



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

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4
Republika Srpska, BiH
Tel: +387 (0) 51 /247-408
Faks:+387 (0) 51 /247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org

Izveštaj revizije učinka
UPRAVLJANJE EKSPLOATACIJAMA MINERALNIH RESURSA
I ČIŠĆENJEM MATERIJALA IZ VODOTOKA

Broj: RU006-14

Banja Luka, oktobar 2015. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	3
PREDGOVOR	5
REZIME	7
1. UVOD	11
1.1. Pozadina i motivi revizije	11
1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja	13
1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje	14
1.4. Obim i ograničenja revizije	15
1.5. Izvori i metode revizije	16
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	18
2.1. Referentna pravna regulativa	18
2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija	18
3. REVIZIJSKI NALAZI	22
3.1. Eksploatacija i istraživanje mineralnih resursa	24
3.1.1. Nepostojanje nadzora izvađenih količina i prometa mineralnih sirovina	24
3.1.2. Obesmišljavanje koncesionog modela	25
3.1.3. Dodjela prava na istraživanje	27
3.1.4. Napuštena, „divlja“ i neobezbjedena pozajmišta i otkopi	29
3.1.5. Pretvaranje administrativnog u koncesioni model	30
3.1.6. Nedostaci regulatornog okvira	31
3.1.7. Neadekvatne pretpostavke	33
3.2. Uređenje riječnih korita i čišćenja materijala iz vodotoka	36
3.2.1. Nepostojanje nadzora izvađenih količina i prometa materijala iz vodotoka.....	36
3.2.2. Obim i učinci aktivnosti na uređenju riječnih korita	37
3.2.3. Proces izdavanja vodnih saglasnosti za čišćenje vodotoka.....	40
3.2.4. Devastacija obala i zemljišta kraj rijeka	41
3.2.5. Nedostaci regulatornog okvira	45
3.2.6. Neadekvatne pretpostavke	45
3.3. Problemi sa kojim se suočavaju Tehnička i Vodna inspekcija	47
3.3.1. Aktivnosti i rezultati Tehničke inspekcije	47
3.3.2. Aktivnosti i rezultati Vodne inspekcija	50

4. REVIZIJSKI ZAKLJUČCI	55
4.1. Eksploatacija i istraživanje mineralnih resursa	55
4.2. Uređenje riječnih korita i čišćenja materijala iz vodotokaž	57
4.3. Problemi sa kojim se suočavaju Tehnička i Vodna inspekcija	59
5. PREPORUKE	61
5.1. Preporuke za Vladu RS	61
5.2. Preporuke za MIER	63
5.3. Preporuke za MPŠV i JU	64
5.4. Preporuke za RUIP	65
PRILOZI	66

UPRAVLJANJE EKSPLOATACIJAMA MINERALNIH RESURSA I ČIŠĆENJEM MATERIJALA IZ VODOTOKA

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka „Upravljanje eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka“.

Revizija je istraživala upravljanje procesima eksploatacija i istraživanja mineralnih resursa, kao i procesima uređenja korita i čišćenja pijeska, šljunka i drugog materijala iz vodotoka u Republici Srpskoj. Upravljanje mineralnim resursima je ispitivano u sklopu postojećih modela dodjeljivanja prava na korištenje javnih mineralnih resursa, koncesionog i administrativnog. Upravljanje uređenjem korita i čišćenjem pijeska, šljunka i drugog materijala iz vodotoka ispitivano je u sklopu vodoprivrednog sistema uređenja i održavanja vodnih dobara, vodotoka i vodnih objekata. Oba procesa su ispitivana kroz postojeće prakse popisivanja i vođenja transparentnih javnih registara, obezbjeđivanja regulatornih, organizacionih, stručnih i tehničko-tehnoloških pretpostavki za uspješno upravljanje, kroz prakse projektnog, studijskog i imovinsko-pravnog pripremanja i strateškog planiranja eksploatacija i istraživanja mineralnih resursa, odnosno čišćenje materijala iz vodotoka, te kroz postojeće prakse upravljačkog nadzora i monitoringa nad pravno-ekonomskim i tehničko-tehnološkim uslovima i ishodima eksploatacija i istraživanja, odnosno čišćenja riječnih korita od nanosa. Istraživani su preduslovi i pretpostavke za transparentno i učinkovito upravljanje navedenim procesima u najboljem javnom interesu, a koje su trebali biti obezbjeđeni od strane Vlade i nadležnih ministarstava i institucija. Također na terenu su istraživane posljedice, efekti i ishodi postojećeg načina regulisanja ovih oblasti, postojećih modela dodjela prava privatnim subjektima i posljedice postojećih aktivnosti upravljačkog monitoringa i inspekcijaskog nadzora institucija javnog sektora.

Revizija je obuhvatila vremenski period 2011-2014. godina, a pojedine analize su koristile i podatke iz ranijeg perioda kako bi se stekla bolja slika o ovim praksama i procesima.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske dostavila Nacrt izvještaja Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske, Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Komisiji za koncesije, Javnoj ustanovi Vode Srpske i Republičkoj upravi za inspekcijske poslove. Revizija nije od navedenih revidiranih institucija dobila primjedbe na nacrt revizijskog izvještaja kojima bi se osporavali utvrđeni revizorski nalazi, zaključci i preporuke u njemu. Pojedine institucije su dostavile Glavnoj službi za reviziju javnog sektora Republike Srpske samo komentare kojim konstatuju da nemaju suštinskih primjedbi na revizijski izvještaj.

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

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i drugim institucijama koji imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu upravljanja mineralnim resursima i uređenjem riječnih korita u Republici Srpskoj. Implementacijom ovih preporuka, moguće je unaprijediti i učiniti transparentnijim i učinkovitijim kako sistem upravljanja eksploatacijama i istraživanjima mineralnih resursa, tako i sistem uređenja i održavanja riječnih korita u dijelu čišćenja i vađenja materijala iz vodotoka u Republici Srpskoj.

Glavni revizor javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Srđan Šušnica i Vladimir Kremenović.

Glavni revizor

Dr Duško Šnjegota

LISTA SKRAĆENICA

ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
VRI	Vrhovna revizijska institucija
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
3E	Ekonomičnost, Efikasnost i Efektivnost
RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
MIER	Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
JU	Javna ustanova
RUIP	Republička uprava za inspekcijske poslove
Geo-zavod	Republički zavod za geološka istraživanja
PU RS	Poreska uprava RS
LS	Lokalne samouprave
JKN	Jednokratna koncesiona naknada
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

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

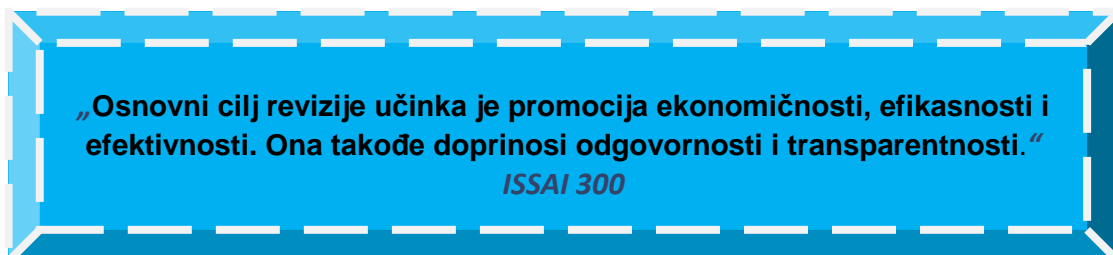
Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja Vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti Vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Revizija učinka se primarno bavi pitanjima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Široko posmatrano, principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se može pristupiti na sljedeći način:

- Princip ekonomičnosti znači održavati troškove na niskom nivou. Resursi trebaju biti pravovremeno raspoloživi, u adekvatnom iznosu, kvalitetu i po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti znači dobiti najviše od raspoloživih resursa. On se bavi odnosom angažovanih resursa, postojećih uslova i postignutih rezultata u pogledu kvaliteta, kvantiteta i vremena izlaza ili rezultata.
- Princip efektivnosti se odnosi na ispunjavanje postavljenih ciljeva. Efektivnost razmatra postizanje specifične svrhe ili ciljeva koji su postavljeni i/ili postizanje očekivanih rezultata.²

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

U osnovi revizija učinka daje odgovor na sljedeća pitanja:

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



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

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan Zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora RS (u daljem tekstu Zakon). U odredbama Zakona regulisano je da je GSRJS RS obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;

¹ ISSAI 100

² ISSAI 300

- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

Zakon u dijelu koji se odnosi na reviziju učinka regulišu sljedeće:

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

Revizija učinka je aktivnost GSRJS RS koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade RS i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

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

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

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

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

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

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

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka „Upravljanje eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka“.

Svrha ove revizije je da se ispita da li su nadležne institucije u RS učinkovito, kvalitetno i transparentno upravljale procesima eksploatacija i istraživanja mineralnih resursa i čišćenja materijala iz vodotoka. Revizijom učinka se daje odgovor na pitanje efektivnosti, tj. da li se rade prave stvari. Odnosno, da li postoje regulatorne, strateške, organizacione i druge pretpostavke i prepreke da se procesi upravljanja eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka odvijaju na učinkovit i transparentan način. Sve u cilju uspješnog zadovoljenja javnog interesa i potreba građana, lokalnih zajednica, privatnog sektora i javnih preduzeća.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nadležne institucije u RS, Vlada RS, MIER, Komisija za koncesije, slično kao i MPŠV i JU Vode Srpske, nemaju vlastite javne i pouzdane mehanizme mjerenja, a time ni nesporno izmjerene količine izvađenih mineralnih resursa, odnosno materijala iz vodotoka. Podatke o izvađenim količinama i vrstama mineralnih resursa nadležne institucije isključivo i samo dobijaju od privatnih subjekata, koje bi trebale kontrolisati. Samo u 5 od 76 koncesionih ugovora, ugovoreno je obračunavanje trajne koncesione naknade prema količini izvađene mineralne sirovine, dok svi ostali ugovori predviđaju obračun ove naknade prema iskazanim prihodima privatnog investitora.

Unatoč očiglednoj suprostavljenosti javnog i privatnog interesa, nadležne institucije daju bezrezervno povjerenje mjerenjima izvađenih količina koje od privatnih geodetskih kuća naručuju i plaćaju koncesionari i poslovni subjekti. Također, imaju i bezrezervno povjerenje u finansijske izvještaje i činjenicu da će koncesionari istinito i objektivno prikazati svoje finansijsko poslovanje. Istovremeno, revizija je utvrdila da nadležne institucije nisu instalirale ili primjenile nijedan od upravljačkih mehanizama mjerenja, monitoringa i provjere vrijednosti ovako prijavljenih količina, prometa ili prihoda. Koncesioni ugovori, kao i vodne saglasnosti ne predviđaju takve mehanizme monitoringa i provjere. Revizija se uvjerila da u posmatranom periodu pomenute institucije nisu izvršile kontrolu, superanalizu ili reviziju ovih privatnih mjerenja i procjena, a nisu ponudile ni jedan argument koji bi opravdao toliko bezrezervno povjerenje koje se daje privatnim mjerenjima i procjenama.

Revizija je utvrdila da Vlada RS i MIER propisima i odlukama koje dizajniraju, predlažu ili usvajaju više od decenije dozvoljavaju pa i pospješuju istovremeno postojanje i administrativnog i koncesionog modela dodjeljivanja prava na korištenje prirodnih resursa. Iako je prošlo 12 godina od donošenja Zakona o koncesijama, ¼ eksploatacija najprofitabilnijih mineralnih resursa se još odvija u netransparentnom administrativnom modelu, bez javnog postupka dodijele i bez transformacije iz administrativnog u koncesioni model. Za 23 administrativna odobrenja koja su prevedena na koncesioni model MIER je bilo potrebno prosječno 5 godina po odobrenju, a u 65% predmeta transformacija je trajala od 3 do 5 godina. Revizija je utvrdila da u MIER postoji evidentiran skoro jednak broj poslovnih subjekata koji vrše eksploataciju i/ili istraživanje minerala (uključujući i vodu) u koncesionom i onih koji to čine u administrativnom modelu. Istovremeno broj važećih koncesionih ugovora je u opadanju, dok je broj administrativnih odobrenja u porastu. Koncesioni model je dodatno obesmišljen i novim Zakonom o geološkim istraživanjima kojim se ova istraživanja iz koncesionog vraćaju na administrativni model. Također, desetine napuštenih, „divljih“ i neobezbjedenih kopova i pozajmišta tehničkog kamena, gline i drugih sirovina ugrožavaju i obesmišljavaju kako zakon i model, tako i poslovanje koncesionara. MIER nema evidenciju „divljih“ otkopa i pozajmišta, niti upravlja njima na bilo koji način.

Revizija je utvrdila da u MIER postoji ozbiljan nedostatak podzakonske regulative, pravilnika i procedura, a novi Zakon o koncesijama ima ozbiljne nedostatke u definisanju predmeta koncesija, novih netransparentnih procedura dodjele, ne postojanja obaveze utvrđivanja javnog interesa i drugih rješenja. Novi Zakon nije adekvatno distribuirao vlasništvo i upravljanje prirodnim resursima između niova entiteta i LS, a nisu predviđeni ni adekvatni mandati, stručni i učinkoviti mehanizmi za regulatorni nadzor Komisije, upravljački monitoring MIER i inspekcijsku kontrolu RUIP i Poreske uprave.

Iako postoje zakonske obaveze u MIER ne postoji transparentno dostupan i ažuriran centralni tehnički registar, a uloga i rad Geo-zavoda iz Zvornika duboko su marginalizovani, uveliko neiskorišteni i netransparentni. MIER nema praksu proaktivnog i transparentnog upravljanja mineralnim resursima, niti vrši sistematičnu, samostalnu i samoinicijativnu rudarsko-geološku, ekološku, imovinsko-pravnu i studijsko-projektnu pripremu nalazišta za dodjelu. MIER nikada nije provelo javnu ili stručnu raspravu, niti je na neki drugi način obezbjedilo učešće javnosti u procesima dodjele ovih resursa na korištenje. Ni za jedan postupak dodjele MIER nije uradilo ili obezbjedilo ekološku studiju uticaja na životnu sredinu. MIER ni za jedan postupak dodjele nalazišta mineralnih resursa nije uradilo imovinsko-pravnu pripremu i eksproprijaciju zemljišta već time opterećuju i uslovljavaju poslovne subjekte. Unatoč napredovanju i dostupnosti savremenih tehnologija istraživanja, analiza i nadzora u rudarstvu, nadležne institucije ne raspolažu niti dovoljnim stručnim kadrovima niti tehničko-tehnološkim uređajima i kapacitetima da uspostave stalne mehanizme monitoringa nad količinama, kvalitetima, tehničko-tehnološkim i finansijskim uslovima eksploatacije ili nad „divljim“ otkopima. U posmatranom periodu revizija se uvjerila da Vlada RS i MIER nisu uradili dovoljno, niti su pokazali dovoljno volje za izgradnju i razvoj stručnih, kadrovskih, naučno-obrazovnih, tehničko-tehnoloških, laboratorijskih i nadzornih kapaciteta MIER i Geo-zavoda, naročito za superanalizu ulaznih studija i upravljački monitoring.

Postojeći sistem i prakse administriranja dozvola za čišćenje materijala iz vodotoka su više orijentisane ka željama i interesima privatnih subjekata, dok je javni komunalni interes tu u drugom planu. Proces upravljanja vađenjem materijala i čišćenjem vodotoka bivao je sve pasivniji i sporiji, kako se broj izdanih saglasnosti smanjivao, naročito nakon 2011. godine kada se odustalo od prakse javnih konkursa. Po pravilu rijeke su se čistile samo na onim sprudištima koja su bili profitabilna za poslovne subjekte ili na kojima su poslovni subjekti rješili imovinsko-pravne odnose. Značajan broj riječnih dionica i sprudišta, malih vodotoka i kanala iz kojih je trebalo čistiti samo nekomercijalni mulj i materijal uopšte nije bio čišćen, sve do katastrofalnih poplava u maju 2014. godine. MPŠV i JU Vode Srpske za njihovo čišćenje nisu imale jasnu viziju i strateška opredjeljenja, niti operativna rješenja, a privatni subjekti za njih nisu bili zainteresovani. Kumulativno za period 2010-2014 ukupno izvađena, odnosno prijavljena količina materijala na svim rijekama u RS nije dosegla dozvoljenu i obaveznu količinu propisanu vodnim saglasnostima. Tako je u rijekama, od planiranih 9 miliona m³, ostalo oko 5 miliona m³ materijala. Na svim rijekama u RS prosječno godišnje je vađeno svega 45% od godišnjih dozvoljenih količina, a trend procenta izvađenih u odnosu na dozvoljene količine je generalno u opadanju na svim rijekama osim na rijeci Bosni. To je uz nedostatak retenzija, pojedinačno možda najveći uzrok katastrofalnih posljedica poplava koje se dešavaju u sjevernim opštinama RS u posljednjih 5 godina.

Proces izdavanja saglasnosti za vađenje materijala bitno se promijenio nakon 2011. godine, kada JU bez jasnih argumenata i prethodnih analiza odustaje od prakse javnih konkursa, što prinuđuje poslovne subjekte da se samoinicijativnim zahtjevom i bez javnog poziva obraćaju JU kako bi izdejstvovali vodne saglasnosti za vađenje materijala na onim lokacijama za koje subjekti imaju očigledan komercijalni interes i najbolje tehničke i operativne povoljnosti. Vodne saglasnosti se izdaju na rok od jedne godine, a u nekim slučajevima i kraće. Ovakav postupak administriranja dozvola za čišćenje materijala iz

vodotoka se za iste subjekte i lokacije ponavlja svake godine, te ni blizu ne ostvaruje cilj ove komunalne djelatnosti. Šta više čini je neučinkovitom i kontraproduktivnom i konačno štetnom i opasnom za građane.

Revizija je utvrdila da u donjim tokovima rijeka koji su najviše izloženi eroziji, obale uglavnom nisu obezbjeđene obaloutvrdama. MPŠV i JU nemaju kontrolu nad onim što se dešava u malim i velikim koritima donjih tokova rijeka, naročito u pojasevima inundacije od obale do nasipa. Revizija je utvrdila da su obale i inundacije u donjim tokovima rijeka prizori velikih erozija i devastacija poljoprivrednog zemljišta izazvanih meandriranjem rijeka usljed neočišćenog nanosa. Ovi prostori predstavljaju male ekološke katastrofe, jer su zasićeni manjim i većim deponijama smeća, odbačenim gumama, plastičnom ambalažom, šutom, čvrstim otpadom, te opasnim hemijskim otpadom zaostalim od bagera i mašina. Ispresjecani i devastirani su brežuljcima i gomilama odložene zemlje, pijeska, šljunka i mulja, te mnogobrojnim velikim rupama i staračama, zaostalim iz ranijih kopanja, a sada ispunjenim stajaćom vodom i zaraslim u štetno nisko i srednje rastinje koje skuplja otpad i usporava protok visokih i poplavnih voda.

Proces administriranja vodnih saglasnosti za čišćenje materijala iz vodotoka opterećen je nepostojanjem adekvatnih i potpunih regulatornih, studijsko-planskih, organizacionih i imovinsko-pravnih pretpostavki. JU ne vrši nadzor i monitoring nad vađenjem materijala iz vodotoka već prate realizaciju mnoštva kratkoročnih ugovora, što se svodi na 1 do 2 godišnja obilaska lokacija bez tehničko-tehnoloških mjerenja, procjena nanosa i izvađenog materijala. MPŠV i JU ne posjeduju i ne formiraju ažuriran i javno dostupan katastar javnog vodnog zemljišta i vodnih objekata, niti vrši eksproprijaciju i rješavanje imovinsko-pravnih odnosa nad vodnim objektima i parcelama vodnog i obalnog zemljišta, prevodeći ih u javno vlasništvo. Ovakvo stanje proizvodi značajne probleme javnom interesu, JU i poslovnim subjektima, jer su ovi subjekti prinuđeni otkupiti obalne i pristupne parcele u velikom koritu i inundacijama i prevesti ih u svoje vlasništvo kako bi dobili vodne saglasnosti za čišćenje materijala iz vodotoka. Ovakvo stanje stvara probleme i pri podjeli nadležnosti između entiteta i LS u upravljanju, održavanju i uređivanju vodotoka, kanala i vodnih objekata.

Revizija je utvrdila da je u Tehničkoj i Vodnoj inspekciji RUIP broj otkrivenih neregularnosti u porastu, ali da učinkovitost varira od godine do godine u odnosu na broj provedenih kontrola. Broj otkrivenih neregularnosti ne pokazuje značajniji trend smanjenja u odnosu na prethodne godine, dok značajan broj nepravilnosti ostaje neotkriven i nesankcionisan, usljed nedovoljnih ljudskih i tehničko-tehnoloških kapaciteta, nadzornih kamera, vaga i savremenih terenskih i laboratorijskih mjernih i nadzornih uređaja. RUIP je u posmatranom periodu uglavnom koristila korektivne mjere, te su efekti rada dodatno oslabljeni relativno blagom kaznenom politikom prekršajnih sudova u RS.

Korektivni i preventivni pristup ne daje željene rezultate, ne smanjuje broj uočenih neregularnosti i broj recidivista, te ne može prisiliti nadležne institucije da izvrše potrebne reforme i korekcije sistema i praksi upravljanja i nadzora nad mineralnim sirovinama i čišćenjem vodotoka. Bez obzira na ovu činjenicu RUIP nastavlja sa ovakvim pristupom i ne pojačava broj i težinu represivnih sankcija. Klima u kojoj radi inspekcija je direktna posljedica nedostataka regulatornog okvira i loših upravljačkih praksi, te odsustva upravljačkog nadzora nadležnih ministarstava i institucija kojim bi se najveći dio neregularnosti otklonio i korigovao. S obzirom na nedostatak upravljačkog monitoringa nad ulaznim studijama i nad kasnijim radom koncesionara, RUIP je doveden u poziciju da koriguje i prevenira sve greške i propuste koje čine nadležna ministarstva i institucije, stavljajući sebe u poziciju kao da je dio ministarstava.

Revizija preporučuje Vladi RS i nadležnim institucijama da kreiraju i uspostave kvalitetan strateški upravljački okvir u oblastima upravljanja mineralnim resursima i uređenja riječnih korita, kao i u oblasti inspeksijskog nadzora. Vladi RS i nadležnim ministarstvima se

preporučuje da kompletiraju i adresiraju sve uočene nedostatke regulatornog okvira, kako usvajanjem nedostajućih podzakonskih, strateških i programskih akata, tako i kroz usklađivanje zakonskih oblasti i poboljšavanje postojećih zakonskih i podzakonskih rješenja.

Nadležnim institucijama, MIER, MPŠV i JU Vode Srpske, revizija preporučuje da uspostave ili dovrše izradu jedinstvenog tehničkog registar mineralnih nalazišta i eksploatacija u RS i jedinstvenog vodnog informacionog sistema. Također, nadležnim institucijama se preporučuje da provedu katastarske popise mineralnih nalazišta, odnosno vodnih dobara i objekata, te uspostave i uredе katastar istražnih i eksploatacionih mineralnih nalazišta, odnosno katastar vodnog dobra i objekata.

Preporučuje se nadležnim institucijama da preispitaju, unaprijede i učine transparentnijim postojeće koncesione procedure upravljanja mineralnim resursima i administrativne procedure izdavanja vodnih saglasnosti u upravljanju riječnim koritima. Također preporučuje se da razviju i instaliraju napredne i učinkovite mehanizme upravljačkog nadzora i kontinuiranog monitoringa u svojim oblastima.

Vladi RS, MPŠV i JU se preporučuje da pristupe osmišljavanju i dizajniranju učinkovitog i transparentnog sistema upravljanja vodnim dobrima i objektima, kao i procesa uređenja i održavanja riječnih korita.

RUIP se preporučuje da preispita efektivnost i racionalnost postojećih praksi i pristupa u inspeksijskom nadzoru Tehničke i Vodne inspekcije, te razvije racionalnije i učinkovitije pristupe i mehanizme korištenja ljudskih i materijalnih resursa. Preporučuju se da RUIP u skladu sa revizijskim nalazima i zaključcima, preispita svoju dosadašnju praksu primjene koncepta generalne i specijalne prevencije, kao i da unaprijedi svoj pristup u sankcionisanju ministarstava i drugih institucija javnog sektora, naročito odgovornih lica unutar istih.

1. UVOD

U ovom poglavlju objasnićemo problem koji je revizija istraživala. Predstavićemo motive i svrhu ove studije, osnovna revizijska pitanja, kriterijume revizije, izvore i metode revizije, kao i obim i ograničenja ove studije.

1.1. Pozadina i motivi revizije

U RS postoji nešto više od 100 različitih nalazišta na kojima se vrši istraživanje ili eksploatacija mineralnih sirovina, te između 70 i 80 lokacija na kojima se vrši čišćenje pijeska, šljunka i drugih materijala iz riječnih korita.

Nalazišta mineralnih sirovina su vrijedna ali jednokratna i neobnovljiva rudarsko-geološka bogatstva i javna dobra, naročito kada je riječ o željeznoj rudi (Ljubija), uglju (Stanari, Gacko, Ugljevik, Miljevina), boksitnim rudama i kvarcnom pijesku (Milići), glinici (Birač) ili olovu i cinku (Srebrenica). U RS postoji veliki broj eksploatacija raznih vrsta kamenih agregata, pijeska, šljunka i gline koji su na našim prostorima zastupljeniji i česti mineralni resursi i čijom prodajom se ostvaruju veliki prihodi. U 2013. godini iz ovih stotinjak mineralnih nalazišta ukupno je izvađeno oko 15 miliona tona raznih mineralnih sirovina, a njihovim prometom ostvaren je prihod od oko 236 miliona KM. Najviše se eksploatiše ugalj (od 5 do 5,5 miliona tona godišnje), te razne vrste kamenih agregata (od 2,5 do 6 miliona tona godišnje). Najznačajnije prodajne vrijednosti ostvaruju željezne rude (oko 80 miliona KM godišnje), zatim ugalj (60 do 65 miliona KM godišnje), te olovo, cink i kalaj (oko 29 miliona KM godišnje) i aluminijske rude (25 do 30 miliona KM godišnje), itd. (Tabela 3-1). Svi ovi mineralni resursi, osim pitke, mineralne i geo-termalne vode, spadaju u grupu neobnovljivih prirodnih resursa čijom eksploatacijom se svakog dana nepovratno umanjuje njihova rudarsko-geološka i finansijska vrijednost i rezerva. Javni sektor RS ostvaruje značajne prihode od eksploatacije i istraživanja mineralnih resursa, kroz naplatu jednokratnih i trajnih koncesionih naknada i ostalih parafiskalnih prihoda od koncesionara i poslovnih subjekata, ali i kroz direktne i indirektno poreze i doprinose za plate. U 2013. godini javni sektor je naplatio oko 30 miliona KM samo od trajnih i jednokratnih koncesionih naknada za korištenje mineralnih resursa, što je 95% od ukupno naplaćenih koncesionih naknada za sve prirodne resurse u RS. (Tabele 3-2 i 3-3)

U 2013. godini poslovni subjekti su izvadili oko 1,1 miliona m³ pijeska i šljunka u procesu uređenja riječnih korita i čišćenja vodotoka, prodajne tržišne vrijednosti od oko 6,5 miliona KM. Javni sektor RS je u 2013. godini naplatio oko 1,8 miliona KM naknada za vađenje materijala iz vodotoka i povezanih vodnih naknada od poslovnih subjekata. (Tabela 3-4) Pijesak i šljunak iz vodotoka se može smatrati obnovljivim resursom jer je proizvod stalnih riječnih nanosa i pronosa. Međutim količine ovog resursa se ne mogu stalno i kontinuirano koristiti, jer zavise kako od količine nanosa i visina voda, tako i od procesa erozije koji se dešava u gornjim i srednjim tokovima rijeka i pritoka. Količine riječnih nanosa direktno utiču na tok i vodostaj rijeka, visoke i poplavne vode, na nivo podzemnih voda, na stanje obala i floru i faunu rijeke i priobalja. Korištenje ovog resursa mora biti izuzetno izbalansirano i stalno hidrolološki i biološki mjereno i praćeno, ukoliko se žele izbjeći devastacija i zagađenje obala, rijeka i podzemnih voda. Zato se upravljanje ovim resursom ne može posmatrati izvan komunalne djelatnosti uređenja i održavanja vodotoka.

Djelatnosti eksploatacije mineralnih sirovina i čišćenja materijala iz vodotoka ostvaruju značajna upošljavanja ljudskih i privrednih kapaciteta u RS. Oživljavaju privredni život u lokalnim zajednicama, prelivaju pozitivne poslovne efekte u povezane privredne djelatnosti kao što je građevinarstvo i niskogradnja, pospješuju zapošljavanje građana, lokalnu potrošnju i trgovinu, što opet ima indirektni uticaj na prikupljanje poreza i doprinosa i na nivo javne potrošnje. Također, ove privredne aktivnosti pospješuju

edukaciju visokoobrazovnih profila rudarsko-geološke i hidrološke struke i povezanih disciplina prirodnih i tehničkih nauka.

U interesu Vlade RS i nadležnih institucija je ili da razviju sposobnosti i kapacitete javnih privrednih subjekata za obavljanje ovih privrednih djelatnosti ili da zainteresuju privatne subjekte da investiraju u ove poslove. U obe varijante, dužnost javnog sektora RS je da obezbijedi dugoročnu, pouzdanu, stručnu, kvalitetno planiranu i projektovanu, postepenu, transparentnu i kvalitetno nadziranu eksploataciju minerala i čišćenja materijala iz vodotoka. Od velikog značaja je da se ove privredne aktivnosti obavljaju u kvalitetno regulisanom zakonskom i stručno-pravnom okruženju, u najboljem javnom interesu i uz kvalitetnu ekološku zaštitu životne sredine i zaštitu na radu. Naročito je značajno da se javni interes zaštiti kvalitetnim ugovornim rješenjima i mehanizmima i pouzdanim upravljačkim nadzorom.

Ono što je motivisalo GSRJS RS da se upusti u revizijsko ispitivanje ove oblasti jesu indikacije koje su ukazivale na značajne rizike, regulatorne i organizacione nedostake, kao i na neodgovarajuće i potencijalno loše upravljačke i nadzorne prakse nadležnih institucija. Revizija je utvrdila indikacije koje su ukazivale da su aktivnosti poslovnih subjekata koji vrše eksploataciju minerala ili čišćenje materijala iz vodotoka opterećene neregularnostima, ali i nedorečenostima regulative i sistema. Unatoč značaju eksploatacije mineralnih resursa indikacije su ukazivale da nadležne institucije nisu novelirale ili usvojile sve nužne zakonske, podzakonske i strateške akte koji čine regulatorno okruženje ovih djelatnosti, kao npr. akte koji prate Zakon o vodama, Zakon o rudarstvu i Zakon o koncesijama. Indikacije su ukazivale i da postojeća organizacija, saradnja, stručna i tehničko-tehnološka osposobljenost nadležnih institucija nije na adekvatnom nivou da odgovori svim izazovima koje donose mineralne sirovine i uređenje i čišćenje vodotoka. To je naročito vidljivo u novousvojenom konceptu organizacije i rada JU Vode Srpske, ali i u praksama rada Resora za rudarstvo MIER i sa njima organski vezanog Geo-zavoda u Zvorniku. Indikacije su ukazivale da nadležne institucije ne prate, ne mjere, ne nadziru i nemaju stvarnu sliku o količinama izvađenih sirovina iz nalazišta i vodotoka, niti o ostvarenom prometu i prihodu privatnih subjekata od prodaje ovih sirovina. Nadležne institucije bez razvijenih sopstvenih mehanizama monitoringa, vrlo lako prihvataju vrijednosti izvađenih količina sirovina iz nalazišta i vodotoka koje im mjere i prijavljuju privatni preduzetnici. Samo zbog ovih indikacija moguće je dovesti u pitanje učinkovitu, stručnu, transparentnu i ekološki prihvatljivu eksploataciju minerala i uređenje korita koji trebaju da se dešavaju u najboljem javnom interesu. Usljed indicirano slabog nadzora i bez ikakvog automatskog mehanizma provjere na strani javnog sektora, moguće su velike manipulacije koncesionara i poslovnih subjekata u pogledu stvarnih i prijavljenih količina sirovina ili kljigovodstveno procjenjenog prometa.

Dodatni motiv za reviziju je bila i činjenica da eksploatacije minerala, kao i čišćenja materijala iz vodotoka redovno proizvode negativne ekološke posljedice zagađenja vazduha, životnih biocenoza, podzemnih i površinskih voda, pa i vodozahvata pitke vode, te devastacije obale, priobalnog i poljoprivrednog zemljišta. Lokacije samih eksploatacija i vađenja materijala iz vodotoka te pristupne drumske komunikacije su često ekološki neobezbjeđene, nesanirane i nereaktivisane nakon eksploatacije, a često i mjesta odlaganja čvrstog i opasnog hemijskog otpada. Ove eksploatacije oštećuju putnu, vodoprivrednu i drugu komunalnu infrastrukturu. Posebno su negativni uticaji na kvalitet i zagađenost pašnjaka, poljoprivrednog zemljišta, te agrarnih i stočarskih proizvoda. Prašina i otpadne vode eksploatacija, naročito uglja, metalčnih ruda i kamena, postupno i značajno zagađuju vode i prirodu, nekada i na teritoriji dvije LS. Usljed nestručnog održavanja korita ili nečišćenja materijala iz vodotoka moguće su devastacije i onečišćenja u tokovima i na obalama rijeka koje doprinose štetnom djelovanju visokih i poplavnih voda kakve su se desile u maju 2014. godine. Ove negativne promjene primoravaju građane i preduzetnike da mijenjaju svoju ekonomiku života, napuštaju ili

smanjuju obim svoje poljoprivredne i stočarske proizvodnje, pa čak i da napuštaju svoje lokalne zajednice u potrazi za boljim životom. Eksploatacija mineralnih resursa često negativno utiče i na druge privredne grane, kao što je industrija ljekovitog bilja, turizam, industrija parkova prirode i dr. Ovaj uticaj se često osjeti generacijama.

Pametna i sistematična eksploatacija mineralnih resursa, kao i uređenje i čišćenje vodotoka je od izuzetnog značaja za društvo i građane, naročito za buduće generacije čija dobrobit direktno zavisi od sposobnosti sadašnje generacije da racionalno i učinkovito eksploatiše i stručno iskoristi potencijale mineralnih resursa i vodotoka. Upravo zbog nepovratnosti ili osjetljivosti ovih resursa, na sadašnjim generacijama leži naročita odgovornost da trenutno korištenje ovih sirovina maksimalno utilitarizira na način da kroz kvalitetno i efektivno upravljanje ovim procesima obezbjedi razvoj novih privrednih aktivnosti i grana koje će biti osnov ekonomskog života i razvoja LS jednom kada se rezerve ovih resursa iscrpe. Tim prije što na ovim prostorima ne postoje neka nova i nepoznata a značajna nalazišta ovih resursa, efekti njihove eksploatacije moraju biti orijentisani podjednako i na sadašnjost i na budućnost.

Značaj sistematičnog, transparentnog i učinkovitog upravljanja mineralnim resursima i uređenjima i čišćenjima vodotoka sa akcentom na infrastrukturne, ekološke i privredno-razvojne potrebe lokalnih zajednica je utoliko veći ako imamo na umu činjenicu da mnoge LS zasnivaju svoje lokalne budžete i razvojne planove na prihodima koji u dobroj mjeri dolaze od vodnih i koncesionih naknada. Vrlo često su manje ili veće eksploatacije mineralnih resursa kao i šljunkare jedine ili pretežne realne privredne aktivnosti na koje se pojedine LS mogu osloniti, kao što je to u slučaju u Prijedoru, Ugljeviku, Zvorniku, Foči, Milićima ili novoj opštini Stanari. Od suštinskog je značaja da se javne politike i prakse fokusiraju na prestrukturiranje lokalnih privreda na druge privredne grane i resurse, kako bi se privredni život nastavio u sličnom obimu i nakon što se ovi resursi iscrpe.

Sa unaprijeđenjem, decentralizacijom i demokratizacijom sistemskih postavki i regulative, poboljšanjem pretpostavki za kvalitetnije i transparentnije koncesiono upravljanje ovim resursima, kvalitetnijim ugovaranjem i unaprijeđenjem upravljačkih i nadzornih kapaciteta i praksi, mogla bi se imati daleko bolja kontrola nad ovim resursima, ubirati daleko više prihoda i koristiti ih u skladu sa stvarnim životnim, ekološkim i razvojnim potrebama građana i privrednika u svakoj lokalnoj zajednici.

1.2. Svaha revizije i revizijska pitanja

Svrha revizije je da se ispita način i učinkovitost upravljanja, monitoringa i nadzora nadležnih institucija nad korištenjem mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka u RS. Revizija je istraživala uloge, aktivnosti, upravljačke prakse i rezultate rada Vlade RS, MIER, Komisije za koncesije, MPŠV, JU Vode Srpske i RUIP na planu strateškog planiranja i regulatornog uređivanja, upravljačkog i inspekcijaskog nadzora u procesima eksploatacije mineralnih resursa i uređenja i čišćenja riječnih korita. Analizirani su načini vođenja javnih registara, načini saradnje, komunikacije i koordinacije nadležnih institucija, načini vođenja postupaka dodjela prirodnih resursa na korištenje, te posljedice i efekti koje na terenu proizvodi postojeća regulativa i praksa.

Revizija je ispitivala postojanje ili nepostojanje regulatornih, strateških i organizacionih pretpostavki koje bi javni sektor trebao obezbjediti kako bi se proces upravljanja mineralnim resursima i čišćenja materijala iz vodotoka odvijao na transparentan i efektivan način u najboljem javnom interesu.

Revizijom učinka se pokušao dati odgovor na pitanje efektivnosti tj. da li se rade prave stvari. Odnosno da li postoje regulatorne i druge pretpostavke i prepreke da se sistem i procesi upravljanja i nadzora nad eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka odvija na učinkovit i transparentan način u cilju uspješnog

zadovoljenja javnog interesa i potreba građana, lokalnih zajednica, privatnog sektora i javnih preduzeća.

Osnovno revizijsko pitanje je: „Koje su pretpostavke i prepreke da upravljanje mineralnim resursima i čišćenjem materijala iz vodotoka bude efektivnije i kvalitetnije?“

Kako bi dobili odgovor na osnovno revizijsko pitanje revizija se bavila sljedećim revizijskim pitanjima:

1. Da li su ispunjene sistemske pretpostavke za uspješno i kvalitetno planiranje i upravljanje nad eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka?
2. Da li su modeli dodjele prava na korištenje i nadzor nad realizacijom ugovora i administrativnih dozvola i faktičkom eksploatacijom sirovina i čišćenjem riječnog materijala, dovoljno učinkoviti i kvalitetni?
3. Da li postoje prepreke za učinkovito upravljanje i nadzor nad eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka?

1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje

Interes građana, lokalne zajednice i cjelokupnog društva u oblasti eksploatacije neobnovljivih mineralnih resursa i osjetljivog čišćenja materijala iz vodotoka jeste što profitabilnija i racionalnija eksploatacija uz što veće direktne i indirektne finansijske efekte. Ali i uz što efektivniju i kvalitetniju zaštitu javnog interesa oličenu u zaštiti životne sredine, uređenju riječnih korita i vodnih objekata, u očuvanju kvaliteta bio-medicinskih, infrastrukturnih i privrednih uslova života u lokalnoj zajednici, te u stvaranju uslova za razvoj alternativnih privrednih grana nakon što se mineralni resursa jednom iscrpe. Sadašnja eksploatacija mineralnih resursa mora strateški, organizaciono, zakonski, ugovorno i finansijski obezbjediti kvalitetan privredni, društveni i ekološki život, razvoj i zaštitu lokalne zajednice, kako u vremenu u kojem se eksploatacija dešava tako i za vrijeme kada se više ne bude imalo šta eksploatisati.

S obzirom na gore navedeno ovo revizijsko istraživanje će kao kriterijume za ocjenjivanje efektivnosti, kvaliteta i transparentnosti upravljanja mineralnim resursima u RS koristiti:

- ustavne principe sadržane u ustavima RS i BiH i sa njima povezane demokratske standarde transparentnog rada javnih tijela i transparentnosti javnih registara i evidencija;
- standarde, komparativne prakse i dobre prakse u upravljanju eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenjem materijala iz vodotoka;
- direktive Evropske komisije i Evropskog parlamenta;
- ne/postojanje strateških i planskih dokumenata Vlade RS, kao npr. Strategije razvoja lokalne samouprave u RS, Ekonomska politika RS, Karte erozije, Programa uređenja vodotoka i drugih strateških akata iz oblasti mineralnih resursa i uređenja i održavanja riječnih korita;
- ne/postojanje adekvatnog i konzistentnog regulatornog okvira za učinkovito upravljanje mineralnim resursima;
- ne/postojanje transparentnog i jedinstvenog registra mineralnih resursa, zaključenih ugovora i rješenja kojima se ovi resursi daju na eksploataciju;
- ne/postojanje funkcija prethodne superanalize ili supervizije, ili revizije ulaznih rudarsko-geoloških, ekoloških i pravno-ekonomskih studija, elaborata i projektne dokumentacije u javnom interesu;

- ne/postojanje kvalitetne i transparentne javne rasprave ili konsultacija sa građanima, NVO i lokalnim zajednicama radi određivanja adekvatnog nivoa zaštite javnog interesa i zaštite životne sredine;
- ne/postojanje kvalitetnih i učinkovitih regulativnih, ugovornih, proceduralnih ili tehničko-tehnoloških mehanizama, pretpostavki ili kapaciteta pri planiranju, ugovaranju, mjerenju, obračunavanju i nadzoru količina eksploatisanog materijala;
- ne/postojanje funkcija monitoringa i kontrole izvršenja ugovora, eksploatisanih količina ili pravno-finansijske, tehničke i ekološke pravilnosti i uslova eksploatacije minerala i čišćenja materijala iz vodotoka;
- regulativu i postojeće politike sankcionisanja zatečenih nepravilnosti u eksploatacijama mineralnih resursa i čišćenja materijala iz vodotoka.

1.4. Obim i ograničenja revizije

GSRJS RS ima mandat za provođenje revizije učinka na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora RS.

Ova revizija učinka je organizovana, planirana i provedena kroz predstudiju i kroz glavnu studiju. U fazi predstudije sveobuhvatno je sagledana oblast eksploatacija i istraživanja mineralnih resursa i uređenja i održavanja riječnih korita. Sagledane su uloge, nadležnosti i odgovornosti različitih institucija javnog sektora, utvrđeno postojanje revizijskog problema i izvršena priprema za planiranje i provođenje glavne studije.

Da bi odgovorila na postavljena revizijska pitanja revizija učinka se u glavnoj studiji fokusirala na regulatorni okvir, strateške akte i prakse upravljanja i nadzora sljedećih nadležnih institucija:

- Vlada RS,
- Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva,
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
- Komisija za koncesije RS,
- Javna ustanova "Vode Srpske",
- Republička uprava za inspeksijske poslove.

Navedena tijela će imati status revidiranih subjekata čiji rad, rezultati i doprinos će se pratiti i valorizirati u sistemu upravljanja mineralnim resursima u RS. Istraživanje uključuje i razumijevanje uloga i uticaja Geo-zavoda, privatnih ili javnih preduzeća za rudarsko-geološka i hidrološka ispitivanja i kontrolu kvaliteta, te drugih subjekata.

Revizija je u glavnoj studiji ispitivala odabrani uzorak od 22 nalazišta mineralnih resursa u banjalučkoj, dobojskoj i bijeljinsko-zvorničkoj regiji i 35 lokacija čišćenja pijeska i šljunka na 5 rijeka (Vrbas, Sava, Ukrina, Bosna i Drina) u RS. Kroz intervju, upitnike i analizu dokumentacije u revidiranim institucijama, kao i kroz razgovore sa poslovnim subjektima i stručnjacima revizija je evaluirala ulogu, prakse i rezultate rada nadležnih institucija strukturalne prepreke i probleme i njihove posljedice, kako na rad poslovnih subjekata i život u lokalnim zajednicama tako i na rad revidiranih institucija. Prikupljeni su i analizirani izvještaji, planovi, strateški akti, regulativa, te značajan broj rješenja i zapisnika nadležnih inspekcija RUIP o uočenim nepravilnostima i problemima sa kojima se susreću poslovni subjekti, građani i institucije javnog sektora u ovim oblastima.

Revizija je obuhvatila vremenski period 2011-2014. godina, a pojedine analize su koristile i podatke iz ranijeg perioda kako bi se stekla bolja slika o ovim praksama i procesima.

Revizija se nije bavila ocjenom eksploatacije svih vrsta mineralnih resursa te su van studije ostale aktivnosti u vezi sa eksploatacijama ili istraživanjima ugljenovodonika, CO₂ gasa, sirove nafte i gasa, geotermalnih, termomineralnih i pitkih voda. Također revizija nije evaluirala cjelokupan sistem uređivanja i održavanja riječnih korita, vodotoka i vodnih objekata, već samo jednim njegovim segmentom koji se odnosi na čišćenje, odnosno vađenje materijala iz vodotoka.

1.5. Izvori i metode revizije

Revizija je analizirala važeću regulativu (zakone, podzakonske akte, strateške i planske dokumente, interne pravilnike, stručno-pravne i tehničko-tehnološke kriterijume i standarde) koja se odnosi na materijalni, pravni i ekonomsko-politički racio, ciljeve, svrhe, procese, organizacije i procedure upravljanja mineralnim resursima i čišćenjem materijala iz vodotoka. Revizijsko istraživanje je obuhvatilo prikupljanje i/ili uvid i analizu primjera ugovora, administrativnih dozvola, vodnih saglasnosti, podnesaka korisnika, rješenja, odluka, žalbi, zapisnika i rješenja inspeksijskih organa i drugih proceduralnih akata koji su nastali u procesu planiranja, upravljanja, odobravanja i ugovaranja eksploatacije određenog mineralnog resursa ili čišćenja materijala iz vodotoka, upravljačkog ili inspeksijskog nadzora faktičke eksploatacije na terenu. Takođe, revizijski tim je proveo niz nestruktuiranih intervjuova i razgovora kako u revidiranim institucijama, tako i sa poslovnim subjektima, inženjerima, NVO, profesionalnim i istraživačkim novinarima. Najznačajnije podatke revizija je prikupila anketnim upitnicima od MIER, Komisije za koncesije i JU Vode Srpske, te u razgovorima i zajedničkim obilascima lokacija uzorka sa Tehničkom i Vodnom inspekcijom RUIP.

U analizi prikupljenih podataka revizija se koristila opštim statističkim metodama, studijom slučaja (case study), kvantitativnom i kvalitativnom analizom upitnika i prikupljene dokumentacije, komparacijom, analizom trenda i učestalosti, sintezom i dr.

Uzorak nalazišta je određen na bazi više kriterijuma i to uvažavajući podjednaku regionalnu zastupljenost i veličinu LS, privrednu, tehnološku i ekološku problematičnost pojedinih eksploatacija i lokacija čišćenja materijala iz vodotoka, za građane i lokalne zajednice (glina i glinica, razne vrste kamena, pijesak i šljunak iz vodotoka), uvažavajući obim i učestalost istovremene eksploatacija više vrsta ili iste vrste resursa u jednoj regiji i uvažavajući primjedbe građana, NVO i lokalnih zajednica, medijske naslove i probleme koje oni ističu u vezi sa ovim aktivnostima.

Revizija je informacije i podatke prikupljala iz više različitih izvora, kako bi se dobili odgovori na revizijska pitanja:

- Vlada RS i ministarstava RS,
- Komisija za koncesije,
- JU Vode Srpske,
- Tehnička i Vodna inspekcija RUIP,
- Republičkog hidrometeorološkog zavoda,
- Zavod za statistiku RS i Agencija za statistiku BiH,
- zakonska i podzakonska regulativa i interni akti revidiranih institucija,
- strategije, politike i druga strateško-planska akta,
- izvještaji i drugi akta revidiranih institucija,
- budžeti RS i pojedinih institucija,
- izvještaja finansijske revizije GSRJS RS,

- NVO i profesionalne asocijacije
- studije, publikacije, izvještaji i informacije vladinih, nevladinih, međunarodnih i drugih organizacija, a koje su se bavile ovom tematikom,
- stručna literatura, naučni i stručni radovi.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Referentna pravna regulativa

Upravljanje mineralnim resursima je prevashodno posmatrano sa aspekta važećeg i starog Zakona o koncesijama (SG RS broj 59/13 i stari zakon SG RS broj 25/02, 91/06 i 92/09), Zakona o rudarstvu (SG RS broj 59/12) i Zakona o geološkim istraživanjima (SG RS broj 110/13), te pripadajućih podzakonskih akata. Bavljenje ovom tematikom podrazumjevalo je i upoznavanje sa ostalom regulativom koja direktno uređuje eksploataciju mineralnih resursa kao npr: Zakon o nafti i derivatima nafte (SG RS broj 36/09 i 102/12), Zakon o gasu (SG RS broj 86/07 i 121/12), Zakon o vodama (SG RS broj 50/06, 92/09 i 121/12), Zakon o energetici (SG RS broj 49/09), Zakon o električnoj energiji (SG RS broj 8/08 - prečišćeni tekst, 34/09, 92/09 i 01/11), Zakon o energetskej efikasnosti (SG RS broj 59/13), Zakon o naknadama za korišćenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije (SG RS broj 85/03 i 75/10), Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima (SG RS broj 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09 i 79/11), te poreski i računovodstveni propisi i drugi.³

Osnovni strateški dokumenti koji se odnose na eksploataciju ovih resursa koje je posmatrala revizija su vladina "Sektorska strategija razvoja industrije RS za period 2009-2013" od 9. jula 2009. godine, "Strategija razvoja energetike RS do 2030. godine" od 15. marta 2012. godine, „Akcioni plan energetske efikasnosti RS do 2018. godine“, Direktiva 2006/32/EC o energetskej efikasnosti krajnje potrošnje i energetskeim uslugama, Dokument Komisije za koncesije RS o politici dodjele koncesija (SG RS broj 31/06), Okvirni plan razvoja vodoprivrede RS iz 2006. godine, Okvirna direktiva 2000/60/ EC o vodama, Direktiva 2006/118/EU Evropskog parlamenta i savjeta o zaštiti podzemnih voda od zagađenja i pogoršanja kvaliteta, te drugi⁴.

Čišćenje i vađenje materijala iz vodotoka u sklopu sistema uređenja i održavanja riječnih korita revizija je prevashodno posmatrala sa aspekta važećeg Zakona o vodama (SG RS broj: 50/06, 92/09 i 121/12) i pripadajućih podzakonskih akata. Uticaj na posmatranu oblast, pored navedenog zakona imaju i Direktiva 2007/60/EC Evropskog parlamenta i vijeća od 23.10.2007. godine o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, Konvencija za zaštitu rijeke Dunav, Sporazum o slivu rijeke Save, te drugi propisi.⁵

2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija

Sva mineralna bogatstva u nalazištima i vodotocima se eksploatišu u četiri osnovna pravno-ekonomska modaliteta. Prvi i najčešći modalitet jeste *koncesioni* u kojem Vlada RS, odnosno nadležno MIER i Komisija za koncesije putem koncesionog ugovora za istraživanje i/ili eksploataciju predaje pojedina nalazišta na korištenje preduzećima najčešće u privatnom vlasništvu ili privatizovanim preduzećima. Drugi modalitet po značaju jeste *privatizacioni* u kojem ove resurse eksploatišu nekada društvena i javna preduzeća koja su u procesu tranzicije privatizovana od strane privatnih preduzetnika (na primjer RŽR Ljubija A.D., Prijedor; RiTE Stanari A.D., Stanari; Miljevina A.D., Foča; Boksit A.D., Milići; Alumina d.o.o., Zvornik, Vitinka A.D. Kozluk, Zvornik), i koja su koristila ili još

³ Lista referentnih propisa je dostupna u Prilogu broj 6 ovog izvještaja, a dostupna je i na: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mper/PAO/Pages/Splash.aspx> i na: <http://koncesije-rs.org/lat/index.php?prikaz=stranica&id=17>

⁴ Dostupni na: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mper/std/Pages/Splash.aspx> ; na: http://koncesije-rs.org/dokumenti/zakoni/Politika_dodjela%20Lat.pdf i na: <http://www.voders.org/index.php/propisi>

⁵ Lista referentnih propisa je dostupna u Prilogu broj 6 ovog izvještaja, a dostupna je i na: <http://www.voders.org/index.php/propisi>

uvijek koriste javna dobra bez zaključenog koncesionog ugovora. Treći modalitet po značaju jeste *javna korporacija* u kojem rudna nalazišta eksploatišu zavisna preduzeća u javnom vlasništvu (na primjer RiTE Gacko i RiTE Ugljevik) koja su ćerke kompanije i dijelovi javne korporacije Mješoviti holding „Elektroprivreda“ RS A.D., te koja su u proteklom periodu koristila ili još uvijek koriste javna dobra bez zaključenog koncesionog ugovora. I četvrti modalitet jeste *administrativni* u kojem se eksploatacija, najčešće pijeska i šljunka iz vodotoka, ali i rudnog blaga, vrši bez koncesionog ugovora već na osnovu starih administrativnih dozvola za korištenje mineralnih nalazišta, odnosno vodnih saglasnosti za čišćenje materijala iz riječnih korita i uređivanje vodotoka koje izdaje JU Vode Srpske.

Davanje mineralnih resursa na korištenje od 2000. godine teče kroz procedure koncesionog dodjeljivanja koje kao ugovorni organ obavlja Vlada RS putem MIER kroz javnu i otvorenu koncesionu proceduru ili direktni pregovarački postupak. Cijeli proces nadzire i odobrava Komisija za koncesije kao nezavisno regulatorno i nadzorno tijelo NS RS. Procedura zaključivanja koncesionog ugovora kreće uglavnom od obraćanja zainteresovanog subjekta i samoinicijativne ponude privatnog ulagača Vladi RS. Vrlo rijetko procedura kreće od samoinicijativne i samostalne pripreme nalazišta i studijsko-projektne dokumentacije od strane MIER. Nakon zaprimanja samoinicijativne ponude i prateće dokumentacije koju izrađuje i obezbjeđuje privatni ulagač (studija ekonomske opravdanosti sa elementima uticaja na životnu sredinu, projektna dokumentacija, predlog koncesionog ugovora i druge) MIER obrađuje predmet i pomaže investitoru u prikupljanju potrebnih saglasnosti i dozvola na entitetskom i lokalnom nivou te kompletan predmet sa predlogom ugovora prosljeđuje Komisiji na razmatranje, ocjenu i odobravanje. Nakon pozitivnog mišljenja Komisije na sve podnešene akte, MIER raspisuje javni poziv za dodjelu koncesija (u otvorenom postupku). Poslije prikupljanja i otvaranja ponuda, MIER odabire najboljeg ponuđača i njegovu ponudu sa predlogom koncesionog ugovora i pratećom dokumentacijom ponovo prosljeđuje Komisiji, koja daje svoju završnu saglasnost na zaključivanje ugovora. Nakon toga nadležno MIER u ime Vlade RS potpisuje koncesioni ugovor sa odabranim investitorom.

Vlada RS i MIER su obavezni da utvrde strategiju upravljanja mineralnim (i drugim prirodnim) resursima, a na osnovu ovakvog strateškog akta Komisija za koncesije treba da utvrdi politike dodjele koncesija za svaku grupu koncesionih dobara. Istovremeno, MIER je dužno da izradi sve rudarsko-geološke i stručne podzakonske akte kojima se provodi Zakon o rudarstvu, Zakon o geološkim istraživanjima i Zakon o koncesijama, a naročito da predvidi transparentna pravila i procedure za utvrđivanje javnog interesa i uključivanje javnosti u dodjelu prirodnih resursa na korištenje. MIER je dužno da vodi ažuran i transparentan tehnički registar nalazišta, eksploatacija, istražnih lokacija i rezervi mineralnih resursa u RS. Kao eksponent Vlade RS i građana RS, MIER bi trebalo da instalira upravljačke i monitoring mehanizme tehničkih i pravno-ekonomskih uslova i elemenata eksploatacije i istraživanja mineralnih resursa i realizacije ugovora. Komisija za koncesije je dužna da usvoji podzakonske akte kojima se obezbjeđuje jedinstvena i obavezna primjena Zakona o koncesijama u radu svih nadležnih institucija koji upravljaju koncesionim dobrima. Uloga Komisije kao nezavisne agencije NS RS je da bude regulator tržišta koncesionih dobara i da vrši monitoring pravno-ekonomskih elemenata relaziacije koncesionih ugovora, podjednako kontrolišući sve strane koncesionog ugovora. Za Komisiju, i koncesionar i MIER kao koncedent imaju ravnopravan status subjekta čije akte i prakse u upravljanju koncesionim dobrima je Komisija dužna pratiti, supervizirati i o tome izještavati NS RS i građane. Komisija za koncesije ne može ispuniti sve zahtjeve ni pravno-ekonomskog, a kamoli tehničko-tehnološkog upravljačkog nadzora i monitoringa koje je MIER dužno kontinuirano provoditi. Komisija je dužna voditi transparentan javni registar zaključenih koncesioni ugovora i ugovore javno objaviti. RUIP je dužna da vrši inspekcijski nadzor nad izvršavanjem Zakona o rudarstvu i Zakonu o koncesijama i na njima zasnovanim podzakonskim propisima i aktima, da kontroliše ispravnost i poštovanje

upravnih rješenja i dozvola izdatih koncesionarima i poslovnim subjektima, te da inspekcijski nadzire zakonitost i tehničku pravilnost rada koncesionara i poslovnih subjekata na eksploataciji i istraživanju mineralnih resursa, kao i da provodi adekvatnu kaznenu politiku.

U oblasti uređenja i održavanja riječnih korita, a naročito u aktivnostima čišćenja materijala iz vodotoka ključne odgovornosti i uloge imaju Vlada RS, MPŠV i JU Vode Srpske. Vodne saglasnosti za vađenje materijala iz vodotoka izdaje JU putem javnog poziva, a od 2011. godine samo na samoinicijativni zahtjev poslovnog subjekta. Nakon izdavanja vodne saglasnosti JU sa zainteresovanim subjektom zaključuje ugovor u istom trajanju i prema tehničkim i pravno-finansijskim elementima predviđenim vodnom saglasnošću. JU je kao ugovorni organ i strana dužna da vrši upravljački nadzor i monitoring nad pravno-ekonomskim i tehničkim uslovima pod kojima se odvija ugovoreno čišćenje vodotoka na terenu. Jedino kontinuiranim praćenjem faktičkih efekata čišćenja vodotoka, JU može pratiti i činjenične i pravne elemente realizacije ugovora. Vlada RS i MPŠV su dužni da usvoje neophodna strateška, planska i organizaciona akta i karte, kojima se npr. utvrđuju granice oblasnih riječnih slivova, predlaže sistem integralnog upravljanja vodama, donosi plan upravljanja oblasnim riječnim slivom, utvrđuju zone erozije, određuju ugrožena područja, donosi planove zaštite od štetnog djelovanja voda, propisuju stope posebnih vodnih naknada i odluke o raspodjeli vodnih naknada, daju saglasnosti na godišnji program rada, finansijski plan i statut JU i slično. MPŠV je dužno da donosi ili predlaže, npr. pravilnik o dislokaciji i vađenju materijala u koritima i vodnom zemljištu, podzakonski akt o uređenju vodotoka i drugih voda, metodologiju za određivanje ugroženih područja, rješenja kojim se utvrđuje pripadnost javnom vodnom dobru, pravilnik kojim se utvrđuju elementi plana i kriterijumi za održavanje vodnih dobara i vodnih objekata, saglasnosti na programe održavanja vodnih objekata, granice oblasnih riječnih slivova, saglasnost na nacrt prostornog plana. MPŠV je dužno da vodi registar koncesija na vodama i vodnom dobru i jedino je nadležno da donosi podzakonske propise o tehničkim detaljima, elementima, aktivnostima i drugim bitnim postupcima za uspostavljanje i vođenje Vodnog informacionog sistema, kao i da vodi integralan vodni informacioni sistem u RS. JU Vode Srpske je organizacija koja prema najnovijim rješenjima ima regulatorno-strateške, nadzorne, administrativno-upravne i operativne mandate u upravljanju javnim vodnim dobrima. Kao regulatorno-strateški organ JU je dužna da donosi programe održavanja vodnih objekata, daje saglasnosti na programe održavanja vodnih objekata LS, priprema i izrađuje plan upravljanja oblasnim riječnim slivom. JU je također obavezna da priprema planove, elaborate i projekte za sprečavanje i smanjenje štetnih uticaja koji su prouzrokovani poplavama, velikim sušama, erozijama obala, te da učestvuje u pripremi izvještaja i politika sektora voda koji se izrađuju u skladu sa zakonima i podzakonskim propisima. JU također učestvuje u predlaganju i izradi zakonodavstva koje se odnosi na vode, te u saradnji i koordinaciji sa odgovornim organizacijama iz Federacije BiH i nadležnim međunarodnim tijelima prilikom razvoja i sprovođenja integralnih planova upravljanja vodama i međunarodnim riječnim slivovima za potrebe BiH. Kao administrativno-upravni i nadzorni organ JU upravlja javnim vodnim dobrom i vodnim objektima u vlasništvu RS, vodi katastar vodnog dobra i objekata. Dužna je da organizuje, uspostavi i upravlja Vodnim informacionim sistemom za oblasne riječne slivove RS. JU izdaje vodne saglasnosti za vađenje materijala iz vodotoka i druge administrativne dozvole iz svoje nadležnosti, prati naplatu vodnih naknada i dužna je da preduzima radnje za njihov obračun i prikupljanje u skladu sa važećim propisima. JU ima i operativna ovlaštenja te održava vodne objekte iz svoje nadležnosti, uređuje riječna korita i obale, obavlja poslove odbrane od poplava i upravlja vodnim objektima i sistemima od interesa za RS.

Tehnička i Vodna inspekcija RUIP su dužne da vrše inspekcijski nadzor nad izvršavanjem Zakona o rudarstvu, zakona o geološkim istraživanjima i Zakona o vodama i na njima zasnovanih podzakonskih propisa i akata. Navedene inspekcije su dužne da kontrolišu i

sankcionišu tehničko-tehnološku pravilnost i zakonitost svih faktičkih, pravnih i finansijskih radnji izvršenih od strane koncesionara ili poslovnog subjekta u sklopu eksploatacije ili istraživanja mineralnih resursa, odnosno čišćenja materijala i uređenja vodotoka. RUIP je dužna da inspekcijski nadzire i sankcioniše poštovanje administrativnih dozvola i zaključenih ugovora, te da pri tome provodi adekvatnu kaznenu politiku. RUIP je nadležna i dužna da kontroliše i sankcioniše zakonitost, stručnost i svrsishodnost akata i radnji koje preduzimaju ili nepreduzimaju nadležna upravljačka javna tijela, kao npr. MIER, MPŠV, JU ili Komisija.

3. REVIZIJSKI NALAZI

Iako se radi o značajnim privrednim ali i komunalnim djelatnostima u RS, procesi i prakse upravljanja eksploatacionim, istražnim i „divljim“ nalazištima mineralnih resursa kao i vađenjem pijeska i šljunka iz vodotoka u RS pate od sistemskih nedostataka, neučinkovitih i iracionalnih kontradiktornosti.

Tabela 3-1 – Statističke vrijednosti izvađenih količina i vrijednosti prodaje mineralnih resursa u RS

MINERALNI RESURS	2012.		2013.	
	Izvađena količina (u tonama)	Vrijednost prodaje (u KM)	Izvađena količina (u tonama)	Vrijednost prodaje (u KM)
Mrki ugalj	2,2 mil	15,0 mil	2,19 mil	26,2 mil
Lignit	3,1 mil	45,6 mil	3,3 mil	36,3 mil
Gvožđe i koncentрати	2,0 mil	81,1 mil	2,1 mil	82,5 mil
Aluminijumske rude i koncentрати	0,6 mil	25,5 mil	0,48 mil	29,3 mil
Olovo, cink i kalaj	0,02 mil	28,1 mil	0,02 mil	29,5 mil
Razne vrste kamena i kamenih agregata	2,8 mil	22,5 mil	5,83 mil	24,3 mil
Razne vrste pijeska i šljunka	1,38 mil	7,5 mil	1,37 mil	8,5 mil
UKUPNO	12,1 mil	225,3 mil	15,3 mil	236,6 mil

Izvor podataka: Zavod za statistiku RS, Statistički bilteni broj 16 i 17

Ove privredne djelatnosti i sa njima povezana dva regulativna i administrativno-upravna procesa se odvijaju u dva različita javno-pravna i upravljačka sistema, ali njihovi privredni efekti se spajaju i međusobno uslovljavaju na zajedničkom tržištu kamenih agregata za građevinarstvo.

Tabela 3-2 - Vrijednosti jednokratne koncesione naknade za pravo korišćenja i trajne koncesione naknade za korišćenje prirodnih resursa ili pružanje usluga (šifra vrste prihoda: VP 721112, VP 722424, VP 722445, VP 722468, VP 722491 i VP 722448) izražene u KM

Naplaćene koncesione naknade:	2010.	2011.	2012.	2013.
UKUPNO	15.064.065	18.220.505	23.576.373	30.427.025
Mineralni resursi	12.746.891	17.368.472	20.464.958	29.211.238
Poljoprivreda	639.625	535.970	927.968	742.411
Energetika ⁶	1.177.550	287.369	2.043.365	175.417
Trgovina i turizam	-	-	-	150.472
Igre na sreću	500.000	28.693	140.081	147.486

Izvor: Komisija za koncesije RS, Godišnji izvještaji o radu Komisije za koncesije za 2010., 2011., 2012. i 2013. godinu

Revizija je utvrdila da je u RS tokom 2012. godine izvađeno oko 12 miliona tona raznih vrsta mineralnih resursa, uključujući i pijesak i šljunak iz vodotoka, čija je vrijednost prodaje iznosila oko 225 miliona KM. U istoj godini javni sektor RS je naplatio oko 20 miliona KM trajne koncesione naknade za korišćenje svih mineralnih resursa (uključujući i

⁶ Iz oblasti energetike navedene su samo uplate za izgradnju i korišćenje malih hidroelektrana, ali ne i uplate energetske objekata velikih hidroelektrana (HE Višegrad, HE Trebinje, HE Bočac i dr.). Pojedine lokalne zajednice (Gacko, Milići, Trebinje, Višegrad, Banja Luka i dr.), na čijoj teritoriji se nalaze energetske objekti (velike hidroelektrane), rasporedom iz Budžeta Republike Srpske dobijaju višemilionske iznose, a iz dijela naknada koje imaju karakter koncesione naknade, tako da se iznos uplata iz oblasti energetike mogu smatrati većim za više miliona KM iako iste nisu vođene na vrsti prihoda na kojoj se vode koncesione naknade.

vodu)⁷, oko 450.000 KM JKN za pravo korišćenja mineralnih resursa⁸, ali i oko 1,15 miliona KM naknada vezanih za vađenje materijala iz vodotoka⁹. Kumulativna vrijednost naplaćene trajne koncesione naknade je 8,8% od ukupne vrijednosti prodaje minerala u 2012. godini. (Tabele 3-1, 3-2, 3-3 i 3-4)

Tabela 3-3 – Vrijednosti jednokratne koncesione naknade za pravo korišćenja za sva koncesiona dobra i samo za mineralne resurse (uključujući i vodu), izražene u KM

Predmet / Godina	2010.	2011.	2012.	2013.
Ukupno za sva koncesiona dobra	863.449	2.025.553	1.001.775	4.253.859
Prosječno po ugovoru za sva koncesiona dobra	61.675	225.061	47.704	327.219
Ukupno za sve mineralne resurse	285.638	1.543.178	443.320	4.003.998
Prosječno po ugovoru za sve mineralne resurse	23.803	771.589	40.302	500.499

Izvor podataka: Komisija za koncesije RS, Godišnji izvještaji o radu 2010 – 2013 i putem upitnika i javno objavljenih podataka

U 2013. godini izvađeno je oko 15,3 miliona tona mineralnih resursa i pijeska i šljunka iz vodotoka, čija je vrijednost prodaje iznosila oko 236 miliona KM. Istovremeno je naplaćeno oko 25 miliona KM trajne koncesione naknade, oko 4 miliona KM JKN, ali i oko 1,8 miliona KM naknada vezanih za vađenje materijala iz vodotoka. Kumulativna vrijednost naplaćene trajne koncesione naknade je 10,5% od ukupne vrijednosti prodaje mineralnih resursa u 2013. godini. (Tabele 3-1, 3-2, 3-3 i 3-4)

Tabela 3-4 – Vrijednosti prijavljenih količina pijeska i šljunka izvađenih iz vodotoka u RS, vrijednosti naplaćenih naknada za izvađen materijal iz vodotoka (šifra vrste prihoda: VP 722463), i vrijednosti drugih naplaćenih naknada u ovom procesu (šifra vrste prihoda: VP 722447, 722465 i dr.)

Predmet / Godina	2010.	2011.	2012.	2013.
Vrijednosti prijavljenih količina pijeska i šljunka izvađenih iz vodotoka RS (u m ³)	456.083	831.180	660.854	1.102.962
Vrijednosti naplaćenih naknada za vađenje materijala iz vodotoka (u KM)	741.385	1.166.727	1.351.414	1.749.869
Vrijednosti drugih naplaćenih naknada u ovom procesu (u KM)	138.740	231.009	76.612	99.976

Izvor: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka

U poglavljima koji slijede predstavljani su glavni revizijski nalazi o uočenim nedostacima i problemima prvo u procesu upravljanja mineralnim resursima, zatim u procesu upravljanja uređenjem korita i čišćenjem materijala iz vodotoka, a u nastavku i u procesu inspeksijskog nadzora.

⁷ Ove koncesione naknade imaju šifre vrsta prihoda 721112, 722424, 722445, 722468, 722491 i 722448, plaćaju ih koncesionari svake godine i obračunavaju se za vodu prema količini zahvaćene vode a za čvrste minerale uglavnom kao procenat od iskazanih prihoda koncesionara.

⁸ Ova naknada se plaća jednokratno prilikom zaključivanja koncesionog ugovora a obračunava se prema kriterijumima materijalne vrijednosti mineralnog resursa i nalazišta, te složenosti procedure zaključivanja koncesionog ugovora.

⁹ U ove naknade ubrajaju se naknada za vađenje materijala iz vodotoka sa šifrom vrste prihoda 722463, te povezane naknade šifre vrste prihoda: 722447 i 722465, koje se naplaćuju od poslovnih subjekata koji su dobili saglasnost za vađenje materijala iz vodotoka, a obračunavaju se na osnovu količine izvađenog pijeska i šljunka koju JU Vode Srpske prijavi sam poslovni subjekat.

3.1. Eksploatacija i istraživanje mineralnih resursa

3.1.1. Nepostojanje nadzora izvađenih količina i prometa mineralnih sirovina

Nadležne institucije u RS, Vlada RS, MIER i Komisija za koncesije nisu razvile i instalirale vlastite, kontinuirane i pouzdane mehanizme mjerenja količina i praćenja tehničko-tehnoloških procesa vađenja mineralnih resursa na nalazištima. Javni sektor u RS ne raspolaže vlastitim, validnim i nesporno izmjerenim količinama i kvalitetima izvađenih mineralnih resursa i preostalih rezervi. Podatke o izvađenim količinama i vrstama mineralnih resursa nadležne institucije isključivo i samo dobijaju od privatnih koncesionara, istih onih ugovornih strana čiji rad bi trebali pratiti. Kako nisu razvili zaštitne mehanizme nadzora eksploatacije i prometovanja mineralnih sirovina, tako ih nisu ni definisali i predvidjeli u koncesionim ugovorima, kao najvažnijim pravno-tehničkim aktom kojim se štiti javni interes i balansira između privatnog i javnog interesa. Revizija je utvrdila da su MIER i Komisija za koncesije samo u 5 od 76 koncesionih ugovora, ugovorili obračunavanje trajne koncesione naknade prema količini izvađene mineralne sirovine, a svi ostali zaključeni ugovori predviđaju obračun koncesione naknade u visini od 3,2% do 4,1 % od poslovnog uspjeha privatnog investitora tj. od ukupnog prihoda koncesionara ostvarenog obavljanjem koncesione djelatnosti. Sami koncesionari nakon izrade i usvajanja finansijskih izvještaja o poslovnom uspijehu koncesionih preduzeća obračunavaju visinu trajne koncesione naknade, a obračun i dokumente koji ga prate prosljeđuju Poreskoj upravi RS. MIER kao i Komisija za koncesije nemaju uvid u knjigovodstvene dokumente koje prate obračunate prihode, kao ni mehanizam automatskog uvida i praćenja prometa i visine obračunatih i naplaćenih koncesionih naknada, već sve informacije moraju korespondencijom potraživati od Poreske uprave.

Unatoč očiglednoj suprostavljenosti javnog i privatnog interesa i bez mehanizama provjere, MIER i Komisija za koncesije daju bezrezervno povjerenje mjerenjima izvađenih količina koje od privatnih geodetskih kuća naručuju i plaćaju koncesionari i poslovni subjekti. Također bez mehanizama praćenja količina i prometa, daje se bezrezervno i neupitno povjerenje u finansijske izvještaje koje izrađuju ili koncesionari ili ovlašteni knjigovodstveni biro, kao i u pretpostavku da će koncesionari istinito i objektivno prikazati svoje finansijsko poslovanje i prihode nastale prodajom sirovina.

Revizija nije utvrdila da u MIER, Komisiji i Geo-zavodu postoje izvještaji, zapisnici ili drugi tragovi koji bi ukazivali na postojanje nekog kontinuiranog i automatskog upravljačkog mehanizma mjerenja i monitoringa izvađenih količina i njihovog upoređivanja sa obračunatim i naplaćenim naknadama. Ugovorima nisu predviđeni i instalirani mehanizmi koji bi obavezali javna tijela da kontinuirano mjere i nadziru kvantitet i kvalitet izvađenih količina minerala. Također, revizija nije utvrdila ni da su u posmatranom periodu pomenute institucije izvršile kontrolu, superanalizu ili reviziju mjerenja izvađenih količina, koje su za koncesionare uradile privatne geodetske kuće ili sami poslovni subjekti.

Revizija nije utvrdila, a nadležne institucije nisu ponudile ni jedan argument koji bi opravdao uočeno odsustvo vlastitih mehanizama monitoringa i superanaliza ili pak opravdao ovoliko povjerenje koje MIER daje privatnim mjerenjima. Revizija je utvrdila da MIER ne raspolaže ni jednom analizom, studijom ili drugim argumentom koji bi stručno i objektivno uvjerio revizijski tim pa i Vladu RS da je postojeći model naplaćivanja koncesionih naknada na osnovu prihoda koncesionara, bez praćenja količina i prometa, zaista uspješan, pouzdan i u najboljem javnom interesu.

Opisanim praksama Vlada RS i nadležne institucije sudbinu mineralnog bogatstva i javnog prihoda, u potpunosti i neargumentovano vezuju za prihode, poslovnu sudbinu i interese koncesionara, ali i za velike rizike njegovog tržišnog uspjeha ili neuspjeha. Na ovaj način Vlada RS i nadležne institucije lišavaju sebe obaveze da organizuju kontinuirani javni stručni i tehničko-tehnološki nadzor nad eksploatacijama minerala.

Usljed toga nadležna tijela ne mogu u realnom vremenu imati pouzdanu i tačnu sliku o stanju mineralnog bogatstva i stvarnim efektima u ovim sektorima.

3.1.2. Obesmišljavanje koncesionog modela

U RS je u posmatranom periodu ukupno postojalo oko 100 lokacija eksploatacije i oko 20 lokacija istraživanja mineralnih resursa, od čega najviše u Banjalučkoj regiji. (Tabela 3-5) Istovremeno revizija je utvrdila da je kumulativno u periodu 2010-2014. godina, javni sektor od eksploatacija ovih resursa naplatio oko 6,5 miliona KM, a od istraživanja oko 660.000 KM, od čega najviše u Bijeljinsko-zvorničkoj regiji. (Tabela 3-6)

Tabela 3-5 – Broj lokacija eksploatacija i istraživanja mineralnih resursa po regijama 2010-2014

Predmet / Regija	Banjalučka	Bijeljinsko-zvornička	Dobojsko-posavska	Hercegovačka	Romanijsko-drinska	UKUPNO
Lok. eksploatacija mineralnih resursa	45	19	17	10	12	103
Lok. istraživanja mineralnih resursa	5	6	3	4	3	21
UKUPNO LOKACIJA	50	25	20	14	15	124

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Revizija je utvrdila da od 103 nalazišta na kojima se eksploatišu čvrsti mineralni resursi, na 76 lokacija privredni subjekti to čine na osnovu ugovora o koncesiji zaključenih u periodu 2000-2015. godina. Na 27 lokacija se eksploatacija mineralnih resursa vrši na osnovu administrativnih odobrenja izdatih u periodu 1996-2004. godine.

Tabela 3-6 – Ukupno naplaćena jednokratna koncesiona naknada po regijama 2010-2014

Predmet / Regija	Banjalučka	Bijeljinsko-zvornička	Dobojsko-posavska	Hercegovačka	Romanijsko-drinska	UKUPNO
Za eksploataciju mineralnih resursa	745.000	5.088.000	369.000	94.000	286.000	6.582.000
Za istraživanje mineralnih resursa	31.000	316.000	16.500	16.500	280.000	660.000
UKUPNO	776.000	5.404.000	385.500	110.500	566.000	7.242.000

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Iako je prošlo 12 godina od donošenja Zakona o koncesijama, kojim je propisano da su sva mineralna bogatstva bez izuzetka predmeti koncesionog upravljanja, ¼ eksploatacija ovih resursa se odvija u netransparentnom administrativnom modelu. Revizija je utvrdila da je za 7 lokacija MIER izdalo administrativna odobrenja nakon stupanja na snagu Zakona o koncesijama 31. marta 2002. godine.

Eksploatacije najunosnijih i najprofitabilnijih mineralnih resursa, kao što je željezna ruda (na 3 od postojeće 3 lokacije), boksit (na 3 od 6 lokacija), kameni agregati, krede i gips (na 16 od 71 lokacije), te razne vrste glina (na 3 od 6 lokacija) se odvijaju bez javnog postupka dodijele i transparentnog prevođenja eksploatacije iz administrativnog u koncesioni model. Indikativno je da se skoro sve eksploatacije u administrativnom modelu u RS, njih 24 od 27, dešavaju u Banjalučkoj regiji. U ovoj regiji se eksploatacija raznih mineralnih resursa na više od polovine lokacija odvija bez koncesionog ugovora, tj. na 24 od postojećih 45 lokacija. (Tabela 3-7)

Tabela 3-7 – Odnos eksploatacija čvrstih mineralnih resursa po regijama i vrstama, prikazani u administrativnom i koncesionom mod.

Vrsta mineralnih resursa / Regija	UKUPNO	Banjalučka	Bijeljinsko-zvornička	Dobojsko-posavska	Hercegovačka	Romanijsko-drinska
Željezna ruda - admin. ekspl.	3	3	0	0	0	0
Željezna ruda - konc. ekspl.	0	0	0	0	0	0
Boksit - admin. ekspl.	3	3	0	0	0	0
Boksit - konc. ekspl.	3	0	2	0	1	0
Ugalj - admin. ekspl.	1	0	0	0	1	0
Ugalj - konc. ekspl.	9	2	5	1	0	1
Olovo i cink - admin. ekspl.	0	0	0	0	0	0
Olovo i cink - konc. ekspl.	1	0	1	0	0	0
Raz. vrste glina - admin. ekspl.	3	2	1	0	0	0
Raz. vrste glina - konc. ekspl.	3	3	0	0	0	0
Raz. kameni agregati, krede i gips - admin. ekspl.	16	15	0	0	0	1
Raz. kameni agregati, krede i gips - konc. ekspl.	55	16	7	15	8	9
Kvarcni pijesak - admin. ekspl.	1	1	0	0	0	0
Kvarcni pijesak - konc. ekspl.	3	0	2	1	0	0
Ostale rude - admin. ekspl.	0	0	0	0	0	0
Ostale rude - konc. ekspl.	2	0	1	0	0	1
UKUPNO ADMINISTRATIVNIH	27	24	1	0	1	1
UKUPNO KONCESIONIH	76	21	18	17	9	11

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Revizija je utvrdila da u MIER postoji evidentiran skoro jednak broj poslovnih subjekata u RS koji vrše eksploataciju i/ili istraživanje minerala u širem smislu (uključujući i vodu) u koncesionom i onih koji to čine u administrativnom modelu.

Tabela 3-8 – Broj poslovnih subjekata koji vrše eksploataciju i/ili istraživanje svih mineralnih resursa

Vrsta modela / Godina	2010	2011	2012	2013	2014
Po osnovu koncesije	75	73	77	81	59
Po osnovu administrativnog odobrenja	70	67	66	68	69

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Prema evidencijama u MIER i Komisiji, broj poslovnih subjekata u koncesionom modelu generalno stagnira, ili se smanjuje, a broj poslovnih subjekata u administrativnom modelu je u blagom porastu.

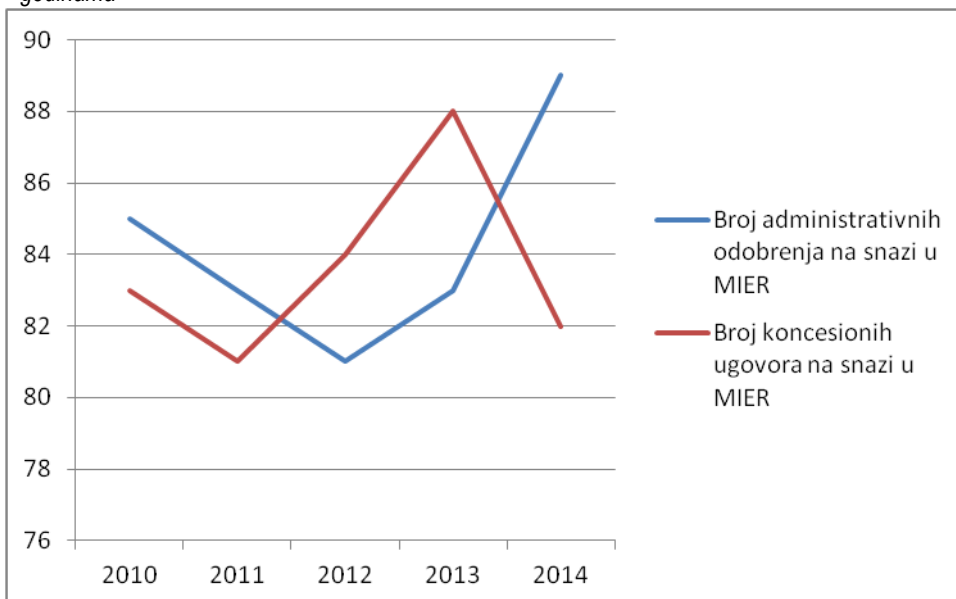
Tabela 3-9 – Broj koncesionara registrovanih u Komisiji za koncesije

Predmet / Godina	2010	2011	2012	2013	2014
Za sva koncesiona dobra	190	211	200	224	232
Samo za minerale u širem smislu	78	84	91	81	87

Izvor podataka: Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka

S obzirom da je značajan broj koncesionih ugovora istekao, broj poslovnih subjekata koji crpe minerale u RS po osnovu starih administrativnih odobrenja je veći od broja poslovnih subjekata uključenih u koncesioni model. (Tabele 3-8 i 3-9)

Grafikon 3-1 – Odnos svih važećih administrativnih odobrenja i svih važećih zaključenih koncesionih ugovora u MIER po godinama



Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Revizija je utvrdila da u posljednje dvije godine posmatranog perioda, ukupan broj važećih koncesionih ugovora opada a ukupan broj važećih administrativnih odobrenja raste. Također, broj novoizdatih administrativnih dozvola za eksploataciju i/ili istraživanje minerala je u porastu, a broj novozaključenih koncesionih ugovora u opadanju. (Grafikon 3-1 i Tabela 3-10)

Tabela 3-10 – Odnos novoizdatih administrativnih odobrenja i novozaključenih koncesionih ugovora u MIER po godinama

Predmet / Godina	2010	2011	2012	2013	2014
Zaključeno novih koncesionih ugovora	19	5	12	8	7
Isteklo koncesionih ugovora	7	6	9	2	0
Doneseno admin. odobrenja	5	3	4	5	12
Isteklo admin. odobrenja	13	5	9	3	4

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Revizija je utvrdila da jedan broj poslovnih subjekata koji uživaju koncesiona prava sa pravom postavlja pitanje da li ima smisla i da li je pravično prema koncesionarima da Vlada RS na terenu primjenjuje oba modela upravljanja resursima. Ističu da Vlada RS pojedine poslovne subjekte i njihove tržišne sudbine veže višedecenijskim koncesionim ugovorima za koji se nadmetalo više investitora u transparentnom postupku, pred očima javnosti i Komisije za koncesije, dok istovremeno već 12 godina na tom istom tržištu drugim subjektima toleriše da posluju bez uslova koji se drugim nameću koncesionim ugovorima.

3.1.3. Dodjela prava na istraživanje

Revizija je utvrdila da je od 2006. do 2014. godine zaključen 31 koncesioni ugovor za istraživanje mineralnih resursa (ne uključujući vodu). Tokom tog perioda 10 istraživanja je

zamijenjeno ugovorima za eksploataciju, pri čemu su poslovni subjekti eksploatacije i istraživanja ostali identični. (Tabela 3-11)

Tabela 3-11 – Koncesioni ugovori za istraživanje mineralnih resursa po regijama u periodu 2010-2014

Vrste minerala	Banalučka	Bijeljinsko-zvornička	Dobojsko-posavska	Hercegovačka	Romanijsko-drinska	UKUPNO	JKN
ugalj	0	2	0	0	0	2	215.687
olova i cink	0	0	0	0	1	1	269.800
razne vrste glina	2	0	0	0	0	2	7.699
razni kameni agregati, krede i gips	4	6	5	7	3	24	111.642
kvarcni pijesak -	1	0	0	0	0	1	3.150
ostale rude	0	1	0	0	0	1	53.223
UKUPNO	7	9	5	7	4	31	-
UKUPNO JKN	30.921	316.334	16.538	16.457	280.951	-	661.202

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Vlada RS je pored Zakona o rudarstvu donijela još jedan propis kojim je derogirala i regulatorno obesmisllila transparentniji koncesioni model dodjele mineralnih resursa. Zakonom i podzakonskim propisima o geološkim istraživanjima iz 2013. godine predviđeno je da MIER upravnim rješenjima odobrava geološka i detaljna geološka istraživanja, čime su istraživanja iz koncesionog vraćena na administrativni model upravljanja. MIER pravda ovakav potez potrebama da se proces dodjele istraživanja minerala ubrza i da se na taj način izađe u susret potencijalnim investitorima, a da će se u kasnijoj fazi, ako se istraživanja pokažu uspješnim, eksploatacija mineralnog resursa dodijeliti po koncesionom modelu.

Revizija je utvrdila da u MIER ne vide problem u činjenici da se dodjelom istraživanja nekom poslovnom subjektu putem administrativnog modela, taj poslovni subjekat već samim posjedovanjem naučno-tehničkih podataka o istraženom ležištu, pozicionira i privileguje u odnosu na ostale učesnike budućeg izbora koncesionara. I pored ovakvih tvrdnji iz MIER, revizija je utvrdila da je u dosadašnjoj praksi isti nosilac prava na istraživanje u pravilu dobijao i pravo na eksploataciju. Struka je nepodjeljenja u mišljenju da investitori generalno nisu zainteresovani za nadmetanje za pravo na eksploataciju u slučajevima kada je istraživanje već obavio njihov eventualni konkurent u postupku izbora koncesionara.

Revizija je utvrdila da MIER prije usvajanja novog Zakona o geološkim istraživanjima nije provelo procjenu uticaja propisa ili studiju opravdanosti upotrebe administrativnog modela. Novim propisima MIER je ostavilo značajan prostor da subjekat zainteresovan za istraženu ili poluistraženu lokaciju bez javnog nadmetanja i učešća javnosti, na sopstvenu inicijativu pribavi dozvolu za istraživanje, stekne privilegovane informacije o ležištu, i tako sebi pribavi privilegovani položaj u budućem nadmetanju. Time su Vlada RS i MIER ugrozili transparentnost upravljanja javnim dobrima, slobodu konkurencije i ravnopravnost subjekata na tržištu, te stvorili značajan prostor za korupciju i privilegovanje subjekata. Dodatno, ovakvom praksom Vlada RS odbija potencijalne investitore od učešća o kasnijem nadmetanju, čime sebi smanjuje taktički prostor za pregovaranje sa subjektom kojem je već dodjeljeno istraživanje i tako obezbjedi eksploataciju javnog dobra za veću koncesionu naknadu, pod boljim tehničko-tehnološkim i ekološkim uslovima i u najboljem javnom interesu.

Iako se Vlada RS usvajanjem Zakona o koncesijama i svojim jasnim strateškim opredjeljenjima obavezala na primjenu konkurentskog i transparentnog porocesa koncesione dodjele mineralnog bogatstva na korištenje, podaci i praksa pokazuju da se ova opredjeljenja u praksi provode neučinkovito i selektivno. Vlada RS i MIER nisu u upotpunosti usvojili koncesioni model, već za upravljanje ovim značajnim javnim resursima koriste i netransparentniji, arbitrarniji i neadekvatniji administrativni model, oslanjajući se na sukob Zakona o koncesijama i zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima.

3.1.4. Napuštena, „divlja“ i neobezbjedena pozajmišta i otkopi

U RS postoje na desetine napuštenih, „divljih“ i neobezbjedenih kopova i pozajmišta tehničkog kamena, gline i drugih sirovina. U razgovoru i uvidom u dokumente RUIP revizija je utvrdila da se ovi kopovi i pozajmišta nesmetano koriste i od građana i od registrovanih poslovnih subjekta, među kojima su i nosioci prava korištenja mineralnih sirovina ili vađenja materijala iz vodotoka. Ove neobezbjedene lokacije su atraktivne kako za tzv. „bagatelne“ krađe materijala za potrebe manjih građevinskih radova u domaćinstvima, tako i za intezivnije i obimnije krađe sirovina uz upotrebu mašina i drobilica. (Ilustracija 3-1 i Ilustracije u Prilogu broj 1)

Ilustracija 3-1 – Lokacije napuštenih, „divljih“ i neobezbjedenih pozajmišta i otkopa



Čađavica

Jošavka-Brežićani

Izvor podataka: Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Republička uprava za inspeksijske poslove RS

Revizija je utvrdila da MIER nema popis ili evidenciju napuštenih, neaktivnih i „divljih“ otkopa i pozajmišta. Revizija se uvjerila da MIER kao predstavnik Vlade RS koji je zakonom obavezan da upravlja i štiti javna mineralna dobra u ime građana i poreskih obveznika u posmatranom periodu nije proveo monitoring, popis ili bilo kakvu internu kontrolu ovih lokacija u cilju da se ista identifikuju, označe, snime, ograde i obezbjede na adekvatan način. Iako je Tehnička inspekcija ukazivala na ovaj problem u MIER ne vide da je obezbjeđivanje ovih lokacija od značaja niti da je to njihov posao. Ovu svoju funkciju upravljačkog monitoringa konstantno prebacuje na RUIP iako je RUIP upravni organ zadužen isključivo za inspeksijski nadzor i kažnjavanje.

Revizija se, u razgovoru sa koncesionarima, uvjerila da im pomenute krađe sa napuštenih i „divljih“ pozajmišta uzimaju znatan dio tržišnog kolača, te da dodatno odbijaju investitora da se vežu koncesionim ugovorom. Nerelano je očekivati da sadašnji ili budući investitori vežu svoje sudbine na višedecenijske koncesione ugovore u uslovima „divlje“ eksploatacije, koja može smanjiti plasman sirovina legalnim koncesionarima i do 25% godišnje. Dodatno, ovakva eksploatacija motiviše i one legalne koncesionare da dio svog plasmata uzmu iz ovih pozajmišta i tako smanje pritisak na profitabilnost vlastitog poslovanja.

3.1.5. Pretvaranje administrativnog u koncesioni model

Od donošenja Zakona o koncesijama 2002. godine do 2015. godine MIER je uspjelo transformirati 23 administrativna odobrenja za eksploataciju mineralnih resursa (ne uključujući vode) u 20 koncesionih ugovora, dok je za još 27 administrativnih odobrenja ova transformacija u toku. Za transformaciju ova 23 administrativna odobrenja MIER je bilo potrebno prosječno 5 godina po odobrenju. U 4% slučajeva transformacija u koncesioni model je trajala do 1 godine, u 65% predmeta transformacija je trajala od 3 do 5 godina, za 22% predmeta trajala je od 6 do 9 godina, a u 9% slučajeva trajala je od 10 do 13 godina. (Tabela 3-12)

Revizija je utvrdila da ne postoji korelacija između vremena trajanja pretvaranja administrativnog u koncesioni model sa jedne, i vrste i značaja mineralnog resursa, složenosti pravno-organizacionog oblika lokacije i naplaćene JKN sa druge strane.

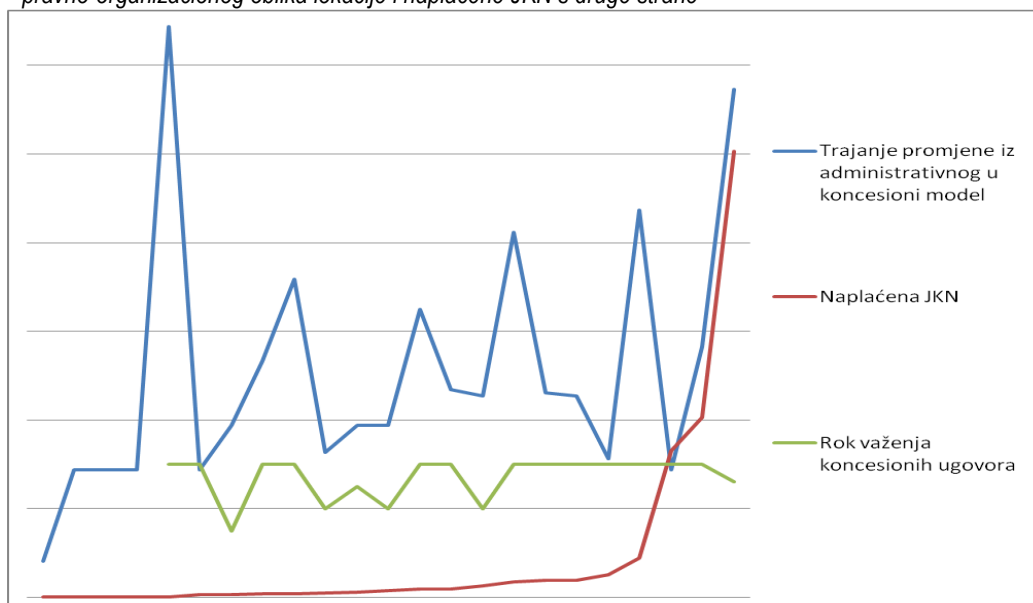
Tabela 3-12 – Vrijeme trajanja pretvaranja administrativnog u koncesioni model

VRIJEME TRAJANJA PRETVARANJA ADMINISTRATIVNOG U KONCESIONI MODEL		VRIJEDNOST NAPLAĆENE JKN U DATIM SLUČAJEVIMA	
Min. i maks.	od 1 do 13 godina	Min. i maks.	Od 5.600 KM do 1 mil. KM
Prosječno	oko 5 godina	Prosječno	oko 112.000 KM
U 2/3 slučajeva	od 3 do 5 godina	Ukupno	oko 2,1 mil. KM
VRIJEME TRAJANJA VAŽENJA KONCESIONIH UGOVORA		U 1/2 slučajeva	Od 10.000 KM do 90.000 KM
Min. i maks.	od 15 do 30 godina		
Prosječno	27 godina		

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Tako je za jedno ležište uglja transformacija trajala 9 godina za vrijednost JKN od oko 90.000 KM, a za drugo slično ležište uglja trajala je 3 godine za vrijednost JKN od 50.000 KM. Za jedno ležište krečnjaka transformacija je trajala 8 godina za vrijednost JKN od oko 35.000 KM, a za drugo slično ležište trajala je svega 10 mjeseci, za nepoznatu JKN. (Grafikon 3-2)

Grafikon 3-2 – Korelacija između vremena trajanja pretvaranja sa jedne i vrste i značaja mineralnog resursa, složenosti pravno-organizacionog oblika lokacije i naplaćene JKN sa druge strane



Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, putem upitnika i javno objavljenih podataka

3.1.6. Nedostaci regulatornog okvira

U regulatornom okviru u kojem se odvija upravljanje mineralnim resursima postoje značajne manjkavosti, neusaglašenosti i kontradiktornosti. Postoji ozbiljan nedostatak podzakonske regulative, pravilnika i procedura, koji su jedino u oblasti geoloških istraživanja potpuniji. Revizija je utvrdila da je nakon donošenja novog Zakona o koncesijama (SG RS broj 59/13), Komisija za koncesije usvojila Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama (SG RS broj 65/14) i Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara (SG RS broj 65/14), ali ne i novi Dokument o politici dodjele koncesija niti novo Uputstvo o procjeni javnog interesa¹⁰. Iako novi Zakon o koncesijama to nalaže, MIER nije usvojilo Pravilnik o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade i visinu garancija za koncesiona dobra iz svoje nadležnosti¹¹.

Revizija je utvrdila da postoje brojni nedostaci u novom Zakonu o koncesijama u odnosu na prethodno važeći Zakon o koncesijama (SG RS brojevi 25/02, 91/06 i 92/09). Izrađivač i predlagač novog zakona, MIER je tokom posmatranog perioda zaprimilo brojne primjedbe i komentare na novio zakon, kako od Komisije za koncesije, tako i od RUIP. Iako su komentari ovih institucija osvjetljavali sve manjkavosti novog zakona, MIER se uglavnom oglušilo na neke od najznačajnijih primjedbi. Među najozbiljnije primjedbe i nelogičnosti novog Zakona o koncesijama koje nisu dobile dužnu pažnju u MIER, revizija je utvrdila sljedeće:

- Iako je predmet koncesija novim zakonom proširen proširivanjem predmeta koncesija objektima infrastrukture i javnih-komunalnih djelatnosti, starim zakonom je predmet koncesija bio mnogo sveobuhvatnije definisan kada su u pitanju prirodni resursi. Lista prirodnih resursa koji mogu biti predmet koncesije se suzila, te su izvan koncesionog modela ostala značajna prirodna bogatstva kao npr. pitka voda i vodosnabdijevanje, šume, korištenje solarne, eolske i energije na bio-masu i bio-gas, mineralne i geo-termalne vode, nemineralne sirovine itd. (član 6.);
- Unesena je arbitrarna i voluntaristička odredba po kojoj u predmet koncesija mogu ući druga dobra od opšteg interesa „u skladu sa propisima kojima se uređuje određena privredna ili druga oblast“. Ovim je u startu derogiran Zakon o koncesijama kao krovni koncesioni propis i onemogućena simultana i jedinstvena primjena ovog zakona na sve privredne oblasti podjednako (član 6, stav 2.);
- Iako je i međunarodna teorija, svjetski priznata praksa i regulativa saglasna u tome da se javna dobra dodjeljuju na koncesiju ili putem javnog poziva nadležnog tijela i samoinicijativnom ponudom zainteresovanog investitora, novim zakonom se uvode neke nove, nepoznate i netransparentne koncesione procedure. Tako se predviđa procedura dodjele koncesije putem inicijative nadležnog organa, putem inicijative zainteresovanog lica i putem ponude u pregovaračkom postupku. Ovim se ostavlja veliki prostor za izbjegavanje javnog poziva, učešća javnosti, te za privilegovanje investitora u nedovoljno transparentnim postupcima (članovi 11. do 27.);
- Novim zakonom nije predviđeno utvrđivanje javnog interesa prije ulaska u postupak dodjele koncesije u slučajevima kada ga pokreće nadležni organ. Ovim se izbjegavaju kako stručne rasparave tako i drugi oblici učešća javnosti u upravljanju javnim dobrima (član 12.);

¹⁰ Na snazi su Dokument o politici dodjele koncesija objavljen u SG RS broj 103/05 i Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude objavljeno u SG RS broj 31/06, doneseni po starom Zakonu o koncesijama

¹¹ Lista opštih i posebnih zakonskih i podzakonskih akata koje je dužno primjenjivati MIER i druge nadležne institucije se nalazi u Prilogu broj 6

- Novi zakon je Komisiju za koncesije uključio u sam čin otvaranja i vrednovanja svih pristiglih ponuda, umjesto da se Komisija u proces uključi tek nakon što MIER i Vlada RS jednu od ponuda ocjeni i proglasi najboljom. Ocjenjujući sve pristigle ponude zajedno sa MIER, Komisija je od nadležne agencije NS RS sa mandatom da reguliše i nadzire ponašanja koncedenta i koncesionara podjednako, pretvorena u tijelo koje je u funkciji izvršne vlasti, tj. koncedenta. Protivno ulozi i svrsi Komisije, pravnoj logici i demokratskom principu podjele vlasti, ovim rješenjem se Komisija dovodi u konflikt interesa i u odnosu na Vladu RS i u odnosu na koncesionare, što potkopava njenu nezavisnost i kvalitet rada. Također, ovim se daje prostora Vladi RS i MIER za opravdanja u slučaju sumnji na neregularnosti u procedurama izbora koncesionara (član 20.);
- Novim zakonom nisu definisane opšte smjernice, principi i kriterijumi na osnovu kojih bi se regulisali načini utvrđivanja visine koncesione naknade za pojedine vrste prirodnih resursa. Širokim definisanjem koncesione naknade ostavljen je značajan prostor i alibi za neučinkovitost, netransparentnost i privilegovanje učesnika na tržištu, a MIER je oslobodilo dužnosti da formira učinkovite i transparentne mehanizme kontrole izvađenih količina (član 29.).

Novi Zakon o koncesijama nije adekvatno distribuirao vlasništvo i upravljanje prirodnim resursima između nivoa entiteta i LS. Također nije dozvolio LS da koncesiono upravljaju mineralnim i drugim prirodnim resursima odgovarajućeg značaja. Ovo rješenje je u potpunoj suprotnosti sa vladinim opredjeljenjima i strateškim ciljevima fiskalne i funkcionalne decentralizacije, višetipskog modela organizacije LS i prenosa dijela poslova i zadataka sa entiteta na LS¹². Novi zakon nije ostavio LS i lokalnim zajednicama jasne i učinkovite mehanizme uticaja na koncesionu dodjelu prirodnih resursa.

Novim Zakonom nisu predviđeni adekvatni mandati te stručni i učinkoviti mehanizmi za regulatorni nadzor Komisije, upravljački monitoring MIER i inspeksijsku kontrolu RUIP i Poreske uprave nad izvršenjem ugovora o koncesiji i radom koncesionara. Sav nadzor i monitoring se svode na uopšten opis uloga pojedinih institucija, na izvještavanje koncedenta prema Komisiji, neposredni uvid Komisije u poslovne knjige, izvještaje, dokumenta i podatke u vezi sa koncesijom i izvršenjem obaveza iz ugovora o koncesiji. Jedina mjera koju Komisija može izreći prema koncesionaru jeste ona krajnja: predlaganja raskidanja ugovora o koncesiji usljed ne izvršavanja ugovornih obaveza od strane koncesionara. Novi zakon ne predviđa obavezujuće kriterijume i mehanizme za tehničko-tehnološko mjerenje, praćenje i analizu kvanititeta i kvaliteta izvađenih resursa, za kontrolu i evaluaciju ekoloških i drugih tehničko-tehnoloških uslova eksploatacije, niti za automatsku razmjenu podataka i evidencija između MIER, Komisije, RUIP, Geo-zavoda i Poreske uprave (članovi 58. do 62). Regulatorni okvir nije propisao jasnu ulogu, ovlaštenja i mehanizme Geo-zavodu kao jedinoj stručnoj javnoj organizaciji u ovoj oblasti, da obavlja kako stručnu i tehničko-tehnološku superviziju, superanalizu i nadzor ulaznih ekonomskih, rudarsko-geoloških i ekoloških studija, tako i upravljački nadzor, monitoring ili evaluaciju izvršenja ugovora i tehničke eksploatacije minerala. Nedorečeni i nejasni mandati i odgovornosti, te neprecizna ovlaštenja i odnosi između nadležnih institucija su jedan od najznačajnijih uzroka nepostojanja ili neučinkovitosti upravljačkog nadzora nad korištenjem mineralnih resursa.

Revizija se uvjerila da Vlada RS i MIER propisima i odlukama koje dizajniraju, predlažu ili usvajaju, više od decenije dozvoljavaju pa i pospješuju istovremeno postojanje i administrativnog i koncesionog modela dodjeljivanja prava na korištenje prirodnih resursa. Ne rješavajući sukob zakona, održavaju dvostruke pravne aršine i prakse, te proizvode

¹² Utvrđeni od strane Vlade RS i NS RS dokumentom „Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009-2015. godine“.

značajne posljedice za javni sektor, tržište i poslovne subjekte. Ovim se značajno otežava RUIP i Komisiji da učinkovito i transparentno vode procese nadzora iz svoje nadležnosti.

3.1.7. Neadekvatne pretpostavke

Revizija je utvrdila da je proces upravljanja dodjelom mineralnih resursa otežan značajnim nedostacima tehničkih i organizacionih pretpostavki. Iako postoje zakonske obaveze, u MIER ne postoji transparentno dostupan i redovno ažuriran centralni tehnički registar svih mineralnih nalazišta, subjekata (koncesionara i nosilaca administrativnih odobrenja), važećih i nevažećih pravnih osnova, relevantnih datuma i finansijskih efekata istraživanja i/ili eksploatacije mineralnih i drugih resursa. Ne postoji ni registar „divljih“, napuštenih ili neaktivnih otkopa i pozajmišta. Evidencije koje se trenutno vode u Komisiji i MIER nisu dovoljno međusobno sinhronizovane. Iako to predstavlja standard rada javnog sektora u demokratskom društvu, ugovori o koncesijama, administrativna odobrenja, kao ni prateće studije i projektni dokumenti nisu javno objavljena dokumenta, a često su nedostupna građanima i NVO.

Geo-zavod je jedina javna stručna rudarcko-geološka institucija u RS koja raspolaže značajnim podacima, evidencijama, studijama i istraživanjima o mineralnom bogatstvu, nalazištima, rezervama i tehničko-tehnološkim kvalitetima eksploatacija. Ovi kapaciteti su na kraju rata preseljeni u Zvornik iz nekadašnjeg rudarcko-geološkog zavoda SR BiH smještenog na Ilidži u Sarajevu. I pored neprocjenjivog stručnog i rudarcko-geološkog znanja koje seže i do 70 godina unazad, revizija je utvrdila da su uloga i rad Geo-zavoda duboko marginalizovani, uveliko neiskorišteni i netransparentni. Geo-zavod bi mogao izuzetno mnogo doprinijeti kvalitetu ulaznih rudarcko-geoloških studija ili ocjeni kvaliteta i opravdanosti pojedinih ponuda i ponuđača ili u dizajniranju i instaliranju stručnih mehanizama nadzora i monitoringa. No, Vlada RS i MIER su svojim rješenjima u potpunosti isključile Geo-zavod iz procesa dodjele i nadzora koncesionih prava i korištenja mineralnih resursa. Ovaj zavod se ni u jednom propisu ne pojavljuje kao učesnik u nekom od procesa upravljanja ili nadzora nad mineralnim resursima. Ne čini se dovoljno kako bi se ovaj zavod kadrovski, laboratorijski i tehničko-tehnološki osavremenio, razvio i povezao sa naučno-istraživačkim i univerzitetskim centrima, institucijama ili studijskim programima u RS, BiH i inostranstvu. Također, ne čini se dovoljno kako bi se postojeća arhiva Geo-zavoda transparentno objavila i učinila dostupnom javnosti, stručnim i naučno-obrazovnim institucijama.

Tabela 3-13 – Broj angažovanog osoblja i rashodi nadležnih tijela

Institucije / Godina	2010	2011	2012	2013
ANGAŽOVANIH U MIER	63	68	66	67
RASHODI MIER	29.254.145	22.450.832	22.912.769	21.768.501
ANGAŽOVANIH NA MINERALIMA	5	5	6	6
IZNOS BRUTO PLATA RESORA RUDARSTVA	285.821	356.241	341.817	320.405
UKUPNO ČLANOVA KOMISIJE	5	5	5	5
UKUPNO ZAPOSLENIH U KOMISIJI	13	11	11	12
RASHODI KOMISIJE	765.649	764.356	742.065	780.681
ANGAŽOVANIH U ZAVODU ZA GEOLOŠKA ISTRAŽIVANJA	10	11	11	11
RASHODI ZAVODA ZA GEOLOŠKA ISTRAŽIVANJA	430.973	639.854	627.269	573.401

Izvor podataka: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Komisija za koncesije, putem upitnika i javno objavljenih podataka, te Izvještaji o izvršenju budžeta za 2010., 2011., 2012. i 2013. godinu

Uprkos postojanju značajnih javnih resursa i unatoč očiglednoj suprostavljenosti javnog i privatnog interesa, upravljanje mineralima se u potpunosti podređuje ulaznim ekspertizama privatnih instituta koje naručuju i plaćaju zainteresovani privatni investitori. Ovakva situacija stvara značajan prostor za grešku, neučinkovito upravljanje javnim dobrima, za trgovanje uticajem i privilegovanim javnim informacijama.

Generalno MIER nema praksu proaktivnog i transparentnog upravljanja mineralnim resursima, niti vrši sistematičnu, samostalnu i samoinicijativnu rudarsko-geološku, ekološku, imovinsko-pravnu studijsku i projektnu pripremu nalazišta za dodjelu. MIER nema kapacitete za samostalnu pripremu nalazišta za dodjelu, ali ni da samostalno vrši superanalizu i reviziju nad ulaznim studijama. Već je objašnjeno da za ove procese MIER uopšte ne koristi stručne, tehničko-tehnološke i arhivske kapacitete Geo-zavoda. Revizija je utvrdila da MIER nije samoinicijativno iniciralo ni jedan javni poziv i proces dodjele, već su isključivo čekali i reagovali na inicijative i ponude privatnih subjekata. Podaci ukazuju na činjenicu da ko nije tražio eksploataciju mineralnih resursa nije ni dobio.

Revizija se uvjerila da su građani, lokalne zajednice, NVO i privredni subjekti u RS i BiH jako zainteresovani da imaju veći uvid u načine koncesione dodjele, u ugovorene uslove, očekivane i ostvarene efekte eksploatacije minerala, a naročito u ekološke posljedice. Uprkos ovakvim očekivanjima, revizija je utvrdila da ni za jedan proces dodjele mineralnih resursa MIER nije provelo javnu niti stručnu raspravu, niti je na neki drugi način obezbjedilo učešće javnosti. MIER je u periodu 2010-2015. godina tražilo i dobilo ukupno 43 pozitivna mišljenja od organa LS. U 8 slučajeva mišljenja LS nema, jer su ti procesi započeti prije izmjena iz 2006. godine, kada ta obaveza nije postojala.

Revizija je utvrdila da MIER ni za jedan postupak dodjele mineralnih resursa nije uradilo ili obezbjedilo ekološku studiju uticaja eksploatacija na životnu sredinu. Da bi formalno dobili neki oblik potvrde ispunjenosti ekoloških uslova i olakšali privatnim koncesionarima kreiranje ponude, MIER od ponuđača zahtjeva da dostave tzv. „studiju ekonomske opravdanosti sa elementima uticaja na životnu sredinu“. Ovim se u jednom skraćenom obliku zadovoljava forma, umjesto sistematičnijih i obuhvatnijih rudarsko-geoloških, imovinsko-pravnih, ekonomskih i ekoloških studija i projekata. Izradu studije ekonomske opravdanosti sa elementima uticaja na životnu sredinu u potpunosti kontroliše i plaća zainteresovani privatni subjekat i dostavlja MIER, koje joj poklanja bezrezervno povjerenje. Kao supstituciju za ekološku superviziju, MIER podnosi privatnu studiju ekonomske opravdanosti Ministarstvu nadležnom za ekologiju koje po pravilu na istu uvijek daje ekološku saglasnost. Ovim se izdavanje ekološke dozvole prebacuje na LS i svodi na ekološku dozvolu pri izdavanju upotrebne dozvole za izgrađene objekte i postrojenja. Iako u MIER smatraju da su ovim zadovoljeni standardi ekološkog upravljanja, ekološka dozvola LS za građevinske objekte ne tretira ni polovinu ekoloških rizika koji prate eksploataciju mineralnih resursa, naročito ne uticaj eksploatacije na kvalitet vazduha i atmosferskih padavina, zagađenje zemljišta i voda, upravljanje otpadom i otpadnom vodom. Ove privatne studije MIER dostavlja i Komisiji za koncesije na odobravanje, ali ovlašćenja Komisije se ograničavaju na kontrolu procesnih pretpostavki dodjele koncesije dok za suštinske, ekološke, rudarsko-geološke i ekonomske superanalize Komisija niti ima puni mandat niti kapacitete.

Revizija je utvrdila da nadležne institucije ni za jedan postupak dodjele nalazišta mineralnih resursa nisu uradile imovinsko-pravnu pripremu, ili eksproprijaciju privatnog u javno vlasništvo. Revizija se uvjerila da se ova priprema u MIER i ne doživljava kao potrebna, te se rješavanje imovinsko-pravnih odnosa prepušta privatnim investitorima i koncesionarima. Ovakvom praksom poslovni subjekti se značajno opterećuju obavezom da sami otkupljuju zemljišta ispod kojeg se nalaze mineralna nalazišta, istražne lokacije ili na kojem se nalaze putevi, prilazi, odlagališta jalovine, infrastrukturni i drugi objekti. Ovakva praksa će u budućem periodu izazvati teške posljedice za zakonito i učinkovito upravljanje ovim resursima i za privlačenje novih investitora. Kada postojeći, mahom

domaći koncesionari odustanu od koncesionog posla ili npr. odu u stečaj ili im rok koncesije jednostavno istekne, značajne nekretnine će ostati registrovane kao privatno vlasništvo tih koncesionara čija će sudbina biti u potpunosti neizvjesna.

Unatoč napredovanju i dostupnosti savremenih tehnologija analiza i nadzora u rudarstvu, MIER, Komisija i Geo-zavod ne raspolažu dovoljnim stručnim kadrovima, niti tehničko-tehnološkim uređajima i kapacitetima da uspostave stalne mehanizme monitoringa nad količinama, kvalitetima, tehničko-tehnološkim i pravno-finansijskim uslovima eksploatacije ili nad napuštenim i „divljim“ otkopima. Iako je predstavnik koncedenta, MIER nije u stanju ažurno i kontinuirano mjeriti i pratiti izvađene i prometovane količine i kvalitete sirovina, procjenjivati preostale rezerve ili pratiti tehničko-tehnološke i ekološke uslove eksploatacije (kao npr. kvalitet otpadnih voda, površinskih i podzemnih voda, buku, upotrebu eksplozivnih i opasnih materija, ujednačavanje ležišta racionalnim vađenjem minerala i druge). Iako su ova mjerenja sastavni dio kontinuiranog upravljačkog monitoringa, MIER svoje upravljačke obaveze prebacuje na RUIP. S druge strane RUIP nema ulogu, mandat i kapacitete da vrši kontinuirani upravljački nadzor. Mandat RUIP je isključivo korektivni i kazneni nadzor, onda i tamo kad i gdje procjeni da su nepravilnosti najčešće i sa najtežim posljedicama po javni sektor, životnu okolinu i društvo.

Revizija se uvjerila da je Komisija za koncesije jedina institucija koja godišnje i sporadično vrši nadzor realizacije važećih koncesionih ugovora. To čini obilazeći koncesionare i nalazišta, kontrolišući i upoređujući studijsko-projektne dokumente i podatke koje joj obezbjeđuju koncesionari, MIER, RUIP ili Poreska uprava. No, Komisija svoj nadzor ograničava samo na one uslove i dokumente koji su predviđeni koncesionim ugovorom. Može se reći da samo Komisija za koncesije u svom nadzoru sučeljava podatke iz raznih izvora. Međutim ni Komisija ne kontroliše količine i kvalitet izvađenih sirovina, niti može samostalno procjeniti ispunjenost svih ugovorenih tehničko-tehnoloških uslova eksploatacije.

Uprkos obimnom poslu, velikoj odgovornosti i značaju posla te značajnim manama koje je revizija utvrdila broj ljudskih i materijalnih resursa u nadležnim tijelima se nije povećavao. Može se reći da je i ove postojeće efekte svojim zalaganjem proizveo vrlo malih broj zaposlenog osoblja u MIER. Vlada RS i MIER nisu uradili dovoljno na izgradnji i razvoju stručnih, naučno-obrazovnih, tehničko-tehnoloških, laboratorijskih i nadzornih kapaciteta nadležnih institucija, niti pokazuju volju da izgrade ove javne kapacitete. Ne radi se dovoljno ni na specijalizaciji studenata ili kadrova u javnom sektoru rudarsko-geološke, tehnološke i drugih relevantnih struka. U RS ne postoji sinergetsko uvezivanje univerziteta, naučno-obrazovnih i stručnih institucija i profesionalnih asocijacija sa Geo-zavodom, MIER i RUIP u zajedničke programe usavršavanja i edukacije. Revizija se uvjerila da je u javnom sektoru angažovano sve manje iskusnih i kompetentnih inženjera, mladi kadrovi nemaju prilike da steknu iskustvo, dok je većina iskusnih inženjera angažovana u privatnom sektoru. Privatni instituti dominiraju tržištem rudarsko-geoloških, hidroloških i drugih stručnih usluga i nametnuli su se MIER i Komisiji kao mjera standrada, kojima se bezrezervno vjeruje. Prema izjavama kompetentnih stručnjaka, pojedinim privatnim institutima je moguće pokloniti povjerenje, uglavnom zbog autoriteta koji rade u njima, ali pitanje je šta će biti kada oni generacijski odu iz struke.

U RS ne postoji strategija upravljanja mineralnim resursima, a revizija se uvjerila da Vlada RS i MIER nema preciznu viziju u pogledu razvoja sektora rudarstva i upravljanja ovim resursima.

3.2. Uređenje riječnih korita i čišćenja materijala iz vodotoka

Vađenje materijala iz vodotoka je vrlo značajna javna komunalna i privredna djelatnost koja za primarni cilj ima čišćenje korita vodotoka i vještačkih kanala i vodnih objekata od riječnih nanosa (mulja, pijeska, šljunka, drveća i granja), dok je komercijalni efekat od sekundarne važnosti. Ova djelatnost je jedan od najznačajnijih dijelova procesa upravljanja javnim vodnim dobrima i vodoprivrednim objektima. Stoga bi trebala biti organizaciono, tehničko-tehnološki i pravno-ugovorno inkorporirana u sistem upravljanja redovnim i investicionim održavanjem javnih vodnih dobara i vodoprivrednih objekata za koji su nadležni MPŠV i JU Vode Srpske.

U ovom dijelu BiH postoji 8 velikih vodotoka u čijim donjim tokovima je vađenje materijala vrlo značajna pa i najzastupljenija djelatnost, a to su Sava, Bosna, Vrbas, Ukrina, Drina, Una, Sana i Vrbanja. Slobodno se može konstativati da se najveći dio od 9.011 km vodotoka dužih od 10 km u BiH, slijeva u donje tokove upravo ovih rijeka u RS. Tako, najznačajniji dio problema i troškova redovnog čišćenja, upravljanja vodoprivrednim objektima i odbrane od poplava pada na teret građana, poreskih obveznika i organa u sjevernim opštinama i gradovima RS, a manjim dijelom u Posavskom kantonu i Distriktu Brčko. U ovom dijelu BiH nalazi se i najznačajniji dio vještačkih jezera, ribnjaka, kanala, nasipa, crpnih stanica i drugih vodnih objekata.

Tabela 3-14 – Hidrološki izazovi sa kojima se suočava javni sektor RS

DUŽINA TOKA – u km	BiH	RS	VJEŠTAČKA JEZERA	P (km ²)	V (mil. m ³)
Drina	345	305	Bilečko (na Trebišnjici)	27.064	1 280
Sava	331	202	Perućačko (na Drini)	12.401	355
Vrbas	250	117	Zvorničko (na Drini)	8.876	89
Vrbanja	95	95	Višegradsko (na Drini)	8.900	161
Sana	146	85	Bočac (na Vrbasu)	2.330	52,7
Una	212	82			
Ukrina	81	81	RIBNJACI	P (km²)	V (mil. m³)
Bosna	279	79	Saničani (na Gomjenici)	11.179	---
UKUPNO	1.740	1.046	Bardača (na Maturi)	7.472	---
Mreža kanala	---	260	Prnjavor (na Vijaki)	6.664	---
UKUPNO	---	1.306	Sjekovac (na Ukrini)	3.980	---

Izvor podataka: Zavod za statistiku RS i Agencija za statistiku BiH

3.2.1. Nepostojanje nadzora izvađenih količina i prometa materijala iz vodotoka

Nadležne institucije u RS, MPŠV i JU Vode Srpske nemaju vlastite javne i pouzdane mehanizme mjerenja, a time ni validne i nesporno izmjerene količine izvađenog pijeska, šljunka i drugog materijala iz vodotoka. JU Vode Srpske sve dostupne informacije o količinama i vrstama izvađenog pijeska i šljunka isključivo i samo dobijaju od poslovnih subjekata koji sami izjavljuju, odnosno prijavljuju JU količine i vrijednosti izvađenog materijala. JU pri tome nema ni jedan mehanizama automatske provjere njihovih izjava. Prijavlivanje količina i vrijednosti izvađenog materijala se radi na za to pripremljenim obrascima. Uz navedene obrasce subjekti ne prilažu dokumente koji bi argumentovali prijavljene količine i vrijednosti. Tako, JU ne može da ima uvid u otpremnice, prevoznice, geodetska mjerenja, prodajne fakture i račune ili u dokumente koji bi svjedočili o ulazu, izlazu i stanju robe na deponijama i frakcijama. Na osnovu ovih obrazaca JU onda obračunava vodne naknade za vađenje materijala iz vodotoka i srodne naknade koje je

poslovni subjekti dužan uplatiti u Budžet RS. JU podatke o uplaćenim naknadama razmjenjuje sa Poreskom upravom RS putem pisane korespondencije.

Unatoč očiglednoj suprostavljenosti javnog i privatnog interesa i bez mehanizama provjere, MPŠV i JU daju bezrezervno povjerenje u količine koje mjeri i prijavljuje sam poslovni subjekat. Revizija nije pronašla a nadležne institucije nisu ponudile ni jedan argument koji bi opravdao uočeno odsustvo vlastitih mehanizama monitoringa i superanaliza, ili pak opravdao ovoliko povjerenje koje MPŠV i JU daju privatnim mjerenjima.

Revizija nije utvrdila da u MPŠV i JU postoje izvještaji, zapisnici ili drugi tragovi koji bi ukazivali na postojanje nekog kontinuiranog i automatskog upravljačkog mehanizma mjerenja i monitoringa izvađenih količina i njihovog upoređivanja sa obračunatim i naplaćenim naknadama. Vodnim saglasnostima i ugovorima nisu predviđeni i instalirani mehanizmi koji bi obavezali javna tijela da kontinuirano mjere i nadziru kvantitet i kvalitet izvađenih količina riječnog materijala. Također, revizija nije utvrdila ni da su u posmatranom periodu pomenute institucije izvršile kontrolu, superanalizu ili reviziju prijavljenih količina izvađenog materijala. Prihvatajući sistem samoprijavlivanja izvađenih količina od privatnih preduzetnika, nadležne institucije lišavaju sebe obaveze da organizuju kontinuirani javni stručni i tehničko-tehnološki nadzor nad vađenjem materijala iz vodotoka. Usljed toga nadležna tijela ne mogu u realnom vremenu imati pouzdanu i tačnu sliku o stanju riječnih nanosa u vodotocima i stvarnim efektima u ovom sistemu.

Opisanim praksama Vlada RS i nadležne institucije proces vađenja materijala iz vodotoka prilično otuđuju od sistema uređenja korita čiji je dio, te se on odvija po drugačijim pravilima i kriterijumima koji su više karakteristični za čisto komercijalne eksploatacione djelatnosti, nego za komunalne.

3.2.2. Obim i učinci aktivnosti na uređenju riječnih korita

Kontinuirano čišćenje i nadzor riječnih nanosa i korita sprečava meandriranje rijeka i devastiranje obalnog i poljoprivrednog zemljišta. Ono sprečava štetna dejstva visokih i poplavnih voda koje ugrožavaju saobraćajnice, pruge, mostove, nasipe i druge vodne objekte. Tokom i neposredno poslije rata aktivnosti vađenja materijala i čišćenja vodotoka nisu praktično postojale, a aktivirale su se tek početkom 2000-tih godina, međutim nikada nisu uspjeli dosegnuti prijeratne količine izvađenog i očišćenog materijala. Tako su se tokom jedne decenije donji tokovi rijeka neprestano zasićivali riječnim nanosom. S obzirom na značaj problema i veličinu riječnih slivova kojima upravlja JU, za očekivati je da obim i intezitet djelatnosti čišćenja riječnih nanosa bude dobro planiran i nadziran, kontinuiran i sveprisutan na stotinama dionicama i lokacijama na kojima se stvaraju sprudišta riječnog materijala.

Tabela 3-15 – Količine izvađenog materijala i vrijednosti naknada za isti u periodu 2010-2014

Količine i vrijednosti naknada	2010	2011	2012	2013	2014	God. prosjek	Ukupno
Dozvoljene količine – u m ³	1.321.790	1.055.272	1.254.888	2.734.266	2.640.382	1.801.320	9.006.598
Vrijednost naknade za dozvoljene količine - u KM	2.120.830	1.668.956	1.940.232	4.124.949	3.960.573	2.763.108	13.815.540
Prijavljene / izvađene količine – u m ³	456.083	831.180	660.854	1.102.962	1.305.754	871.367	4.356.833
Vrijednost naknade za izvađene / prijavljene količine - u KM	741.385	1.166.727	1.351.414	1.749.869	1.930.415	1.387.962	6.939.810

Izvor podataka: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Građani i budžeti u RS i LS pored javnog interesa i komunalnih efekata, ostvaruju i značajne finansijske efekte od čišćenja materijala iz vodotoka. Podaci pokazuju da je

kumulativno u periodu 2010 – 2014. godine naplaćeno oko 7 miliona KM za prijavljenih 4,3 miliona kubika izvađenog materijala, što je prosječno 1,4 miliona KM godišnje. (Tabela 3-15)

Uprkos urgentnosti problema revizija je utvrdila da je u posmatranom periodu proces čišćenja materijala iz vodotoka rezultirao sve manjim brojem izdatih vodnih saglasnosti i da je obuhvatao sve manje lokacija i subjekata. Naročito nakon 2011. godine, broj izdatih vodnih saglasnosti i zaključenih ugovora za vađenje materijala je opao sa 81 na 56 godišnje, kao i broj subjekata koji se obraćaju JU. (Tabela 3-16)

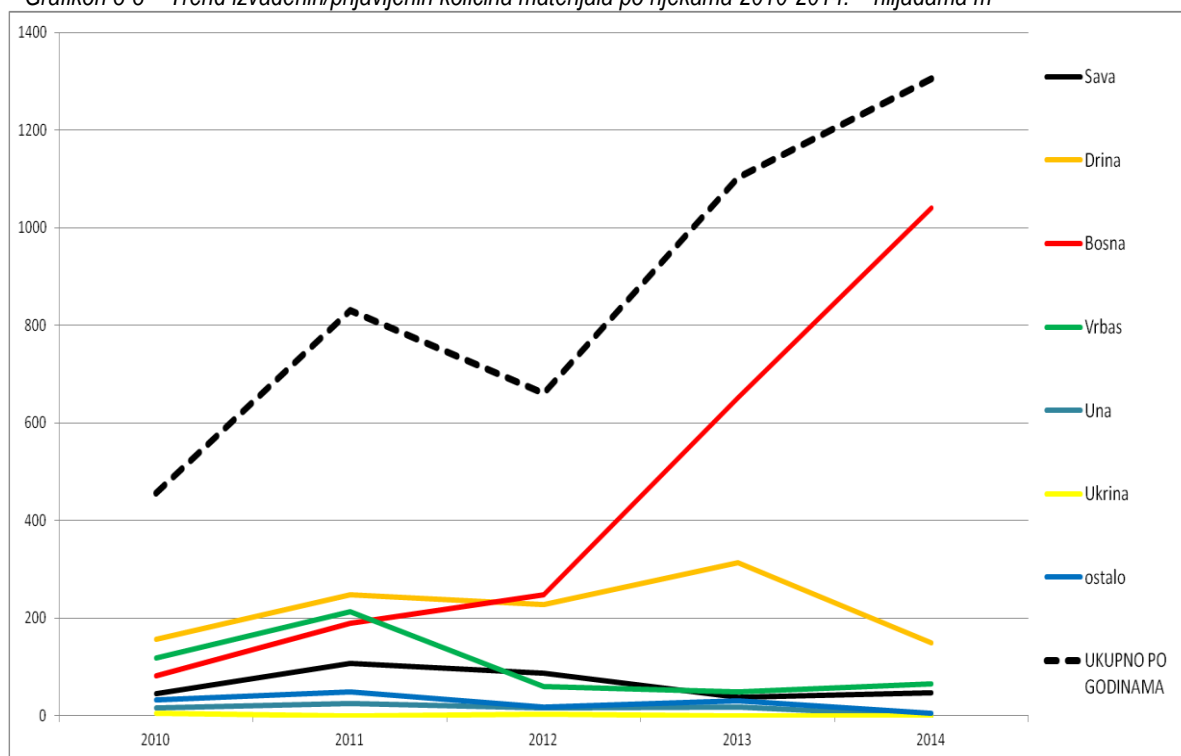
Tabela 3-16 – Obim i intezitet procedura za dobijanje sagalsnosti u periodu 2010-2014

Godina	Broj lokacija	Broj zaključenih ugovora	Broj izdatih saglasnosti	Broj subjekata	Broj raspisanih konkursa
2010	80	64	66	56	3
2011	69	81	81	62	0
2012	59	64	72	52	0
2013	70	66	66	59	0
2014	-	56	56	41	0
1-6 2015	-	25	25	22	0

Izvor podataka: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Revizija je utvrdila da je proces čišćenja materijala iz vodotoka u posmatranom periodu bio najzastupljeniji i najintezivniji samo na 60 do 80 tačkastih lokacija tj. sprudišta. Po pravilu, rijeke su se čistile samo na onim sprudištima koji su bili najprofitabilniji za poslovne subjekte ili na kojima su poslovni subjekti riješili imovinsko-pravne odnose (tj. otkupile priobalno zemljište i prilazne puteve). Riječna korita su se čistila samo tokom niskih vodostaja i u toku ljetnih mjeseci kada su prilike za plasman izvađenog materijala bile najveće.

Grafikon 3-3 – Trend izvađenih/prijavljenih količina materijala po rijekama 2010-2014. – hiljadama m³

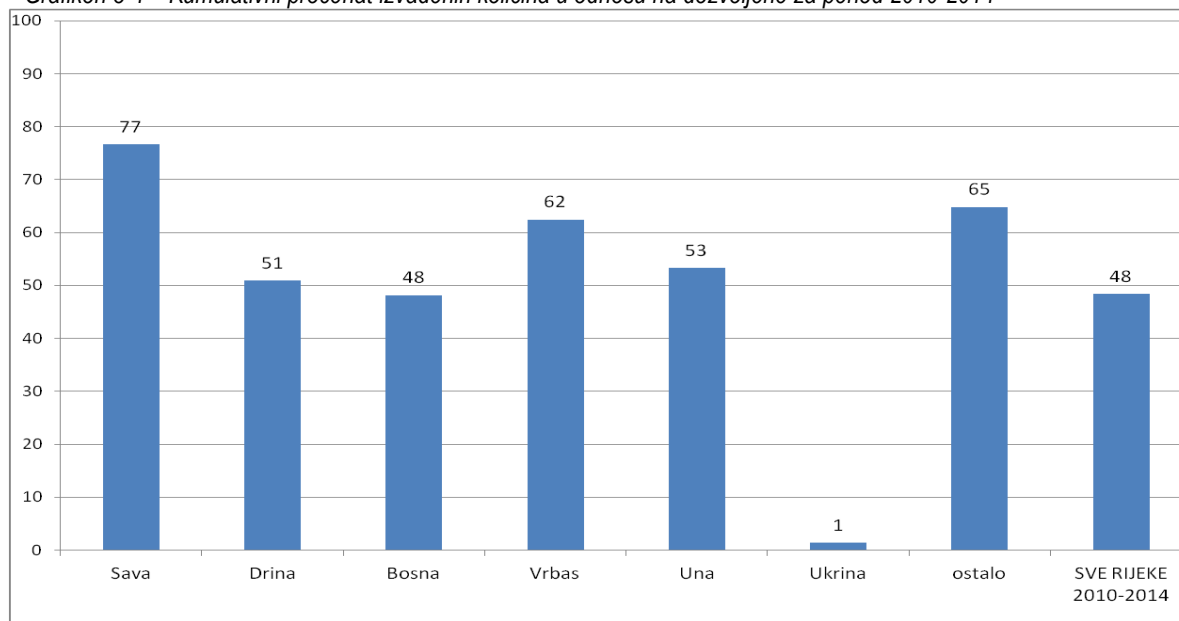


Izvor podataka: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Iako se između 2010. i 2014. godine broj izdatih vodnih saglasnosti, subjekata i lokacija čišćenja generalno smanjuju, količina ukupno izvađenog/prijavljenog materijala u milionima m³ se povećava prosječno za 20 procentih poena godišnje. I to 2011. u odnosu na 2010. godinu za 45 procentih poena, u 2014. u odnosu na 2013. godinu za 15 procentih poena, a u 2014. bilo prijavljeno skoro 3 puta više izvađenog pijeska i šljunka nego u 2010. godini. Finansijski efekti izraženi u naknadi za izvađeni pijesak i šljunak su rasli proporcionalno. Podaci pokazuju da efekti čišćenja riječnih korita nisu isti na svim rijekama. Konstantan porast izvađenih/prijavljenih količina materijala bilježi se samo na rijeci Bosni i donekle na rijeci Drini, dok je na drugim rijekama u opadanju. Količina izvađenog materijala iz rijeke Bosne je tolika da ona sama diktira kumulativan rast izvađenih količina materijala u cijeloj RS. (Grafikon 3-3)

Gledano kumulativno za period 2010-2014 ukupno izvađena/prijavljena količina materijala na svim rijekama u RS nije dosegla dozvoljenu i obaveznu količinu propisanu dozvoljama JU. Tako je u rijekama, od planiranih 9 miliona m³, ostalo oko 5 miliona m³ materijala, a od planiranih 13 miliona KM od vodnih naknada u riječnim koritima je ostalo blizu 7 miliona KM. Svake godine prosječno se ostavlja oko 1,5 miliona KM vrijednosti pijeska i šljunka na dnu riječnih korita. Poređenja radi, finansijska šteta od poplava u 2014. godini od 1,3 milijarde KM strostruko je viša od kumulativnih očekivanih finansijskih efekata ovog procesa za period 2010-2014 od 13 miliona KM (Tabela 3-15)

Grafikon 3-4 – Kumulativni procenat izvađenih količina u odnosu na dozvoljene za period 2010-2014

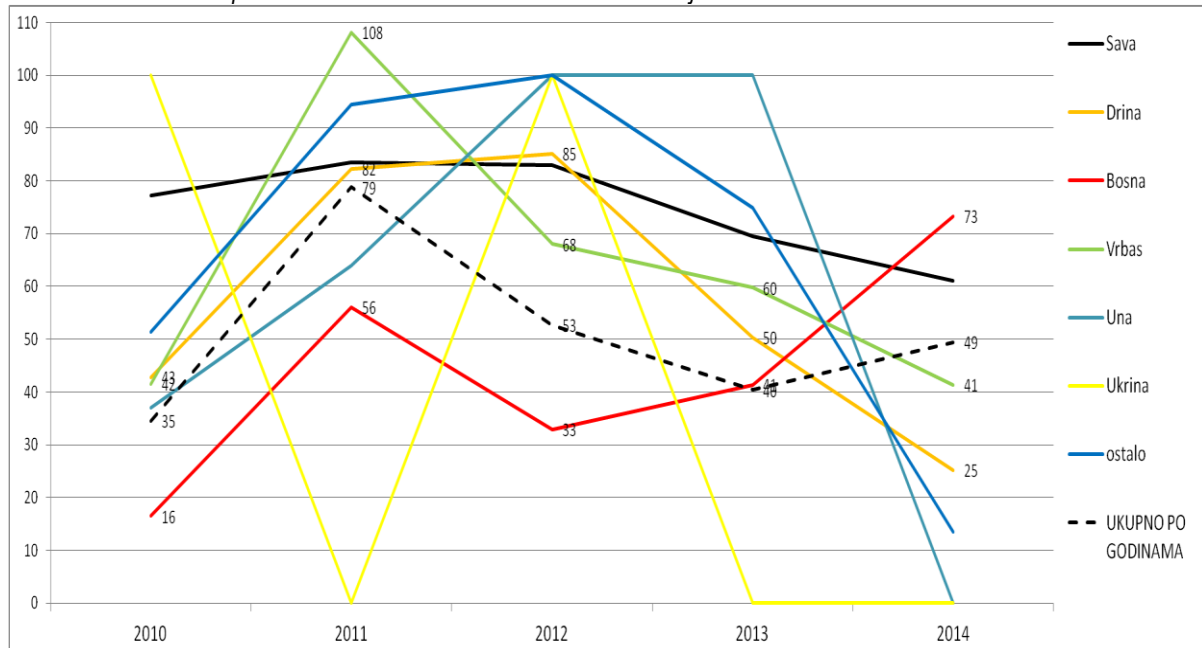


Izvor podataka: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Drugim rječima, JU je uspjela očistiti ukupno 48% od planiranih (dozvoljenih) količina. Uprkos tome što se na Bosni vadilo daleko najviše pijeska i šljunka i na ovoj rijeci je izvađeno svega 48% od ukupno dozvoljenih i ugovorenih količina u posmatranom periodu. Primjera radi na Ukrini je izvađeno tek 1% od ukupno dozvoljenih količina, na Vrbasu 62%, na Drini 51%, itd. (Grafikon 3-4)

Na svim rijekama prosječno godišnje je vađeno svega 45% od godišnjih dozvoljenih količina, a trend procenta izvađenih/prijavljenih u odnosu na dozvoljene količine je generalno u opadanju na svim rijekama osim na rijeci Bosni. Primjećuje se da je intezivnije vađenje materijala sa lokacija na rijekama Vrbas i Drina u 2011. i 2012. godini preselio na lokacije na rijeci Bosni u 2013. i 2014. godini, što se dovodi u direktnu vezu sa građevniskim projektima izgradnje auto-puteva i putne infrastrukture koji su sa pravca Banja Luka – Gradiška preselili na pravac Banja Luka – Doboj i Doboj – Modriča – Odžak. (Grafikon 3-5)

Grafikon 3-5 – Trend procenta izvađenih količina u odnosu na dozvoljene u 2010-2014



Izvor podataka: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka

Revizija je utvrdila da značajan dio riječnih dionica i sprudišta, malih vodotoka i kanala u posmatranom periodu uopšte nisu bili obuhvaćeni aktivnošću čišćenja materijala. Privatni subjekti po pravilu su čistili samo komercijalan materijal, često prosijavajući materijal na samom sprudištu i ostavljajući u rijekama manje profitabilne frakcije. Mulj i nekomercijalni riječni nanos nije čišćen dugi niz godina sve do katastrofalnih poplava u maju 2014. godine, a i tada su čišćeni samo kanali u sklopu tenderski ugovoreni poslova uređenja vodnih objekata i plaćeni iz kreditnih sredstava.

Revizija se uvjerila da MPŠV i JU Vode Srpske nemaju jasnu viziju, strateška opredjeljenja ni konkretna operativna rješenja za sveobuhvatno čišćenje i komercijalnih i nekomercijalnih riječnih nanosa iz vodotoka. Prikazani podaci potvrđuju nalaze koji govore da se vađenje materijala u praksi tretira isključivo kao komercijalna djelatnost koja je najefektnija tamo gdje postoji najveći komercijalni interes. Obrnuto tamo gdje ga nema ova djelatnost izostaje kao komunalna djelatnost čišćenja vodotoka i korita.

3.2.3. Proces izdavanja vodnih saglasnosti za čišćenje vodotoka

Revizija je utvrdila da se proces izdavanja saglasnosti za vađenje materijala bitno promijenio u periodu 2011-2014. godina, u odnosu na period 2005-2011. godina. U periodu 2005-2011 JU je objavljivala transparentne javne konkurse za dodjelu pojedinačnih sprudišta za čišćenje materijala na svim velikim vodotocima. Zainteresirani poslovni subjekti su se svake godine javljali na ove javne pozive i u međusobnoj konkurenciji su se nadmetali otkupnom cijenom po kubiku izvađene količine riječnog materijala. Oni koji su dali bolju cijenu za određenu lokaciju dobijali su posao. Na motivisanost subjekata i ponuđenu cijenu bitno je uticala pozicija njihovih tehničkih i proizvodnih kapaciteta, ali i blizina njihovih otkupljenih zemljišta sprudištima sa kojih je trebalo čistiti nanos. Posljednji objavljeni javni pozivi subjektima na nadmetanje za dobijanje lokacija su objavljeni 2010. godine. Od tada pa do kraja posmatranog perioda JU bez jasnih argumenata i prethodnih analiza odustaje od prakse javnih konkursa. Poslovni subjekti od tada moraju, bez javnog poziva, samoinicijativno prilaziti JU i podnositi pojedinačne zahtjeve za dobijanje saglasnosti za vađenje materijala. Naravno, to čine samo za one lokacije za koje procjene da imaju visok komercijalni interes i najbolje operativne i imovinsko-pravne uslove. Dodatno, JU u ovaj proces ni na jedan način ne

uključuje javnost i lokalnu zajednicu, osim što od LS traži neobavezujuće mišljenje, koje je gotovo uvijek pozitivno.

Prema tvrdnjama koje je revizija dobila iz JU Voda Srpske, od ukupnog broja samoinicijativno podnesenih zahtjeva u godini i do 10% bude odbijeno zbog nekompletne dokumentacije. Kako svake godine od subjekata traži da samoinicijativno podnose zahtjeve za skoro iste lokacije, JU poslovne subjekte svake godine izlaže istim troškovima, trošenju vremena i obavezama izrade studija, projektnih dokumenata i pribavljanju raznih saglasnosti. Da bi podnijeli validan zahtjev poslovni subjekti se svake godine izlažu troškovima od oko 5.000 KM po jednoj lokaciji. Po pravilu još tokom proljeća ovi zahtjevi se kompletiraju i podnose, a na izdavanja saglasnosti subjekti čekaju od 3 do 6 mjeseci. Jedan broj subjekata je izjavio da JU izdaje saglasnosti neblagovremeno, ne početkom godine ili prije sezone niskih vodostaja, već u sredini a nerijetko i pred kraj sezone. Pri tome vodne saglasnosti za vađenje materijala izdaju se sa vrlo neodređenim i rastegljivim rokom trajanja od 2 do 12 mjeseci, a najčešće na oko godinu dana. Sama JU nije vršila mjerenje vremena trajanja postupka izdavanja saglasnosti, a na upit revizije ponudila je sljedeći odgovor: „Vrijeme trajanja izdavanja vodnih saglasnosti za održavanje riječnih korita u JU je u okviru zakonskog okvira, ukoliko su svi uslovi od strane podnosioca zahtjeva ispunjeni i ukoliko postoji potreba za predmetnim aktivnostima.“

Imajući u vidu katastrofalne posljedice poplava u 2014. godini i relativno slabe učinke postojećeg sistema čišćenja riječnog materijala, te goruću potrebu za održavanja vodotoka, postavlja se pitanje zašto JU smatra da u nekim slučajevima nema potrebe za „predmetnim aktivnostima“.

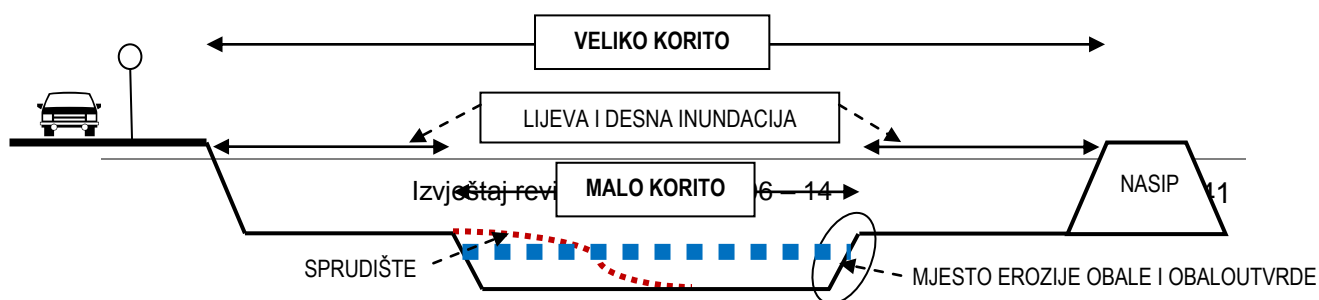
Svi prikazani podaci ukazuju da postupak administriranja jednogodišnjih i kraćih saglasnosti za vađenje i čišćenje materijala iz vodotoka, koji se za uvijek iste lokacije i subjekte repetativno ponavlja iz godine u godinu ni blizu ne ostvaruje cilj ove komunalne djelatnosti. Šta više, čini je neučinkovitom i kontraproduktivnom i konačno štetnom i opasnom za građane. Ovakav sistem i praksa ne daju dugoročnu poslovnu izvjesnost privrednim subjektima niti sigurnost, kvalitet i kontinuitet komunalne djelatnosti čišćenja vodotoka i odbrane od poplava

3.2.4. Devastacija obala i zemljišta kraj rijeka

Na rijekama Vrbas, Ukrina, Drina i Bosna nalaze se brojna sprudišta i dionice koji godinama, pa i cijelu deceniju nisu čišćeni, i koja ubrzavaju i guraju tok rijeka na suprotnu obalu. Priobalno zemljište se tako postepeno kruni, osipa i završava u rijeci kao posljedica ubrzane riječne erozije. Rijeke postepeno meandriraju i izmještaju svoja korita, koje odnose i devastiraju vrlo kvalitetno poljoprivredno zemljište. Ovaj fizički proces ima i svoje imovinsko-pravne posljedice. Rijeke više ne teku po katastarskim česticama koje su nekada otkupljene i zavedne kao javno vodno dobro, ili društvena svojina ili svojina LS, već teku po novim katastarskim česticama, najčešće u privatnom vlasništvu.

Posljedice erozija i meandriranja rijeka usljed neočišćenog riječnog nanosa su prisutne i zbog odsustva obaloutvrda na ključnim i hidrološki projektovanim dionicama vodotoka. Revizija je utvrdila da u donjim tokovima rijeka koji su najviše izloženi eroziji, mala korita rijeka uglavnom nisu obezbjeđena obaloutvrdama, a one se mogu naći samo na rijetkim dionicama rijeka uz koje su građeni mostovi, magistralni ili regionalni putevi.

Ilustracija 3-2 – Šematski izgled malog i velikog korita i inundacija u donjim tokovima rijeka



Struka je jedinstvena da obale rijeka naspram kojih se najčešće stvaraju velika sprudišta moraju biti utvrđene obaloutvrdama kako bi se sprečilo meandriranje rijeke i erozija zemljišta, dok se nanos ne očisti. (Ilustracija 3-2)

Revizija je također utvrdila da JU nema kontrolu nad onim što se dešava u velikim koritima donjih tokova rijeka i pojasevima tzv. inundacije od obale rijeke (granice malog kortia) do izgrađenih nasipa. Prostori lijeve i desne inundacije i velikih korita rijeka zahtjevaju poseban stručni i hidrološki tretman, nadzor i mjere predviđene programima uređenja i održavanja riječnih korita, kao npr. zabranu stihijske sječe šume, redovna čišćenja od štetnog rastinja i deponija smeća, održavanje korisnog rastinja, uklanjanje i poravnavanje brežuljaka nastalih odlaganjem riječnog mulja i zemlje, zatrpavanje starača i rupa nastalih ranijim eksploatacijama pijeska i šljunka, održavanje postojećih i izgradnja novih nasipa i obaloutvrda i druge.

Ilustracija 3-3 – Primjeri neočišćenih riječnih nanosa, sprudišta i nelegalno izvađenih ili odloženih količina pijeska i šljunka na obalama rijeka



Rijeka Bosna



Rijeka Ukrina



Rijeka Vrbas



Rijeka Vrbas

Izvor podataka: Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Republička uprava za inspekcijske poslove RS

Revizija se uvjerila da su obale i prostori inundacija velikih korita u donjim tokovima rijeka prizori potencijalnih ekoloških katastrofa naročito na obalama i dionicama na kojima je JU dozvoljavala vađenje materijala. Ti prostori su zasićeni manjim i većim deponijama smeća, odbačenim gumama, plastičnom ambalažom, čvrstim otpadom i riječnim muljom koje nanosi rijeka, te opasnim hemijskim otpadom zaostalim od bagera i mašina. Ovi prostori zasićeni su brežuljcima i gomilama odloženog mulja i zemlja, te mnogobrojnim staračama, zaostalim iz ranijih kopanja, a sada ispunjenih stajaćom vodom i zaraslih u štetno rastinje koje skuplja čvrsti otpad i usporava protok poplavnih voda. Pojedini subjekti koji vade materijal iz vodotoka nepropisno ga odlažu neposredno na obale rijeka čime prave vještačke prepreke koje visoke i poplavne vode skreću ili na drugu obalu ili duboko u inundaciju. Obale su zarasle u štetno rastinje i šikaru, a korisno drveće je izloženo „divljoj“ sječi i eroziji. Erozija zemljišta je na nekim dionicama odnijela lokalne puteve a

negdje prijeti i kućama, dok poslovni subjekti sami i bez ikakvog projekta i nadzora probijaju i prave kanale, starače, mrežu puteva, parkinge za mašine, okretišta, manipulativni prostor za svoje potrebe i odlagališta materijala. Najznačajniji primjeri devastacija i onečišćenosti velikih korita su dionice na lijevoj obali rijeke Vrbas od Klačnica do Kosijerova, te na desnoj i lijevoj obali rijeke Bosne od Pločnika i Kostajnice do Osječana. Građani lokalnih zajednica u blizini malih i velikih korita, kao npr. MZ Modrički Lug u dolini Bosne, javno izražavaju svoje negodovanje zbog ovakvog stanja, i traže od nadležnih institucija da ih zaštiti od smeća i ekoloških posljedica vađenja materijala iz vodotoka. (Ilustracije 3-3 i 3-4 i Prilog broj 2)

Ilustracija 3-4 – Primjeri devastiranih, zagađenih i erodiranih obala i zona inundacija i velikih korita (u Prilogu broj 2 se nalazi još fotografija koje ilustruju razmjere potencijalne ekološke katastrofe na rijekama)



Bosna, lijeva obala, Modrički Lug, Modriča

Bosna, desna obala, Osječani, Doboj



Vrbas, lijeva obala, Petoševci, Laktaši

Vrbas, lijeva obala, Petoševci, Laktaši

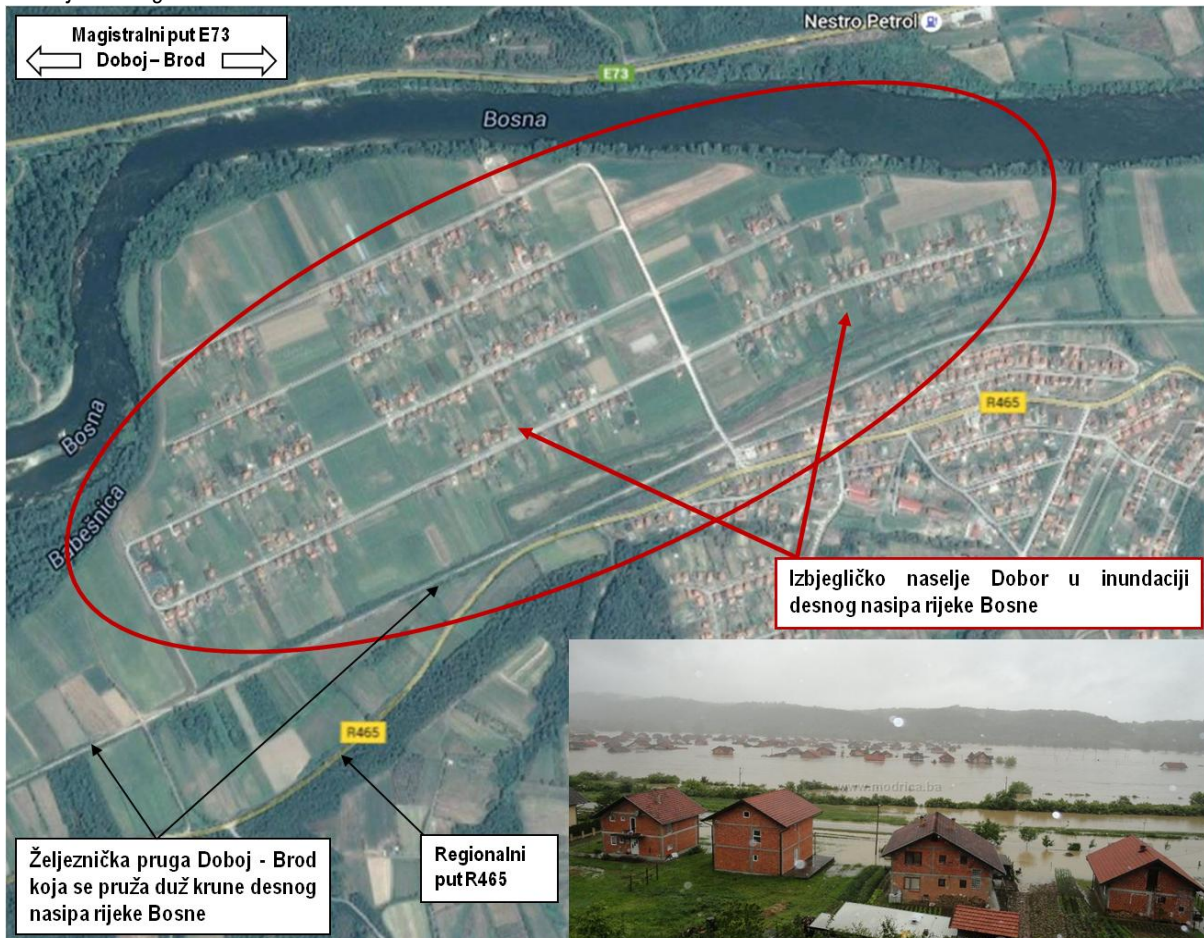
Izvor podataka: Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Republička uprava za inspeksijske poslove RS

Revizija se uvjerila da JU ne uspostavlja i ne uređuje propisane kulture rastinja u inundacijama i velikim koritama rijeka, ne kontroliše sječu šume i jednostavno ne čisti i ne održava ove prostore. Postojeći proces izdavanja vodnih saglasnosti predviđa da poslovni subjekti uz vađenje riječnog nanosa, čiste i uređuju malo i veliko korito vodotoka od smeća, mulja, nekomercijalnih nanosa, brežuljaka i starača, ali se u praksi to ne dešava. Poslovni subjekti ne izvade ni onu količinu dozvoljenog komercijalnog materijala, te je upitno koliko se jednogodišnjim vodnim saglasnostima oni mogu natjerati na čišćenje nekomercijalnog materijala i propisno uređenje riječnih korita.

Postojeća praksa izdavanja vodnih saglasnosti i upravljanja ovom komunalnom djelatnošću je prinudila poslovne subjekte da otkupljuju zemljište u velikim koritima, inundacijama i na samim obalama kako bi obezbjedili nesmetani pristup sprudištima. Kako su velike parcele zemljišta u inundacijama i velikom koritu rijeka postale vlasništvo privatnih preduzetnika, tako su pojedini subjekti svoja postrojenja za deponovanje, frakciju i preradu pijeska i šljunka izgradili na udaljenostima od 30 do 100 metara od granice malog korita rijeka i u blizini objekata kao što su mostovi, obaloutvrde, magistralni putevi i nasipi. Najočigledniji

primjeri ovakve loše prakse upravljanja procesom uređenja malih i velikih korita rijeka se mogu naći na desnoj obali rijeke Bosne. (Ilustracije 3-3 i 3-4 i Prilog broj 2)

Ilustracija 3-5 – Primjer izbjegličkog naselja Dobor, Opština Modriča izgrađenog nakon rata u zoni inundacije i poplavne zone velikog korita na desnoj obali rijeke Bosne između rijeke i nasipa, te fotografija istog naselja pogođenog poplavama u maju 2014. godine



Izvor podataka: Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Republička uprava za inspeksijske poslove RS

Revizija je utvrdila da LS odobravaju i tolerišu legalnu i nelegalnu gradnju stambenih, vikend i privrednih objekata, pa i čitavih naselja u zonama velikih korita i inundacija između rijeka i nasipa. Najočigledniji primjer ovako loše prakse upravljanja i uređivanja inundacija i velikih korita je naselje Dobor u opštini Modriča. Nadležne institucije su znale da je ta zona izložena visokim i poplavnim vodama rijeke Bosne i da se za gradnju u tom pojasu nije mogla niti danas može izdati zakonita vodna dozvola, a time ni građevinska i upotrebna dozvola. Uprkos ovoj činjenici LS je izbjeglim i raseljenim licima prodavala zemljište i izdavala dozvole za gradnju stambenih objekata. JU nije zabranila i spriječila gradnju ovog naselja, kao ni gradnju objekata u zonama inundacija, malog i velikog korita Save, Vrbasa i Drine. (Ilustracija 3-5)

Tolerisanjem ovako neuređenog i nebezbednog stanja i loših praksi upravljanja MPŠV i JU su prepustili ovu vrlo značajnu komunalnu djelatnosti na milost i nemilost tržištu i privatnoj inicijativi. Time su učinili da ova djelatnost nema karakter čišćenja i uređivanja korita i vodotoka, već neograničene i nekontrolisane eksploatacije komercijalnog materijala, koja ne vodi računa o komunalnim i javnim interesima. Ovime su se direktno prouzrokovale teške i dugoročne posljedice zagađenja i degradiranja riječnih korita, obalnog, priobalnog i poljoprivrednog zemljišta, vodnih objekata, šumskog rastinja i biljnog i životinjskog svijeta.

3.2.5. Nedostaci regulatornog okvira

Proces administriranja vodnih saglasnosti za vađenje i čišćenje materijala iz vodotoka je opterećen nepostojanjem adekvatnih i potpunih regulatornih, studijsko-planskih, organizacionih i imovinsko-pravnih pretpostavki.

Revizija je utvrdila da 4/5 podzakonskih akata predviđenih Zakonom o vodama nisu izrađeni ni 9 godina od početka važenja ovog zakona, a novim zakonom nisu propisane obaveze donošenja Plana upravljanja poplavnim rizikom (iz Direktive EU 2007/60/ES).

Iako je rok istekao 2008. godine, MPŠV još uvijek nije donijelo Pravilnik o načinu održavanja riječnih korita i vodnog zemljišta po važećem Zakonu, koji treba definisati ključne elemente i kriterijumi održavanja i čišćenja korita, te JU primjenjuje *de iure* nevažeći Pravilnik iz 2003. godine, koji neadekvatno reguliše ovu oblast. Kako novi Pravilnik nije donesen, MPŠV i JU nisu donosili ni Programe održavanja vodotoka, bez kojih je nemoguće sagledati strateške i stvarne potrebe redovnog i investicionog održavanja vodotoka i vodnih objekata. Studija „Karte erozije u RS“ koja ima ogromnu važnost za kvalitetno održavanje i čišćenje malih i velikih korita i na kojoj se radi od 2004. godine, završena je tek 2012. godine, 5 godina nakon predviđenog roka. Međutim, nije isporučena JU sve do 2015. godine, zbog neisplaćenih obaveza izrađivaču studije i sudskog spora između JU i izrađivača.

Zakon o vodama propisuje obavezu Vlade RS da, na prijedlog MPŠV, odredi vodoplavna i erozivna područja što još nije urađeno. Ni 12 godina nakon početka izrade vodnog informacionog sistema, MPŠV nije donijelo nužne podzakonske propise o tehničkim detaljima, elementima, aktivnostima i drugim bitnim postupcima za uspostavljanje Republičkog vodnog informacionog sistema i upravljanja njime. Iako novi Zakon o vodama nalaže organizovanje Savjeta za oblasni riječni sliv Save i sliv Trebišnjice, do kraja 2014. godine, ova tijela nisu još uspostavljena. Nakon donošenja novog zakona, umjesto Republičke direkcije za vode, uspostavljene su dvije Agencije, za sliv Save (2009.) i Trebišnjice (2010.), uz deklarativno opredjeljenje za osnivanje i jačanje javnih vodoprivrednih preduzeća. Ova javna preduzeća 2008. godine Vlada RS čak određuje kao preduzeća od strateškog značaja za RS. No vrijeme je pokazalo da od tada ova preduzeća sve slabije posluju, tonu u dugove, da bi se konačno 2014. i 2015. godine ugasila, a svi zatečeni radnici se zapošljavaju u JU Vode Srpske.

Izmjenama Zakona o vodama iz 2012. godine i bez prethodnih dubinskih analiza i strateških studija, Vlada RS mijenja koncept upravljanja osnivajući JU Vode Srpske koja treba obuhvatiti poslove i regulatornih Agencija i vodoprivrednih preduzeća. Ovim se u jednom pravnom licu i odgovornom licu spajaju nespojiva javna ovlašćenja regulatora, ugovarača, nadzora i izvođača privrednih djelatnosti u jedan netransparentan sistem, u kojem postoje veliki sukobi interesa između pojedinih segmenata rada i odlučivanja. Prikazani pokazatelji govore da su ovom zadnjom promjenom organizacije cjelokupnog sistema Vlada RS i MPŠV stvorili organizaciju koja se ne može uspješno, transparentno i odgovorno nositi sa tehničko-tehnološkim i operativnim zahtjevima upravljanja, nadzora i kontrole vodnih dobara i objekata. Time su proces čišćenja i uređivanja vodotoka Vlada RS i MPŠV prepustili privatnim preduzetnicima zainteresovanih samo za profit, ali ne i za čišćenje. Indikativno je da su Vlada RS i MPŠV stvorili ovakve organizacijske preduslove i dozvolili dokazano loše učinke uređenja korita i vodnih objekata u momentu kada je Vlada RS raspolagala informacijom da će značajna kreditna sredstva biti usmjerena u poslove uređenja i čišćenja vodotoka i vodnih objekata.

3.2.6. Neadekvatne pretpostavke

JU ne vrši kontinuirani nadzor i monitoring hidroloških, tehničkih i ekonomskih uslova čišćenja riječnih korita, već prate realizaciju mnoštva kratkoročnih ugovora za 60 do 80 lokacija. Ovo praćenje se svodi na 1 do 2 godišnja obilaska lokacija i potpisivanje

dnevnika koja se gotovo redovno obavljaju bez hidroloških i tehničko-tehnoloških mjerenja i procjena nanosa, izvađenog materijala i stanja malih i velikih korita. Kako nemaju kontinuirane i napredne mehanizme monitoringa i upravljačkog nadzora, tako u JU ne mogu imati stvarnu sliku o količinama i kvaliteti materijala u rijekama, procjene o riječnim nanosima i pronosima, niti o stanju malih i velikih korita i inundacija. JU ne raspolaže savremenim tehničko-tehnološkim uređajima i kapacitetima da vrši učinkovit i kvalitetan monitoring nad malim i velikim koritima, nanosima riječnog materijala i njegovim čišćenjem. Revizija se uvjerila da se postojeći način upravljanja i praćenja procesa čišćenja materijala iz vodotoka svodi na formalno i birokratsko bavljenje papirima. Usljed ovakve prakse, JU promiču velike količine nelegalno izvađenog materijala i stotine zasićenih sprudišta, ali i ekološke i degradirajuće posljedice komercijalnog vađenja materijala na obalu i zemljište u malim i velikim koritima.

Revizija je utvrdila da u MPŠV i JU ne posjeduju, ali i ne uspostavljaju ažuriran i javno dostupan katastar javnog vodnog zemljišta, vodnih dobara i vodnih objekata u javnom vlasništvu. U JU nemaju jasnu i tačnu sliku kojim i čijim parcelama i katastarskim česticama zapravo teku naše rijeke. Iako je uređivanje i rješavanje imovinsko-pravnih odnosa nad javnim vodnim dobrima i objektima uslov bez kojeg se ne može efektivno i efikasno upravljati procesima uređenja vodotoka, u JU i MPŠV ne preduzimaju skoro ništa na rješavanju ovih stanja i odnosa. Revizija se uvjerila da u JU ne provode postupak eksproprijacije i otkupa zemljišta i vodnih objekata u zonama malih i velikih korita. Usljed ovoga se javljaju problemi podjela nadležnosti između entiteta i LS u upravljanju, održavanju i uređivanju vodotoka, kanala i vodnih objekata, a stvaraju se problemi i samim poslovnim subjektima.

Ne uspostavljajući katastar vodnog dobra i samoinicijativno ne rješavajući imovinsko-pravne odnose nad zemljištem u malom i velikom koritu, JU zahtjeva od poslovnih subjekata da sami u privatno vlasništvo otkupljuju zemljište na obalama vodotoka gdje vrše aktivnosti vađenja materijala.

Revizija se uvjerila da MPŠV i JU nisu uspostavili adekvatnu organizaciju i izgradili adekvatne stručne kadrovske i tehničko-tehnološke resurse koji bi se uspješno mogli baviti ovim složenim procesima. Kadrovi angažovani u resoru vodoprivrede se nisu godinama mijenjali i razvijali.

Tabela 3-17 – Broj angažovanog osoblja i budžet u MPŠV i JU Vode Srpske

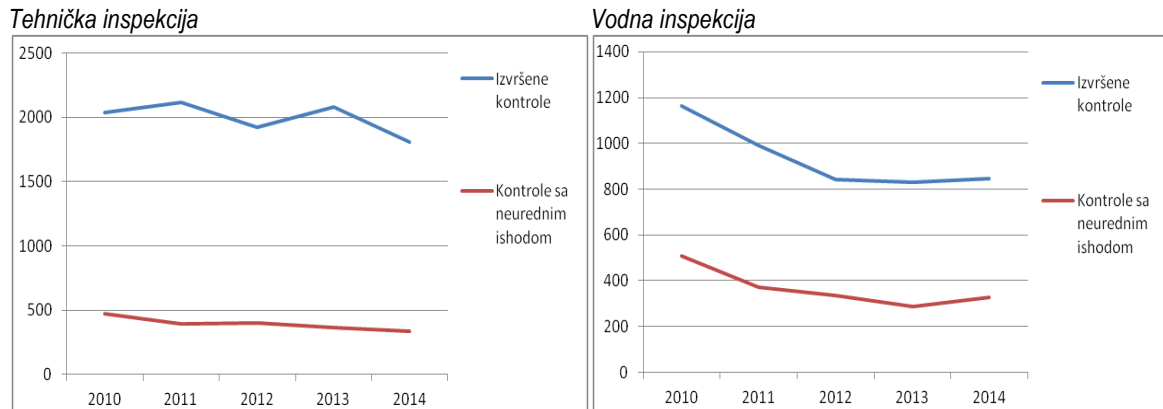
Institucija / Godina	2010	2011	2012	2013
ANGAŽOVANIH U MPŠV	65	50	67	171
RASHODI U MPŠV	12.067.284	3.131.561	6.693.276	7.862.892
ANGAŽOVANIH U RESORU VODOPRIVREDE	5	5	5	5
ANGAŽOVANIH U JU VODE RS	38	42	46	157
RASHODI U JU VODE RS	10.309.744	12.924.118	8.350.204	7.908.460

Izvor podataka: Javna ustanova „Vode Srpske“, putem upitnika i javno objavljenih podataka, te Izvještaji o izvršenju budžeta za 2010., 2011., 2012. i 2013. godinu

3.3. Problemi sa kojim se suočavaju Tehnička i Vodna inspekcija

Revizija je utvrdila da su Tehnička i Vodna inspekcija RUIP u sklopu inspeksijskog nadzora uočili većinu ovdje prezentovanih problema, neregularnosti i loših upravljačkih i nadzornih praksi. Kako u upravljanju eksploatacijama mineralnih resursa, tako i u uređivanju korita i čišćenju materijala iz vodotoka. Također, revizija se uvjerila da je RUIP o svim uočenim problemima i neregularnostima izvještavala Vladu RS, resorna ministarstva, Komisiju za koncesije i JU Vode Srpske. U nekoliko navrata Vodna inspekcija RUIP je i kažnjavala JU Vode Srpske zbog propusta u vođenju postupaka uređenja i održavanja korita i propusta u nadzoru i monitoringu ovih procesa.

Grafikon 3-6 – Odnos broja ukupno izvršenih kontrola i kontrola sa neurednim ishodom u periodu 2010-2014



Izvor podataka: Izvještaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Pokazatelji govore da se inspekcije svake godine pridržavaju istog načina i pristupa inspeksijskog nadzora i sankcionisanja neregularnosti. U posmatranom periodu Tehnička i Vodna inspekcija RUIP bile su fokusirane da pokriju što veći broj lokacija, izdatih akata, zaključenih ugovora, i što veći broj poslovnih subjekata sa ograničenim ljudskim i materijalnim resursima. Ovim frontalnim, skupim i iscrpljujućim pristupom inspekcije se svake godine trude da ispune normu svoje produktivnosti izraženu u broju izvršenih inspeksijskih kontrola. No, ovo sveobuhvatno pokrivanje širokog broja subjekata i lokacija u praksi ne dovodi do očekivanih efekata i učinkovitih ishoda, tj. prvo do većeg otkrivanja neregularnosti, a zatim i do njihovog drastičnog kažnjavanja i smanjenja.

Pokazatelji govore da kako se povećava broj kontrola, generalno se povećava i broj otkrivenih neregularnosti. Drugim rječima, što se više traži, više će se i naći i obrnuto. Bez obzira na stalnu prisutnost inspekcija na terenu, iz godine u godinu se zatiču iste neregularnosti u radu skoro istih subjekata, pri čemu je broj povratnika, tj. subjekata koji često krše propise, veliki i na godišnjem a još veći na četvorogodišnjem nivou. (Grafikon 3-6 i Tabela u Prilogu broj 3).

3.3.1. Aktivnosti i rezultati Tehničke inspekcije

Pokazatelji rada Tehničke inspekcije u oblasti rudarstva i geologije govore da je ova inspekcija u periodu 2011-2014. godine u više od trećine (37%) izvršenih kontrola pronalazila neregularnosti, dok je na nivou cijele Tehničke inspekcije taj procenat 19%. Prosječno svake godine Tehnička inspekcija u rudarstvu i geologiji je provodila oko 2,5 inspeksijske kontrole na svaku registrovanu lokaciju eksploatacije i/ili istraživanja mineralnih resursa u RS ili oko 3 inspeksijske kontrole na svakog registrovanog koncesionara ili poslovnog subjekta u RS. Pri tome je svake godine otkrivena prosječno 1 neregularnost na svaku registrovanu lokaciju eksploatacije. (Tabela 3-18)

Broj otkrivenih neregularnosti u posmatranom periodu je u porastu, ali u odnosu na broj provedenih kontrola učinkovitost Tehničke inspekcije u rudarstvu i geologiji varira od

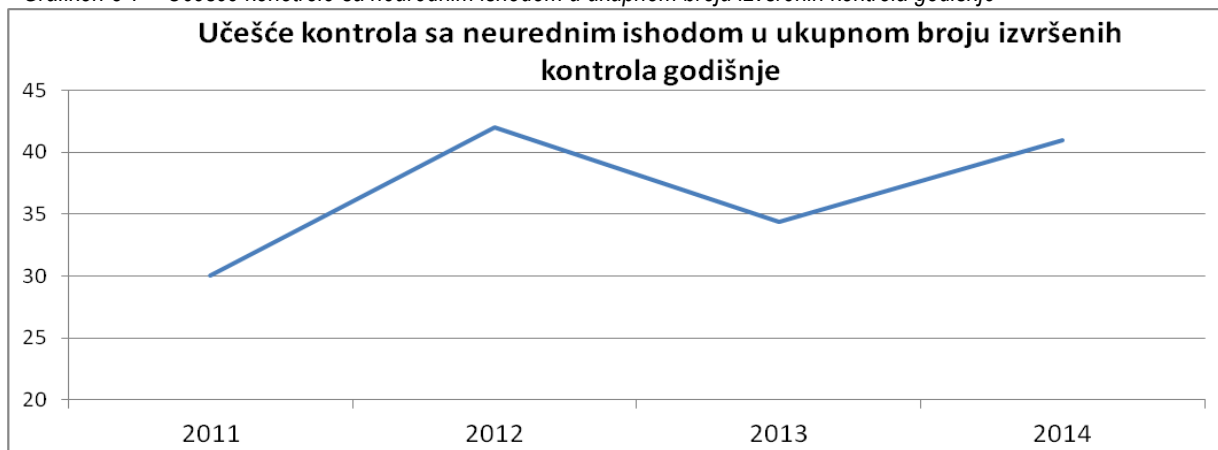
godine do godine. Tako je najneučinkovitija godina rada bila 2011. i donekle 2013. godina kada je inspekcija provela veliki broj kontrola i u njima utrošila značajne ljudske i materijalne resurse, a otkrila gotovo jednak broj neregularnosti kao i prethodnih i narednih godina. Najučinkovitija je bila 2012. godina kada je sa daleko manjim brojem provedenih kontrola i utrošenih resursa, srazmjerno veći procenat kontrola doveo do otkrivanja neregularnosti. (Grafikon 3-7)

Tabela 3-18 – Pregled aktivnosti i rezultata Tehničke inspekcije u oblasti rudarstva i geologije za period 2011-2014. godine

Godina	Kontrole		Upravne mjere			Prekršajne mjere		
	UKUPNO	Neuredne	Ukupno	Otklanjanje nepravilnosti	Zabrana rada	Nalog	Iznos	Prijava
Tehnička inspekcija - rudarstvo								
2011	206	76	76	76	0	27	-	-
2012	142	74	68	68	0	8	-	0
2013	193	86	78	74	4	30	-	0
2014	225	100	89	84	5	37	-	0
Tehnička inspekcija - geologija								
2011	117	21	21	21	0	2	-	0
2012	115	34	33	33	0	0	-	0
2013	136	27	27	27	0	0	-	0
2014	141	50	49	49	0	0	-	0

Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Grafikon 3-7 – Učešće kontrola sa neurednim ishodom u ukupnom broju izvršenih kontrola godišnje



Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Revizija je utvrdila da se na terenu Tehnička inspekcija najčešće susreće sa sljedećim neregularnostima i nezaklonitostima u radu koncesionara i poslovnih subjekata koji vrše istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih resursa:

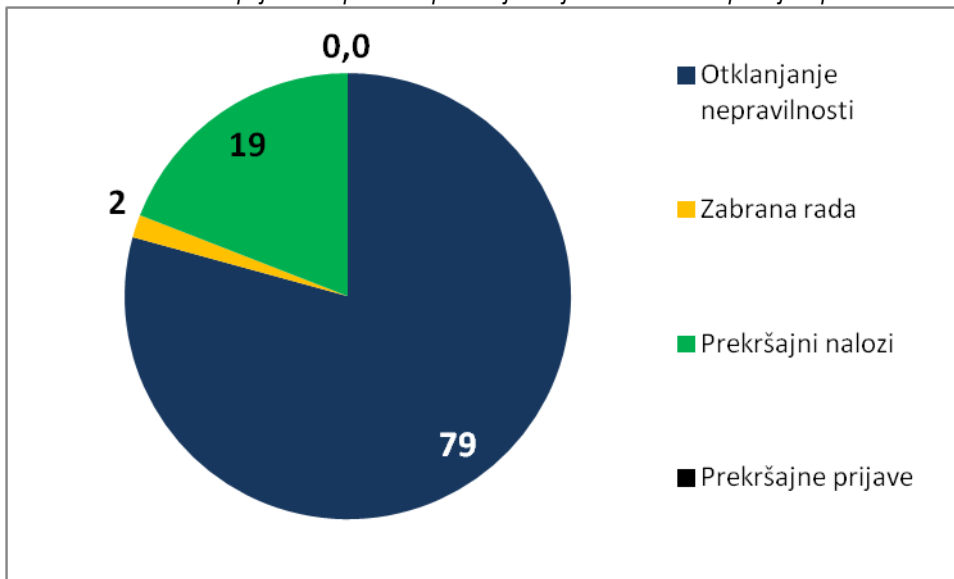
- neusklađenost radova sa rudarskim projektom;
- neposjedovanje odobrenja za izvođenje radova po projektno-tehničkoj dokumentaciji;
- eksploatacija mineralnih sirovina bez koncesionog ugovora;
- „divlja“, odnosno bespravna eksploatacija mineralnih sirovina;
- neposjedovanje upotrebnih dozvola za postrojenja i druge objekte;
- nepridržavanje mjera zaštite na radu;
- nezaštićenost površinskih kopova od uticaja voda;

- neracionalno iskorištavanje sirovina na ležištu;
- neregularan tretman otpadnih voda i dr.

Međutim revizija se uvjerila da značajni problemi i neregularnosti u rudarstvu i geologiji, naročito u vezi sa izvađenim, prijavljenim i prometovanim kvantitetima i kvalitetima sirovina ostaju neotkriveni i nesankcionisani. Tehnička inspekcija RUIP nema dovoljnih stručnih i tehničko-tehnoloških kapaciteta, nadzornih kamera, vaga i savremenih terenskih i laboratorijskih mjernih i nadzornih uređaja (kao što su kitovi za uzorkovanje, oprema za geodetsko snimanje, dronovi i dr.) kako bi učinkovito kontrolisali i sankcionisali stanja i procese na terenu. Također, RUIP ne primjenjuje dovoljno praksu sinergetskog djelovanja Tehničke inspekcije sa Ekološkom i Građevinskom inspekcijom, Geo-zavodom i univerzitetom iako ova oblast svojom složenošću traži upravo visokotehnološki i sinergetski pristup. Najčešće se zajednički rad različitih inspekcija organizuje kako bi se premostio formalan nedostatak oblasnih ovlaštenja neke od inspekcija na terenu i proizvela produktivnost rada.

Kumulativni podaci govore da je u periodu 2011-2014. godina Tehnička inspekcija uglavnom koristila korektivne mjere. Od ukupnog broja otkrivenih neregularnosti u rudarstvu i geologiji inspekcija je čak u 92% slučajeva izrekla korektivnu mjeru „otklanjanja nepravilnosti“, dok je na nivou cijele Tehničke inspekcije ovaj procenat 89%. U svega 2% slučajeva inspekcija je izrekla mjeru „zabrane rada“, dok je na nivou cijele Tehničke inspekcije taj procenat 1%. U odnosu na ukupan broj otkrivenih nepravilnosti u rudarstvu i geologiji, inspekcija je za oko 22% slučajeva kaznila subjekte prekršajnim nalogima, a na nivou cijele inspekcije ovaj procenat je svega 10% slučajeva. U posmatranom periodu inspekcija u rudarstvu i geologiji nije podnijela ni jednu prekršajnu prijavu za otkrivenu neregularnost, dok je na nivou cijele Tehničke inspekcije podneseno 175 prijava. (Grafikon 3-8 i Grafikon u Prilogu broj 4)

Grafikon 3-8 –Učešća pojedinih upravnih i prekršajnih mjera Tehničke inspekcije u periodu 2011-2014. godine

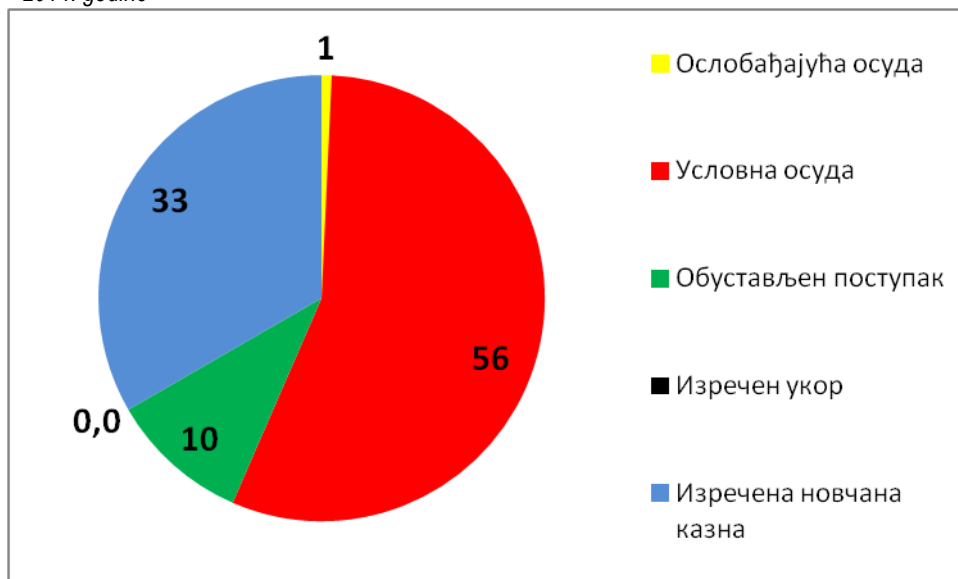


Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Revizija je utvrdila da su efekti rada Tehničke inspekcije u rudarstvu i geologiji dodatno oslabljeni relativno blagom kaznenom politikom prekršajnih sudova u RS. S obzirom da u svom radu RUIP koristi princip postupnosti i stepenaste primjene mjera i sankcija od blaže ka težoj, podnošenje prekršajne prijave za RUIP znači da poslovni subjekat treba da se suoči sa ozbiljnijom novčanom kaznom ili drugom sankcijom, za koju je potrebno sudsko odlučivanje. No, pokazatelji govore da sudovi nemaju u vidu ova očekivanja RUIP. Značajan dio subjekata i pored jasno utvrđene štete i prekršajne odgovornosti, na sudu dobijaju kaznu uslovne osude, koja je u suštini blaža i od najblaže mjere koju izriče

Tehnička inspekcija. Više od polovine prekršajnih prijava Tehničke inspekcije završi uslovnom osudom, 1/10 obustavljanjem postupka a 1% oslobađajućom presudom, dok se svega trećina prijavljenih subjekata kazni novčanom kaznom. (Grafikon 3-9)

Grafikon 3-9 – Učešća pojedinih ishoda sudskih postupaka po prekršajnim prijavama Tehničke inspekcije u periodu 2011-2014. godine



Izvor podataka: Izvještaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

3.3.2. Aktivnosti i rezultati Vodne inspekcija

Pokazatelji rada Vodne inspekcije u oblasti uređenja korita govore da je ova inspekcija u periodu 2011-2014. godine u trećini (32%) izvršenih kontrola pronalazila neregularnosti, dok je na nivou cijele Vodne inspekcije taj procenat 38%. Prosječno svake godine Vodna inspekcija je provodila oko 15 inspeksijskih kontrola na svakih 9 izdatih vodnih saglasnosti (ili lokacija) i blizu 2 kontrole za svakog registrovanog poslovnog subjekta u RS. Pri tome je svake godine otkriveno prosječno 5 neregularnosti na svakih 9 izdatih vodnih saglasnosti u RS. (Tabela 3-19)

Tabela 3-19 – Pregled aktivnosti i rezultata Vodne inspekcije u oblasti uređenja korita za period 2007-2014. godine

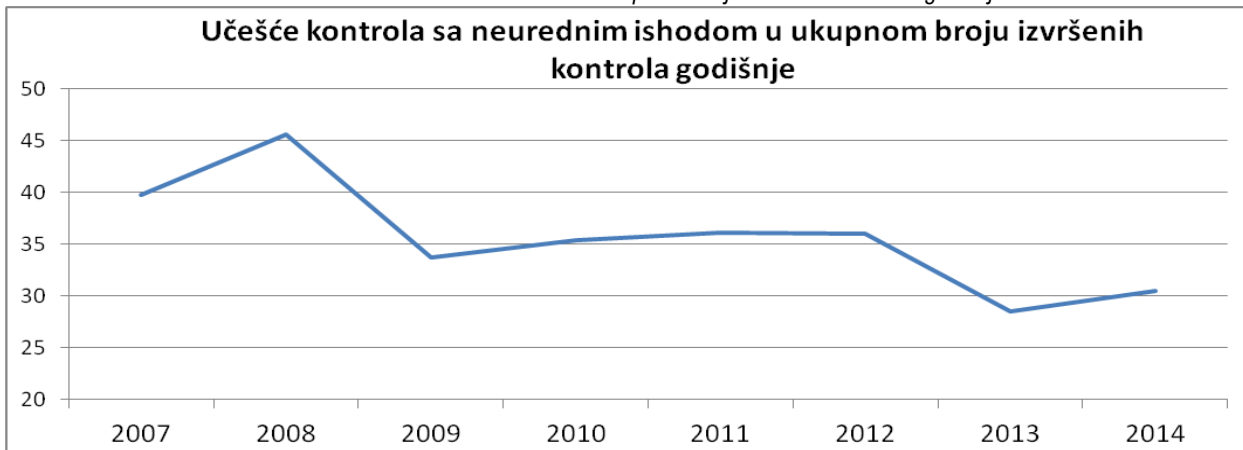
Godina	Kontrole		Upravne mjere			Prekršajne mjere		
	UKUPNO	Neuredne	Ukupno	Otklanjanje nepravilnosti	Zabrana rada	Nalog	Iznos	Prijava
2007	262	104	103	54	49	52	-	16
2008	204	93	88	66	22	21	-	6
2009	101	34	34	19	15	18	-	0
2010	99	35	34	26	8	15	-	0
2011	108	39	38	31	7	12	72000	0
2012	114	41	38	30	8	15	71000	0
2013	137	39	36	28	8	14	76000	0
2014	115	35	36	19	17	35	188700	1

Izvor podataka: Izvještaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Broj otkrivenih neregularnosti u posmatranom periodu je u blagom opadanju, ali u odnosu na broj kontrola provedenih za otkrivanje neregularnosti, neposredni efekti rada Vodne inspekcije u uređenju korita variraju od godine do godine. Tako je najneefektivnija godina

rada bila 2013. godina kada je inspekcija provela značajno veći broj kontrola i utrošila više resursa, a otkrila relativno jednak broj neregularnosti kao i prethodnih i narednih godina. Najefektivnija je bila 2012. godina kada je sa daleko manjim brojem provedenih kontrola i utrošenih resursa, srazmjerno veći procenat kontrola doveo do otkrivanja neregularnosti. (Grafikon 3-10)

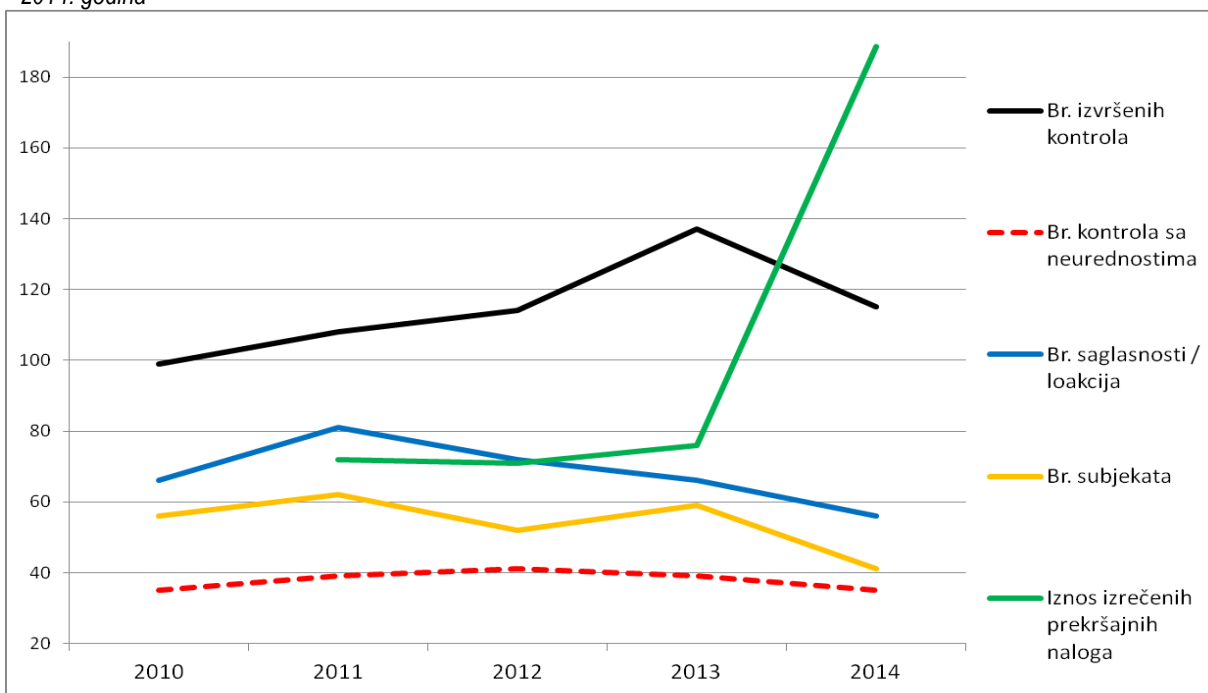
Grafikon 3-10 – Učešće konotrole sa neurednim ishodom u ukupnom broju izvršenih kontrola godišnje



Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

U periodu 2010-2014. godine broj izdatih vodnih saglasnosti i broj subjekata koji vrše vađenje materijala iz vodotoka opada, dok istovremeno broj inspeksijskih kontrola raste. Pri tome broj otkrivenih neregularnosti stagnira, dok je iznos prekršajnih naloga u blagom porastu, a u 2014. godini doživljava veliki skok. Ovo ukazuje na ozbiljne poremećaje u radu JU Vode Srpske, koji su možda izazvani ili se mogu pravdati poplavama u maju 2014. godine. Sa jedne strane broj vodnih saglasnosti i broj subjekata u 2014. godini se ozbiljno smanjuje, te se može zaključiti da dobar dio poslovnih subjekata ili ne traži vodne saglasnosti ili biva odbijen od strane JU. (Grafikon 3-11)

Grafikon 3-11 – Odnos trenda broja izdatih vodnih saglasnosti i broja poslovnih subjekata sa jedne i broja izvršenih kontrola Vodne inspekcije, broja otkrivenih neregularnosti i iznosa prekršajnih naloga sa druge strane u periodu 2010-2014. godina



Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Iako je za očekivati da se u početku broj otkrivenih neregularnosti poveća sa većim obimom kontrola, učinkovit ishod inspekcijskog rada bi bio da se vremenom broj otkrivenih neregularnosti značajno smanjuje bez obzira na broj provedenih kontrola i resursa. U toj fazi je logično da se inspekcijski organi sa sveobuhvatnog i frontalnog pristupa fokusiraju na najproblematičnije lokacije i slučajeve i pribjegu drastičnijem kažnjavanju. No ovo nije slučaj u radu RUIP. Broj otkrivenih neregularnosti zavisi najviše od broja izvršenih kontrola, te ne pokazuje značajniji trend smanjenja u odnosu na prethodne godine. (Grafikoni 3-6 i 3-11). Ovo je možda razlog zbog čega je Vodna inspekcija pribjela težim sankcijama i drastično visokim iznosima prekršajnih naloga pri kraju posmatranog perioda.

Revizija je utvrdila da se na terenu Vodna inspekcija najčešće sreće sa sljedećim neregularnostima i nezakunitostima u radu poslovnih subjekata koji vrše vađenje i čišćenje materijala iz vodotoka:

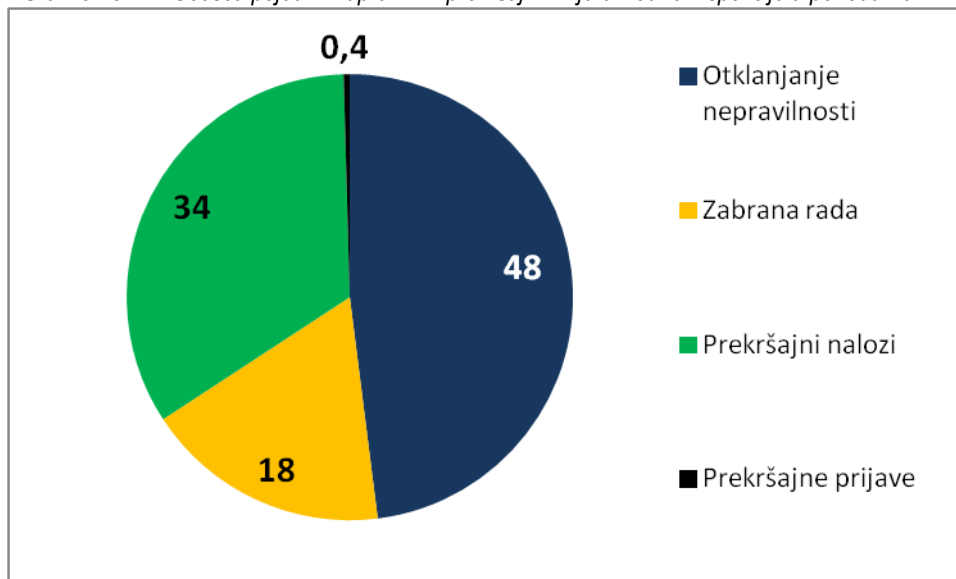
- neuvođenje poslovnih subjekata na lokalitete za vađenje materijala;
- nepotpisanje dnevnika tehničkih radova;
- vađenje materijala bez urednih dozvola i bez važećih vodnih saglasnosti;
- nepravilno deponovanje izvađenog materijala na obalama;
- odsustvo upravljačkog nadzora JU Vode Srpske;
- nepravovremeno izdavanje saglasnosti;
- neuredno izdate saglasnosti;
- „divlje“, odnosno bespravno vađenje materijala iz riječnih korita i dr.

Kao i u slučaju Tehničke inspekcije, značajni problemi i neregularnosti u uređenju i čišćenju korita i prijavljivanju izvađenih količina, ostaju neotkriveni i nesankcionisani. Poseban problem predstavljaju bespravna vađenja materijala iz vodotoka koje RUIP nije u mogućnosti blagovremeno otkriti i suzbiti. Vodna inspekcija RUIP nema dovoljnih stručnih ljudskih i tehničko-tehnoloških kapaciteta, nadzornih kamera, vaga i savremenih terenskih i laboratorijskih mjernih i nadzornih uređaja (kao što je oprema za geodetsko snimanje, hidrološka i druga mjerenja, dronovi i dr.) kako bi efikasno i efektivno mjerili i sankcionisali stanja i procese na terenu. Također, RUIP ne primjenjuje dovoljno praksu sinergetskog djelovanja Vodne inspekcije sa Ekološkom i Građevinskom inspekcijom, Geo-zavodom i univerzitetom. Najčešće se organizuje zajednički rad Vodne i Poljoprivredne inspekcija, jer se jedan dio vađenja pijeska i šljunka radi van zona vodnog dobra, na poljoprivrednom zemljištu gdje Vodni inspektor nema ovlaštenja, što je prilično formalistično rješenje s obzirom da su obe inspekcije u sastavu jednog te istog organa.

Revizija je utvrdila da veliki problem u radu Vodne inspekcije predstavljaju nerješeni i neverifikovani javno-pravni i katastarski režimi i državna granica duž rijeka i na obalama graničnih rijeka. Naročito u donjem toku rijeke Drine koja je usljed meandriranja i promjene svog toka napustila geodetsku liniju razgraničenja katastarskih opština Bogatić i Bijeljina. Problem je naizraženiji na dionici Drine po 5 km nizvodno i uzvodno od Pavlovića mosta od sela Amajlije do sela Međaši. Tu se nalazi više od 5 lokacija sa kojih se povremeno vadi riječni pijesak i šljunak. Sprudišta riječnog nanosa su ovdje velika i prilično neočišćena, a riječna korita neuređena. Dozvole za vađenje materijala na ovim lokacijama u posmatranom periodu dodjeljivale su nadležne institucije Republike Srbije, a do prije 7 godina nadležna institucija u RS. Rad Vodne inspekcije kao i lokalne inspekcije Grada Bijeljina je pravno nemoguć, jer na ovakvim lokalitetima nije moguće uspostaviti potpuni i validni javno-pravni režim i nadležnosti institucija države BiH, entiteta RS ili LS. Vodna inspekcija jednostavno ne može kontrolisati i sankcionisati upravne akte i dozvole izdate od strane druge države i njene opštine. Ne može ni zabraniti vlasnicima parcela da izvode privredne aktivnosti na svojim parcelama za koje su im dozvole dale institucije opštine kojima te parcele katastarski pripadaju. Saradnja između inspekcijskih organa RS

i Grada Bijeljina sa jedne i Republike Srbije i opštine Bogatić je sporadična i neadekvatna, a najviše trpe građani i vlasnici predmetnih parcela.¹³

Grafikon 3-12 – Učešća pojedinih upravnih i prekršajnih mjera Vodne inspekcije u periodu 2011-2014. godine



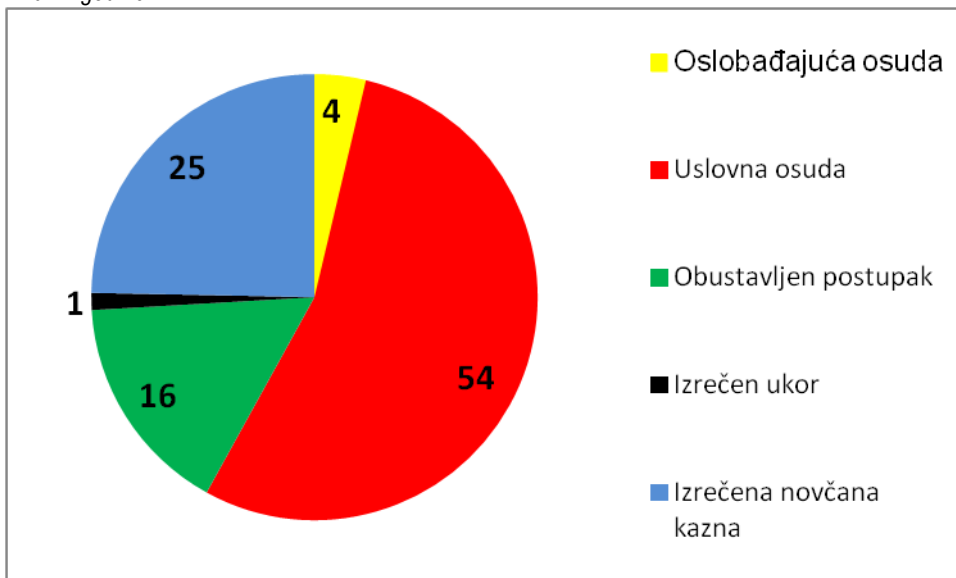
Izvor podataka: Izvještaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Kumulativni podaci govore da u periodu 2011-2014. godine Vodna inspekcija većinom koristila korektivne mjere, ali i da je mnogo više sankcionisala subjekte zabranam rada i novčanim prekršajnim naložima. Od ukupnog broja otkrivenih neregularnosti u oblasti uređenja korita u 70% slučajeva inspekcija je izrekla korektivnu mjeru „otklanjanja nepravilnosti“, dok je na nivou cijele Vodne inspekcije ovaj procenat 80%. U 26% slučajeva inspekcija je izrekla mjeru „zabrane rada“, dok je na nivou cijele Vodne inspekcije taj procenat svega 4%. U odnosu na ukupan broj otkrivenih nepravilnosti u oblasti uređenja korita, inspekcija je za oko 49% slučajeva kaznila subjekte prekršajnim naložima, a na nivou cijele inspekcije ovaj procenat je svega 16% slučajeva. U posmatranom periodu Vodna inspekcija u oblasti uređenja korita je podnijela jednu prekršajnu prijavu za otkrivenu neregularnost, što je i jedina prekršajna prijava na nivou cijele Vodne inspekcije. (Grafikon 3-12 i Grafikon u Prilogu broj 5)

Jednako kao i kod Tehničke inspekcije, revizija je utvrdila da su efekti rada Vodne inspekcije u oblasti uređenja korita dodatno oslabljeni relativno blagom kaznenom politikom prekršajnih sudova. I pored jasno utvrđene štete i prekršajne odgovornosti, značajan dio subjekata na sudu dobija kazne uslovne osude, koja je u suštini blaža i od najblaže mjere koju izriče Vodna inspekcija. Više od polovine prekršajnih prijava Vodne inspekcije završi uslovnom osudom, 1% izrečenim ukorom, 16% obustavljanjem postupka, čak 4% oslobađajućom presudom, dok se 1/4 prijavljenih subjekata kazni novčanom kaznom. (Grafikon 3-13)

¹³ Višedecenijskim pomjeranjem toka Drine ka istoku, više od 3000 hektara (po nekim izvorima i do 5000 hektara) zemljišta koje katastarski pripada katastarskoj opštini Bogatić u Srbiji se umjesto na desnoj obali sada nalazi na lijevoj obali Drine, sa zapadne ili BiH strane graničnog prelaza. Kako državna granica između BiH i Republike Srbije nije još tehnički utvrđena i verifikovana bilateralnim sporazumom, to stvara ogromne probleme kako vlasnicima parcela na zapadnoj obali Drine a rezidentima sela Badovinci i opštine Bogatić u Srbiji, tako i inspekcijским organima RS. Sličnih situacija ali u obrnutom smjeru ima i na dionicama Drine kod sela Janja ili Šepak u opštini Zvornik, gdje se značajna površina zemljišta koja katastarski pripada opštini Bijeljina, odnosno Zvornik sada nalazi na istočnoj obali Drine.

Grafikon 3-13 –Učešća pojedinih ishoda sudskih postupaka po prekršajnim prijavama Vodne inspekcije u periodu 2011-2014. godine



Izvor podataka: Izvještaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Koristeći se više korektivnim i preventivnim mjerama RIUP sebe često stavlja u poziciju savjetodavca za poslovne subjekte sa jedne strane i upravljačkog nadzora za koji su dužna ministarstva s druge strane. Na taj način lišavaju se glavnih i očekivnih efekata jedne inspekcije, a to je kažnjavanje i generalna prevencija kroz težinu kazni. Kazne koje RIUP izriče prema subjektima su već ukalkulisane kao “trošak poslovanja” koji će se nadoknaditi. Pokazatenji govore da RIUP i sudsko kažnjavanje ne mogu zamjeniti stalne mehanizme upravljačkog nadzora nadležnih institucija, koji bi mogli dovesti i do značajnijih posljedica za poslovne subjekte, kao npr. raskidanja ugovora, oduzimanja licenci i slično.

4. REVIZIJSKI ZAKLJUČCI

U sljedećim poglavljima dati su osnovni revizijski zaključci o uočenim problemima, nedostacima i neučinkovitostima nadležnih institucija u upravljanju mineralnim resursima, uređivanju i čišćenju vodotoka i u inspekcijskom nadzoru ovih procesa.

4.1. Eksploatacija i istraživanje mineralnih resursa

4.1.1. Proces pretvaranja administrativnog u koncesioni model upravljanja mineralnim sirovinama je neučinkovit, te u praksi obesmišljava usvojeni koncept koncesionog upravljanja javnim dobrima i status minerala kao predmeta koncesije. Primjena dvostrukih aršina u dodjeli prava na korištenje na jedinstvenom tržištu i među ravnopravnim subjektima, kao i mogućnosti administrativnog dodjeljivanja prava na istraživanje bez javne konkurencije, direktno doprinose netransparentnosti rada MIER. Ovakvim pristupom se onemogućuje učešće javnosti i struke u donošenju odluka, ugrožavaju se principi slobodne konkurencije i ravnopravnog tretiranja subjekata, kao i pravo na jednaku šansu u pristupu javnim dobrima. Dvostruka pravila i prakse unose značajnu dozu rizika za sve učesnike, subjekte izlaže poslovnoj neizvjesnosti i pravnoj nesigurnosti, odbija ozbiljne investitore, a javne službenike i namještenike koji su uključeni u ovaj proces izlaže nepotrebnim rizicima od korupcije i propusta.

4.1.2. Učinkovitost i kvalitet koncesionog modela i praksi upravljanja mineralnim sirovinama su dodatno ugroženi značajnim nedostacima novog Zakona o koncesijama i drugim nedostacima regulatornog okvira. Nedostaci Zakona o koncesijama i uopšte regulatornog okvira doprinose da povjerenje javnosti u izbor koncesionara i volju nadležnih institucija da zaštite javni interes sve više slabi. Također, povjerenje investitora u sigurnost ulaganja je ovim dodatno umanjena, a cijelo tržište koncesionih dobara u RS se ocjenjuje kao krajnje nesigurno i arbitrarno. Investitori i nadležne institucije se često susreću sa nezadovoljstvima građana, struke i NVO, koji često propituju kako transparentnost procedura, tako i ekonomsku i ekološku opravdanost davanja pojedinih prirodnih resursa na korištenje. S druge strane, nedostaci regulatornog okvira otežavaju rad RUIP i značajno ugrožavaju nezavisnost i učinkovitost Komisije za koncesiju kao nezavisnog regulatora na tržištu koncesionih dobara.

4.1.3. MIER ne provodi adekvatne i transparentne javne uvide, rasprave i konsultacije sa građanima, lokalnim zajednicama, profesionalnim asocijacijama i NVO, prilikom dodjeljivanja mineralnih sirovina na korištenje. Time MIER pokazuje nedostatak volje da uobziri krajnje logične i opravdane strahove građana u pogledu pojedinih eksploatacija. Stavovi i mišljenja javnosti i struke se time ignorišu i ne poštuju, čak ni onda kada su argumentovana i javno izražena. Kada je utvrđivanje javnog interesa i bilo obavezno, ono se svodilo na odluku Vlade RS donesenu bez učešća javnosti i samo na osnovu jedne male studije koja prethodno nije prošla ni jedan kontrolni javni mehanizam. Usljed izbjegavanja javnosti na početku ovog procesa, dešava se da se investitor i nadležne institucije susretnu sa zahtjevima građana i NVO tek kada postanu očigledne neke od posljedica eksploatacije ovih resursa. U krajnjoj liniji LS često strahuju da nakon iscrpljivanja nalazišta, lokalnoj zajednici neće ostati ni prirodno bogatstvo, niti novac, a niti razvijena neka druga privredna grana koja može zaposliti stanovništvo i razvijati LS.

4.1.4. MIER nije uspostavilo ažuran i javno dostupan tehnički registar i katastar aktivnih ili neaktivnih istražnih i eksploatacionih nalazišta mineralnih resursa, kao ni javno dostupan i ažuriran registar mineralnih rezervi u RS. Iako Geo-zavod raspolaže značajnim rudarsko-geološkim znanjima i podacima i može biti značajan alat za upravljanje mineralnim resursima, MIER ne koristi i ne razvija dovoljno kapacitete Geo-

zavoda kako bi uspostavilo ove javne registre. Koncesioni ugovori i prateće studije i projektna dokumentacija nisu objavljeni, niti lako dostupni javnosti, lokalnim zajednicama i NVO.

4.1.5. Eksploataciju i istraživanje mineralnih resursa karakteriše odsustvo politika i praksi proaktivnog, samostalnog i sistematskog pripremanja i uređivanja potencijalnih nalazišta prije njihovog davanja na korištenje. Regulativa ne nalaže MIER proaktivan pristup niti prethodni nadzor i superanalizu ulaznih studija, a s druge strane Vlada RS nema strategiju upravljanja mineralnim resursima koja bi eventualno definisala i obezbjedila ovakve pristupe. Kako MIER ne vrši samostalne rudarsko-geološke i pravno-ekonomske pripreme nalazišta niti vrši prethodnu kontrolu i superanalize ulaznih studija, prinuđeno je da vjeruje u ekonomsku opravdanost privatnog ulaganja koji joj obrazloži privatni investitor. To je slučaj i u onim segmentima kada je javni interes naročito izložen riziku i gdje se javna tijela ne mogu u potpunosti osloniti na dobre poslovne namjere i privatni interes ulagača. To su pitanja procjene izvađenih i prometovanih količina, direktne i indirektno koristi za budžet i lokalnu zajednicu, pitanja uticaja na životnu sredinu, vode i vazduha, pitanja uticaja na postojeću infrastrukturu, uslove života i privređivanja na lokalitetu. Dajući bezrezervno povjerenje privatnoj studiji ekonomske opravdanosti sa elementima uticaja na životnu sredinu, MIER se izlaže velikim rizicima od nestručnih, neekoloških i preiscrpljujućih eksploatacija mineralnih resursa. Ali i riziku od odabira lošeg investitora.

4.1.6. MIER nema adekvatne zakonske definicije, pravila, kriterijume i standarde određivanja i ugovaranja koncesionih naknada za eksploataciju mineralnih resursa. Postojeći način zakonskog definisanja trajnih koncesionih naknada kao procenta u odnosu na prijavljene prihode koncesionara nema uporište ni u strateškim dokumentima Vlade RS, niti u studijama uticaja propisa, niti u stručnim rudarsko-geološkim analizama. Uporište za ugovaranje ovakvih naknada MIER nalazi u širokoj zakonskoj definiciji i studijama ekonomske opravdanosti koje izrađuju privatni instituti. Iako bi trajna koncesiona naknada trebala u sebi sadržavati nekoliko svrha i pravnih priroda naplaćivanja, od ekološko-medicinske (za umanjivanje ekoloških i bio-medicinskih posljedica eksploatacije), preko reparacione (za amortizaciju lokalne infrastrukture i obeštećenje za onečišćenje i ugrožavanje ostalih privrednih resursa) do privredno-razvojne (za razvoj novih privrednih grana koje će zamjeniti) to nije slučaj sa definicijom koncesione naknade u RS. Ove naknade nemaju jasno definisane ciljeve, namjene i visinu, niti transparentne kriterijume pregovaranja, ugovaranja i kontrolisanja. Sam proces ugovaranja visine koncesione naknade u RS je nedovoljno regulisan, arbitraran i bez jasnih kriterijuma. Ovakvim načinom regulisanja, ugovaranja i plaćanja trajne koncesione naknade javni interes građana i lokalnih zajednica u RS nije efektivno zaštićen. Ovakva situacija i pravne praznine izlažu MIER i službenike riziku od neracionalnog ugovaranja koncesione naknade na štetu javnog interesa, uz veliki prostor za grešku, pa i korupciju.

4.1.7. Vlada RS i MIER nemaju uspostaljene kontinuirane i savremene rudarsko-geološke, geodetske, ekološke i pravno-finansijske mehanizme upravljačkog nadzora i monitoringa nad eksploatacijama mineralnih resursa. Iako za kvalitetan nadzor nad eksploatacijama postoje značajne tehničko-tehnološke mogućnosti, MIER ne planira, ne ugovara i ne uspostavlja stručne nadzorne mehanizme kojima bi automatski pratilo tehničko-tehnološke, radne, ekonomske i ekološke uslove i ishode eksploatacija, te promet sirovina. Odsustvo funkcija nadzora je prisutno i tamo gdje su rizici od neregularnosti, neistinto prijavljenih količina, nestručne eksploatacije i prevare najveći. MIER i javni interes u ovom pogledu zavise od onoga što im privatni koncesionar prijavi u geodetskim snimanjima i finansijskim izvještajima. MIER ne može dati javnosti, struci i Vladi RS garanciju ili argument da su ovako prijavljene količine i prihodi koncesionara istiniti i da se eksploatacija ovih nepovratnih resursa obavlja učinkovito, racionalno i u

najboljem javnom interesu. Odsustvo upravljačkog nadzora proizvodi značajan broj „divljih“, napušteni i neobezbjedenih otkopa i pozajmišta.

4.1.8. Iako RS ima institucije koje mogu obavljati značajni dio stručnog upravljačkog nadzora, supervizije i monitoringa nad eksploatacijama mineralnih resursa, Vlada RS i MIER nisu dovoljno razvili i povezali ove javne kapacitete u jedan funkcionalna sistem. Sva stručna evaluacija koja se u posljednjih 6 do 8 godina dešava prije i poslije sklapanja koncesionog ugovora se dešava samo u MIER i od strane 3 do 5 zaposlenih radnika. Komisija sa svojim jednim zaposlenim nema dovoljno kapaciteta a ni adekvatna ovlašćenja da izvrši temeljitiji i adekvatniji stručni nadzor i superviziju nad ulaznim studijama i projektima, a ni nad kasnijom faktičkom eksploatacijom. Zakonska uloga Geo-zavoda u ovim procesima ne postoji, a njegov stručna uloga i rad su potpuno marginalizovani. Nadležne institucije ne raspolažu dovoljnim i adekvatnim stručnim i tehničkim resursima da se učinkovito bave upravljanjem mineralnim resursima. RS nema razvijene naučno-obrazovne i specijalističke programe usavršavanja studenata i kadrova, niti u tom smislu iskorištava potencijale sinergije između postojećih javnih univerziteta, javnih zavoda i instituta, profesionalnih asocijacija i MIER. Odsustvo rudarsko-geološke i adekvatnih struka, tehnologija i sinergije u procesu gospodarenja mineralnim resursima je možda jedan od najvećih pojedinačnih uzroka problema i promašaja koje se dešavaju u ovoj oblasti.

4.2. Uređenje riječnih korita i čišćenja materijala iz vodotokaž

4.2.1. Postojeći sistem uređivanja korita i čišćenja materijala iz vodotoka, izdavanjem kratkoročnih vodnih saglasnosti je neučinkovit i neadekvatan, s obzirom na količinu riječnog materijala i složenost problema. Administriranje dozvola za vađenje materijala je više orijentisano ka željama i interesima privatnih subjekata i profita, a ne ka javnom interesu i komunalnoj svrsi ove djelatnosti. Nadležne institucije nisu uspjele očistiti skoro 5 miliona m³ pijeska i šljunka i neodređenu količinu riječnog mulja i nekomercijalnog materijala, i to samo na lokacijama za koje su izdavale saglasnosti. Donji tokovi rijeka značajno su izgubili svoje kapacitete da prime i amortizuju visoke i poplavne vode. S druge strane javni sektor više ne upravlja ni sa jednom vještačkom retenzijom u RS jer su najveći ribnjaci privatizovani (Saničani, Prnjavor i dr.). Ova dva faktora su možda najveći uzroci katastrofalnih poplava koje se dešavaju u RS u posljednjih 5 godina. Finansijski efekti čišćenja materijala iz vodotoka su direktno proporcionalni slabim učincima i prepolovljeni su u odnosu na očekivane vrijednosti.

4.2.2. Postojeća praksa uređivanja korita i čišćenja materijala iz vodotoka u JU, na terenu ima sve osobine klasične privredne eksploatacije iza koje ne ostaju uređena riječna korita, već devastirane i ekološki onečišćene obale i životna sredina. Nevršenjem stručnog nadzora, tolerisanjem problema na terenu i zapostavljanjem komunalnog uređenja i održavanja korita u korist komercijalne eksploatacije pijeska i šljunka JU doprinosi nastajanju ozbiljnih vodoprivrednih i ekoloških posljedica. Ovakva praksa direktno doprinosi devastaciji malog i velikog korita, eroziji obalnog i poljoprivrednog zemljišta, krađama riječnog materijala, stvaranju „divljih“ deponijama čvrstog i opasnog hemijskog otpada, ekološkom zagađivanju obala i uvećavanju štetnih posljedica visokih i poplavnih voda.

4.2.3. JU Vode Srpske ne uključuje javnost u proces dodjele prava na vađenje materijala iz vodotoka, a ukidanjem prkasi javnog poziva od 2012. godine, izbjegava javnost postupka, čime stvara značajan prostor za trgovinu uticajem i korupciju. Nema ni jednog argumenta u prilog odustajanja od javnog poziva i kakve takve transparentnosti dodjele prava na vađenje materijala iz vodotoka. Registar izdatih administrativnih dozvola, kao i sve vodne evidencije kojima JU raspolaže ili treba da raspolaže nisu objavljenе i dostupne za javnost, osim putem opšte procedure pristupa

informacijama. Ova procedura je krajnje neadekvatna za prirodu i namjenu zbirnih podataka koju jedan takav registar treba da objelodani javnosti.

4.2.4. JU ne vrši samostalnu stručno-projektnu i imovinsko-pravnu pripremu lokacija i sprudišta za čišćenje i uređivanje, a vrlo često ne uvodi subjekte na propisan način u ove poslove. JU svake godine iznova opterećuje poslovne subjekte da sami izrađuju projektnu dokumentaciju i elaborate. Ovim se stvara značajno tržište privatnim geodetskim, hidrološkim i drugim institutima i biroima, a istovremeno se izbjegava zakonska obaveza dugoročnog strateškog i planskog upravljanja i nadzora nad vodnim dobrom i objektima.

4.2.5. MPŠV i JU nemaju instaliran ni jedan mehanizam upravljačkog nadzora nad procesima čišćenja i uređenja riječnih korita, dok je postojeća praksa obilazaka lokacija i potpisivanja dnevnika krajnje neučinkovita i ne daje jasnu sliku o svim posljedicama komercijalne eksploatacije. JU je nekoliko puta kažnjavana zbog nevršenja dužnog nadzora nad čišćenjem vodotoka. I pored toga JU nije pokazala spremnost da razvije i instalira neke od raspoloživih tehničkih i stručnih mehanizama monitoringa. Usljed odsustva odgovarajućih monitoringa prisutne su prakse „divljeg“ vađenja pijeska i šljunka, i već opisane ekološke posljedice u riječnim koritima. No, najveće posljedice leže u činjenici da bez kvalitetnog monitoringa JU i MPŠV nemaju dovoljno ulaznih podataka da osmisle kvalitetne postavke, organizaciju i strateške akte sistema koji bi transparentno i učinkovito upravljao riječnim koritima, vodnim dobrima i objektima.

4.2.6. Značajni nedostaci regulatornog okvira, odsustvo ključnih strateških akata i neadekvatna organizacija upravljanja vodoprivredom, oličena u spajanju nespojivih ovlašćenja u jednoj ustanovi, ne mogu proizvesti željene efekte na terenu. Posljednji usvojeni koncept i osnivanje JU je pokazao sve svoje slabosti u posmatranom periodu, kako su Vlada RS i MPŠV ovim svojim rješenjima prepustili sve poslove u vodoprivredi privatnim firmama. To je učinjeno bez ozbiljnih prethodnih analiza i procjena uticaja propisa, ali i bez prethodnog regulisanja ove oblasti, bez uređivanja vodnih i imovinsko-pravnih registara i bez uspostavljanja funkcija upravljačkog nadzora. Najznačajnije greške koje su pri tome učinjene jesu svakako neusvajanje strateške regulative, ukidanje javnih vodoprivrednih preduzeća, ukidanje regulatornih agencija za oblasne riječne slivove, vraćanje birokratskog upravljanja nad složenim tehničkim procesima i davanje konfliktnih i nespojivih pravnih mandata samo jednoj organizaciji. Ovakvim svojim rješenjima Vlada RS i MPŠV su značajno oštetili javni interes i funkcionisanje sistema upravljanja vodnim dobrima i objektima. Dio neodstatka je privremeno otklonjen ulaganjem značajnih kreditnih sredstava u uređivanje kanala i investiciono i redovno održavanje nasipa i drugih vodnih objekata. No efekti tih ulaganja neće biti održivi i produženi ukoliko Vlada RS i MPŠV ne osmisle adekvatan koncept funkcionisanja vodoprivrede. Trenutno Vlada RS, MPŠV i JU nemaju jasnu i dugoročnu viziju o konceptu učinkovitije i savremenije organizacije vodoprivrede i procesa uređenja i održavanja vodotoka.

4.2.7. U JU se ne vodi ažuran i javno dostupan katastar vodnog zemljišta i objekata u malom i velikom koritu, niti je prisutna praksa samostalnog rješavanja imovinsko-pravnih odnosa nad ovim javnim dobrima. Ovim pristuom, te praksom da se od privatnih subjekata zahtjeva rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, nadležne institucije direktno stavljaju javno dobro u privatne ruke i doprinose stvaranju velikih cjelina privatnog zemljišta u riječnim koritima. Ovakva privatizacija javnog dobra i pristupa javnom dobru predstavlja značajan rizik za buduće upravljanje vodotocima. S jedne strane ova praksa fiksira interes poslovnih subjekata za mali broj otkupljenih lokacija na kojima se vadi materijal i čini ih nezainteresovanim da materijal vade na nekom drugom mjestu. S druge strane nadležne institucije ograničavaju same sebe da čišćenje korita dozvoljavaju samo tamo gdje postoje riješena imovinsko-pravna pitanja i već instalirani kapaciteti privatnih subjekata. Time se bitno smanjuje strateški prostor Vladi RS i MPŠV da u budućnosti

dizajniraju adekvatan i učinkovit sistem upravljanja vodnim zemljištem i objektima. Dodatno, ovakva praksa je protivna logici upravljanja komunalnom djelatnošću, ali i pravnoj prirodi obalnog zemljišta kao javnog zajedničkog dobra svih građana.

4.2.8. Ukoliko bi se na ovako neuređeno stanje, neadkevatnu organizaciju, nesređene imovinsko-pravne odnose i odsustvo nadzora pokušao uvesti koncesioni model, to bi još više privatiziralo javno vodno dobro i ojačalo postojeći privatni interes u djelatnosti čišćenja materijala iz vodotoka. Trenutno MPŠV i JU nemaju dovoljno pouzdanih hidroloških i drugih stručnih studija, katastarskih osnova i podataka iz monitoringa kako bi bili u stanju dizajnirati adekvatan koncept upravljanja vodoprivredom i model održavanja i čišćenja riječnih korita. Uspješno uvođenje ovih djelatnosti u koncesioni model zahtjevao bi prevazilaženje svih ovdje uočenih nedostataka i stvaranje dovoljnih garancija da će javni interes uređivanja i održavanja vodotoka biti zadovoljen.

4.3. Problemi sa kojim se suočavaju Tehnička i Vodna inspekcija

4.3.1. RUIP je postojećom praksom sveobuhvatnog inspekcijskog nadzora postigla značajnu produktivnost svog rada, ali efekti i učinkoviti ishodi kaznenog nadzora su ograničeni a nekad i nepostojeći. RUIP nije postigla značajno smanjenje broja ili ponavljanja neregularnosti od strane istih subjekata ili na istim lokacijama. Iskustva uspješnog inspekcijskog sankcionisanja govore da se povećanjem produktivnosti u prvi mah dobija veći broj otkrivenih neregularnosti, kako se zona neregularnosti objelodanjuje a siva zona smanjuje. U kasnijem periodu broj otkirvenih neregularnosti se značajno smanjuje bez obzira na broj kontrola, i to kao direktan efekat generalne prevencije i strožih kaznenih politika. Tada se i kontrole i sankcije fokusiraju samo na problematične tačke, čime se efekat generalne prevencije održava na duži period. U suprotnom inspekcijski organ može usvojiti skup i iscrpljujući pristup sveobuhvatne i stalne prisutnosti inspekcije na terenu. Upravo ovaj drugi pristup je prisutan u radu Tehničke i Vodne inspekcije RUIP. RUIP se nalazi pod pritiskom zahtjeva da zamjene nadležna ministarstva i institucije u upravljačkom nadzoru. Zato sami sebi postavljaju zadatak da svake godine obidu što veći broj subjekata i lokacija i da uglavnom djeluju korektivno i preventivno. Pri tome se broj otkirvenih neregularnosti i povratnika ne smanjuje i zavisi samo od broja izvršenih kontrola. Iz ogromnog broja kontrola proizilazi relativno mali broj naloženih upravnih mjera, još manji broj prekršajnih naloga i prijava, a zatim čak još manji broj prekršajnih sankcija izrečenih na sudovima. Efekti RUIP se upravo lome na neprimjenjivanju strožijih sankcija kako u samoj RUIP tako i u sudovima.

4.3.2. Iako korektivni i preventivni pristup RUIP godinama ne smanjuje broj recedivista i broj otkrivenih neregularnosti, te ne može prisiliti nadležna ministarstva i institucije da izvrše nužne promjene ponašanja i praksi, RUIP insistira na ovakvom pristupu i ne pojačava težinu i broj represivnih sankcija. Ovakvim pristupom se dugoročno obesmišljava i smisao postojanja i autoritet inspekcije a pogotovo svrha preventivnih i korektivnih mjera. Također ovakvim pristupom se svjesno ili nesvjesno izbjegava dokazana snaga generalne prevencije kroz značajniju primjenu težih sankcija. Dodatno, inspektori se izlažu neučinkovitim i napornom radu, te neprijatnostima u čestim kontaktima sa poslovnim subjektima. U ovakvom pristupu, frekventni kontakti sa jednim te istim kontrolisanim subjektima, u uslovima u kojima se broj uočenih neregularnosti godinama ne smanjuje, izlaže inspektore nepotrebnom riziku od korupcije.

4.3.3. Klima u kojoj rade inspekcije RUIP je direktna posljedica nekvalitetnog regulatornog okvira i loših upravljačkih praksi, a naročito odsustva upravljačkog nadzora nadležnih ministarstava i institucija. Kvalitetni i tehnički napredni upravljački monitoring bi mogao otkloniti i korigovati najveći dio neregularnosti već u fazi uvođenja subjekata na lokacije ili u naknadnom nadzoru. No kada nenadzirani procesi na terenu

dođu pod lupu inspekcija, RUIP ili nema dovoljno kapaciteta da koriguje i prevenira ogroman broj propusta i nepravilnosti ili je doveden pred svršen čin u kojem može da bira da ne uradi ništa, djeluju preventivno ili da teže sankcioniše subjekte. U ovakvim uslovima inspektori RUIP su pod pritiskom nadležnih ministarstava koji traže da poslovni subjekti nesmetano posluju i zapošljavaju građane. Pod pritiskom su i vlastite dileme da li trebaju represivnijim pristupom ugroziti poslovanje subjekta, radna mjesta i primanja zaposlenih i njihovih porodica, pa i prihode lokalne zajednice i RS. Ukoliko se odluče na represiju, RUIP biva označen kao glavni krivac za probleme, a veliki i značajni propusti nadležnih ministarstava i institucije ostaju neprimjetni iza strategija i regulatve.

4.3.4. S obzirom na potpuno odsustvo upravljačkog nadzora i monitoringa nadležnih institucija, RUIP se stavlja u poziciju da na terenu pokuša korigovati i prevenirati sve greške i propuste nadležnih institucija. Ovim RUIP sebe stavlja u poziciju ministarstava, dijeleći savjete i informacije i edukujući uvijek iste subjekte o istim propustima, iako je na informisanje tih istih subjekta javni sektor već utrošio novac kroz rad LS, nadležnih ministarstava, Komisije za koncesije, JU i drugih stručnih institucija. Ovakvim pristupom RUIP gubi svoj primarni značaj, a to je sankcionisanje nepravilnosti i nezakovitosti, represija i generalna prevencija. Također ovim RUIP gubi svoju nezavisnot u odnosu na nadležna ministarstva i institucije, i odriče se svog uticaja na zakonit i stručan rad javnih institucija kroz teže sankcionisanje ovih pravnih lica a naročito odgovornih fizičkih lica u ovim pravnim licima.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke šta treba činiti u oblasti eksploatacije mineralnih resursa i uređenja korita i čišćenja vodotoka, te u oblasti inspekcijskog nadzora nad ovim procesima. Navedene preporuke mogu biti pouzdana osnova, ali prije svega podsticaj, nadležnim institucijama da kreiraju sistem u kom će eksploatacija mineralnih resursa i čišćenje materijala iz vodotoka efikasno i efektivno funkcionisati. Preporuke se odnose na Vladu RS, MIER, MPŠV, JU i RUIP. Provođenje preporuka revizije podrazumijeva naglašenu koordinaciju i komunikaciju između navedenih institucija.

5.1. Preporuke za Vladu RS

5.1.1. Radi uspostavljanja efikasnog rada nadležnih institucija i efektivnih procesa upravljanja mineralnim resursima, uređenja korita i čišćenja vodotoka i inspekcijskog nadzora Vlada RS treba da kreira i uspostavi strateški upravljački okvir kroz:

- **Strategiju upravljanja mineralnim resursima**
- **Strategiju integralnog upravljanja vodama**
- **Strategiju razvoja RUIP**
- **Kaznenu politiku RUIP**
- **Planovi unaprijeđenja integriteta i borbe protiv korupcije.**

Strategijom upravljanja mineralnim resursima će se utvrditi opšta strateška opredjeljenja i ciljevi upravljanja mineralnim resursima u RS. Definišaće se koraci, mehanizmi i odgovornosti nadležnih institucija za stručnu, pravno-ekonomsku, rudarsko-geološku i studijsku pripremu pojedinih nalazišta za eksploataciju. Strategijom će se definisati obavezni kriterijumi za procjenu kvalitete pojedinih mineralnih nalazišta i rezervi u RS, što bi bila jedna od osnova za utvrđivanje visina jednokratnih i trajnih koncesionih naknada. Utvrdiće se jasni kriterijumi i principi određivanja, ugovaranja i obračunavanja koncesionih naknada. Strategijom i interresornim akcionim planom će se uspostaviti sistem i procesi upravljačkog nadzora MIER i Geo-zavoda nad faktičkom eksploatacijom, izvađenim količinama, radnim uslovima i svim drugim tehničkim uslovima i posljedicama eksploatacija. Također, utvrdiće se ciljevi, standardi i mehanizmi Komisije za koncesije za regulatorni nadzor realizacije koncesionih ugovora u ovoj oblasti. Strategijom i akcionim planom utvrdiće se ciljevi, odgovornosti, koraci i rokovi za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa nad predmetima koncesija i uspostavljanje tehničkog registra i katastra mineralnih nalazišta u RS. Strategija će obezbjediti saradnju, angažovanje i razmjenu kapaciteta javnog sektora, te razvoj stručnih, naučno obrazovnih i tehničkih kapaciteta javnog sektora i profesionalnih udruženja.

Strategijom integralnog upravljanja vodama će se utvrditi opšta strateška opredjeljenja i ciljevi uređivanja riječnih korita i čišćenja vodotoka u RS. Utvrdiće se ciljevi, odgovornosti, koraci i rokovi za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa nad vodnim zemljištem i vodnim objektima i jasna podjela nadležnosti upravljanja vodnim dobrima između entiteta i LS. Strategija će utvrditi jasne ciljeve, mehanizme i odgovornosti stručnog nadzora nadležnih institucija nad stanjem riječnih korita i čišćenjem vodotoka. Strategijom će se urediti ciljevi i odgovornosti za prostorno i urbanističko uređenje riječnih korita, te za njihov ekološki nadzor i zaštitu. Strategija će obezbjediti da izvorišta i ušća rijeka i osjetljivi prirodni ili vještački vodni sistemi budu kvalitetno zaštićeni i nadzirani.

Strategija razvoja RUIP utvrdiće ciljeve i pravce stručnog i tehničko-tehnološkog osavremenjavanja i kadrovskog usavršavanja inspekcija RUIP. Strategijom će se obezbjediti uvođenje naprednih organizacionih i tehničko-tehnoloških alata inspekcijiskog nadzora i unutrašnje kontrole. Strategija će urediti sinergetsko uvezivanje i razmjenu alata, dobrih praksi i iskustava između RUIP i profesionalnih asocijacija, Univerziteta, javnih instituta u RS, BiH i inostranstvu. Strategija i akcioni plan će obezbjediti uvođenje mehanizama i procedura za prikupljanje i prosljeđivanje zviždačkih i insajderskih informacija, i indicija o izvršenim krivičnim djelima i izvršiocima do kojih dođu inspektori u obavljanju nadzora. Strategija će urediti ciljeve i načine postupanja RUIP u saradnji sa inspekcijama u Federaciji BiH, Brčko Distriktu BiH i graničnim državama.

Kaznenom politikom za RUIP će se utvrditi ciljevi, očekivani ishodi i granice generalne i specijalne prevencije u inspekcijiskom radu. Utvrdiće se principi, kriterijumi i smjernice za primjenu korektivnih, preventivnih i represivnih mjera i sankcija. Kao i standardi i mehanizmi za mjerenje i analizu učinkovitosti inspekcijiskih mjera i sankcija, analizu sive zone i recidivizma i drugih kriminoloških i penoloških pokazatelja učinka inspekcija.

Planovima unaprijeđenja integriteta i borbe protiv korupcije nadležne institucije će utvrditi ciljeve, smjernice, mehanizme, korake i mjerljive pokazatelje unaprijeđenja sistema profesionalnog integriteta, unaprijeđenja sistema internih kontrola i interne revizije, smanjenja rizika od korupcije, smanjenja prostora akumulacije funkcija i sukoba interesa na različitim nivoima odlučivanja.

5.1.2. Vlada RS i nadležna ministarstva će kompletirati i adresirati sve uočene nedostatke regulatornog okvira, kako usvajanjem nedostajućih podzakonskih i programskih akata, tako i kroz usklađivanje graničnih zakona i poboljšavanje postojećih zakonskih i podzakonskih rješenja.

Zajedno sa resornim ministarstvima otkolnice se sve manjkavosti regulatornog okvira, izraditi i usvojiti svi nedostajući podzakonski propisi, programski i opšti akti i dokumenti, kako u oblasti uređivanja i održavanja korita tako i u oblasti upravljanja mineralnim resursima.

Vlada RS će zajedno sa resornim ministarstvima i u konsultaciji sa Komisijom za koncesiju i RUIP preispitati kvalitet, stručnost i transparentnost rješenja u novom Zakonu o koncesijama. Naročito u pogledu obuhvata predmeta koncesija, definisanih postupaka izbora koncesionara, definisanja koncesione naknade i kriterijuma za anjeno ugovaranje i obračunavanje, uloge i mandata Komisije za koncesije, utvrđivanja javnog interesa i učešća javnosti.

Vlada RS će zajedno sa resornim ministarstvima preisptati i riješiti protivrječnosti i sukobe između Zakona o koncesijama i zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima u pogledu predmeta koncesija i pravnih režima dodjele i upravljanja eksploatacijama i istraživanjima minerala.

Vlada RS i resorna ministarstva će u ovim procesima obezbjediti kvalitetno učešće javnosti i struke.

5.1.3. Vlada RS će u saradnji sa nadležnim odborima NS RS, Komisijom za koncesije i RUIP preispitati i analizirati rad Resorsa za rudarstvo u MIER i Resora za vodoprivredu u MPŠV. Naročito njihove uloge, obaveze, ovlašćenja, kapacitete i rezultate rada kao glavnih eksponenata Vlade RS i nosioca funkcije upravljanja i stručno-tehnikog nadzora nad javnim mineralnim dobrima i javnim vodnim dobrima, u ime i za račun građana RS. Vlada će u ovom procesu obezbjediti učešće Geo-zavoda i struke.

5.1.4. Vlada RS će u saradnji sa nadležnim institucijama razviti kontinuirane i sinergetske programe saradnje između nadležnih ministarstava, Geo-zavoda, JU, RUIP, javnih univerziteta i profesionalnih asocijacija. Cilj saradnje je izgradnja

studijskih, specijalističkih i naprednih programa za edukaciju, razmjenu iskustva i studenata i usavršavanje kadrova u rudarsko-geološkoj, hidrološkoj i povezanim strukama. Sugerije se da Vlada RS adekvatnim ulaganjima, opremanjem i umrežavanjem Geo-zavod razvije u centralnu naučno-obrazovnu, naučno-tehnološku, istraživačku i stručnu instituciju koja će biti u stanju providiti studijske programe 2. i 3. stepena, usavršavati kadrove, i pružati napredne stručne usluge u oblasti rudarstva i geologije.

5.2. Preporuke za MIER

5.2.1. MIER će korištenjem kapaciteta Geo-zavoda uspostaviti i učiniti javno dostupnim jedinstveni tehnički registar mineralnih nalazišta i eksploatacija u RS. Registar će obuhvatiti sva aktivna ili neaktivna istražna i eksploataciona nalazišta mineralnih resursa, registar koncesionih ugovora i administrativnih dozvola, registar pratećih studija i projektnih dokumenata, registar učešća javnosti i utvrđenih javnih interesa i registar koncesionara. Jedinstveni tehnički registar će uključiti u evidencije i sve napuštene i „divlje“ otkope i pozajmišta mineralnih sirovina koji se nalaze u RS. Sa razvojem ovog registra, MIER i Geo-zavod će popisati i učiniti javno dostupnom svu arhivu, biblioteku i evidencije Geo-zavoda.

5.2.2. MIER će korištenjem kapaciteta Geo-zavoda planirati i provesti kampanju katastarskog popisa i uspostaviti katastar istražnih i eksploatacionih mineralnih nalazišta u RS. MIER će popisati katastarske čestice, parcele, zemljište, infrastukturu, objekte i imovinsko-pravna stanja nad svim istražnim i eksploatacionim nalazištima i kopovima mineralnih resursa, uključujući i „divlja“ pozajmišta. Rezultate popisa će javno objaviti uspostavljanjem katastra istražnih i eksploatacionih mineralnih nalazišta u RS.

5.2.3. Radi afirmacije koncesionog modela u istraživanju i eksploataciji mineralnih resursa MIER treba izvršiti transformaciju postojećih administrativnih dozvola za eksploataciju u koncesione ugovore. MIER će iskoristiti kapacitete Geo-zavoda i u konsultaciji sa Komisijom za koncesije i RUIP utvrditi akcioni plan, ciljeve, resurse, rokove i korake u procesu pretvaranju starih administrativnih rješenja u koncesione ugovore. Akcioni plan će učiniti dostupnim javnosti.

5.2.4. Uspješno upravljanje mineralnim resursima podrazumijeva i uspostavljanje i razvoj mehanizama upravljačkog nadzora i kontinuiranog monitoringa u eksploataciji mineralnih resursa. MIER će korištenjem kapaciteta Geo-zavoda i uz konsultacije sa Komisijom za koncesije i RUIP razviti i instalirati tehnički napredne mehanizme kontinuiranog upravljačkog nadzora i monitoringa nad faktičkom eksploatacijom, količinama i kvalitetima izvađenih mineralnih sirovina, vrijednostima prometa, radnim i drugim tehničkim uslovima i posljedicama eksploatacija mineralnih resursa u RS. MIER će sve podatke iz upravljačkog nadzora redovno objavljivati u jedinstvenom tehničkom registru.

5.2.5. MIER će korištenjem kapaciteta Geo-zavoda i uz konsultacije sa Komisijom za koncesije preispitati način regulatornog definisanja, ugovaranja i obračunavanja jednokratne i trajne koncesione naknade. Naročito će preispitati i predložiti unaprijeđenja u pogledu preciznosti ciljeva i namjena ovih naknada, njihove pravne prirode i kriterijuma za utvrđivanje visina i obračun trajnih koncesionih naknada za pojedine vrste mineralnih resursa. MIER će se oslanjati na iskustva Komisije za koncesije, RUIP, javnih naučno-obrazovnih institucija i drugih javnih tijela.

5.2.6. MIER će u saradnji sa Vladom RS preispitati svoju praksu prepuštanja privatnim koncesionarima da rješavaju imovinsko-pravne odnose na mineralnim nalazištima. Naročito tamo gdje to ne nalažu propisi o građenju. Sugerije se da MIER u saradnji sa Vladom RS okonča ovakvu praksu rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i da utvrđivanjem javnog interesa, prava prečeg otkupa i prava na eksproprijaciju ograniči

prometovanje privatnog vlasništva na lokalitetima mineralnih nalazišta, te tako stvori uslove za budući otkup zemljišta u javno vlasništvo.

5.3. Preporuke za MPŠV i JU

5.3.1. MPŠV i JU će preispitati postojeći način izdavanja, vrijeme izdavanja i rok važenja vodnih saglasnosti, te u ovaj proces vratiti praksu javnih poziva i obezbjediti kvalitetno učešće javnosti i LS. MPŠV i JU će vodnim saglasnostima obavezati poslovne subjekte na čišćenje materijala i sveobuhvatno uređenje malog i velikog korita rijeka na dužim dionicama rijeka i na obe obale vodotoka istovremeno. Naročito će preciznije i strože predvidjeti obaveze poslovnih subjekata u pogledu sanacije i rekultivacije zemljišta, starača brežuljaka, otpada, nepropisnih parkinga, okretišta i puteva i nepropisno odloženog riječnog materijala u zonama malih i velikih korita. Paralelno sa izdavanjem vodnih saglasnosti za svaku konkretnu dionicu JU će obezbjediti uređenje i sanaciju obale i obaloutvrda, prosjecanja meandara, uklanjanja štetnog rastinja i otpada i druge stručne mjere u uređenju riječnih korita. MPŠV i JU će napustiti praksu uslovljavanja poslovnih subjekata da na dionicama čišćenja i uređenja vodotoka sami rješavaju imovinsko-pravne odnose otkupom zemlje, osim kada to zahtjevaju propisi o građenju. Istovremeno JU će unaprijediti svoje procedure i prakse uvođenja subjekata u poslove uređenja korita i čišćenja materijala. MPŠV i JU će mjeriti stvarno vrijeme izdavanja vodnih saglasnosti i prilagoditi rok važenja vodnih saglasnosti obimu i dionicama za uređenje.

5.3.2. MPŠV i JU će u konsultaciji sa RUIP, nadležnim institucijama i LS izvršiti obilazak svih vodotoka u RS i obaviti stručna mjerenja i snimanja stanja uređenosti obala malog i velikog korita u svim rijekama RS. Naročito će utvrditi količine riječnog nanosa i pronosa, stepena erozije i devastacije obale, stepena onečišćenosti i ugroženosti obalnog i poljoprivrednog zemljišta, biljnog i životinjskog svijeta, stanja legalno i nelegalno izgrađenih objekata, i stanja vodnih objekata.

5.3.3. MPŠV i JU će razviti učinkovite mehanizme i alate upravljačkog nadzora nad procesom čišćenja materijala iz vodotoka i uređenja, saniranja i rekultivacije riječnih korita. Naročito će obratiti pažnju na uvođenje tehničko-tehnološko naprednih geodetskih, hidroloških, pravno-finansijski i drugih stručnih mehanizama monitoringa kojima se može vršiti kontinuirani terenski nadzor u relanom vremenu i sučeljavati stanja i efekti na terenu sa procedurama i finansijskim efektima.

5.3.4. MPŠV i JU će izraditi sve nedostajuće strateške i programske akte za kvalitetno i stručno upravljanje vodama i vodnim objektima, te dovršiti izradu javnog vodnog informacionog sistema. Naročito će se posvetiti izradi programa i rješenja za sanaciju, rekultivaciju, uređenje i održavanje riječnih korita.

5.3.5. MPŠV i JU će pristupiti kampanji popisivanja katastarskih čestica, parcela, vodnog zemljišta, vodnih objekata i imovinsko-pravnih stanja u riječnim koritima i pristupiti uspostavljanju i uređivanju javno dostupnog katastra vodnog dobra i objekata. MPŠV i JU će u ovom procesu koristiti karte erozije i karte visokih i poplavnih voda, te druge programske i stručne dokumente koji im stoje na raspolaganju. Sugerije se da MPŠV i JU u saradnji sa Vladom RS ograniče prometovanje privatnog vlasništva nad zemljištem u zonama malih i velikih korita, inundacija, utvrđivanjem javnog interesa, obavezom zaštite od poplava, pravom prečeg otkupa i pravom na eksproprijaciju, i tako stvore uslove za budući otkup zemljišta u javno vlasništvo. Vlada RS i MPŠV će unutar ovog procesa jasno i nedvosmisleno razgraničiti odgovornosti vlasništva i upravljanja nad vodotocima, riječnim koritima i izgrađenim vodnim objektima između entiteta i LS.

5.3.6. MPŠV i JU će u saradnji sa Vladom RS pristupiti osmišljavanju i dizajniranju učinkovitog i transparentnog sistema upravljanja vodnim dobrima i objektima i

procesa uređenja i održavanja riječnih korita. Naročito će u skladu sa revizijskim nalazima i zaključcima preispitati postojeću organizaciju i ulogu JU Vode Srpske. Sugerirše se MPŠV i JU da u dizajniranju novog sistema i procesa:

- jasno i nedvosmisleno razgraniče uloge regulatora i supervizije nad javnim i privatnim subjektima u oblasti vodoprivrede od uloga vlasnika, upravljača i upravljačkog nadzora nad vodnim dobrima i objektima i uloga operativnog vršioca komunalnih i privrednih djelatnosti u ovoj oblasti;
- kvalitetno izbalansiraju zahtjeve javnog interesa građana i lokalnih zajednica i privatnog interesa;
- razmotre mogućnost vraćanja poslova čišćenja riječnog materijala i uređenja vodotoka pod isključivu nadležnost javnih vodoprivrednih preduzeća dok se ne ojačaju funkcije upravljačkog nadzora i ne uspostave regulatorni, strateški, programski, organizacijski, imovinsko-pravni i drugi stručni preduslovi za koncesiono upravljanje ovim djelatnostima.

5.4. Preporuke za RUIP

5.4.1. RUIP će da preispita efektivnost i racionalnost postojećih praksi i pristupa u inspeksijskom nadzoru Tehničke i Vodne inspekcije, te razviti racionalnije i učinkovitije pristupe i mehanizme korištenja ljudskih i materijalnih resursa. RUIP će, imajući u vidu revizijske nalaze i zaključke, preispitati i unaprijediti postojeću praksu frontalnih i sveobuhvatnih kontrola, način identifikacije lokacija povećanog rizika neregularnosti i inspeksijskog pristupa istim, način identifikacije sivih zona neregularnosti, način identifikacije i pristupa recidivistima, odnos i način upotrebe korektivnih i težih sankcija, te mogućnosti uvođenja anketnih inspeksijskih kontrola jednokratnim angažovanjem dodatnog osoblja.

5.4.2. RUIP će u skladu sa revizijskim nalazima i zaključcima preispitati svoju dosadašnju praksu primjene koncepta generalne i specijalne prevencije. RUIP će se fokusirati na postizanje što većih efekata i učinkovitih ishoda generalne prevencije, fokusirajući svoj rad prema najrizičnijim lokacijama, predmetima, tehničkim pitanjima i subjektima kontrole. RUIP će ograničiti mjere specijalne prevencije (informisanje, stručno savjetovanje i korekcije pojedinačnih subjekata kontrole) na slučajeve novih subjekata i lokacija i značajno drugačijih tehničkih uslova rada u kontrolisanoj oblasti.

5.4.3. RUIP će preispitati i unaprijediti svoj pristup u sankcionisanju ministarstava i drugih institucija javnog sektora i odgovornih lica unutar istih. RUIP će se u ovom procesu fokusirati na postizanje što većih efekata i učinkovitih ishoda generalne prevencije. Naročito će razmotriti odgovornosti MIER, MPŠV, JU Vode Srpske i Geozavoda za uočene propuste i neregularnosti u oblasti izrade podzakonskih akata i adekvatnog regulatornog okvira i u oblasti stručno-tehničkog i upravljačkog nadzora.

5.4.4. RUIP će u saradnji sa Vladom RS edukovati MIER i MPŠV, JU i druge nadležne institucije o savremenoj ulozi RUIP kao inspeksijskog i kaznenog nadzora i granicama između upravljačkog i inspeksijskog nadzora. Naročito će se fokusirati na postizanje zajedničkog razumjevanja uloge RUIP kao nezavisnog inspeksijskog tijela koje ne može zamjenjivati upravne organe u vršenju upravljačkog nadzora, već mora ravnopravno sankcionisati neregularan i nepravilan rad kako privatnih tako i javnih subjekata u kontrolisanim oblastima.

Vođa revizorskog tima

Srđan Šušnica

PRILOZI

Prilog br. 1 – Ilustracije „divljih“, napuštenih i neobezbjedenih otkopa i pozajmišta mineralnih sirovina



Čađavica



Manjača



Manjača



Manjača



Jošavka-Brežićani



Jošavka-Brežićani



Ukrina-Dragalovci



Ukrina-Dragalovci



Ukrina-Dragalovci



Ukrina-Dragalovci



Ukrina-Dragalovci

Izvor podataka: Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Republička uprava za inspekcijske poslove RS

Prilog br. 2 – Ilustracije devastiranih, neočišćenih, neuređenih, nepravilno tretiranih i zagađenih obala i zona malih i velikih korita



Bosna, lijeva obala, Modrički Lug, Modriča



Bosna, desna obala, Osječani, Doboј



Bosna, desna obala, Osječani, Doboј



Bosna, desna obala, Osječani, Doboј



Bosna, desna obala, Grapska, Doboј



Bosna, desna obala, Grapska, Doboј



Bosna, desna obala, Kostajnica, Doboј



Bosna, desna obala, Kostajnica, Doboј



Bosna, desna obala, Kostajnica, Dobo



Bosna, desna obala, Kalabića Vir, Derventa



Vrbas, lijeva obala, Stegića Sprud, Srbac



Vrbas, lijeva obala, Stegića Sprud, Srbac



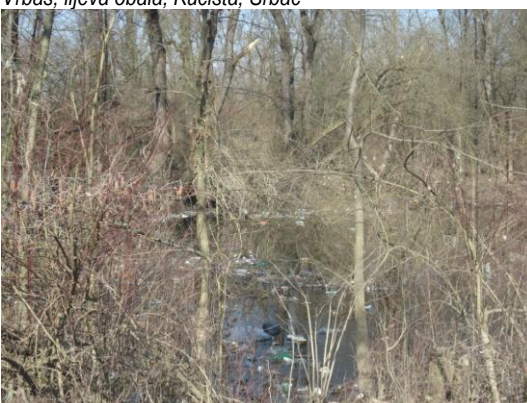
Vrbas, lijeva obala, Kućišta, Srbac



Vrbas, lijeva obala, Kućišta, Srbac



Vrbas, lijeva obala, Kućišta, Srbac



Vrbas, lijeva obala, Kućišta, Srbac



Vrbas, lijeva obala, Topolik, Laktaši



Vrbas, desna obala, nasuprot Stoparima, Srbac



Vrbas, lijeva obala, Tukovi, Laktaši



Vrbas, lijeva obala, Tukovi, Laktaši



Vrbas, lijeva obala, Petoševci, Laktaši



Vrbas, lijeva obala, Petoševci, Laktaši



Vrbas, lijeva obala, Petoševci, Laktaši



Vrbas, lijeva obala, Petoševci, Laktaši

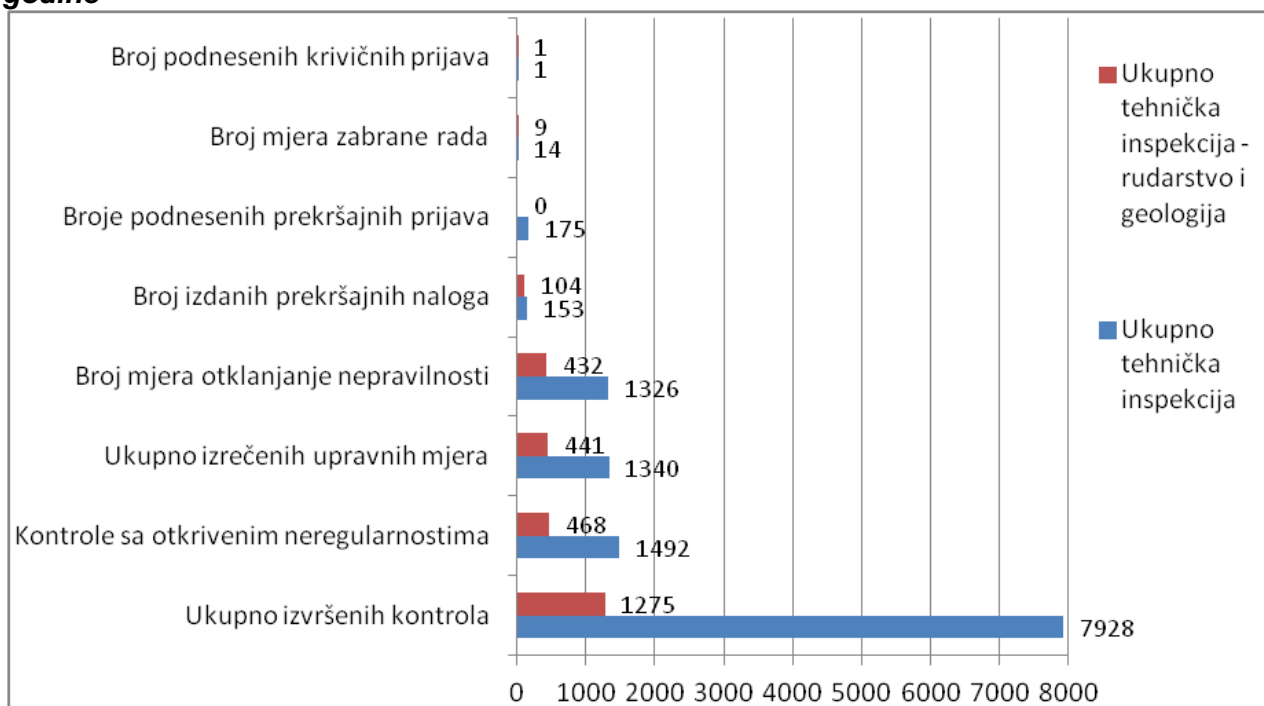
Izvor podataka: Glavna služba za reviziju javnog sektora RS i Republička uprava za inspekcijske poslove RS

Prilog br. 3 – Pregled aktivnosti Vodne i Tehničke inspekcije RUIP u periodu 2011-2014. godine

Godina	Kontrole		Upravne mjere			Prekršajne mjere			Ishodi sudskih postupaka po prekršajnim prijavama						Krivične prijave
	UKUPNO	Neuredne kontrole	Ukupno	Otklanjanje nepravilnosti	Zabrana rada	Broj prekršajnih naloga	Iznos naloga	Broj prekršajnih prijava	Oslobađajuća presuda	Uslovna osuda	Obustavljen postupak	Ukor	Broj novčanih kazni	Iznosi novčanih kazni	
VODNA INSPEKCIJA															
'11	990	373	319	306	10	62	152.800	0	-	-	-	-	-	-	0
'12	843	335	284	266	13	40	115.499	0	3	18	0	1	7	18.500	1
'13	832	288	244	227	15	46	163.200	0	0	12	6	0	2	2.006	0
'14	848	327	286	261	20	61	228.290	1	0	14	7	0	11	32.700	0
TEHNIČKA INSPEKCIJA															
'11	2.118	393	347	347	0	38	-	50	-	-	-	-	-	-	0
'12	1.921	397	371	370	1	22	51.660	23	0	19	1	0	10	54.398	0
'13	2.078	364	314	307	7	52	158.700	72	1	25	10	0	13	91.000	0
'14	1.811	338	308	302	6	41	132.700	30	0	33	3	0	23	88.351	1

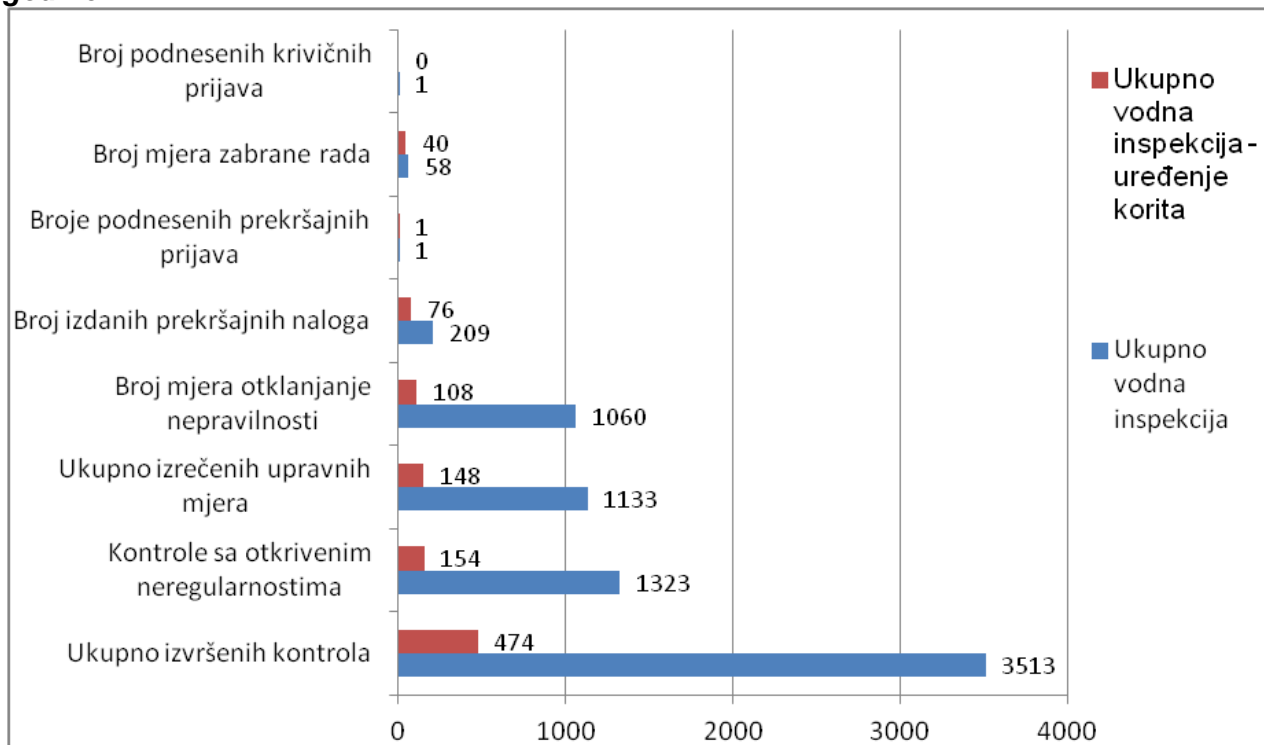
Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Prilog br. 4 – Pregled kumulativnih rezultata rada Tehničke inspekcije u periodu 2011-2014. godine



Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Prilog br. 5 – Pregled kumulativnih rezultata rada Vodne inspekcije u periodu 2011-2014. godine



Izvor podataka: Izveštaji o radu RUIP RS 2011., 2012., 2013. i 2014.

Prilog br. 6 – Lista referenci – popis akata

Osnovni opšti zakonski i podzakonski akti i strateški dokumenti koje primjenjuju revidirane institucije:

- Zakon o Vladi Republike Srpske (SG RS br. 118/08)
- Zakon o republičkoj upravi (SG RS br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12)
- Zakon o državnim službenicima (SG RS br. 118/08, 117/11 i 37/12)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (SG RS br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13)
- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima (SG RS br. 41/03)
- Zakon o privrednim društvima (SG RS br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13)
- Zakon o javnim preduzećima (SG RS br. 75/04 i 78/11)
- Zakon o sistemu javnih službi (SG RS br. 68/07 i 109/12);
- Zakon o zanatsko-preduzetničkoj djelatnosti (SG RS br. 117/11, 121/12 i 67/13)
- Zakon o razvoju MSP (SG RS br. 50/13)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (SG RS br. 59/09)
- Zakon o stečajnom postupku – Prečišćen tekst (SG RS br. 26/10)
- Zakon o likvidacionom postupku (SG RS br. 64/02)
- Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima (SG RS br. 51/06, 1/07, 53/07, 41/08, 58/09 i 79/11)
- Zakon o Akcijskom fondu Republike Srpske (SG RS br. 56/06 i 1/07),
- Zakon o Fondu za restituciju Republike Srpske (SG RS br. 56/06),
- Zakon o Garantnom fondu RS, (SG RS br. 50/10)
- Zakon o opštoj sigurnosti proizvoda (SG BiH br. 102/09)
- Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj (SG RS br. 6/12)
- Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti (SG BiH br. 45/04)
- Zakon o poreskom postupku Republike Srpske (SG RS br. 102/11 i 108/11)
- Zakon o opštem upravnom postupku (SG RS br. 13/02, 87/07 i 50/10)
- Zakon o uređenju prostora i građenju (SG RS br. 40/13)
- Zakon o koncesijama (SG RS br. 59/13)
- Zakon o koncesijama (SG RS br. 25/02, 91/06 i 92/09)
- Ekonomske politike RS za period 2011-2015. godine
- Budžeti RS za period 2011-2015
- Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta RS za period 2011-2013;
- Dokument o politici dodjele koncesija (SG RS br. 31/06)

Posebni zakonski i podzakonski akti iz oblasti rudarstva i geologije

- Zakon o geološkim istraživanjima (SG RS br. 110/13)
- Zakon o tehničkim propisima (SG RS br. 98/13)
- Zakon o gasu (SG RS br. 86/07 i 121/12)

- Zakon o cjevovodnom transportu gasovitih i tečnih ugljovodnika i distribuciji gasovitih ugljovodnika (SG RS br. 52/12)
- Zakon o nafti i derivatima nafte (SG RS br. 36/09 i 102/12)
- Zakon o rudarstvu (SG RS br. 59/12)
- Zakon o naknadama za korišćenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije (SG RS br. 85/03 i 75/10)
- Zakon o uslovima prodaje akcija preduzeća iz oblasti naftne industrije Republike Srpske (SG RS br. 20/07,68/07 i 63/11)
- Pravilnik o uslovima, načinu i programu polaganja stručnog ispita za lica geološke struke (SG RS br. 114/14)
- Pravilnik o klasifikaciji i kategorizaciji rezervi mineralnih sirovina i vođenju evidencije o njima (SG RS br. 92/14)
- Pravilnik o postupku revizije geološke dokumentacije i sadržaju revizione klauzule (SG RS br. 87/14)
- Pravilnik o sadržini programa, projekata i elaborata geoloških istraživanja (SG RS br. 84/14)
- Pravilnik o načinu vođenja katastra odobrenih istražnih prostora (SG RS br. 67/14)
- Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za reviziju elaborata o rezervama mineralnih sirovina (SG RS br. 51/14)
- Pravilnik o postupku izdavanja i oduzimanja licence za geološka istraživanja, formi licence i vođenju i objavljivanju registra licenci (SG RS br. 28/14)
- Pravilnik o prevozu ljudi i materijala u oknima rudnika (SG RS br. 27/14)
- Pravilnik o postupku odobravanja detaljnih geoloških istraživanja (SG RS br. 28/14)
- Pravilnik o sadržaju akata za procjenu rizika u rudarstvu (SG RS br. 21/14)
- Pravilnik o izvođenju površinskih rudarskih radova (SG RS br. 7/14);
- Pravilnik o uslovima, načinu i programu polaganja stručnog ispita (SG RS br. 14/13)
- Pravilnik o postupku odobravanja eksploatacionog polja i načinu vođenja evidencije o odobrenim eksploatacionim poljima (SG RS br. 42/13)
- Pravilnik o sadržaju, postupku revizije i odobravanju rudarskih projekata (SG RS br. 1/13)
- Pravilnik o utvrđivanju uslova i načina eksploatacije šljunka, pijeska, lomljenog kamena (SG RS br. 5/04)
- Pravilnik o polaganju stručnog ispita zaposlenih na određenim poslovima u oblasti rudarstva (SG RS br. 10/96)
- Pravilnik o načinu utvrđivanja visine koncesione naknade za korišćenje mineralnih sirovina (SG RS br. 5/03 i 59/05)
- Pravilnik o tehničkim normativima pri istraživanju i eksploataciji nafte, zemnih gasova i slojnih voda („Službeni list SFRJ“ br. 43/79)
- Pravilnik o sadržini dugoročnih programa i rudarskih projekata („Službeni list SRBiH“ br. 28/79)
- Pravilnik o ispiranju plemenitih metala i riječnih nanosa („Službeni list SRBiH“ br. 6/09)
- Pravilnik o vođenju zbirke isprava i katastra istražnih prostora i eksploatacionih polja („Službeni list SRBiH“ br. 24/78)
- Pravilnik o tehničkim propisima o rudarskom mjerenju, mjeračkim knjigama i rudarskim planovima („Službeni list SRBiH“ br. 45/60)
- Pravilnik o tehničkim mjerama zaštite na radu pri rudarskim podzemnim radovima („Službeni list SFRJ“ br. 11/67)

- Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o tehničkim mjerama i zaštiti na radu pri rudarskim podzemnim radovima („Službeni list SFRJ“ br. 31/91);
- Pravilnik o tehničkim mjerama i o mjerama zaštite na radu pri prevozu ljudi i materijala oknima rudnika („Službeni list SFRJ“ br. 6/67)
- Pravilnik o tehničkim normativima pri prevozu ljudi i materijala oknima rudnika („Službeni list SFRJ“ br. 4/80, 12/85, 35/87)
- Pravilnik o tehničkim mjerama i zaštiti na radu pri radu na površinskim otkopima uglja metalnih i nemetalnih sirovina („Službeni list SFRJ“ br. 32/64)
- Pravilnik o tehničkim normativima za mašine sa dizelskim motorima koji se upotrebljavaju pri podzemnim rudarskim radovima u nemetanskim jamama („Službeni list SFRJ“ br. 66/78)
- Pravilnik o mjerama zaštite na radu pri podzemnoj eksploataciji kamene soli („Službeni list SFRJ“ br. 15/67)
- Pravilnik o tehničkim normativima za rudarske radove pri istraživanju i eksploataciji ležišta kamene soli („Službeni list SFRJ“ br. 8/79)
- Pravilnik o mjerama zaštite pri rukovanju eksplozivnim sredstvima i miniranju u rudarstvu („Službeni list SFRJ“ br. 9/67)
- Pravilnik o tehničkim normativima pri rukovanju eksplozivnim sredstvima i miniranju u rudarstvu („Službeni list SFRJ“ br. 26/88 i 63/88)
- Pravilnik o zaštiti na radu pri izradi eksploziva i baruta i manipulisanja eksplozivima i barutima („Službeni list SFRJ“ br. 55/69)
- Pravilnik o zaštitnim mjerama pri rukovanju eksplozivima i lagumanju (miniranju) u rudnicima i kamenolomima, kao i pri drugim radovima („Službeni list FNRJ“ br. 98/49)
- Pravilnik o tehničkim normativima za izgradnju jamskih magacina eksplozivnih sredstava i rudnicima sa podzemnom eksploatacijom mineralnih sirovina („Službeni list SFRJ“ br. 12/88)
- Pravilnik o tehničkim normativima i uslovima za projektovanje i izvođenje električnih postrojenja u prostorijama u kojima se radi sa eksplozivima („Službeni list SFRJ“ br. 17/74)
- Pravilnik o tehničkim normativima za zaštitu od statičkog elektriciteta („Službeni list SFRJ“ br. 62/73)
- Pravilnik o tehničkim normativima za podzemnu eksploataciju uglja („Službeni list SFRJ“ br. 4/89, 45/89, 3/90, 54/90)
- Pravilnik o tehničkim mjerama za prevoz transporterima sa trakom u rudarstvu („Službeni list SFRJ“ br. 5/83 i 12/74)
- Pravilnik o tehničkim normativima pri prevozu ljudi u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom mineralnih sirovina horizontalnim i kosim prostorijama („Službeni list SFRJ“ br. 34/89)
- Pravilnik o tehničkim normativima za podzemnu eksploataciju mineralnih sirovina metala i nemetala („Službeni list SFRJ“ br. 24/91)
- Pravilnik o tehničkim mjerama i o zaštiti na radu pri istraživanju i eksploataciji nafte i zemnih plinova dubinskim bušotinama („Službeni list SFRJ“ br. 14/67)
- Pravilnik o tehničkim propisima za električna postrojenja u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom („Službeni list FNRJ“ br. 10/62 i SFRJ br. 9/64 i 16/67)
- Pravilnik o tehničkim normativima za električna postrojenja, uređaje i instalacije u rudnicima sa podzemnom eksploatacijom („Službeni list SFRJ“ br. 21/88 i 90/91)
- Pravilnik o električnim postrojenjima na nadzemnim mjestima ugroženim od eksplozivnih smješa („Službeni list SFRJ“ br. 17/67)
- Pravilnik o tehničkim normativima za istraživanje, dobijanje i pripremu nuklearnih mineralnih sirovina („Službeni list SFRJ“ br. 39/85 i 40/86)

- Pravilnik o tehničkim normativima za pripremu mineralnih sirovina – ruda obojenih metala („Službeni list SFRJ“ br. 36/79)
- Pravilnik o higijenskim i tehničkim zaštitnim mjerama pri radu u kamenolomima i ciglanama kao i kod vađenja gline, pijeska i šljunka („Službeni list SNRJ“ br. 16/47, 18/47 i 36/50)
- Opšti pravilnik o higijenskim i tehničkim zaštitnim mjerama pri radu („Službeni list SNRJ“ br. 16/47, 18/47 i 36/50)
- Pravilnik o mjerama i normativima zaštite na radu na oružju za rad („Službeni list SFRJ“ br. 18/91)
- Pravilnik o sredstvima lične zaštite na radu i ličnoj zaštitnoj opremi („Službeni list SFRJ“ br. 35/69)
- Pravilnik o tehničkim normativima za električna postrojenja i uređaje u rudnicima sa površinskom eksploatacijom mineralnih sirovina („Službeni list SFRJ“ br. 21/88,90/91)
- Pravilnik o opremi i postupku za pružanje prve pomoći i o organizovanju službe spasavanja u slučaju nezgode na radu („Službeni list SRBiH“ br. 38/86)
- Uputstvo o načinu vođenja evidencije o izvršenim inspekcijskim pregledima („Službeni list SRBiH“ br. 29/82)
- Pravilnik o uslovima za utvrđivanje radnih mjesta sa posebnim uslovima rada i ljekarskim pregledima radnika na tim radnim mjestima („Službeni list SRBiH“ br. 2/91)
- Pravilnik o postupku skraćivanja radnog vremena na radnim mjestima sa posebnim uslovima rada („Službeni list SRBiH“ br. 2/91)
- Naredba o određivanju skraćenog redovnog radnog vremena za izvesne poslove u rudarstvu („Službeni list FNRJ“ br. 31/49)
- Instrukcije za izdavanje dozvola

Posebni zakonski i podzakonski akti iz oblasti uređenja i održavanja riječnih korita

- Zakon o vodama (SG RS br. 50/06, 92/09 i 121/12)
- Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (SG RS br. 121/12)
- Zakon o civilnoj zaštiti (SG RS br. 26/02, 39/03 i 29/10)
- Zakon o Fondu solidarnosti za obnovu RS (SG RS br. 52/14)
- Zakon o javnim nabavkama BiH (SG RS br. 49/04, 19/05,52/05, 08/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10)
- Uredba o jedinstvenom registru šteta (SG RS br. 59/14)
- Uredba o načinu učešća javnosti u upravljanju vodama (SG RS br. 35/07)
- Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite od elementarne nepogode i druge nesreće (SG RS br. 68/13)
- Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanju i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada (SG RS br. 7/14)
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (SG RS br. 87/10 i 51/13)
- Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Javnoj ustanovi „Vode Srpske“ (2013 i 2014. godina)
- Pravilnik o uslovima za izdavanje i oduzimanje licenci učesnicima u građenju (SG RS br. 70/13)
- Pravilnik o tehničkim mjerama i uslovima za izgradnju objekata za odbranu („Službeni list SFRJ“ br. 2/70, koji se odnose na objekte za odbranu od poplava koji su izgrađeni nakon 31. januara 1970. godine)
- Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za procjenu šteta od elementarnih nepogoda (SG RS br. 16/04)
- Odluka o osnivanju Javne ustanove „Vode Srpske“ (SG RS br. 2/13)

- Zaključak Narodne skupštine RS da se Nacrt strategije integralnog upravljanja vodama RS 2014-2024 uputi na javnu raspravu (SG RS br.109/13)
- Okvirni plan razvoja vodoprivrede (SG RS br. 111/06)
- Akcioni plan za realizaciju okvirnog plana razvoja vodoprivrede RS, planski period 2007-2016. godine (SG RS br. 56/07)
- Akcioni plan za održivo upravljanje poplavnim rizikom u slivu rijeke Dunav sa aplikacijom na podsliv rijeke Save područje RS, planski period 2010-2021. godine
- Program primjene Zakona o vodama (SG RS br. 77/06)
- Direktiva 2007/60/EC Evropskog parlamenta i vijeća od 23.10.2007. godine o procjeni i upravljanju rizicima od poplava
- Program EU IPA 2007, Podrška vodnoj politici u BiH
- Sporazum o slivu rijeke Save