRI.

² Godišnji plan i program rada Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2019. godinu.



Od 12 subjekata kojima je upućen Upitnik revizije učinka, odgovore je dostavilo 11 subjekata.³ Vlada HBŽ nije dostavila odgovore na Upitnik revizije učinka, nego su dostavljeni podaci iz nadležnog ministarstva ovog Kantona.⁴

S ciljem prikupljanja dovoljnih i provjerenih podataka i informacija, obavljani su telefonski intervjui sa predstavnicima subjekata kojima su date preporuke u predmetnom Izvještaju revizije učinka.

Analizom raspoložive dokumentacije, odgovora na Upitnik revizije učinka i informacija dobivenih na osnovu provedenih intervjua, izvršena je procjena realizacije preporuka, koje su klasifikovane prema sljedećim kategorijama:

- preporuka je provedena
- preporuka je djelimično provedena
- pokrenute početne aktivnosti na realizaciji preporuke
- preporuka nije provedena
- preporuka više nije relevantna

U slučajevima kada je ista preporuka data većem broju subjekata, stepen njene realizacije procijenjen je analizom preduzetih aktivnosti svih subjekata kojima je preporuka data i čije su se aktivnosti pratile. Također, dat je stepen realizacije preporuka po pojedinačnim subjektima.

1.4. Kratak osvrt na Izvještaj revizije učinka čije preporuke su predmet praćenja

Ured za reviziju je u 2014. godini objavio Izvještaj revizije učinka o temi „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“. Revizija je provedena s namjerom da se ispita način upravljanja šumskougojnim mjerama i uzroci smanjene realizacije ovih mjera. Revizijom su bile obuhvaćene aktivnosti sljedećih institucija: Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, te uprava za šumarstvo u njegovom sastavu, nadležna kantonalna ministarstva i uprave za šumarstvo u sastavu ovih ministarstava. Radi ilustracije načina upravljanja šumama na kantonalnom nivou, revizijom su obuhvaćena nadležna ministarstva i uprave za šumarstvo iz pet kantona (KS, SBK, ZDK, HBŽ, USK).

Osnovni nalazi i zaključci iz Izvještaja revizije odnosili su se na sljedeće:

- *Nepostojanje regulatornog okvira za oblast šumarstva na federalnom nivou otežava efikasno upravljanje šumama, pa tako i šumskougojnim mjerama.*
- *Način finansiranja šumskougojnih mjera nije osiguravao dovoljna finansijska sredstva za njihovu realizaciju. Šumskoprivredna društva (ŠPD) nisu ulagala dovoljna sredstva u realizaciju šumskougojnih mjera određenih šumskoprivrednom osnovom, a za realizaciju ovih mjera nisu ulagana sredstva iz federalnog, niti većine kantonalnih budžeta.*
- *Nedovoljno ulaganje šumskoprivrednih društava u šumskougojne mjere povezuje se sa visokim troškovima poslovanja u odnosu na ostvarene prihode ovih preduzeća. Visoki troškovi su velikim dijelom uzrokovani prevelikim brojem uposlenih i nepovoljnom kadrovskom strukturom.*
- *Nisu preduzimane konkretne mjere kako bi se na sistematičan način izvršila racionalizacija poslovanja ŠPD u FBiH, u smislu rješavanja kadrovskih i ostalih problema poslovanja.*
- *Ne postoje podaci o ukupno prikupljenim i utrošenim sredstvima po osnovu naknada za općekorisne funkcije šuma, niti o ulaganju pojedinačnih ŠPD u realizaciju šumskougojnih mjera.*

³ Revizija je imala stanovitih teškoća u praćenju realizacije preporuka zbog kašnjenja odgovora na Upitnik revizije učinka i tražene dokumentacije od većine subjekata.

⁴ Prema dobivenim informacijama iz Vlade, Upitnik je prosljeđen nadležnom ministarstvu za šumarstvo; međutim, ministarstvo je dostavilo samo odgovore na Upitnik koji se odnosio na ministarstvo, ali ne i Upitnik na koje je Vlada trebala dati odgovore.



- *Godišnji planovi šumskouzgojnih mjera nisu bili u skladu sa desetogodišnjim planskim dokumentom (šumskoprivrednom osnovom). Realizacija šumskouzgojnih mjera bila je niža od godišnjih planova, dok su sa druge strane planovi sječe gotovo u potpunosti realizovani.*
- *Nadležna ministarstva i uprave nisu imale uspostavljen adekvatan sistem stručnog nadzora nad provođenjem šumskouzgojnih mjera. Nakon prestanka važenja Zakona o šumama i Uredbe o šumama prestali su sa davanjem saglasnosti na planove gospodarenja šumama, iako su šumskoprivredna društva nastavila sa korištenjem šuma.*

U Izvještaju revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, dato je ukupno 11 preporuka. Za realizaciju većine datih preporuka bilo je odgovorno više institucija. U narednoj tabeli dat je pregled broja preporuka i institucija kojima su preporuke upućene:

Tabela 2. Pregled subjekata kojima su upućene preporuke i broj datih preporuka

Red. br.	Institucije odgovorne za realizaciju preporuka	Broj datih preporuka
1.	Parlament FBiH i Vlada FBiH	1
2.	Vlada FBiH i kantonalne vlade	3
3.	Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	3
4.	Federalno i kantonalna ministarstva nadležna za šumarstvo	4
	Ukupno:	11

Izvor: Ured za reviziju

Izvještaj o obavljenoj reviziji dostavljen je institucijama kojima su date preporuke i nadležnim organima vlasti na postupanje. Prije sačinjavanja konačnog teksta predmetnog Izvještaja, subjekti revizije imali su priliku da se očituju na utvrđene nalaze i date preporuke. U dostavljenim komentarima na Nacrt izvještaja, subjekti revizije nisu iskazali neslaganje sa utvrđenim nalazima i datim preporukama. Izvještaj je objavljen na web-stranici Ureda za reviziju institucija u FBiH kako bi bio dostupan široj javnosti (<http://www.vrifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=9470&langTag=bs-BA>).



2. PROCJENA REALIZACIJE PREPORUKA KOJE SU PREDMET PRAĆENJA

Na osnovu provedenog praćenja aktivnosti institucija na realizaciji preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, utvrđeno je da je većina preporuka datih u predmetnom Izvještaju djelimično realizovana, dok su za manji broj preporuka pokrenute početne aktivnosti na njihovoj realizaciji. U narednoj tabeli daje se pregled datih preporuka i stepen njihove realizacije:

Tabela 3. Pregled datih preporuka i stepen realizacije preporuka

Red. br.	Preporuke	Stepen realizacije preporuka
1.	Potrebno je da Parlament i Vlada FBiH osiguraju donošenje propisa za oblast šumarstva na nivou Federacije BiH kojim bi se uspostavile pretpostavke za adekvatno upravljanje i održivo gospodarenje šumama. Istim bi se trebale jasno definisati obaveze i odgovornosti institucija nadležnih za održivo upravljanje i gospodarenje šumama, te precizno riješiti pitanje finansiranja šumskougojnih mjera. Također, propisom je potrebno istaknuti da delegiranjem poslova gospodarenja državnim šumama na šumarska preduzeća ne prestaje odgovornost nadležnih ministarstava da aktivno učestvuju u osiguranju uslova za odgovornim gospodarenjem šumama.	Djelimično provedena
2.	Potrebno je da Vlada Federacije definiše jasne kriterije i pravila na osnovu kojih se državne šume daju na korištenje šumskoprivrednim društvima, kao i sankcije za nepoštivanje istih.	Djelimično provedena
3.	Osigurati namjensko korištenje sredstava prikupljenih po osnovu naknada za općekorisne funkcije šuma, kako bi se osiguralo da se ova sredstva zaista ulože u obnovu i unapređenje šuma.	Djelimično provedena
4.	Prilikom definisanja propisa kojima će se urediti oblast šumarstva, potrebno je precizno definisati naknade koje će plaćati svi korisnici šume, direktni i indirektni, kako bi se osigurala sredstva potrebna za finansiranje šumskougojnih mjera. Pored kreiranja šumarske politike, nadležno federalno ministarstvo treba uspostaviti adekvatne mehanizme kontrole i nadzora nad korištenjem i obnovom šume.	Djelimično provedena
5.	Potrebno je uspostaviti adekvatan sistem praćenja i nadzora nad prikupljanjem i trošenjem naknada za korištenje šuma i naknada za općekorisne funkcije šuma na nivou cijele Federacije BiH. U tom smislu, potrebno je upotpuniti postojeće obrasce za prikupljanje podataka kako bi se osigurali podaci o prikupljenim i utrošenim sredstvima za šumskougojne mjere iz različitih izvora. Potrebno je uspostaviti mehanizme provjere dostavljenih podataka na kantonalnom i federalnom nivou.	Djelimično provedena
6.	Finansiranje šumskougojnih mjera treba biti zasnovano na interesu Federacije BiH da održi i unaprijedi ovaj prirodni resurs. Model finansiranja treba biti usklađen sa dugoročnim razvojnim ciljevima i definisan na osnovu analize stvarnih potreba šume. U tom smislu, potrebno je da nadležno ministarstvo ubrza proces donošenja Šumarskog programa i Strategije razvoja šumarstva, izvrši analizu potreba za ulaganjem u šumu, te na osnovu istih odredi način finansiranja šumskougojnih mjera.	Djelimično provedena
7.	Razmotriti mogućnost preciziranja Pravilnika za izradu šumskoprivrednih osnova i definisati jedinstvene obrasce koji će osigurati jednoobraznu izradu navedenog planskog dokumenta i praćenje realizacije planova. Jednoobrazni planovi i izvještaji trebali bi pojednostaviti unos podataka u informacioni sistem.	Djelimično provedena
8.	Razmotriti mogućnost učestalijeg praćenja i kontrole nad realizacijom odrednica šumskoprivredne osnove i kontinuirano provoditi mjere koje će obavezati šumarska preduzeća na izvršavanje planova.	Djelimično provedena
9.	Nadležna ministarstva trebaju uspostaviti sistem stručnog i aktivnog nadzora nad gospodarenjem šumom kako bi se osiguralo odgovorno i održivo gospodarenje šumom od strane šumarskih preduzeća. U skladu s navedenim, potrebno je obim realizovanih šumskougojnih mjera uskladiti sa obimom realizovane sječe.	Djelimično provedena
10.	S obzirom da je šumskoprivrednim društvima povjeren na gospodarenje jedan od najvrednijih resursa kojima Federacija BiH raspolaže, potrebno je da Vlada Federacije BiH, u saradnji sa kantonalnim vladama, osigura da se izvrši analiza organizacije i načina upravljanja u ovim preduzećima. Potrebno je odrediti konkretne mjere kojima bi se osigurala racionalizacija poslovanja šumskoprivrednih društava.	Pokrenute početne aktivnosti
11.	Ubrzati aktivnosti stavljanja u funkciju jedinstvenog informacionog sistema, u cilju sveobuhvatnog praćenja stanja i promjena u oblasti šumarstva.	Pokrenute početne aktivnosti

Ured za reviziju institucija u FBiH

Kako je vidljivo iz Tabele, niti jedna preporuka nije u potpunosti realizovana, što znači da nadležne institucije, kojima su preporuke bile upućene, nisu preduzele dovoljno aktivnosti u cilju njihove realizacije. Devet preporuka je djelimično provedeno, dok su za dvije preporuke pokrenute početne aktivnosti.



2.1. Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Praćenjem realizacije preporuka, pojedinačno po institucijama, konstatovano je da je stepen realizacije preporuka bio različit. Većina institucija djelimično je realizovala preporuke, dok pojedine institucije nisu preduzimale aktivnosti na realizaciji određenih preporuka. U slučajevima kada je jedna preporuka data većem broju subjekata, stepen realizacije procijenjen je na osnovu preduzetih aktivnosti svakog od subjekata kojem je data preporuka.

Jedinstveni stepen realizacije preporuka i pojedinačna realizacija preporuka po subjektima prezentira se u nastavku Izvještaja.

- **Parlament FBiH i Vlada FBiH**

Preporuka 1. Potrebno je da Parlament i Vlada FBiH osiguraju donošenje propisa za oblast šumarstva na nivou Federacije BiH kojim bi se uspostavile pretpostavke za adekvatno upravljanje i održivo gospodarenje šumama. Istim bi se trebale jasno definisati obaveze i odgovornosti institucija nadležnih za održivo upravljanje i gospodarenje šumama, te precizno riješiti pitanje finansiranja šumskougovojnih mjera.	
JEDINSTVENI STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelimično provedena	
Djelimično provedena	Pokrenute početne aktivnosti
Vlada FBiH	Parlament FBiH

Sistemska upravljanje šumama u FBiH prvenstveno zahtijeva uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira kojim bi se stvorile pretpostavke za adekvatno upravljanje i održivo gospodarenje šumama.⁵ **Praćenjem realizacije preporuka konstatovano je da su u posmatranom periodu Parlament FBiH i Vlada FBiH preduzimali određene aktivnosti. Međutim, Zakon o šumama na nivou FBiH još uvijek nije donesen.**

Kao što je istaknuto u Izvještaju iz 2014. godine, oblast šumarstva na nivou FBiH nije zakonski uređena od 2009. godine.⁶ Analizom informacija i dokumentacije vezano za realizaciju preporuka konstatovano je da je Vlada FBiH u 2016. godini utvrdila i u parlamentarnu proceduru uputila *Nacrt zakona o šumama*. Navedeni Nacrt zakona o šumama⁷ usvojen je na oba doma Parlamenta FBiH,⁸ nakon čega je upućen na javnu raspravu.⁹ Nakon provedene javne rasprave, Vlada FBiH je polovinom 2017. godine¹⁰ utvrdila i u parlamentarnu proceduru uputila *Prijedlog zakona o šumama*. Revizijom je utvrđeno da **Prijedlog Zakona o šumama u protekle dvije godine nije razmatran na Parlamentu FBiH.**

Uvidom u Prijedlog zakona, te na osnovu odgovora Vlade FBiH, konstatovano je da su definisane obaveze i odgovornosti institucija nadležnih za održivo gospodarenje šumama, kao i odrednice koje

⁵ Konvencija o biološkoj raznolikosti („Službeni glasnik BiH“, br. 13/02). Osnovni cilj Konvencije je očuvanje i održivo korištenje biološke raznovrsnosti, što podrazumijeva korištenje na način da se neće dugoročno osiromašiti živi svijet i njemu pripadajuća staništa, nego će prirodni potencijal zemlje ostati na korištenje budućim generacijama; Deklaracija o općim principima održivog razvoja evropskih šuma (Konferencija o zaštiti šuma Evrope, Helsinki, 1993). Prema Deklaraciji, pojam održivog razvoja u šumarstvu podrazumijeva održavanje biodiverziteta, produkcionog potencijala, regenerativnog kapaciteta, vitalnosti i potencijalno ispunjavanje relevantnih ekoloških, ekonomskih i socijalnih funkcija sada i u budućnosti. BiH je usvojila Deklaraciju. Izvor: CEPOS, Završni izvještaj studije „Program integralne zaštite šuma“.

⁶ Presudom Ustavnog suda br. U-26/08 od 14. 4. 2009. godine („Službene novine FBiH“, br. 36/09), od 27. 11. 2009. godine prestaje primjena Zakona o šumama („Službene novine FBiH“, br. 20/02, 29/03 i 37/04) i podzakonskih propisa donesenih na temelju ovog zakona.

⁷ Informacije iz Parlamenta FBiH na upit revizije učinka, od 4. oktobra 2019. godine.

⁸ Predstavnički dom Parlamenta FBiH usvojio je Nacrt zakona o šumama 13. 7. 2016. godine, a Dom naroda Parlamenta FBiH 15. 12. 2016. godine, uz zaključke kojim je zadužen predlagač da provede javnu raspravu.

⁹ Izjava nadležnih iz FMPViŠ i dostupne informacije na službenoj stranici Doma naroda Parlamenta FBiH.

¹⁰ Vlada FBiH je na 110. sjednici održanoj 7. 7. 2017. godine utvrdila i u parlamentarnu proceduru uputila Prijedlog zakona o šumama.



uređuju finansiranje šumskouzgojnih mjera.¹¹ Međutim, neizvjesno je da li će sadržaj Prijedloga zakona ostati u istovjetnom tekstu prilikom njegovog donošenja na Parlamentu FBiH.¹² Vlada FBiH je u 2018. i 2019. godini upućivala dopise i urgencije¹³ domovima Parlamenta FBiH, kojim je tražila da se Prijedlog zakona o šumama hitno uzme u razmatranje.

U nedostatku Zakona o šumama na nivou Federacije BiH, od deset kantona u FBiH samo jedan kanton (HNK) nije donio Zakon o šumama.¹⁴ Analizom kantonalnih zakona o šumama u pet kantona iz uzorka revizije konstatovano je da su propisane obaveze i odgovornosti šumskoprivrednih društava u gospodarenju šumama i način finansiranja šumskouzgojnih mjera. Također, zakonima je propisano da je obaveza kantonalnih ministarstava da se gospodarenje šumama vrši na osnovu ugovora o prenosu poslova gospodarenja šumama.

- **Vlada FBiH i kantonalne vlade**

Preporuka 1. Potrebno je da Vlada FBiH definiše jasne kriterije i pravila na osnovu kojih se državne šume daju na korištenje šumskoprivrednim društvima, kao i sankcije za nepoštivanje istih.

STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelimično provedena

Analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da je **Vlada FBiH**, u okviru svojih nadležnosti, preduzela aktivnosti na realizaciji ove preporuke. U odgovorima na Upitnik revizije učinka navedeno je da su u Prijedlogu Zakona o šumama, koji je upućen u parlamentarnu proceduru, između ostalog, definisani kriteriji i pravila na osnovu kojih se državne šume daju na korištenje ŠPD, kao i sankcije za njihovo nepoštivanje.¹⁵ U Prijedlogu zakona o šumama definisano je da će Vlada FBiH, na prijedlog vlade kantona, ugovorom prenijeti poslove gospodarenja šumama u vlasništvu države na ŠPD za period od pet godina. Također, navedeno je da ŠPD ne može gospodariti šumama u vlasništvu države bez zaključenog ugovora i ukoliko ne ispunjava i druge uslove predviđene odredbama Zakona o šumama.

Od pet kantona iz uzorka, konstatovano je da su u tri kantona (KS, ZDK, SBK) potpisani ugovori sa ŠPD, dok u **dva kantona (USK i HBŽ) nisu potpisani ugovori o prenosu poslova gospodarenja šumama.**

Iako je Vlada FBiH preduzela aktivnosti na realizaciji predmetne preporuke, procijenjeno je da je preporuka djelimično realizovana zbog činjenice da je Zakon o šumama još uvijek u parlamentarnoj proceduri i nije poznato da li će biti usvojen u predloženom tekstu Prijedloga zakona.

¹¹ Poglavlje II – Planiranje i privređivanje u šumarstvu; Poglavlje V – Upravljanje šumama, evidencija šuma i ekonomske funkcije šuma; Poglavlje VII – Organi uprave; Poglavlje IX – Nadzor nad provođenjem zakona.

¹² Prema raspoloživim informacijama, nekoliko kantonalnih ministarstava i drugih zainteresiranih strana uložilo je svoje primjedbe na Prijedlog zakona, te nije izvjesno kada će se donijeti Zakon o šumama.

https://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2017/Prijedlog%20zakona%20o%20sumama

¹³ Dopis Vlade FBiH broj: broj: 03-26-758/2018 od 29. 6. 2018. godine i Zaključci Vlade FBiH (V. broj: 837/2018 od 26. 6. 2018. godine); Vlada FBiH uputila je urgenciju Predstavničkom domu i Domu naroda – dopis broj: 03-26-766/2019 od 23. 8. 2019. godine, u prilogu kojeg su dostavljeni Zaključci Vlade FBiH (V. broj: 932/2019 od 22. 8. 2019. godine), doneseni na osnovu Informacije o gospodarenju šumama u FBiH u 2018. godini i planovima gospodarenja za 2019. godinu.

¹⁴ Informacija o gospodarenju šumama u FBiH za 2018. godinu i plan gospodarenja za 2019. godinu.

¹⁵ Definisano u Prijedlogu zakona o šumama (Poglavlje V – Upravljanje šumama, evidencija šuma i ekonomske funkcije šuma, član 53. i Poglavlje X – Kaznene odredbe, član 83. i 84).



Preporuka 2. S obzirom da je šumskoprivrednim društvima povjeren na gospodarenje jedan od najvrednijih resursa kojima Federacija BiH raspolaže, potrebno je da Vlada Federacije BiH, u saradnji sa kantonalnim vladama, osigura da se izvrši analiza organizacije i načina upravljanja u ovim preduzećima. Potrebno je odrediti konkretne mjere kojima bi se osigurala racionalizacija poslovanja šumskoprivrednih društava.

JEDINSTVENI STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Pokrenute početne aktivnosti

Pokrenute početne aktivnosti	Nije provedena
Vlada FBiH, Vlada KS	Vlada ZDK, Vlada SBK, Vlada USK, Vlada HBŽ*

*Vlada HBŽ nije dostavila popunjen Upitnik

Analizom dokumentacije konstatovano je da je **Vlada FBiH** preduzimala određene aktivnosti na realizaciji date preporuke. Naime, Vlada FBiH je svake godine usvajala informacije FMPVIŠ o gospodarenju šumama u FBiH. U informacijama su, između ostalog, akcentirani problemi prekomjernog broja zaposlenih u nekim ŠPD i nepovoljna kadrovska struktura, **što je ukazivalo na nedostatke u upravljanju ovim preduzećima.** U informacijama su također davane preporuke za prevazilaženje identifikovanih problema,¹⁶ te su usvojene informacije sa zaključcima Vlade FBiH, upućivane kantonalnim vladama i nadležnim ministarstvima na njihovo upoznavanje i postupanje. Konstatovano je da nisu preduzimate konkretne mjere s ciljem racionalizacije poslovanja ovih društava. U odgovorima Vlade FBiH na Upitnik revizije učinka navedeno je da provođenje analiza organizacije i upravljanja u ovim preduzećima trebaju vršiti nadležni organi kantona s obzirom na to da se radi o društvima koja su u vlasništvu kantona.

Kada su u pitanju aktivnosti kantonalnih vlada, konstatovano je da **većina vlada kantona iz uzorka revizije nije preduzimala konkretne aktivnosti na realizaciji date preporuke.** Vlade kantona iz SBK, ZDK i USK su, u odgovorima na Upitnik revizije, istakle da su u posmatranim godinama davale saglasnosti na imenovanje upravljačkih i nadzornih tijela preduzeća. Međutim, nisu dostavljeni dokazi da je vršena analiza organizacije i načina upravljanja u ovim preduzećima, u cilju racionalizacije njihovog poslovanja. Jedino je u KS još 2011. godine izrađen Program restrukturiranja Kantonalnog javnog preduzeća „Sarajevo šume“ d.o.o. Sarajevo,¹⁷ koji sadrži značajne informacije o nedostacima u poslovanju ovog preduzeća. Međutim, iako je od izrade ovog Programa proteklo više od osam godina, ni u ovom kantonu **nisu preduzimate konkretne mjere s ciljem unapređenja i racionalizacije poslovanja ŠPD-a.**¹⁸

Preporuka 3. Osigurati namjensko korištenje sredstava prikupljenih po osnovu naknada za općekorisne funkcije šuma, kako bi se osiguralo da se ova sredstva zaista ulože u obnovu i unapređenje šuma.

JEDINSTVENI STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena

Djelimično provedena	Pokrenute početne aktivnosti	Nije provedena
Vlada KS, Vlada ZDK	Vlada SBK	Vlada FBiH, Vlada USK, Vlada HBŽ*

*Vlada HBŽ nije dostavila odgovore na Upitnik revizije učinka

U odgovorima na Upitnik revizije učinka, **Vlada FBiH** je odgovorila da ovu preporuku nije realizovala zbog nepostojanje Zakona o šumama na nivou FBiH. Prema saznanjima revizije, od prestanka primjene Uredbe o šumama (2011. godine), sredstva po osnovu naknada za OKFŠ nisu se prikupljala u

¹⁶ Informacije o gospodarenju šumama FMPVIŠ i zaključci Vlade FBiH u periodu 2014-2018. godine, odgovori na Upitnik revizije učinka, intervju sa nadležnim iz FMPVIŠ.

¹⁷ Program restrukturiranja Kantonalnog javnog poduzeća za gospodarenje državnim šumama „Sarajevo-šume“ d.o.o. Sarajevo, izrađen u okviru Projekta podrške restrukturiranja K.J.P. „Sarajevo šume“ d.o.o. Sarajevo koji je izradio Ekonomski institut Sarajevo, 2011. godine.

¹⁸ Izjava nadležnih iz Uprave za šumarstvo KS prilikom obavljenog intervjua i pregled dostupne dokumentacije.



Budžet FBiH. Sredstva koja su prikupljena u Budžet FBiH, prema ranije važećem Zakonu o šumama i Uredbi o šumama, nisu korištena za unapređenje stanja šuma.¹⁹

Kantonalnim zakonima o šumama definisano je da naknade za OKFŠ plaćaju sva pravna lica koja su registrovana za obavljanje djelatnosti i imaju sjedište na teritoriji kantona, kao i dijelovi pravnih lica čije je sjedište van kantona, a obavljaju djelatnost na teritoriji kantona. Iz namjenskih sredstava koja se prikupljaju u budžete kantona, po osnovu naknada za OKFŠ, trebaju se finansirati i/ili sufinansirati, između ostalog, projekti za unapređenje šuma, projekti biološke obnove šuma, izgradnja i održavanje šumskih puteva, kao i rad čuvarske službe.

Prema raspoloživoj dokumentaciji i izjavama nadležnih iz kantona iz uzorka, konstatovano je da su od pet kantona samo dva (**KS i ZDK**) sredstva prikupljena po osnovu naknada za OKFŠ koristila za obnovu i unapređenje šuma. Naime, vlade KS i ZDK su donosile programe utroška namjenskih sredstava iz oblasti šumarstva²⁰ (u okviru kojih su i sredstva od naknada za OKFŠ). Programima je planirano da se prikupljena sredstva, između ostalog, utroše za realizaciju šumskouzgojnih radova i radova na zaštiti šuma na području kantona. Međutim, konstatovano je da u izvještajima o realizaciji programa utroška namjenskih sredstava u ova dva kantona nije jasno prikazano koliko je ukupno prikupljeno sredstava od ovih naknada, kako bi se na transparentan način prikazala namjenska potrošnja sredstava u odnosu na ukupno prikupljena sredstva.

Prema raspoloživim informacijama, u **SBK i USK** iz prikupljenih sredstava od naknada za OKFŠ finansiran je rad čuvarskih službi, odnosno kantonalne uprave za šumarstvo. Prikupljena sredstva u ovim kantonima za OKFŠ nisu ulagana u finansiranje šumskouzgojnih mjera. Iz **HBŽ** dostavljeni su samo podaci o iznosu prikupljenih sredstava za OKFŠ, ali ne i podaci o tome u koje namjene su utrošena ova sredstva.

- **Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva**

Preporuka 1. Finansiranje šumskouzgojnih mjera treba biti zasnovano na interesu Federacije BiH da održi i unaprijedi ovaj prirodni resurs. Model finansiranja treba biti usklađen sa dugoročnim razvojnim ciljevima i definisan na osnovu analize stvarnih potreba šume. U tom smislu, potrebno je da nadležno ministarstvo ubrza proces donošenja Šumarskog programa i Strategije razvoja šumarstva, izvrši analizu potreba za ulaganjem u šumu, te na osnovu istih odredi način finansiranja šumskouzgojnih mjera.

STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelimično provedena

Analizom dostupne dokumentacije konstatovano je da **na nivou FBiH još uvijek nisu doneseni strateški dokumenti za oblast šumarstva**. Izrada Šumarskog programa FBiH bila je obaveza FMPViŠ, propisana Zakonom o šumama iz 2002. godine. FMPViŠ je preduzelo određene aktivnosti, te je 2017. godine izradilo Šumarski program FBiH – Opći dio, koji sadrži principe, glavne ciljeve i generalne smjernice za trajno gospodarenje šumama u FBiH.²¹ Uvidom u Opći dio Šumarskog programa konstatovano je da su u okviru strateških ciljeva, između ostalog, definisani i ciljevi koji se odnose na uspostavu odgovarajućeg sistema finansiranja šumskouzgojnih radova i razvoj odgovarajućih mehanizama za prikupljanje sredstava za OKFŠ, te praćenje i kontrolu njihovog utroška.

¹⁹ Izvor: Informacija o gospodarenju šumama u FBiH za 2018. godinu.

²⁰ Program utroška sredstava, na prijedlog Kantonalne uprave, donosi ministar, a saglasnost daje Vlada Kantona.

²¹ Šumarski program FBiH – Opći dio, str. 9.

Vlada FBiH je prihvatila Šumarski program FBiH – Opći dio, koji je uputila Parlamentu FBiH na usvajanje.²² Parlament FBiH do završetka izrade ovog Izvještaja nije razmatrao predloženi dokument.²³

Prema navodima nadležnih, FMPViŠ **nije izradilo Izvedbeni dio Šumarskog programa**, kojim bi se postavili i razradili ciljevi za trajno gospodarenje šumama utvrđeni Općim dijelom, odredio način i rok njihove realizacije, uključujući i finansiranje. Prema izjavi nadležnih iz FMPViŠ, Izvedbeni dio Šumarskog programa ne može biti izrađen prije nego što Parlament FBiH donese federalni Zakon o šumama i Opći dio Šumarskog programa FBiH.²⁴ FMPViŠ je u Prijedlogu zakona o šumama predvidio način osiguranja finansijskih sredstva i korištenja sredstava za održivo gospodarenje šumama.

Preporuka 2. Prilikom definisanja propisa kojima će se urediti oblast šumarstva, potrebno je precizno definisati naknade koje će plaćati svi korisnici šume, direktni i indirektni, kako bi se osigurala sredstva potrebna za finansiranje šumskougojnih mjera. Pored kreiranja šumarske politike, nadležno federalno ministarstvo treba uspostaviti adekvatne mehanizme kontrole i nadzora nad korištenjem i obnovom šume.

STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelimično provedena

FMPViŠ je djelimično preduzimalo aktivnosti na realizaciji date preporuke. Uvidom u Prijedlog zakona o šumama na nivou FBiH, konstatovano je da je definisana naknada za korištenje šuma koju trebaju plaćati šumskoprivredna društva.²⁵ Također, u Prijedlogu zakona navedeni su obveznici plaćanja naknade za OKFŠ i procenat sredstava koji trebaju plaćati. Definisana je i svrha u koju će se koristiti sredstva, kao i mehanizmi kontrole i nadzora nad korištenjem i obnovom šuma.

S obzirom na činjenicu da federalni Zakon o šumama nije donesen, osiguranje sredstava u proteklim godinama vršeno je u skladu sa kantonalnim zakonima o šumama. Analizom kantonalnih zakona o šumama konstatovano je da su **kantoni različito definisali naknade za korištenje šuma i naknade za OKFŠ**. U narednoj tabeli prikazane su propisane naknade za korištenje šuma i naknade za OKFŠ, definisane kantonalnim zakonima o šumama u pet kantona iz uzorka:

Tabela 4. Naknade za korištenje državnih šuma i naknade za općekorisne funkcije šuma

Naziv kantona	Naknada koju plaćaju korisnici državnih šuma (ŠPD) ²⁶	Raspodjela naknada koju uplaćuju ŠPD	Naknada za općekorisne funkcije šuma ²⁷	Uplata naknade za općekorisne funkcije šuma
Kanton Sarajevo	6%	1% budžet kantona 5% budžet općine	0,07%	budžet kantona
Zeničko-dobojski kanton	7%	2% budžet kantona 5% budžet općine	0,07%	budžet kantona
Unsko-sanski kanton	9%	4% budžet kantona 5% budžet općine	0,07%	budžet kantona
Srednjobosanski kanton	4%	1% budžet kantona 3% budžet općine	0,04%	budžet kantona
Hercegbosanska županija	9%	1% budžet kantona 8% budžet općine	0,07%	budžet kantona

Izvor: Kompilacija podataka iz kantonalnih Zakona o šumama

²² Na 111. sjednici, održanoj 13. 7. 2019. godine, Vlada FBiH je prihvatila Šumarski program FBiH – Opći dio i uputila ga Parlamentu FBiH na usvajanje.

²³ Izjava nadležnih iz FMPViŠ.

²⁴ Izjava nadležne osobe iz FMPViŠ prilikom obavljenog intervjua, 17. 10. 2019. godine.

²⁵ Članovi od 68. do 74. Prijedloga zakona o šumama.

²⁶ Naknada za korištenje državnih šuma obračunava se od prihoda od drveta računajući cijenu drveta na panju i prihoda ostvarenog od nedravnih šumskih proizvoda.

²⁷ Naknadu za općekorisne funkcije šuma, plaćaju sva pravna lica koja su registrovana za obavljanje djelatnosti i imaju sjedište na teritoriji Kantona, kao i dijelovi pravnih lica čije je sjedište van Kantona, a obavljaju djelatnost na teritoriji Kantona i koja ostvaruju prihod. Od obaveze plaćanja naknade izuzimaju se: korisnik državnih šuma, javne institucije, humanitarne organizacije, udruženja i fondacije, izuzev onih koji obavljaju djelatnost radi sticanja dobiti.



Prema dostavljenim informacijama,²⁸ kontrola i nadzor nad korištenjem i obnovom šume provodi se putem kantonalnih ministarstava nadležnih za oblast šumarstva, kantonalnih uprava za šumarstvo, te federalne i kantonalne šumarske inspekcije.²⁹ Prema odgovorima FMPViŠ na Upitnik revizije, **postojeći mehanizmi kontrole i nadzora nad korištenjem i obnovom šume nisu adekvatni. Kako su naveli nadležni iz Ministarstva, kontrola i nadzor nad korištenjem i obnovom šume otežani su zbog nepostojanja Zakona o šumama na nivou FBiH.**

Preporuka 3. Ubrzati aktivnosti stavljanja u funkciju jedinstvenog informacionog sistema, u cilju sveobuhvatnog praćenja stanja i promjena u oblasti šumarstva.

STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Pokrenute početne aktivnosti

Iako je obaveza uspostave informacionog sistema za oblast šumarstva bila definisana Zakonom o šumama iz 2002. godine, **na nivou FBiH još uvijek nije uspostavljen jedinstveni informacioni sistem.** Prema dostupnim informacijama, aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenog informacionog sistema šumarstva u FBiH (ISŠ FBiH) započele su još 2007. godine. Nadležni iz FMPViŠ naveli su da se aktivnosti na uspostavljanju ovog sistema nisu provodile u kontinuitetu. Kao uzroke zbog kojih nije uspostavljen informacioni sistem za oblast šumarstva, FMPViŠ je navelo nepostojanje Zakona o šumama FBiH i stabilnog budžeta, kao i nedovoljnu kapacitiranost osobljem sa specifičnim znanjima potrebnih za sistemsko održavanje ISŠ-a.

Ponovne aktivnosti na uspostavi ISŠ-a započele su u 2016. godini, kada je Vlada FBiH usvojila Plan za uspostavu informacionog sistema.³⁰ U istoj godini Vlada FBiH je odobrila sredstva za njegovo inicijalno pokretanje.³¹ Važno je istaći da su i u prethodnim godinama ulagana značajna finansijska sredstva za uspostavu informacionog sistema.³²

Vlada FBiH je u 2018. godini donijela Odluku o uspostavi, upravljanju, održavanju i korištenju Informacionog sistema šumarstva (ISŠ) Federacije BiH.³³ Ovom Odlukom Vlada je obavezala FMPViŠ **da u roku od tri godine uspostavi ISŠ.**³⁴ Ostavljeni rok za uspostavu ISŠ-a FBiH ukazuje na činjenicu da nisu ubrzane aktivnosti stavljanja u funkciju Jedinstvenog informacionog sistema, kako je nalagala data preporuka. Nadležni iz FMPViŠ su naveli³⁵ da ISŠ još uvijek nije u funkciji, ali da su u proteklim godinama preduzimali određene aktivnosti. Istakli su da je izvršeno programiranje aplikacije za prikupljanje podataka o šumskoj transportnoj infrastrukturi, prikupljeni su podaci od ŠPD i uneseni u ISŠ, te je izrađen modul – Stanje šuma za prikupljanje podataka, koji bi trebao biti osnov za izradu ostalih modula, kojim će biti obuhvaćeni različiti poslovni procesi u šumarstvu.

²⁸ Odgovori FMPViŠ na Upitnik revizije učinka.

²⁹ Odgovor FMPViŠ na Upitnik revizije učinka.

³⁰ Zaključak Vlade FBiH, V. broj 325/2016 od 12. 2. 2016.

³¹ Odluka o odobravanju izdvajanja sredstava u iznosu od 95.000 KM za inicijalno pokretanje ISŠ-a iz Tekuće rezerve Vlade Federacije BiH za 2016. godinu Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, V. broj 897/2016 („Službene novine FBiH“, broj: 30/16 od 20. 04. 2016. godine).

³² Prema podacima iz Izvještaja revizije učinka objavljenog 2014. godine, za Projekat razvoja Integralnog informacionog sistema šumarstva, bila su utrošena značajna sredstva iz kredita Svjetske banke. U nalazima predmetnog Izvještaja je konstatovano da, iako su sredstva utrošena za namjenu uspostave Informacionog sistema, isti nije stavljen u funkciju.

³³ Odluka Vlade FBiH donesena na 153. sjednici održanoj u Mostaru 17. 8. 2018.godine.

³⁴ Prema informacijama iz FMPViŠ, Vlada Federacije BiH je na 186. sjednici održanoj 25. 7. 2019. godine donijela Odluku o Programu utroška sredstava za financiranje aktivnosti na razvoju Informacionog sistema šumarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine (ISŠ) u 2019. godini („Službene novine FBiH“, br. 55/19 od 2. 8. 2019.). Do današnjeg dana (17. 10. 2019. godine) sredstva za realizaciju ove Odluke još nisu operativna, a za što je Odlukom Vlade Federacije BiH zaduženo Federalno ministarstvo financija.

³⁵ Odgovori FMPViŠ na Upitnik revizije učinka.



- **Federalno i kantonalna ministarstva nadležna za šumarstvo**

Preporuka 1. Potrebno je uspostaviti adekvatan sistem praćenja i nadzora nad prikupljanjem i trošenjem naknada za korištenje šuma i naknada za općekorisne funkcije šuma na nivou cijele Federacije BiH. U tom smislu, potrebno je upotpuniti postojeće obrasce za prikupljanje podataka kako bi se osigurali podaci o prikupljenim i utrošenim sredstvima za šumskouzgojne mjere iz različitih izvora. Potrebno je uspostaviti mehanizme provjere dostavljenih podataka na kantonalnom i federalnom nivou.	
JEDINSTVENI STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelimično provedena	
Djelimično provedena	Pokrenute početne aktivnosti
FMPVŠ i nadležna ministarstva u KS, ZDK, SBK	Nadležna ministarstva u USK, HBŽ

Analizom informacija i dokumentacije utvrđeno je da **na nivou FBiH nije uspostavljen adekvatan sistem praćenja i nadzora nad prikupljanjem i trošenjem sredstava od naknada za korištenje šuma i naknada za OKFŠ**. FMPViŠ ne raspolaže podacima o ukupno prikupljenim sredstvima u budžete kantona po ovom osnovu. Kada su u pitanju podaci o utrošenim sredstvima, ŠPD dostavljaju ove podatke FMPViŠ, putem obrazaca koje je izradilo ovo Ministarstvo. Uvidom u obrasce za prikupljanje podataka o utrošenim sredstvima konstatovano je da podaci u obrascima nisu razvrstani po različitim izvorima sredstava, nego su podijeljeni u dvije grupe podataka i to: sredstva iz prihoda šumskoprivrednih društava i sredstva iz ostalih izvora. Nadležni iz Ministarstva su naveli da nemaju mogućnost provjere podataka o utrošenim sredstvima u šumskouzgojne mjere, te da adekvatan sistem praćenja i nadzora, nije uspostavljen zbog nepostojanje federalnog Zakona o šumama.

Nadležna ministarstva za šumarstvo **KS, ZDK i SBK** su u odgovorima na Upitnik revizije učinka navela da su u ovim kantonima uspostavljeni mehanizmi za praćenje i nadzor nad prikupljanjem i trošenjem namjenskih sredstava za korištenje šuma i naknada za OKFŠ.³⁶ Prema dostupnim podacima,³⁷ informacije o prilivu sredstava po navedenom osnovu, kantonalna ministarstva nadležna za šumarstvo dobivaju od kantonalnih ministarstava finansija,³⁸ a nadzor nad utroškom sredstava se prati na osnovu realizacije programa utroška namjenskih sredstava za oblast šumarstva. Uvidom u dostupne izvještaje o realizaciji programa, konstatovano je da se podaci o utrošenim sredstvima prate u odnosu na planirana sredstva, a ne u odnosu na stvarno prikupljena sredstva. Shodno navedenom, konstatovano je da u dostupnim izvještajima nisu transparentno prikazani podaci o ukupno prikupljenim sredstvima za oblast šumarstva, kao ni podaci o prikupljenim sredstvima iz različitih izvora.

Na osnovu dostavljenih informacija iz nadležnog ministarstva za šumarstvo **USK**, konstatovano je da u ovom kantonu nije uspostavljen sistem praćenja i nadzora nad trošenjem naknada za korištenje šuma i naknada za OKFŠ. Kao razlog naveli su da je u 2017. godini došlo do organizacijskih promjena, kada je Kantonalna uprava za šumarstvo odvojena od Ministarstva i postala samostalna uprava.³⁹ Iako je od navedenih organizacijskih promjena proteklo gotovo tri godine, ni Ministarstvo, ni Uprava za šumarstvo ovog kantona nisu obavljali poslove praćenja i nadzora nad trošenjem sredstava od naknada iz oblasti šumarstva.

³⁶ Prema kantonalnim zakonima o šumama, naknade za općekorisne funkcije šuma se uplaćuju na depozitne račune budžeta kantona a provjeru uplate vrši Porezna uprava i/ili šumarska inspekcija, dok se naknade za korištenje šuma, u određenim iznosima, uplaćuju se u budžete kantona i budžete općina, a kontrolu uplate navedenih naknada vrše, također, Porezna uprava i/ili šumarska inspekcija.

³⁷ Odgovori na Upitnik revizije učinka.

³⁸ Ministarstvo finansija prikupljena sredstva po ovom osnovu prosljeđuje na račune kantonalnih ministarstava nadležnih za šumarstvo.

³⁹ Član 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji i nadležnostima kantonalnih organa uprave i upravnih organizacija („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br. 16/17) i član 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama USK, prema kojem je Uprava za šumarstvo USK, samostalna uprava („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br. 4/19).



Neadekvatan sistem praćenja i nadzora nad trošenjem naknada iz oblasti šumarstva, prisutan je i u HBŽ. Na osnovu odgovora dostavljenih iz nadležnog ministarstva za šumarstvo HBŽ, konstatovano je da se praćenje i nadzor nad prikupljanjem naknada za korištenje šuma i naknada za OKFŠ vrši jedino uvidom u izvještaje Ministarstva finansija HBŽ, s obzirom na to da Ministarstvu nadležnom za šume nije odobren poseban namjenski račun za ova sredstva. Reviziji nisu dostavljene informacije ni dokazi da je nadležno Ministarstvo vršilo nadzor nad utroškom sredstava od naknada za oblast šumarstva.

Preporuka 2. Razmotriti mogućnost preciziranja Pravilnika za izradu šumskoprivrednih osnova i definisati jedinstvene obrasce koji će osigurati jednoobraznu izradu navedenog planskog dokumenta i praćenje realizacije planova.

JEDINSTVENI STEPEN REALIZACIJE PREPORUKE: Djelimično provedena

FMPViŠ i nadležna ministarstva u ZDK, KS, SBK, HBŽ, USK

Provedenim praćenjem procijenjeno je da je predmetna preporuka djelimično realizovana zbog činjenice da su nadležna ministarstva preduzimala određene aktivnosti na realizaciji date preporuke. Naime, Vlada FBiH je u 2014. godini donijela⁴⁰ Odluku o izradi, sadržaju i primjeni šumskoprivredne osnove, koja propisuje elemente za izradu šumskoprivrednih osnova prilagođenih potrebama uspostave informacionog sistema. Shodno odredbama ove Odluke, određeno je da šumskoprivredne osnove donose kantonalna ministarstva nadležna za šume, uz pribavljenu saglasnost FMPViŠ.

Prema navodima nadležnih iz FMPViŠ, spomenuta Odluka se zbog nepostojanja federalnog Zakona o šumama, ne primjenjuje na cijeloj teritoriji Federacije. Od pet kantona iz uzorka revizije, u jednom kantonu (USK) se izrada šumskoprivredne osnove vrši na osnovu Odluke Vlade FBiH, dok se u ostala četiri kantona (KS,ZDK, HBŽ i SBK) izrada šumskoprivredne osnove vrši na osnovu kantonalnih pravilnika za izradu šumskoprivrednih osnova. Uvidom u kantonalne pravilnike, konstatovano je da nisu definisani posebni obrasci za izradu šumskoprivrednih osnova, ali su elementi za izradu šumskoprivrednih osnova najvećim dijelom usklađeni sa elementima definisanim u Odluci Vlade FBiH.

Preporuka 3. Nadležna ministarstva trebaju uspostaviti sistem stručnog i aktivnog nadzora nad gospodarenjem šumom kako bi se osiguralo odgovorno i održivo gospodarenje šumom od strane šumarskih preduzeća. U skladu s navedenim, potrebno je obim realizovanih šumskouzgojnih mjera uskladiti sa obimom realizovane sječe.

Preporuka 4. Razmotriti mogućnost učestalijeg praćenja i kontrole nad realizacijom odrednica šumskoprivredne osnove i kontinuirano provoditi mjere koje će obavezati šumarska preduzeća na izvršavanje planova.

JEDINSTVENI STEPEN REALIZACIJE PREPORUKA: Djelimično provedene

Djelimično provedene

Nisu provedene

FMPViŠ i nadležna ministarstva u ZDK, SBK, KS, HBŽ

Nadležno ministarstvo USK

FMPViŠ je u posmatranim godinama u okviru svoje nadležnosti⁴¹ analiziralo podatke prikupljene od ŠPD i kantonalnih uprava za šumarstvo, te u okviru informacija o gospodarenju šumama davalo preporuke vezano za potrebu provođenja svih planiranih mjera i radova u šumarstvu. FMPViŠ je u

⁴⁰ Na osnovu člana 19. stav 2. Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), Vlada FBiH je 2014. godine donijela Odluku o izradi, sadržaju i primjeni šumskoprivrednih osnova, („Službene novine FBiH“, br. 15/40), a 2018. godine Vlada FBiH je donijela Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o izradi, sadržaju i primjeni šumskoprivrednih osnova („Službene novine FBiH“, br. 45/18).

⁴¹ Član 10. stav 6. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“ br. 35/05).



Informaciji o gospodarenju šumama za 2018. godinu navelo da „nepostojanje pravnog okvira za oblast šumarstva na federalnom nivou, onemogućava Ministarstvu da osigura mehanizme, kako bi se ŠPD obavezala na konsekventno provođenje svih šumskouzgojnih mjera i postizanje veće transparentnosti u sektoru šumarstva.“ U odgovorima na Upitnik revizije učinka, FMPViŠ je navelo da više ne daje saglasnosti na šumskoprivredne osnove⁴² i godišnje planove gospodarenja šumom, sa izuzetkom ministarstava iz ZDK i SBK, koja su tražila saglasnosti.⁴³

Nadležni iz FMPViŠ su naveli da u FBiH i dalje nije osigurano usklađivanje sječe i pošumljavanja, s obzirom na to da ŠPD ne poštuju godišnje planove gospodarenja šumom, niti odrednice šumskoprivrednih osnova, koje nalažu usklađivanje sječe i pošumljavanja.⁴⁴ Analizom dostavljenih podataka, utvrđeno je da su, u periodu 2015-2018. godine, **ŠPD iz uzorka revizije realizovala oko 84% planiranog pošumljavanja, dok su planovi sječe šume, realizovani gotovo u potpunosti (99%).**⁴⁵

Tabela 5. Realizacija sječe šuma i pošumljavanja u odnosu na plan

Godina	Planirani obim sječe (m3) 2015-2018.	Realizovani obim sječe (m3) 2015-2018.	Planirani obim pošumljavanja (ha) 2015-2018.	Realizovani obim pošumljavanja (ha) 2015-2018.
KS	699.177	666.291	1.340,76	961,32
ZDK	1.794.491	1.749.355	2.281,96	1.602,19
SBK	1.852.673	1.883.337	1.453,10	1.003,79
USK	1.577.200	1.520.827	14.877,92	13.408,14
HBŽ	1.309.552	1.324.353	951,71	602,32
Ukupno :	7.233.093	7.144.163	20.905,45	17.577,76

Izvor: Kantonalna ministarstava nadležna za šumarstvo iz uzorka revizije

Kada je u pitanju stručni nadzor nad gospodarenjem šumom, koji trebaju vršiti kantonalna ministarstva, odnosno uprave za šumarstvo, nadzor je u većini kantona iz uzorka (**KS, ZDK, SBK i HBŽ**) uglavnom podrazumijevao praćenje i analizu podataka o realizaciji godišnjih planova i šumskoprivrednih osnova, te tehnički pregled završenih projekata u šumarstvu. **Praćenjem je konstatovano da su kantonalna ministarstva, u većini kantona, davala saglasnosti na godišnje planove gospodarenja šumom, iako planovi iz prethodnih godina nisu bili realizovani.** Prilikom davanja saglasnosti ministarstva su nalagala ŠPD da moraju „sustizati zaostale obaveze“, ali su uprkos neizvršavanju planova iz prethodne godine, odobravali planove za narednu godinu. Prema dostupnim informacijama⁴⁶ nadležno ministarstvo iz **HBŽ** u 2019. godini nije dalo saglasnost na godišnji plan gospodarenja ŠPD iz ovog kantona, zbog utvrđenog odstupanja od odredbi šumskoprivrednih osnova i neuvažavanja primjedbi koje je ranije davalo Ministarstvo.

Analizom dostupne dokumentacije, konstatovano je da su se određene aktivnosti nadzora vršile i u saradnji sa šumarskim inspekcijama koje su, u pojedinim kantonima (**ZDK⁴⁷ i SBK⁴⁸**), donosile rješenja kojima su izricane sankcije ŠPD, te je istim naloženo da izvrše sve radove koji su bili planirani.

⁴² Šumskoprivredna osnova je osnovni planski okvir za gospodarenje šumama na principu trajnosti proizvodnje i prihoda uz očuvanje i poboljšanje biodiverziteta i ostalih općekorisnih funkcija šuma.

⁴³ Pregled dostavljenog primjera saglasnosti na šumskoprivredne osnove SBK i Odgovor FMPViŠ na Upitnik revizije učinka.

⁴⁴ Odgovor FMPViŠ na Upitnik revizije učinka.

⁴⁵ Analiza dostavljenih podataka od FMPViŠ i informacija o gospodarenju šumama u FBiH. Pokazatelji izvršenja sječa iskazuju se na temelju podataka dobijenih iz kantonalnih ŠPD, s napomenom da preduzeća koja nisu u sastavu ŠPD „Šume Hercegovačko-neretvanske“ ne dostavljaju podatke Kantonalnoj ni Federalnoj upravi za šumarstvo, pa podaci za FBiH nisu potpuni.

⁴⁶ Odgovori Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva HBŽ, na Upitnik revizije učinka.

⁴⁷ Nadležni iz Ministarstva ZDK smatraju da je napredak djelimično postignut zahvaljujući apelima i nebrojenim dopisima upućenim od strane Kantonalne uprave prema JP „Šumskoprivredno društvo“ ZDK d.o.o Zavidovići, ali da su pozitivni pomaci nezadovoljavajući

⁴⁸ Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva SBK navodi da su Kantonalna uprava za šumarstvo i Kantonalna šumarska inspekcija provodile kontinuirane kontrole u cilju osiguranja realizacije šumskoprivrednih osnova i godišnjih planova gospodarenja šumom. Prema izjavi odgovorne osobe u Upravi za šumarstvo SBK, redovno se obavlja tehnički prijem izvršenih radova. Međutim, tehnički prijem radova nakon završetka projekata u šumarstvu vrši ŠPD.



Međutim, preduzete aktivnosti nisu osigurale usklađivanje obima realizovanih šumskouzgojnih mjera sa obimom realizovane sječe šuma.

Prema informacijama nadležnog ministarstva za šumarstvo **USK, Kantonalna uprava za šumarstvo, u ovom kantonu, u posmatranim godinama, nije izvršavala poslove iz svoje nadležnosti i vršila tehnički prijem izvršenih radova.**⁴⁹

3. POSTUPANJE PARLAMENTA FBiH

Izveštaj revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, prezentiran je Parlamentarnoj komisiji odgovornoj za reviziju (u daljem tekstu Komisija), na zajedničkom sastanku predstavnika Ureda za reviziju i Komisije, održanom 2014. godine. Komisija je u periodu 2016-2017. godine, u saradnji sa Uredom za reviziju, izvršila analizu stepena realizacije preporuka iz deset izvještaja revizije učinka, među kojima je bio i predmetni Izveštaj.

Nakon provedene analize, Komisija je sačinila Informaciju sa zaključcima usmjerenim na unapređenje realizacije preporuka iz izvještaja revizije učinka. U zaključcima je, između ostalog, navedeno da institucije na koje su adresirane preporuke iz izvještaja trebaju izraditi akcione planove za realizaciju preporuka revizije učinka u roku ne dužem od 90 dana od datuma usvajanja zaključaka Parlamenta FBiH, te objaviti akcione planove na svojim službenim internet-stranicama. Također, navedeno je da institucije trebaju dostaviti Komisiji zasebne izvještaje o stepenu realizacije preporuka revizije učinka u definisanim rokovima.

Prema raspoloživim informacijama, Komisija je usvojila predmetne zaključke i Informaciju sa zaključcima uputila na usvajanje Parlamentu FBiH. Međutim, Parlament FBiH nikada nije razmatrao ni usvojio Informaciju sa zaključcima Komisije. To je imalo za posledicu da Komisija nije preduzimala daljnje aktivnosti na realizaciji zaključaka, niti je spomenutu Informaciju sa zaključcima dostavila institucijama kojima su date preporuke na postupanje.⁵⁰

⁴⁹ Član 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama USK, prema kojem je Uprava za šumarstvo USK, samostalna uprava i nije u sastavu Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva USK („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br. 4/19).

⁵⁰ Informacija dobivena putem elektronske komunikacije i obavljenog intervjua sa Stručnom službom Parlamenta FBiH.



4. ZAKLJUČCI

Na osnovu provedenog praćenja realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sistema upravljanja šumama“, konstatovano je da **od ukupno 11 preporuka datih u predmetnom Izvještaju, niti jedna preporuka nije potpuno realizovana, devet preporuka je djelimično realizovano, dok su za dvije preporuke pokrenute početne aktivnosti na realizaciji.**

Provedenim praćenjem zaključeno je da su nadležne institucije preduzimale određene aktivnosti međutim, **oblast šumarstva na nivou FBiH još uvijek nije zakonski uređena** i zahtijeva kvalitetnije angažovanje nadležnih institucija na uređenju ove oblasti koja je od općeg interesa za cjelokupnu društvenu zajednicu. Iako je Vlada FBiH još u 2017. godini utvrdila i u parlamentarnu proceduru uputila Prijedlog zakona o šumama, utvrđeno je da **Parlament FBiH još uvijek nije razmatrao ovaj Prijedlog zakona.**

Praćenjem je utvrđeno da su **još uvijek prisutni značajni nedostaci**, koji su identifikovani u Izvještaju revizije učinka čije preporuke su bile predmet praćenja, a koji se prevashodno odnose na sljedeće:

- nedostatak odgovarajuće regulative za oblast šumarstva na nivou FBiH sa jasnim nadležnostima i odgovornostima;
- nedostatak cjelovitog Šumarskog programa FBiH, kao osnovnog strateškog dokumenta sa jasnim ciljevima i smjernicama za održivo gospodarenje šumama u FBiH;
- nedovoljne aktivnosti na unapređenju organizacije i upravljanja u ŠPD, s ciljem osiguranja odgovornijeg gospodarenja državnim šumama;
- neadekvatni mehanizmi nadzora nad korištenjem i obnovom šume u cilju poštivanja godišnjih planova i šumskoprivrednih osnova;
- nedovoljna transparentnost podataka o prikupljenim i utrošenim sredstvima od naknada koje uplaćuju ŠPD i naknada prikupljenih iz ostalih izvora;
- neuspostavljanje Jedinstvenog informacionog sistema šumarstva u FBiH.

Rezultati praćenja pokazali su da Parlament FBiH, odnosno Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju, **nisu uspostavili funkcionalan mehanizam praćenja realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka** s obzirom na to da još uvijek nije osigurano da institucije dostavljaju povratne informacije o preduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka.

Ured za reviziju cijeni da se oblasti šumarstva treba posvetiti značajnija pažnja, kako bi se uspostavio efikasan sistem upravljanja i gospodarenja šumama na području cijele FBiH. **Šume imaju ekonomsku, socijalnu i ekološku funkciju, što obavezuje sve nadležne institucije i društvo u cjelini na njihovo očuvanje, zaštitu i racionalno korištenje.**

Koordinator u Sektoru za reviziju učinka

Aida Dozić

Tim za reviziju:

Mirsada Čengić, revizor za reviziju učinka

Viši revizor za poslove
upravljanja kvalitetom za reviziju učinka

Zineta Redžepagić

Irena Vuković, pomoćni revizor za reviziju učinka

