



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA IZ IZVJEŠĆA REVIZIJE UČINKA

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

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

Sarajevo, prosinac 2019. godine



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

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

Prema Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvješća završna je faza u revizijskom ciklusu i provodi se kako bi se osigurale povratne informacije o realizaciji danih preporuka. **Praćenje realizacije preporuka iz revizijskih izvješća 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 Izvješća revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“ još uvijek nije u potpunosti realizirana. **Od jedanaest preporuka koje su dane u predmetnom Izvješću, devet je djelomično 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 preduvjet za odgovorno upravljanje i gospodarenje šumama u Federaciji Bosne i Hercegovine. Poduzete aktivnosti nadležnog federalnog i županijskih ministarstava nadležnih za šumarstvo nisu u dovoljnoj mjeri osigurale da šumskogospodarska društva poštuju temeljne planske dokumente za gospodarenje šumama, a posebno realizaciju šumskouzgojnih mjera, sukladno 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 gospodarski razvoj zemlje i društva u cjelini, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine cijeni da nadležne institucije trebaju poduzeti dodatne aktivnosti kako bi se realizirale dane preporuke u cilju efikasnog upravljanja i održivog gospodarenja šumama.

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

Sarajevo, prosinac 2019. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić, dipl. oec.

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić, dipl. oec.



KAZALO

SAŽETAK	1
1. UVOD	3
1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka.....	3
1.2. Predmet i obujam praćenja	3
1.3. Izvori podataka i metodologija	3
1.4. Kratak osvrt na Izvješće 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	Informacijski sustav šumarstva
KS	Kanton Sarajevo
OKFŠ	Općekorisne funkcije šuma
Parlament FBiH	Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
SBK	Srednjobosanski kanton
ŠGD	Šumskogospodarsko društvo/korisnik šuma
USK	Unsko-sanski kanton
Vlada FBiH	Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZDK	Zeničko-dobojski kanton

LISTA TABLICA

Tablica 1. Realizacija preporuka iz Izvješća „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“

Tablica 2. Pregled subjekata kojima su upućene preporuke i broj danih preporuka

Tablica 3. Pregled danih preporuka i stupanj realizacije preporuka

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

Tablica 5. Realizacija sječe i pošumljavanja u odnosu na plan



SAŽETAK

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

U Izvješću je dano 11 preporuka za čiju realizaciju su bili odgovorni Parlament FBiH, Vlada FBiH, županijske vlade, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i županijska ministarstva nadležna za šumarstvo.

Na temelju praćenja, utvrđeno je da je većina preporuka djelomično realizirana. Zbirni pregled realizacije preporuka prezentira se u Tablici:

Tablica 1. Realizacija preporuka iz Izvješća „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“

Stupanj realizacije preporuke	Broj preporuka
Preporuka je potpuno provedena	0
Preporuka je djelomično 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 poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka, utvrđeno je sljedeće:

- Na razini FBiH nije uspostavljen pravni okvir kojim bi se jasno definirale obveze i odgovornosti nadležnih institucija za održivo upravljanje i gospodarenje šumama i precizno riješilo pitanje financiranja 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.
- U nedostatku Zakona o šumama na razini FBiH, devet županija donijelo je kantonalne zakone o šumama, kojima su različito propisani načini upravljanja i gospodarenja šumama, kao i financiranja šumskouzgojnih mjera. U jednoj županiji nije donesen Zakon o šumama niti šumskogospodarske osnove za sva šumskogospodarska područja, dok u dvije županije nisu potpisani ugovori o prenosu poslova gospodarenja šumama na šumskogospodarska društva.
- Nije donesen Šumarski program FBiH kao temeljni strateški dokument sa jasnim ciljevima i smjernicama za održivo gospodarenje šumama u FBiH, niti je uspostavljen Jedinostveni informacijski sustav u oblasti šumarstva FBiH.
- U godišnjim informacijama o gospodarenju šumama u FBiH, Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, ukazivano je na probleme u poslovanju šumskogospodarskih društava, međutim, županijske vlade nisu poduzimale konkretne mjere za racionalizaciju poslovanja u ovim društvima kako bi se osiguralo odgovornije gospodarenje šumama.
- Nadležna ministarstva za šumarstvo nisu uspostavila odgovarajući sustav stručnog i aktivnog nadzora nad gospodarenjem šumom, kako bi se osiguralo da šumskogospodarska društva odgovorno i održivo gospodare šumom.



1. UVOD

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

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

1.1. Cilj praćenja realizacije preporuka

Cilj praćenja bio je ispitati poduzete aktivnosti nadležnih institucija na temelju Izvješća revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“ i procijeniti u kojoj mjeri su realizirane dane preporuke.

1.2. Predmet i obujam praćenja

Praćenje realizacije preporuka iz predmetnog Izvješća revizije učinka planirano je u okviru Godišnjeg plana rada Ureda za reviziju institucija u FBiH za 2019. godinu.² Pri donošenju odluke o odabiru izvješća čija će se realizacija preporuka pratiti, vodilo se računa da je od objave Izvješća prošlo dovoljno vremena, kako bi odgovorne institucije imale mogućnost da poduzmu 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 obvezuje sve nadležne institucije i društvo u cjelini na njihovo očuvanje, zaštitu i racionalno korištenje.

Praćenjem su obuhvaćene aktivnosti odgovornih institucija kojima su u Izvješću revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“ dane preporuke (Parlament FBiH, Vlada FBiH, županijske vlade, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i županijska ministarstva nadležna za šumarstvo). Aktivnosti županijskih vlada i županijskih ministarstava nadležnih za šumarstvo ispitane su na uzorku pet županija: KS, SBK, ZDK, USK i HBŽ. Riječ je o istom uzorku koji je bio obuhvaćen revizijom učinka čija realizacija preporuka se prati. Praćenjem je obuhvaćeno razdoblje od travnja 2014. do rujna 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 županija i županijskim 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 dane odgovore. U slučajevima gdje institucije nisu dostavile dokaze o poduzetim aktivnostima i gdje nije bilo drugih relevantnih dokaza, smatralo se da aktivnosti nisu ni poduzete.

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 ove Županije.⁴

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

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

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

U slučajevima kada je ista preporuka dana većem broju subjekata, stupanj njene realizacije procijenjen je analizom poduzetih aktivnosti svih subjekata kojima je preporuka dana i čije su se aktivnosti pratile. Također, dan je stupanj realizacije preporuka po pojedinačnim subjektima.

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

Ured za reviziju je u 2014. godini objavio Izvješće revizije učinka o temi „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“. Revizija je provedena s namjerom da se ispita način upravljanja šumskouzgojnim 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 županijska ministarstva i uprave za šumarstvo u sastavu ovih ministarstava. Radi ilustracije načina upravljanja šumama na županijskom nivou, revizijom su obuhvaćena nadležna ministarstva i uprave za šumarstvo iz pet županija (KS, SBK, ZDK, HBŽ, USK).

Temeljni nalazi i zaključci iz Izvješća revizije odnosili su se na sljedeće:

- *Nepostojanje regulatornog okvira za oblast šumarstva na federalnoj razini otežava efikasno upravljanje šumama, pa tako i šumskouzgojnim mjerama.*
- *Način financiranja šumskouzgojnih mjera nije osiguravao dovoljna financijska sredstva za njihovu realizaciju. Šumskogospodarska društva (ŠGD) nisu ulagala dovoljna sredstva u realizaciju šumskouzgojnih mjera određenih šumskogospodarskom osnovom, a za realizaciju ovih mjera nisu ulagana sredstva iz federalnog, niti većine županijskih proračuna.*
- *Nedovoljno ulaganje šumskogospodarskih društava u šumskouzgojne mjere povezuje se sa visokim troškovima poslovanja u odnosu na ostvarene prihode ovih poduzeća. Visoki troškovi su velikim dijelom uzrokovani prevelikim brojem uposlenih i nepovoljnom kadrovskom strukturom.*
- *Nisu poduzimane konkretne mjere kako bi se na sustavan način izvršila racionalizacija poslovanja ŠGD u FBiH, u smislu rješavanja kadrovskih i ostalih problema poslovanja.*
- *Ne postoje podaci o ukupno prikupljenim i utrošenim sredstvima na temelju naknada za općekorisne funkcije šuma, niti o ulaganju pojedinačnih ŠGD u realizaciju šumskouzgojnih 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 HBŽ, 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 sukladni sa desetogodišnjim planskim dokumentom (šumskogospodarskom osnovom). Realizacija šumskouzgojnih mjera bila je niža od godišnjih planova, dok su sa druge strane planovi sječe gotovo u cijelosti realizirani.*
- *Nadležna ministarstva i uprave nisu imale uspostavljen adekvatan sustav stručnog nadzora nad provođenjem šumskouzgojnih mjera. Nakon prestanka važenja Zakona o šumama i Uredbe o šumama prestali su sa davanjem suglasnosti na planove gospodarenja šumama, iako su šumskogospodarska društva nastavila sa korištenjem šuma.*

U Izvješću revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“, dano je ukupno 11 preporuka. Za realizaciju većine danih preporuka bilo je odgovorno više institucija. U narednoj tablici dan je pregled broja preporuka i institucija kojima su preporuke upućene:

Tablica 2. Pregled subjekata kojima su upućene preporuke i broj danih preporuka

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

Izvor: Ured za reviziju

Izvješće o obavljenoj reviziji dostavljen je institucijama kojima su dane preporuke i nadležnim organima vlasti na postupanje. Prije sačinjavanja konačnog teksta predmetnog Izvješća, subjekti revizije imali su priliku da se očituju na utvrđene nalaze i dane preporuke. U dostavljenim komentarima na Nacrt izvješća, subjekti revizije nisu iskazali neslaganje sa utvrđenim nalazima i danim preporukama. Izvješće je objavljeno 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 temelju provedenog praćenja aktivnosti institucija na realizaciji preporuka iz Izvješća revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“, utvrđeno je da je većina preporuka danih u predmetnom Izvješću djelomično realizirana, dok su za manji broj preporuka pokrenute početne aktivnosti na njihovoj realizaciji. U narednoj tablici daje se pregled danih preporuka i stupanj njihove realizacije:

Tablica 3. Pregled danih preporuka i stupanj realizacije preporuka

Red. br.	Preporuke	Stupanj realizacije preporuka
1.	Potrebno je da Parlament i Vlada FBiH osiguraju donošenje propisa za oblast šumarstva na razini Federacije BiH kojim bi se uspostavile pretpostavke za adekvatno upravljanje i održivo gospodarenje šumama. Istim bi se trebale jasno definirati obveze i odgovornosti institucija nadležnih za održivo upravljanje i gospodarenje šumama, te precizno riješiti pitanje financiranja šumskougojnih mjera. Također, propisom je potrebno istaknuti da delegiranjem poslova gospodarenja državnim šumama na šumarska poduzeća ne prestaje odgovornost nadležnih ministarstava da aktivno učestvuju u osiguranju uvjeta za odgovornim gospodarenjem šumama.	Djelomično provedena
2.	Potrebno je da Vlada Federacije definira jasne kriterije i pravila na temelju kojih se državne šume daju na korištenje šumskogospodarskim društvima, kao i sankcije za nepoštivanje istih.	Djelomično provedena
3.	Osigurati namjensko korištenje sredstava prikupljenih na temelju naknada za općekorisne funkcije šuma, kako bi se osiguralo da se ova sredstva zaista ulože u obnovu i unapređenje šuma.	Djelomično provedena
4.	Prilikom definiranja propisa kojima će se urediti oblast šumarstva, potrebno je precizno definirati naknade koje će plaćati svi korisnici šume, direktni i indirektni, kako bi se osigurala sredstva potrebna za financiranje šumskougojnih mjera. Pored kreiranja šumarske politike, nadležno federalno ministarstvo treba uspostaviti adekvatne mehanizme kontrole i nadzora nad korištenjem i obnovom šume.	Djelomično provedena
5.	Potrebno je uspostaviti adekvatan sustav 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 županijskoj i federalnoj razini.	Djelomično provedena
6.	Financiranje šumskougojnih mjera treba biti zasnovano na interesu Federacije BiH da održi i unaprijedi ovaj prirodni resurs. Model financiranja treba biti usklađen sa dugoročnim razvojnim ciljevima i definiran na temelju 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 temelju istih odredi način financiranja šumskougojnih mjera.	Djelomično provedena
7.	Razmotriti mogućnost preciziranja Pravilnika za izradu šumskogospodarskih osnova i definirati jedinstvene obrasce koji će osigurati jednoobraznu izradu navedenog planskog dokumenta i praćenje realizacije planova. Jednoobrazni planovi i izvješća trebali bi pojednostaviti unos podataka u informacijski sustav.	Djelomično provedena
8.	Razmotriti mogućnost učestalijeg praćenja i kontrole nad realizacijom odrednica šumskogospodarske osnove i kontinuirano provoditi mjere koje će obvezati šumarska poduzeća na izvršavanje planova.	Djelomično provedena
9.	Nadležna ministarstva trebaju uspostaviti sustav stručnog i aktivnog nadzora nad gospodarenjem šumom kako bi se osiguralo odgovorno i održivo gospodarenje šumom od strane šumarskih poduzeća. Sukladno navedenom, potrebno je obujam realiziranih šumskougojnih mjera uskladiti sa obujmom realizirane sječe.	Djelomično provedena
10.	S obzirom da je šumskogospodarskim društvima povjeren na gospodarenje jedan od najvrednijih resursa kojima Federacija BiH raspolaže, potrebno je da Vlada Federacije BiH, u suradnji sa županijskim vladama, osigura da se izvrši analiza organizacije i načina upravljanja u ovim poduzećima. Potrebno je odrediti konkretne mjere kojima bi se osigurala racionalizacija poslovanja šumskogospodarskih društava.	Pokrenute početne aktivnosti
11.	Ubrzati aktivnosti stavljanja u funkciju jedinstvenog informacijskog sustava, u cilju sveobuhvatnog praćenja stanja i promjena u oblasti šumarstva.	Pokrenute početne aktivnosti

Ured za reviziju institucija u FBiH

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



2.1. Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Praćenjem realizacije preporuka, pojedinačno po institucijama, konstatirano je da je stupanj realizacije preporuka bio različit. Većina institucija djelomično je realizirala preporuke, dok pojedine institucije nisu poduzimale aktivnosti na realizaciji određenih preporuka. U slučajevima kada je jedna preporuka dana većem broju subjekata, stupanj realizacije procijenjen je na temelju poduzetih aktivnosti svakog od subjekata kojem je dana preporuka.

Jedinstveni stupanj realiziranja preporuka i pojedinačna realizacija preporuka po subjektima prezentira se u nastavku Izvješća.

- **Parlament FBiH i Vlada FBiH**

Preporuka 1. Potrebno je da Parlament i Vlada FBiH osiguraju donošenje propisa za oblast šumarstva na razini Federacije BiH kojim bi se uspostavile pretpostavke za adekvatno upravljanje i održivo gospodarenje šumama. Istim bi se trebale jasno definirati obveze i odgovornosti institucija nadležnih za održivo upravljanje i gospodarenje šumama, te precizno riješiti pitanje financiranja šumskouzgojnih mjera.	
JEDINSTVENI STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena	
Djelomično provedena	Pokrenute početne aktivnosti
Vlada FBiH	Parlament FBiH

Sustavno 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 konstatirano je da su u promatranom razdoblju Parlament FBiH i Vlada FBiH poduzimali određene aktivnosti. Međutim, Zakon o šumama na razini FBiH još uvijek nije donesen.**

Kao što je istaknuto u Izvješću iz 2014. godine, oblast šumarstva na razini FBiH nije zakonski uređena od 2009. godine.⁶ Analizom informacija i dokumentacije vezano za realizaciju preporuka konstatirano 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 temelju odgovora Vlade FBiH, konstatirano je da su definirane obveze 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, Helsink, 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. listopada 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.

Izvješće revizije učinka

Praćenje realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka



uređuju financiranje 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 razini Federacije BiH, od deset županija u FBiH samo jedna županija (HNŽ) nije donijela Zakon o šumama.¹⁴ Analizom županijskih zakona o šumama, u pet županija iz uzorka revizije, konstatirano je da su propisane obveze i odgovornosti šumskogospodarskih društava u gospodarenju šumama i način financiranja šumskouzgojnih mjera. Također, zakonima je propisano da je obveza županijskih ministarstava da se gospodarenje šumama vrši na temelju ugovora o prenosu poslova gospodarenja šumama.

- **Vlada FBiH i županijske vlade**

Preporuka 1. Potrebno je da Vlada FBiH definira jasne kriterije i pravila na temelju kojih se državne šume daju na korištenje šumskogospodarskim društvima, kao i sankcije za nepoštivanje istih.
--

STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena
--

Analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da je **Vlada FBiH**, u okviru svojih nadležnosti, poduzela 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 ostaloga, definirani kriteriji i pravila na temelju kojih se državne šume daju na korištenje ŠGD, kao i sankcije za njihovo nepoštivanje.¹⁵ U Prijedlogu zakona o šumama definirano je da će Vlada FBiH, na prijedlog vlade županije, ugovorom prenijeti poslove gospodarenja šumama u vlasništvu države na ŠGD za razdoblje od pet godina. Također, navedeno je da ŠGD ne može gospodariti šumama u vlasništvu države bez zaključenog ugovora i ukoliko ne ispunjava i druge uvjete predviđene odredbama Zakona o šumama.

Od pet županija iz uzorka, konstatirano je da su u tri županije (KS, ZDK, SBK) potpisani ugovori sa ŠGD, dok u **dvije županije (USK i HBŽ) nisu potpisani ugovori o prenosu poslova gospodarenja šumama.**

Iako je Vlada FBiH poduzela aktivnosti na realizaciji predmetne preporuke, procijenjeno je da je preporuka djelomično realizirana 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 županijskih ministarstava i drugih zainteresiranih strana uložilo je svoje primjedbe na Prijedlog zakona, te nije izvjesno kada će se donijeti Zakon o šumama.

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 privitku kojega su dostavljeni Zaključci Vlade FBiH (V. broj: 932/2019 od 22. 8. 2019. godine), doneseni na temelju 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 Definirano 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 šumskogospodarskim društvima povjeren na gospodarenje jedan od najvrednijih resursa kojima Federacija BiH raspolaže, potrebno je da Vlada Federacije BiH, u suradnji sa županijskim vladama, osigura da se izvrši analiza organizacije i načina upravljanja u ovim poduzećima. Potrebno je odrediti konkretne mjere kojima bi se osigurala racionalizacija poslovanja šumskogospodarskih društava.

JEDINSTVENI STUPANJ 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 konstatirano je da je **Vlada FBiH** poduzimala određene aktivnosti na realizaciji dane 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 ŠGD i nepovoljna kadrovska struktura, **što je ukazivalo na nedostatke u upravljanju ovim poduzećima.** U informacijama su također davane preporuke za prevazilaženje identificiranih problema,¹⁶ te su usvojene informacije sa zaključcima Vlade FBiH, upućivane županijskim vladama i nadležnim ministarstvima na njihovo upoznavanje i postupanje. Konstatirano je da nisu poduzimane 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 poduzećima trebaju vršiti nadležni organi županija s obzirom na to da se radi o društvima koja su u vlasništvu županija.

Kada su u pitanju aktivnosti županijskih vlada, konstatirano je da **većina vlada županija iz uzorka revizije nije poduzimala konkretne aktivnosti na realizaciji dane preporuke.** Vlade županija iz SBK, ZDK i USK su, u odgovorima na Upitnik revizije, istakle da su u promatranim godinama davale suglasnosti na imenovanje upravljačkih i nadzornih tijela poduzeća. Međutim, nisu dostavljeni dokazi da je vršena analiza organizacije i načina upravljanja u ovim poduzećima, u cilju racionalizacije njihovog poslovanja. Jedino je u KS još 2011. godine izrađen Program restrukturiranja Kantonalnog javnog poduzeća „Sarajevo šume“ d.o.o. Sarajevo,¹⁷ koji sadrži značajne informacije o nedostacima u poslovanju ovog poduzeća. Međutim, iako je od izrade ovog Programa proteklo više od osam godina, ni u ovoj županiji **nisu poduzimane konkretne mjere s ciljem unapređenja i racionalizacije poslovanja ŠGD-a.**¹⁸

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

JEDINSTVENI STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena

Djelomično 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 realizirala zbog nepostojanja Zakona o šumama na razini FBiH. Prema saznanjima revizije, od prestanka primjene Uredbe o šumama (2011. godine), sredstva na temelju naknada za OKFŠ nisu se prikupljala

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.



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

Županijskim zakonima o šumama definirano je da naknade za OKFŠ plaćaju sva pravna lica koja su registrirana za obavljanje djelatnosti i imaju sjedište na teritoriji županije, kao i dijelovi pravnih lica čije je sjedište van županija, a obavljaju djelatnost na teritoriji županije. Iz namjenskih sredstava koja se prikupljaju u proračune županija, na temelju naknada za OKFŠ, trebaju se financirati i/ili sufinancirati, 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 županija iz uzorka, konstatirano je da su od pet županija samo dvije (**KS i ZDK**) sredstva prikupljena na temelju 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 županija. Međutim, konstatirano je da u izvješćima o realizaciji programa utroška namjenskih sredstava u ove dvije županije 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 financiran je rad čuvarskih službi, odnosno županijskih uprava za šumarstvo. Prikupljena sredstva u ovim županijama za OKFŠ nisu ulagana u financiranje 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. Financiranje šumskouzgojnih mjera treba biti zasnovano na interesu Federacije BiH da održi i unaprijedi ovaj prirodni resurs. Model financiranja treba biti usklađen sa dugoročnim razvojnim ciljevima i definiran na temelju 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 temelju istih odredi način financiranja šumskouzgojnih mjera.

STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena

Analizom dostupne dokumentacije konstatirano je da **na razini FBiH još uvijek nisu doneseni strateški dokumenti za oblast šumarstva**. Izrada Šumarskog programa FBiH bila je obveza FMPViŠ, propisana Zakonom o šumama iz 2002. godine. FMPViŠ je poduzelo 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 program konstatirano je da su u okviru strateških ciljeva, između ostalog, definirani i ciljevi koji se odnose na uspostavu odgovarajućeg sustava financiranja šumskouzgojnih radova i razvoj odgovarajućih mehanizama za prikupljanje sredstava za OKFŠ, te praćenje i kontrolu njihovog utroška.

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

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

²⁰ Program utroška sredstava, na prijedlog Županijske uprave, donosi ministar, a suglasnost daje Vlada Županije.

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

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.



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 financiranje. 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 financijskih sredstva i korištenja sredstava za održivo gospodarenje šumama.

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

STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena

FMPViŠ je djelomično poduzimalo aktivnosti na realizaciji dane preporuke. Uvidom u Prijedlog zakona o šumama na razini FBiH, konstatirano je da je definirana naknada za korištenje šuma koju trebaju plaćati šumskogospodarska društva.²⁵ Također, u Prijedlogu zakona navedeni su obveznici plaćanja naknade za OKFŠ i procenat sredstava koji trebaju plaćati. Definirana 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 proteklom godinama vršeno je sukladno županijskim zakonima o šumama. Analizom županijskih zakona o šumama konstatirano je da su **županije različito definirale naknade za korištenje šuma i naknade za OKFŠ**. U narednoj tablici prikazane su propisane naknade za korištenje šuma i naknade za OKFŠ, definirane županijskim zakonima o šumama u pet županija iz uzorka:

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

Naziv županije	Naknada koju plaćaju korisnici državnih šuma (ŠGD) ²⁶	Raspodjela naknada koju uplaćuju ŠGD	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% proračun županije 8% proračun općine	0,07%	proračun županije

Izvor: Kompilacija podataka iz županijskih Zakona o šumama

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 Županije, kao i dijelovi pravnih lica čije je sjedište van Županije, a obavljaju djelatnost na teritoriji Županije i koja ostvaruju prihod. Od obveze plaćanja naknade izuzimaju se: korisnik državnih šuma, javne institucije, humanitarne organizacije, udruženja i fondacije, izuzev onih koji obavljaju djelatnost radi stjecanja dobiti.



Prema dostavljenim informacijama,²⁸ kontrola i nadzor nad korištenjem i obnovom šume provodi se putem županijskih ministarstava nadležnih za oblast šumarstva, županijskih uprava za šumarstvo, te federalne i županijske 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 razini FBiH.**

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

STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Pokrenute početne aktivnosti

Iako je obveza uspostave informacijskog sustava za oblast šumarstva bila definirana Zakonom o šumama iz 2002. godine, **na razini FBiH još uvijek nije uspostavljen jedinstveni informacijski sustav.** Prema dostupnim informacijama, aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenog informacijskog sustava šumarstva u FBiH (ISŠ FBiH) započele su još 2007. godine. Nadležni iz FMPViŠ naveli su da se aktivnosti na uspostavljanju ovog sustava nisu provodile u kontinuitetu. Kao uzroke zbog kojih nije uspostavljen informacijski sustav za oblast šumarstva, FMPViŠ je navelo nepostojanje Zakona o šumama FBiH i stabilnog proračuna, kao i nedovoljnu kapacitiranost osobljem sa specifičnim znanjima potrebnih za sustavno održavanje ISŠ-a.

Ponovne aktivnosti na uspostavi ISŠ-a započele su u 2016. godini, kada je Vlada FBiH usvojila Plan za uspostavu informacijskog sustava.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 informacijskog sustava.³²

Vlada FBiH je u 2018. godini donijela Odluku o uspostavi, upravljanju, održavanju i korištenju Informacijskog sustava u šumarstvu (ISŠ) Federacije BiH.³³ Ovom Odlukom Vlada je obvezala 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 informacijskog sustava, kako je nalogala dana preporuka. Nadležni iz FMPViŠ su naveli³⁵ da ISŠ još uvijek nije u funkciji, ali da su u proteklim godinama poduzimali određene aktivnosti. Istakli su da je izvršeno programiranje aplikacije za prikupljanje podataka o šumskoj transportnoj infrastrukturi, prikupljeni su podaci od ŠGD i uneseni u ISŠ, te je izrađen modul – Stanje šuma za prikupljanje podataka, koji bi trebao biti temelj 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 Federacije BiH”, br.: 30/16 od 20. 04. 2016. godine).

³² Prema podacima iz Izvješća revizije učinka objavljenog 2014. godine, za Projekat razvoja Integralnog informacionog sustava šumarstva, bila su utrošena značajna sredstva iz kredita Svjetske banke. U nalazima predmetnog Izvješća je konstatirano da, iako su sredstva utrošena za namjenu uspostave Informacijskog sustava 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 Informacijskog sustava 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 FBiH zaduženo Federalno ministarstvo financija.

³⁵ Odgovori FMPViŠ na Upitnik revizije učinka.



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

Preporuka 1. Potrebno je uspostaviti adekvatan sustav praćenja i nadzora nad prikupljanjem i trošenjem naknada za korištenje šuma i naknada za općekorisne funkcije šuma na razini 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 županijskoj i federalnoj razini.

JEDINSTVENI STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena

Djelomično 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 razini FBiH nije uspostavljen adekvatan sustav 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 proračune županija po ovom temelju. Kada su u pitanju podaci o utrošenim sredstvima, ŠGD dostavljaju ove podatke FMPViŠ, putem obrazaca koje je izradilo ovo Ministarstvo. Uvidom u obrasce za prikupljanje podataka o utrošenim sredstvima konstatirano je da podaci u obrascima nisu razvrstani po različitim izvorima sredstava, nego su podijeljeni u dvije grupe podataka i to: sredstva iz prihoda šumskogospodarskih 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 sustav 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 županijama 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 temelju, županijska ministarstva nadležna za šumarstvo dobivaju od županijskih ministarstava financija,³⁸ a nadzor nad utroškom sredstava se prati na temelju realizacije programa utroška namjenskih sredstava za oblast šumarstva. Uvidom u dostupna izvješća o realizaciji programa, konstatirano je da se podaci o utrošenim sredstvima prate u odnosu na planirana sredstva, a ne u odnosu na stvarno prikupljena sredstva. Shodno navedenom, konstatirano je da u dostupnim izvješćima nisu transparentno prikazani podaci o ukupno prikupljenim sredstvima za oblast šumarstva, kao ni podaci o prikupljenim sredstvima iz različitih izvora.

Na temelju dostavljenih informacija iz nadležnog ministarstva za šumarstvo **USK**, konstatirano je da u ovoj županiji nije uspostavljen sustav 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 Županijska 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 ove županije nisu obavljali poslove praćenja i nadzora nad trošenjem sredstava od naknada iz oblasti šumarstva.

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

³⁷ Odgovori na Upitnik revizije učinka.

³⁸ Ministarstvo financija prikupljena sredstva po ovom osnovu prosljeđuje na račune županijskih ministarstava nadležnih za šumarstvo.

³⁹ Članak 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 članak 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 sustav praćenja i nadzora nad trošenjem naknada iz oblasti šumarstva, prisutan je i u HBŽ. Na temelju odgovora dostavljenih iz nadležnog ministarstva za šumarstvo HBŽ, konstatirano je da se praćenje i nadzor nad prikupljanjem naknada za korištenje šuma i naknada za OKFŠ vrši jedino uvidom u izvješća Ministarstva financija 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 šumskogospodarskih osnova i definirati jedinstvene obrasce koji će osigurati jednoobraznu izradu navedenog planskog dokumenta i praćenje realizacije planova.

JEDINSTVENI STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKE: Djelomično provedena

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

Provedenim praćenjem procijenjeno je da je predmetna preporuka djelomično realizirana zbog činjenice da su nadležna ministarstva poduzimala određene aktivnosti na realizaciji dane preporuke. Naime, Vlada FBiH je u 2014. godini donijela⁴⁰ Odluku o izradi, sadržaju i primjeni šumskogospodarske osnove, koja propisuje elemente za izradu šumskogospodarskih osnova prilagođenih potrebama uspostave informacijskog sustava. Shodno odredbama ove Odluke, određeno je da šumskogospodarske osnove donose županijska ministarstva nadležna za šume, uz pribavljenu suglasnost FMPViŠ.

Prema navodima nadležnih iz FMPViŠ, spomenuta Odluka se zbog nepostojanja federalnog Zakona o šumama, ne primjenjuje na cijeloj teritoriji Federacije. Od pet županija iz uzorka revizije, u jednoj županiji (USK) se izrada šumskogospodarske osnove vrši na temelju Odluke Vlade FBiH, dok se u ostale četiri županije (KS, ZDK, HBŽ i SBK) izrada šumskogospodarske osnove vrši na temelju županijskih pravilnika za izradu šumskogospodarskih osnova. Uvidom u županijske pravilnike, konstatirano je da nisu definirani posebni obrasci za izradu šumskogospodarskih osnova, ali su elementi za izradu šumskogospodarskih osnova najvećim dijelom usklađeni sa elementima definiranim u Odluci Vlade FBiH.

Preporuka 3. Nadležna ministarstva trebaju uspostaviti sustav stručnog i aktivnog nadzora nad gospodarenjem šumom kako bi se osiguralo odgovorno i održivo gospodarenje šumom od strane šumarskih poduzeća. Sukladno navedenom, potrebno je obujam realiziranih šumskouzgojnih mjera uskladiti sa obujmom realizirane sječe.

Preporuka 4. Razmotriti mogućnost učestalijeg praćenja i kontrole nad realizacijom odrednica šumskogospodarske osnove i kontinuirano provoditi mjere koje će obvezati šumarska poduzeća na izvršavanje planova.

JEDINSTVENI STUPANJ REALIZACIJE PREPORUKA: Djelomično provedene

Djelomično provedene

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

Nisu provedene

Nadležno ministarstvo USK

FMPViŠ je u promatranim godinama u okviru svoje nadležnosti⁴¹ analiziralo podatke prikupljene od ŠGD i županijskih 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 temelju članka 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 šumskogospodarskih 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 šumskogospodarskih osnova ("Službene novine FBiH", br. 45/18).

⁴¹ Članak 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 federalnoj razini, onemogućava Ministarstvu da osigura mehanizme, kako bi se ŠGD obvezala na konsekvantno provođenje svih šumskouzgojnih mjera i postizanje veće transparentnosti u sektoru šumarstva.“ U odgovorima na Upitnik revizije učinka, FMPViŠ je navelo da više ne daje suglasnosti na šumskogospodarske osnove⁴² i godišnje planove gospodarenja šumom, sa izuzetkom ministarstava iz ZDK i SBK, koja su tražila suglasnosti.⁴³

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

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

Godina	Planirani obim sječe (m3) 2015.-2018.	Realizirani obim sječe (m3) 2015.-2018.	Planirani obim pošumljavanja (ha) 2015.-2018.	Realizirani 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: Županijska ministarstava nadležna za šumarstvo iz uzorka revizije

Kada je u pitanju stručni nadzor nad gospodarenjem šumom, koji trebaju vršiti županijska ministarstva, odnosno uprave za šumarstvo, nadzor je u većini županija iz uzorka (**KS, ZDK, SBK i HBŽ**) uglavnom podrazumijevao praćenje i analizu podataka o realizaciji godišnjih planova i šumskogospodarskih osnova, te tehnički pregled završenih projekata u šumarstvu. **Praćenjem je konstatirano da su županijska ministarstva, u većini županija, davala suglasnosti na godišnje planove gospodarenja šumom, iako planovi iz prethodnih godina nisu bili realizirani.** Prilikom davanja suglasnosti ministarstva su nalagala ŠGD da moraju „sustizati zaostale obveze“, 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 suglasnost na godišnji plan gospodarenja ŠGD iz ove županije, zbog utvrđenog odstupanja od odredbi šumskogospodarskih osnova i neuvažavanja primjedbi koje je ranije davalo Ministarstvo.

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

⁴² Šumskogospodarska 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 suglasnosti na šumskogospodarske osnove SBK/KSB 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 županijskih ŠGD, s napomenom da poduzeća koja nisu u sastavu ŠGD „Šume Hercegovačko-neretvanske“ ne dostavljaju podatke Županijskoj 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 djelomično postignut zahvaljujući apelima i nebrojenim dopisima upućenim od strane Kantonalne uprave prema JP „Šumskoprivredno društvo“ ZDK d.o.o Zavidovići“, ali da su pozitivni pomoci 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 šumskogospodarskih 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 ŠGD.



Međutim, poduzete aktivnosti nisu osigurale usklađivanje obujma realiziranih šumskouzgojnih mjera sa obujmom realizirane sječe šuma.

Prema informacijama nadležnog ministarstva za šumarstvo **USK, Županijska uprava za šumarstvo u ovoj županiji, u promatranim godinama, nije izvršavala poslove iz svoje nadležnosti i vršila tehnički prijem izvršenih radova.**⁴⁹

3. POSTUPANJE PARLAMENTA FBiH

Izvešće revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“, prezentiran je Parlamentarnom povjerenstvu odgovornom za reviziju (u daljem tekstu Povjerenstvo), na zajedničkom sastanku predstavnika Ureda za reviziju i Povjerenstva, održanom 2014. godine. Povjerenstvo je u razdoblju 2016.-2017. godine, u suradnji sa Uredom za reviziju, izvršilo analizu stupnja realizacije preporuka iz deset izvješća revizije učinka, među kojima je bilo i predmetno Izvešće.

Nakon provedene analize, Povjerenstvo je sačinilo Informaciju sa zaključcima usmjerenim na unapređenje realizacije preporuka iz izvješća revizije učinka. U zaključcima je, između ostalog, navedeno da institucije na koje su adresirane preporuke iz izvješća trebaju izraditi akcijske planove za realizaciju preporuka revizije učinka u roku ne dužem od 90 dana od datuma usvajanja zaključaka Parlamenta FBiH, te objaviti akcijske planove na svojim službenim internet-stranicama. Također, navedeno je da institucije trebaju dostaviti Povjerenstvu zasebna izvješća o stupnju realizacije preporuka revizije učinka u definiranim rokovima.

Prema raspoloživim informacijama, Povjerenstvo je usvojilo predmetne zaključke i Informaciju sa zaključcima uputilo na usvajanje Parlamentu FBiH. Međutim, Parlament FBiH nikada nije razmatrao ni usvojio Informaciju sa zaključcima Povjerenstva. To je imalo za posljedicu da Povjerenstvo nije poduzimalo daljnje aktivnosti na realizaciji zaključaka, niti je spomenutu Informaciju sa zaključcima dostavilo institucijama kojima su dane preporuke na postupanje.⁵⁰

⁴⁹ Članak 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 temelju provedenog praćenja realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka „Nedovoljna obnova šuma u Federaciji BiH kao posljedica neefikasnog sustava upravljanja šumama“, konstatirano je da **od ukupno 11 preporuka danih u predmetnom Izvješću, niti jedna preporuka nije potpuno realizirana, devet preporuka je djelomično realizirano, dok su za dvije preporuke pokrenute početne aktivnosti na realizaciji.**

Provedenim praćenjem zaključeno je da su nadležne institucije poduzimale određene aktivnosti međutim, **oblast šumarstva na razini FBiH još uvijek nije zakonski uređena** i zahtijeva kvalitetnije angažiranje 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 identificirani u Izvješću revizije učinka čije preporuke su bile predmet praćenja, a koji se prevashodno odnose na sljedeće:

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

Rezultati praćenja pokazali su da Parlament FBiH, odnosno Parlamentarno povjerenstvo odgovorno za reviziju, **nisu uspostavili funkcionalan mehanizam praćenja realizacije preporuka iz Izvješća revizije učinka** s obzirom na to da još uvijek nije osigurano da institucije dostavljaju povratne informacije o poduzetim aktivnostima na realizaciji preporuka.

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

Koordinator u Sektoru za reviziju učinka

Aida Đozić

Viši revizor za poslove

upravljanja kvalitetom za reviziju učinka

Zineta Redžepagić

Tim za reviziju:

Mirsada Čengić, revizor za reviziju učinka

Irena Vuković, pomoćni revizor za reviziju učinka