



UPRAVLJANJE ŠUMAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

ZAKONSKI OKVIR, POSLOVANJE I
POLITIČKI UTICAJ



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Bosna i Hercegovina

UPRAVLJANJE ŠUMAMA U BOSNI I HERCEGOVINI: ZAKONSKI OKVIR, POSLOVANJE I POLITIČKI UTICAJ

Ovaj dokument analizira upravljanje šumskim resursima u Bosni i Hercegovini, s fokusom na zakonodavni okvir, finansijske aspekte i politički uticaj na javna preduzeća. Identifikuje ključne izazove, poput fragmentiranog zakonodavstva, netransparentnosti i nedostatka održivih praksi upravljanja, te predlaže reforme za efikasnije i odgovornije gazdovanje šumama.

Banja Luka, 2024.

1. Uvod

Bosna i Hercegovina je država bogata prirodnim resursima, među kojima šume predstavljaju jedan od najznačajnijih ekoloških i ekonomskih potencijala. Šume pokrivaju značajan dio teritorije zemlje sa više od polovine ukupne površine prekrivene šumama¹, čime se svrstava među najšumovitije zemlje u Evropi². Upravljanje šumskim resursima obuhvata brojne javne institucije na entitetskom i kantonalnom nivou, čiji rad direktno utiče na održivost ovog sektora, ali i na ekonomski razvoj jedinica lokalne samouprave.

Upravljanje šumama u BiH organizovano je kroz kantonalna i entitetska javna preduzeća koja djeluju unutar specifičnih zakonskih okvira definisanih zakonima na entitetskim i kantonalnim nivoima. Zakonodavni okvir šumarstva u Bosni i Hercegovini je složen i fragmentiran zbog specifičnog političko-administrativnog uređenja zemlje i uključuje regulative na nivou entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), kantona unutar FBiH i Brčko distrikta. Nedostatak krovnog zakona o šumama na državnom nivou dodatno komplikuje usklađivanje upravljanja šumskim resursima između različitih nivoa vlasti, što dovodi do pravne i operativne fragmentacije sektora.

Osim toga, upravljačke strukture ovih preduzeća često su pod uticajem političkih interesa, što negativno utiče na transparentnost, odgovornost i efikasnost njihovog rada te na postavljanje kratkoročnih ciljeva sa političkom perspektivom nasuprot strateškog planiranja u cilju javnog interesa.

Bosna i Hercegovina suočava se sa problemom tzv. političke zarobljenosti (*state capture*), oblikom sistemske korupcije u kojem uske interesne grupe preuzimaju kontrolu nad ključnim institucijama, procesima i resursima u zemlji kako bi ostvarivale partikularne političke i finansijske interese.

¹ https://www.fjpa.gov.ba/atraktivni_sektori/sumarstvo/default.aspx?id=30&langTag=bs-BA

² *Global Forest Resources Assessment 2020*, <https://openknowledge.fao.org/items/d6f0df61-cb5d-4030-8814-0e466176d9a1>

Brojne slabosti u zakonodavnom okviru i nedostatak efikasnih kontrolnih mehanizama omogućile su situaciju da političke elite koriste javna preduzeća iz ove oblasti za ekonomske interese svojih partija i podržavanje lojalnih kadrova. Struktura političkih partija u BiH, koje karakteriše nizak nivo unutarstranačke demokratije i izrazit autokratski stil vođenja, sa snažnim osloncem na pojedince iz uskog kruga lidera, dodatno pogoršava ovu situaciju. Ova koncentracija moći onemogućava meritokratiju pri zapošljavanju u javnim preduzećima koja upravljaju šumama, a politička imenovanja često zanemaruju kompetencije kandidata, vodeći ka slabljenju efikasnosti i odgovornosti u radu ovih pravnih lica³.

S obzirom na ovakvu dinamiku, javna preduzeća u sektoru šumarstva se često ponašaju kao „ekonomski odjeli“ političkih partija, koji omogućavaju raspolaganje resursima i prihodima od eksploatacije šuma prema prioritetima partijskih interesa, a ne dugoročne održivosti ili potreba javnog budžeta ili građana. Ovo rezultuje lošim planiranjem i upravljanjem šumskim resursima što se preslikava na česte i značajne fluktuacije u ostvarenim rezultatima što ima negativne posljedice po javne budžete u koje se uplaćuju iznosi od naknada namijenjenih očuvanju i održavanju šuma ali, ne manje važno, onemogućava adekvatan nadzor i ograničava transparentnost u radu preduzeća.

Ovakvi uticaji, kombinovani sa nedostatkom kontrole nad javnim preduzećima, ozbiljno ugrožavaju odgovorno gazdovanje šumama, što ima dalekosežne posljedice na očuvanje ekološkog balansa i ekonomski doprinos jedinicama lokalne samouprave i građanima Bosne i Hercegovine.

Cilj i opseg izvještaja:

Ovaj izvještaj ima za cilj da pruži sveobuhvatan pregled poslovanja javnih preduzeća u sektoru šumarstva, analizirajući kako politički uticaji oblikuju upravljanje ovim preduzećima. Fokus će biti na analizi zakonskog okvira, poslovnih pokazatelja, te budžetskih prihoda koji se na ime naknada

³ ANALIZA POLITIKA U OBLASTI ZAPOSŁJAVANJA U JAVNIM PREDUZEĆIMA U BIH
<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/02/Analiza-politika-u-oblasti-zaposljavanja-u-javnim-preduzecima-u-BiH.pdf>

od korišćenja šuma uplate na svim nivoima u BiH, kako bi se ukazalo na ključne izazove i mogućnosti za unapređenje upravljanja ovim važnim prirodnim resursom.

Pokazatelji poslovanja preduzeća šumarstva prikazani su za period od 2020. do 2023. godine, s tim da su u Federaciji BiH prikazani za 8 kantona u kojima su skupštine kantona formirale kantonalna preduzeća za upravljanje šumama. U Posavskom kantonu nije prisutna značajna aktivnosti u državnim šumama, te zbog male površine poslove gospodarenja obavlja kantonalna uprava za šumarstvo.

U Hercegovačko-neretvanskom kantonu ne postoji zakonski okvir za eksploataciju šuma, ali u ovom kantonu posluju tri pravna lica korisnika državnih šuma **ŠPD „Šume Hercegovačko-neretvanske“ d.o.o. Mostar, Šumarstvo „Srednje Neretvansko“ d.d. Mostar i Šumarstvo „Prenj“ d.d. Konjic.**⁴

U Republici Srpskoj poslove upravljanja šumama obavlja jedno javno preduzeće **JP ŠUME REPUBLIKE SRPSKE AD SOKOLAC** čiji je osnivač Vlada Republike Srpske i koje je organizovano kao društvo kapitala-akcionarsko društvo u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima.

Gazdovanje šumama i šumskim zemljištem koja su u sastavu šumskoprivrednih područja i područja krša, Javno preduzeće obavlja preko svojih organizacionih dijelova šumskih gazdinstava (u daljem tekstu: ŠG). Budući da ova šumska gazdinstva posluju u sklopu preduzeća JP Šume RS prikazani su finansijski podaci za ovo preduzeće, a ne šumska gazdinstva. Međutim, budući da svako ŠG na čelu ima direktora koji ima širok spektar operativnih ovlaštenja koja utiču na procese zapošljavanja⁵, eksploatacije i prodaje šumski sortimenata, podaci o upravljačkim strukturama i političkoj povezanosti rukovodilaca ovih šumskih gazdinstava su uvršteni u analizu.

Pravna lica uvrštena u ovu analizu su:

⁴ Informacija o gospodarenju šumama u Federaciji BiH u 2021. godini i planovima gospodarenja šumama za 2022. godinu <https://fmpvs.gov.ba/wp-content/uploads/2022/10/14-informacija-o-gospodarenju-sumama-2021-22-bos.pdf>

⁵ STATUT JAVNOG PREDUZEĆA ŠUMARSTVA "ŠUME REPUBLIKE SRPSKE" A.D. SOKOLAC ("Sl. glasnik RS", br. 37/2017, 39/2019 i 24/2021), Član 60: (2) Direktori organizacionih dijelova Javnog preduzeća vrše prijem radnika, uz prethodnu saglasnost Uprave. (3) Direktori organizacionih dijelova Javnog preduzeća imenuju i razrješavaju rukovodne radnike u okviru organizacionog dijela.

1. JP BOSANSKOHERCEGOVAČKE ŠUME
2. JPŠ ŠUME REPUBLIKE SRPSKE AD SOKOLAC
 1. ŠUMSKO GAZDINSTVO ČEMERNICA KNEŽEVO
 2. ŠUMSKO GAZDINSTVO BANJA LUKA BANJA LUKA
 3. ŠUMSKO GAZDINSTVO BIRAČ VLASENICA
 4. ŠUMSKO GAZDINSTVO BORJA TESLIĆ
 5. ŠUMSKO GAZDINSTVO BOTIN NEVESINJE
 6. ŠUMSKO GAZDINSTVO ČEMERNICA KNEŽEVO
 7. ŠUMSKO GAZDINSTVO DOBOJ DOBOJ
 8. ŠUMSKO GAZDINSTVO DRINA SREBRENICA
 9. ŠUMSKO GAZDINSTVO GORICA ŠIPOVO
 10. ŠUMSKO GAZDINSTVO GRADIŠKA GRADIŠKA
 11. ŠUMSKO GAZDINSTVO JAHORINA PALE
 12. ŠUMSKO GAZDINSTVO KLEKOVAČA-POTOCI ISTOČNI DRVAR
 13. ŠUMSKO GAZDINSTVO LISINA MRKONJIĆ GRAD
 14. ŠUMSKO GAZDINSTVO MAGLIĆ FOČA
 15. ŠUMSKO GAZDINSTVO MAJEVICA LOPARE
 16. ŠUMSKO GAZDINSTVO MILIĆI MILIĆI
 17. ŠUMSKO GAZDINSTVO OŠTRELJ-DRINIĆ DRINIĆ
 18. ŠUMSKO GAZDINSTVO PANOS VIŠEGRAD
 19. ŠUMSKO GAZDINSTVO PRIJEDOR PRIJEDOR
 20. ŠUMSKO GAZDINSTVO RIBNIK RIBNIK
 21. ŠUMSKO GAZDINSTVO ROMANIJA SOKOLAC
 22. ŠUMSKO GAZDINSTVO RUDO RUDO
 23. ŠUMSKO GAZDINSTVO SJEMEĆ ROGATICA
 24. ŠUMSKO GAZDINSTVO TRESKAVICA TRNOVO
 25. ŠUMSKO GAZDINSTVO VIŠOČNIK HAN-PIJESAK
 26. ŠUMSKO GAZDINSTVO VRBANJA KOTOR VAROŠ
 27. ŠUMSKO GAZDINSTVO VUČEVICA ČAJNIČE
 28. ŠUMSKO GAZDINSTVO ZELENGORA KALINOVIK
3. JP BOSANSKO PODRINJSKE ŠUME DOO GORAŽDE
4. JP ŠPD-ZDK DOO ZAVIDOVIĆI
5. JP ŠUME TUZLANSKOG KANTONA DIONIČKO DRUŠTVO KLADANJ
6. JP ŠUMSKO GOSPODARSKO DRUŠTVO ŠUME HERCEGOVAČKO-NERETVANSKE DOO
7. ŠUMARSTVO PRENJ DIONIČKO DRUŠTVO KONJIC
8. ŠUMARSTVO SREDNJE NERETVANSKO DD MOSTAR
9. ŠUMSKO-GOSPODARSKO DRUŠTVO ŽUPANIJE ZAPADNOHERCEGOVAČKE DOO POSUŠJE

10. ŠUMSKOPRIVREDNO DRUŠTVO „SREDNJOBOSANSKE ŠUME“ DOO DONJI VAKUF

Pored toga, ova analiza uključuje i pregled budžetskih prihoda, kako jedinica lokalne samouprave kao primarnih primaoca sredstava od naknada za korištenje šuma, tako i kantona u Federaciji BiH i same Vlade FBiH, koji dobijaju sredstva shodno specifičnim zakonskim rješenjima i kvotama definisanim u zakonima za svaki kanton. Za potrebe ove analize su uzeti podaci iz javno dostupnih izvještaja o izvršenju budžeta, rebalansa budžeta, prijedloga budžeta ili nacrtu budžeta za 2023. godinu, u zavisnosti od dostupnosti.

2. Kontekst i zakonodavni okvir

Zakonodavni okvir upravljanja šumama u BiH

Zakonodavni okvir za šumarstvo u Bosni i Hercegovini sastoji se od zakona i propisa na različitim nivoima vlasti, od entitetskih i kantonalnih zakona, do regulacija na nivou Distrikta Brčko, a sve zbog složene strukture upravljanja i nadležnosti u zemlji. Nedostatak krovnog zakona na nivou države kao i legislativni vakuum zbog nepostojanja adekvatnog zakona u Federaciji BiH i određenim kantonima dovodi, prije svega do pravne nesigurnosti ali i fragmentarnosti u ovoj oblasti, zbog čega postoje znatne razlike u upravljanju i zaštiti šuma između Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), Republike Srpske (RS) i Brčko distrikta.

Oblast šumarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine bila je uređena Zakonom o šumama („Sl. novine Federacije BiH“, br. 20/02, 29/03 i 37/04) sve do 27.11.2009. godine, kada ga je Ustavni sud Federacije BiH stavio van snage Presudom broj: U-26/08 od 14.04.2009. godine.

Navedenom presudom je navedeni zakon proglašen neusaglašen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, te su naložene njegove izmjene, a što Parlament Federacije BiH do danas nije učinio. Vlada Federacije je donijela Uredbu o šumama (Službene novine Federacije BiH, br. 83/09, 26/10, 33/10 i 38/10) koju je Ustavni sud FBiH takođe osporio⁶, ali je smatrajući da oblast šumarstva ostaje neregulisana, sud odlučio da se osporena uredba može primjenjivati do zakonskog regulisanja ove materije.

Vlada Federacije BiH je 2016. godine utvrdila Prednacrt zakona o šumama i uputila ga u parlamentarnu proceduru, gdje je nacrt prihvaćen u oba doma Parlamenta FBiH uz obavezu provođenja javne rasprave. Nakon provedene javne rasprave, u periodu od 2017. do 2021. godine, Vlada FBiH je više puta urgirala parlamentarnim tijelima da usvoje prijedlog zakona.

⁶ Odluka Ustavnog suda FBiH broj U-28/10 i Rješenje o neizvršenju iz 2011. godine (Službene novine FBiH, broj 34/11 i 27/12)

Uprkos brojnim urgencijama u godinama 2018., 2019., 2020. i 2021., zakon nije bio razmatran ili je u više navrata uklanjan s dnevnog reda.

Tokom 2022. godine, Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH uklonili su prijedlog zakona o šumama s dnevnog reda na prijedloge pojedinih zastupnika ili Kolegija. U 2024. godini Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je pripremlilo novi tekst zakona o šumama⁷, uz organizaciju javne rasprave koja održana u martu 2024. godine.

Kao posljedica nedonošenja federalnog propisa i dugogodišnjeg zakonodavnog vakuuma u oblasti šumarstva, devet kantona je donijelo svoje propise za oblast šumarstva. Donošenjem kantonalnih zakona o šumama Federaciji BiH se uskraćuju nadležnosti propisane Ustavom Federacije BiH, na različite načine je uređeno upravljanje i gospodarenje šumama, pitanje vlasništva kao i izdvajanje finansijskih sredstava za korištenje, zaštitu i unapređenje šuma, što je u suprotnosti ustavnim odredbama. Potvrdu za ovaj nalaz daje presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine⁸ koja je uvažila zahtjev načelnika Općine Bosanski Petrovac da se raspodjela sredstava ostvarenih korišćenjem prirodnih resursa, u konkretnom slučaju šuma, svrstavaju i određuju kao nadležnosti jedinica lokalne samouprave, čime je Zakonom o šumama u ovom kantonu stavljen van snage do donošenja novog 2023. godine.

Osim toga, u HNK ne postoji nijedan pravni propis za oblast šumarstva, pa time nije osiguran pravni okvir ili ugovor nadležnih institucija kojim bi se prenijele ovlasti za upravljanje državnim šumama u ovom kantonu. Mada ne postoji niti jedan važeći pravni propis za legalno gospodarenje šumama na području HNK, državne šume se koriste i samo u 2021. godini je od

⁷ Predstavljen tekst zakona o šumama u FBiH: Poboľjšanim zakonskim rješenjima do harmonizacije u oblasti šumarstva
<https://fmpvs.gov.ba/2024/06/20/predstavljen-tekst-zakona-o-sumama-u-fbih-poboljsanim-zakonskim-rjesenjima-do-harmonizacije-u-oblasti-sumarstva/>

⁸ Odluka Ustavnog suda FBiH broj: U-8/14 iz 2016. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 26/16 od 06.04.2016.)

strane gore navedenih pravnih lica/preduzeća posječeno i izvezeno oko 77.000 m³ drvene mase, od čega je oko 11.400 m³ drveta četinarara i oko 65.600 m³ drveta lišćara⁹.

U Republici Srpskoj, nadležnosti javnih preduzeća su jasno definisane u Zakonu o šumama RS-a. Javno preduzeće „Šume Republike Srpske“ a.d. Sokolac ima ekskluzivno pravo na upravljanje državnim šumama, planiranjem šumske proizvodnje, prodaju šumskih drvnih sortimenata, te primjenu propisa o zaštiti šuma. Kroz usklađenost s FSC standardima za održivo gazdovanje, „Šume RS“ osigurava poštivanje ekoloških, ekonomskih i socijalnih funkcija šuma, što je osnov za transparentnost i odgovornost prema javnosti.

Brčko distrikt ima svoj Zakon o šumama (Službeni glasnik Brčko distrikta, br. 14/10 i 26/16), kojim se uređuje očuvanje, zaštita i eksploatacija šuma unutar Distrikta. S obzirom na to da je Brčko distrikt posebna administrativna jedinica, njegove šume nisu u nadležnosti entitetskih zakona, već su samostalno regulisane zakonodavstvom Distrikta, što doprinosi dodatnoj fragmentaciji šumarske politike u BiH.

Operativne nadležnosti

Upravljanje šumama i šumskim zemljištem u Bosni i Hercegovini je dodijeljeno pravnim licima u većinski javnom vlasništvu, odnosno javnim preduzećima koja imaju ključnu ulogu u održivom korištenja šumskih resursa u oba entiteta. Njihova odgovornost obuhvata niz aktivnosti kao što su uzgoj, zaštita, eksploatacija i obnova šuma, kao i praćenje zakonske usklađenosti u ovoj oblasti.

U FBiH i RS, javna preduzeća djeluju u skladu sa zakonima o javnim preduzećima koji regulišu status, način funkcionisanja, izvještavanja, ali i imenovanja, dok su posebnim zakonima o šumama određene operativne nadležnosti ovih preduzeća. Međutim, zbog različitih pravnih

⁹Podaci o korišćenju šuma HNK ne daju ni približno uvid u stvarno stanje šuma na području ovog kantona upravo zbog nepostojanja zakonske osnove koja bi regulisala ovu oblast, što priznaju i u nadležnom Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, koje u dokumentu *INFORMACIJA o gospodarenju šumama u Federaciji BiH u 2021. godini i planovima gospodarenja šumama za 2022. godinu* navodi: „U Federalnoj upravi su objedinjeni dostavljeni izvještaji iz HNK (djelimično nepotpuni ili bez podataka) i poslan je upit nadležnom ministarstvu/kantonolnoj upravi HNK da se izjasne jesu li podaci usaglašeni i potvrđuju li tačnost podataka objedinjenih za cijeli kanton. **Na poslani upit nije odgovoreno.**“
<https://fmpvs.gov.ba/wp-content/uploads/2022/10/14-informacija-o-gospodarenju-sumama-2021-22-bos.pdf>

okvira na entitetskom i kantonalnim nivoima, postoji niz izazova u usklađivanju njihovih aktivnosti.

Operativne nadležnosti propisane zakonima u oblasti šumarstva se tiču zaštite šumskih ekosistema, eksploatacije i prodaje drvnih sortimenata, razvoj i održavanje šumske infrastrukture kao što su putevi, redovan monitoring i izvještavanje, kao i finansiranje šumskih aktivnosti koje se obezbjeđuje kroz naknade za korištenje šuma i sječu.

Kao što je prethodno navedeno, u FBiH javna preduzeća za šumarstvo djeluju unutar kantonalnih zakona o šumama koji propisuju aktivnosti i zadatke u cilju zaštite šuma, planiranja i realizacije sječa, obnove šuma, te sprovođenja mjera zaštite prirodne sredine. Ovi zadaci su dodatno uslovljeni pravilima održivog upravljanja, koja zahtijevaju odgovorno upravljanje prirodnim resursima s fokusom na ekološku ravnotežu i socijalno-ekonomski doprinos zajednicama.

U svim kantonima postoje preduzeća čiji osnivač ili većinski vlasnik je javni organ, a čija nadležnost je upravljanje, eksploatacija i održavanje šuma, osim u Posavskom kantonu u kom zbog male površine poslove gospodarenja obavlja kantonalna uprava za šumarstvo.

U RS-u, nadležnosti su regulisane Zakonom o šumama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 75/08, čl. 1-4), prema kojem je Javno preduzeće „Šume Republike Srpske“ a.d. Sokolac ekskluzivno zaduženo za gazdovanje državnim šumama, uz poseban naglasak na održivo korištenje u skladu sa FSC standardima (član 3). Javno preduzeće je odgovorno za izradu i sprovođenje šumskoprivrednih osnova, uspostavu evidencija o šumama, sječu i distribuciju šumskih sortimenata, te planiranje aktivnosti za zaštitu i obnovu šumskih površina.

Eksploatacija i prodaja drvnih sortimenata je jedna od najvažnijih nadležnost javnih preduzeća u oba entiteta. Prema kantonalnim zakonima u FBiH, kantonalna javna preduzeća organizuju sječu, transport i prodaju drveta prema kvotama utvrđenim godišnjim planovima gazdovanja. Sav prihod od prodaje drveta koristi se za finansiranje operacija javnih preduzeća, a kantonalnim zakonima je definisan iznos naknada koje se uplaćuju na posebne račune opštine, kantona i entiteta za potrebe ulaganja u obnovu šuma i izgradnju šumske infrastrukture.

Zakonske odredbe na entitetskim i kantonalnim nivoima takođe određuju mehanizme finansiranja i načine nadzora nad radom javnih preduzeća koji vrše nadležna kantonalna ministarstva, dok je u RS-u odgovornost na Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske. Obaveza razvoja i održavanja šumske infrastrukture, kao što su putevi, takođe je jasno propisana u zakonima oba entiteta. Zakoni o šumama kantona u FBiH nalažu kantonalnim preduzećima da razvijaju i održavaju šumsku infrastrukturu kako bi olakšali pristup šumama i omogućili efikasno upravljanje resursima.

Konačno, zakoni u oba entiteta propisuju obavezu javnih preduzeća da obavljaju monitoring i izvještavanje. Javna preduzeća su obavezna redovno izvještavati resorna ministarstva o stanju šuma, sprovedenim aktivnostima i ostvarenom prihodu, što omogućava nadležnim institucijama da nadziru zakonitost i efikasnost rada preduzeća.

3. Upravljačke strukture u javnim preduzećima

Osim zakonima o javnim preduzećima koji važe u oba entiteta i svih 10 kantona, imenovanje članova organa upravljanja javnim preduzećima posebno je uređeno zakonima o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, usvojenim na različitim upravnim nivoima u BiH. U osnovi, zakoni o ministarskim vladinim i drugim imenovanjima propisuju obavezno javno oglašavanje za direktore i nadzorne odbore javnih preduzeća, kako bi se *obezbijedili transparentnost i odgovornosti u postupcima imenovanja rukovodećih službenika (uključujući i javna preduzeća), uvođenje standarda dobrog upravljanja u javni sektor, obezbjeđenje imenovanja po osnovu stručnosti i kvaliteta, te uvođenje principa zakonitosti, kvaliteta, nezavisne provjere, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti i zastupljenosti pri zapošljavanju.*

Pored toga, zakoni i prateći podzakonski akti u oblasti poslovanja javnih preduzeća propisuju i depolitizaciju upravljačkih struktura zahtijevajući da bilo koje lice koje je na funkciji u političkoj stranci ne može biti konačno imenovano.

Iako zakonski okvir deklarativno podržava profesionalizaciju i depolitizaciju menadžmenta javnih preduzeća, brojne slabosti regulative omogućavaju da se ovi principi u praksi često ignorišu. Propisi ne predviđaju jasne procedure za imenovanje menadžmenta, niti obavezu stvarne provjere stručnosti i kvalifikacija kandidata, već se uveliko oslanjaju na intervjue kao jedini oblik procjene kompetencija. Opisani okvir pruža široka diskreciona ovlašćenja kod imenovanja menadžmenta, što u praksi često znači formalno imenovanje politički podobnih kandidata.

Ove nalaze potvrđuju podaci dostupni na Registru funkcionera koji je uspostavio Transparency International u Bosni i Hercegovini¹⁰, kandidatske liste i medijski dostupne informacije o političkim povezanostima rukovodilaca preduzeća koja upravljaju šumama po kojima je, od 93 lica koja su direktori ili članovi nadzornih odbora, za 67 (73%) moguće nedvosmisleno potvrditi da su članovi političkih stranaka, kandidati na izborima, obavljaju mandat u ime političkih subjekata ili je njihova povezanost sa strankama potvrđena iz medijskih natpisa. Posebno

¹⁰ <https://registar.transparentno.ba> - Otvoreni registar nosilaca javnih funkcija koje obavljaju izabrani i imenovani zvaničnici na svim nivoima vlasti, koji pruža informacije o angažmanima i mandatima nosioca javnih funkcija u BiH, kao i njihovih političkih afilijacija.

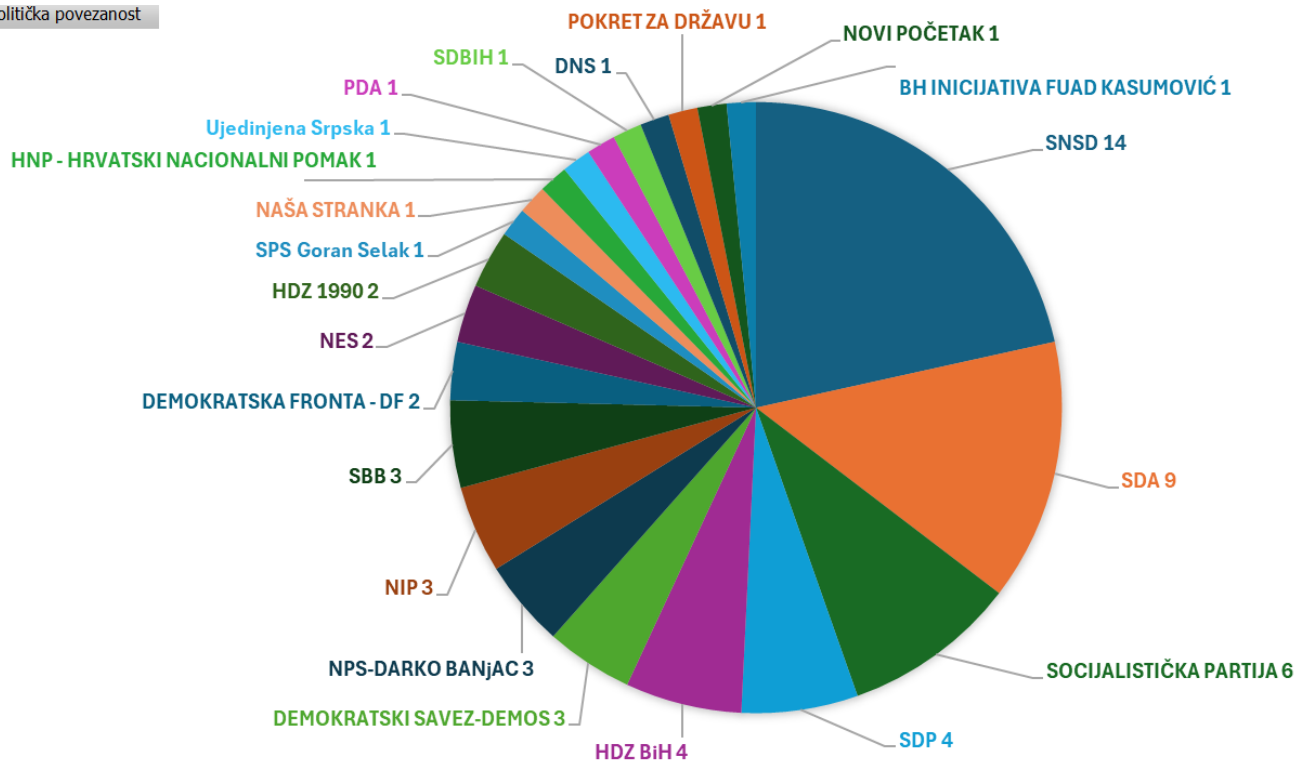
zabrinjava podatak da 88% direktora šumskih preduzeća i šumskih gazdinstava imaju **potvrđenu političku povezanost**.

Situacija u RS je posebno zabrinjavajuća, imajući u vidu da od 27 rukovodilaca šumskih gazdinstava njih 23 su politički povezani. Kada se na taj broj doda i direktor matičnog preduzeća, koji je u isto vrijeme i potpredsjednik Skupštine opštine Mrkonjić Grad, 93% odgovornih lica koja upravljaju sječom šuma u Republici Srpskoj su **politički povezana lica**.

Da politika ima snažan uticaj ne samo na poslovanje javnih preduzeća koja upravljaju šumama, nego i da je politička pozadina i povezanost osnov za izbjegavanje odgovornosti, vidljivo je i na primjeru Strahinje Baševića, odbornika u Skupštini opštine Sokolac i direktora Šumskog gazdinstva "Romanija" Sokolac, koji je u avgustu 2024. godine zajedno sa još nekoliko direktora šumskih gazdinstava osumnjičen za zloupotrebu službenog položaja ili ovlaštenja¹¹. Iako je prvobitno bio u bjekstvu da bi se potom sam predao policiji nakon čega je i uhapšen, to ga nije spriječilo da, kao kandidat SNSD-a, pobijedi na Lokalnim izborima 2024. i postane načelnik opštine Sokolac, porazivši dugogodišnjeg načelnika Milovana Bjelicu iz SDS-a.

¹¹ Uhapšen Strahinja Bašević, kandidat za načelnika Sokoca i poslanik SNSD-a u NSRS, <https://avaz.ba/vijesti/bih/925143/uhapsen-strahinja-basevic-kandidat-za-nacelnika-sokoca-i-poslanik-snsd-a-u-nrsr>

Politička povezanost



Grafikon 1 Stranačka pripadnost članova upravljačkih organa (Nadzorni odbor) i direktora javnih preduzeća koja upravljaju šumama u Bosni i Hercegovini.

Kako u BiH ne postoji zvaničan izvor za podatke o direktorima javnih preduzeća i članovima upravnih organa, kao ni podaci o stranačkoj pripadnosti javnih funkcionera, navedeni podaci su preuzeti sa Otvorenog registra nosilaca javnih funkcija <https://registar.transparentno.ba>, javno dostupnih podataka, medijskih natpisa i kandidatskih lista dostupnih na stranici CLK-a. Podaci sa TI BiH registra funkcionera se ažuriraju periodično, slanjem Zahtjeva za slobodan pristup informacijama jednom godišnje. Osim toga, česte promjene u upravljačkim strukturama se mogu pratiti i ažurirati na adekvatan način zbog niskog stepena proaktivne transparentnosti javnog sektora u BiH dok stranke nisu u obavezi objavljivati evidencije članstva. Imajući sve navedeno u vidu, predočeni podaci su rezultat istraživanja TI BiH i nemaju zvaničan karakter te kao takvi služe kao ilustracija političkog uticaja.

Istupi najviših zvaničnika u javnosti iz kojih proizilazi nedvosmislena poruka da je imenovanje direktora u Šumama RS vršeno po političkoj liniji takođe doprinosi ocjeni da je oblast šumskog upravljanja u ovom entitetu duboko uslovljeno političkim interesima, što najbolje ilustruje slučaj iz oktobra 2024. kada je Ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, nakon otkrića da je gubitak ovog preduzeća za devet mjeseci 2024. godine iznosio 6,3 miliona

KM, javno priznao da su svi direktori do sada imenovani po političkoj liniji i na osnovu koalicionih dogovora vladajućih partija, ali da politička pripadnost više neće biti kriterijum za izbor direktora šumskih gazdinstava,¹² konstatujući da su „šume su naše veoma važno prirodno bogatstvo i apsolutno će biti ispoštovan nalog predsjednika Republike Srpske“.

Važno je napomenuti da je pomenuta izjava došla nakon javnih istupa predsjednika RS¹³ o ogromnoj krađi i zloupotrebama u Šumama Republike Srpske i šumskim gazdinstvima tražeći od nadležnih da sprovedu opštu akciju, nakon čega je resorni ministar pokrenuo pitanje odgovornosti i smjene šumskih gazdinstava kod kojih je uočen loš poslovni rezultat, među kojima je i gorepomenuti Strahinja Bašević, direktor Šumskog gazdinstva "Romanija" Sokolac čija smjena nije došla kao posljedica optužnice za zloupotrebu službenog položaja koju je podiglo nadležno tužilaštvo nego odluke Milorada Dodika, lidera SNSD-a u ime koje Bašević obavlja mandat u lokalnom parlamentu i učestvuje na izborima kao kandidat za načelnika opštine Sokolac. Iz ovoga je vidljiv očigledan politički uticaj na proces imenovanja, mehanizme kontrole i nadzora nad radom ovog javnog preduzeća.

O ovakvoj praksi imenovanja više puta se oglašavala i Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, tvrdeći da u izbornim procedurama, u kojima je intervju osnovni kriterijum za bodovanje kandidata, ombudsmeni vrlo teško mogu utvrditi povredu načela „kvaliteta“ koji nalaže da izabrani kandidat po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetima mora odgovarati potrebama pozicije na koju se vrši imenovanje. Ombudsmeni nisu u mogućnosti valorizovati iskazane sposobnosti i opšti utisak

¹² Minić najavio smjene u "Šumama RS" od sjekaca do direktora

<https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Minic-najavio-smjene-u-Sumama-RS-od-sjekaca-do-direktora/865906>

¹³ Objava društvenoj mreži X (Twitter) sa zvaničnog naloga Milorada Dodika 29.10.2024. <https://x.com/MiloradDodik/status/1851212603860599233> - „Javna pogovaranja o ogromnoj krađi i zloupotrebama u "Šumama Republike Srpske" i šumskim gazdinstvima očigledno imaju realnu osnovu. Postoje jasne indicije da se u "Šumama Republike Srpske" stvorila organizovana banda koja pljačka narodno bogatstvo šuma, sprovodeći antizakonske radnje, otuđujući javnu imovinu i time dovode u pitanje izvršavanje zakonske funkcije "Šuma Republike Srpske". Danas sam zatražio od nadležnih da sprovedu opštu akciju. Minimalni propusti u radu smatraće se osnovom za maksimalnu odgovornost.“

kandidata na intervjuu, te mogu jedino konstatovati da izabrani kandidat ne posjeduje bolje kvalifikacije za konkretnu funkciju.¹⁴

Problem privremenih imenovanja, odnosno vršilaca dužnosti, dodatno komplikuje zakonski okvir, s obzirom na to da zakoni o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima omogućavaju kratkoročna imenovanja na dva do tri mjeseca. Samo Zakon o preduzećima u Brčko distriktu BiH propisuje uslove za imenovanje vršioca dužnosti direktora javnih preduzeća, ograničavajući mandat na šest mjeseci, ali bez restrikcija na uzastopna imenovanja.

Zakoni o javnim preduzećima u FBiH i RS ne regulišu imenovanja vršioca dužnosti, a ovo pitanje se prepušta statutima preduzeća, koji također nose slične nedostatke kao zakon u Brčko distriktu. Takve zakonodavne praznine omogućavaju višestruka uzastopna imenovanja vršilaca dužnosti, što može rezultirati gotovo neograničenim trajanjem njihovog mandata.

Ova imenovanja, bez konkursnih procedura, prirodno su nesigurna, što osobe u takvom statusu čini posebno ranjivim na politički uticaj¹⁵. Ono što posebno zabrinjava je da se ta praksa raširila i postala svojevrsna norma koja se i ne prikriva, pa je tako premijer RS potvrdio kako se postavljanjem na funkciju vršioca dužnosti osigurava poslušnost na način da rukovodioci javnih preduzeća mogu biti imenovani, ali i smijenjeni procedurom koja je mnogo brža i efikasnija od one koja je propisana zakonom¹⁶.

Snažne slabosti prisutne su i u sprečavanju sukoba interesa pri imenovanju menadžmenta javnih preduzeća, pri čemu regulatorni i institucionalni okvir igraju ključnu ulogu. U uslovima izrazite netransparentnosti i slabih institucija za sprečavanje sukoba interesa, efikasne politike u ovoj oblasti teško mogu zaživjeti. Osim u Kantonu Sarajevo, na drugim upravnim nivoima u BiH nisu formirani registri javnih funkcija, uključujući rukovodeće pozicije u javnim preduzećima, što

¹⁴ Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH

<https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS>

¹⁵ Npr: v.d. Republika – VD direktori pod političkom kontrolom: Pozicija koja često služi za ucjene i koruptivne poslove

<https://6yka.com/bih/vd-direktori-pod-politickom-kontrolom-pozicija-koja-cesto-sluzi-za-ucjene-i-koruptivne-poslove/>

¹⁶ ŠOKANTNO PRIZNANJE VIŠKOVIĆA "Šta je problem što kršimo zakon? Promijenićemo ga!"

<https://srpskainfo.com/sokantno-priznanje-viskovic-a-bolje-da-su-v-d-nego-direktori-puno-je-lakse-s-njima-raditi/>

dodatno otežava kontrolu i odgovornost u javnom sektoru, dok su pokušaji kreiranja okruženja transparentnosti u ovom polju prisutni tek kroz djelovanje organizacija civilnog društva preko online alata i registara koji prate imenovanja javnih funkcionera i njihove dodatne angažmane i mandate¹⁷.

U FBiH trenutno ne postoji nadležno tijelo koje bi utvrđivalo sukob interesa u javnim preduzećima, što stvara pravni vakuum i prostor za zloupotrebe. Iako Zakon o sukobu interesa u organima vlasti FBiH („Službene novine FBiH“, br. 70/08) sadrži odredbe koje zabranjuju izabranim zvaničnicima, nosiocima izvršne funkcije ili savjetnicima članstvo u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini, upravi ili menadžmentu ili u ulogu ovlaštenog lica u javnom preduzeću, implementacija ovih odredbi je izrazito ograničena ili čak onemogućena.

U isto vrijeme na drugim nivoima postojeće institucije ne ispunjavaju svoju ulogu pa je tako sukob interesa praktično ozakonjen u Republici Srpskoj.¹⁸ Osim toga, iako Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske zabranjuje izabranim i izvršnim funkcionerima članstvo u nadzornim odborima i vršenje funkcije direktora javnog preduzeća, ove zabrane se odnose samo na onaj nivo vlasti na kom se obavlja javna funkcija. Tako je, na primjer, omogućeno da izabrani zvaničnik u skupštini na lokalnom nivou vlasti bude direktor javnog

¹⁷ Registar nosilaca javnih funkcija TI BiH <https://registor.transparentno.ba/bs-Latn-BA>

¹⁸ U Republici Srpskoj se pozicija v.d. direktora javnog preduzeća koju obavlja izabrani ili imenovani funkcioner ne posmatra kao sukob interesa jer je Komisija za utvrđivanje sukoba interesa RS ocijenila da status v.d. isključuje sukob interesa. TI BiH je 2019. prijavio direktora Elektrokrajine Dragana Čavića zbog istovremene funkcije v.d. direktora, narodnog poslanika i predsjednika stranke, ali je Komisija obustavila postupak uz obrazloženje da v.d. funkcija i status zavisnog preduzeća isključuju puni kapacitet direktora i javnog preduzeća.

<https://transparentno.ba/2019/10/11/ti-bih-prijavio-novog-direktora-zeleznica-rs-slavka-gligorica-zbog-sukoba-interesa/>

Narodna skupština Republike Srpske izmijenila je Zakon o sprečavanju sukoba interesa kako bi omogućila funkcionerima da budu na čelu udruženja koja se finansiraju iz budžeta, pod uslovom da za te funkcije ne primaju naknadu. Ove izmjene uslijedile su nakon što je Transparency International u BiH prijavio Milana Tegeltiju, savjetnika predsjednika RS, zbog istovremenog obavljanja funkcije predsjednika FK Borac, koji je iz budžeta RS dobio preko dva miliona KM. Komisija za odlučivanje o sukobu interesa RS obustavila je postupak protiv Tegeltije, pozivajući se na nove zakonske odredbe. Ovakve izmjene zakona kritikovane su kao legalizacija sukoba interesa i otvaranje prostora za zloupotrebe javnih sredstava.

<https://ti-bih.org/republika-srpska-novim-zakonom-pokusava-legalizovati-sukob-interesa/>

preduzeća čiji osnivač je organ vlasti na republičkom nivou, kao što je slučaj sa direktorom JP „Šume RS“ koji je istovremeno i odbornik u Skupštini opštine Mrkonjić Grad¹⁹.

Važeći zakonski okviri u Bosni i Hercegovini (izuzev onih koji se odnose na Federaciju BiH gdje se ne primjenjuje), ne obuhvataju upravljačke strukture javnih preduzeća u domenu regulacije sukoba interesa, već se isti posmatraju samo u kontekstu nespojivosti sa drugim javnim funkcijama. Ovo rezultuje izostankom specifičnih pravila koja uređuju odgovornost i integritet članova uprava i nadzornih odbora dok se izjave o sukobu interesa koje kandidati za ove funkcije dostavljaju prilikom imenovanja, često ostaju nepregledane i bez adekvatne provjere.

Dostupni podaci ukazuju na to da su osnovni principi zapošljavanja, kao što su jednaka mogućnost i meritornost, često zanemareni u praksi, a brojni su izvještaji i analize koji jasno ukazuju na to da se nedostatak politika upravljanja ljudskim resursima uveliko zloupotrebljava, vrlo izvjesno, stranački usmjerenim zapošljavanjima u javna preduzeća.

U Federaciji BiH, revizija učinka je pokazala da je u periodu 2019-2020. godine čak 22% zaposlenih u javnim preduzećima primljeno bez javnog oglašavanja²⁰ dok je u Republici Srpskoj situacija još složenija zbog potpunog odsustva obaveze javnog konkursa, što dodatno pogoršava nivo transparentnosti čiji nizak stepen, opet, onemogućava dobijanje precizne slike o broju lica zaposlenih mimo konkursa čime se zatvara svojevrsni začarani krug netransparetnosti.

Posebno je ilustrativan način na koji političke stranke i vlast komuniciraju sa javnošću o imenovanjima u javnom sektoru, uključujući i menadžment javnih preduzeća, gdje se politička raspodjela funkcija otvoreno prikazuje. Tako je predstavnik stranke u vladajućoj koaliciji u Republici Srpskoj javno iskazao nezadovoljstvo brojem funkcionera ove stranke koji su

¹⁹ Od ranije poznat iz crne hronike: Ko je Blaško Kaurin i kako je dospio na čelo "Šuma RS"

<https://srpskainfo.com/od-ranije-poznat-iz-crne-hronike-ko-je-blasko-kaurin-i-kako-je-dospio-na-celo-suma-rs>

²⁰ Ured za reviziju institucija u FBiH, Izvještaj o reviziji učinka – Praćenje realizacija preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“

<https://www.vrifbih.ba/wp-content/uploads/2021/03/Izvjestaj-RU-Transparentnost-zaposljavanja-u-JP.pdf>

imenovani na funkciju vršioca dužnosti, što nije u skladu sa percipiranim procentom učešća u vlasti i doprinosu koje je ova stranka dala osvajanju političke podrške na izborima.²¹

Na sličan način je i lider stranke koja je dio vladajuće koalicije u Federaciji BiH, pravdao imenovanje sina federalnog ministra policije za direktora Kazneno-popravnog zavoda „Zenica“ izjavama poput „postoji opšti politički dogovor na osnovu kojeg je formirana koalicija na nivou Federacije BiH“ i te da su „**imenovanja uglavnom politička, stranačka i o njima odlučuju oni koji na izborima ljudima ponude rješenja.**“²²

²¹ Vasić najavio sastanak sa SNSD: Čak 800 kadrova u Srpskoj vršioći dužnosti

<https://srpskainfo.com/vasic-najavio-sastanak-sa-snsd-cak-800-kadrova-u-srpskoj-vrsioci-duznosti/>

²² Pitali smo Elmedina Konakovića na osnovu čega je sin Rame Isaka postavljen za direktora KPZ Zenica,

<https://www.klix.ba/vijesti/bih/pitali-smo-elmedina-konakovica-na-osnovu-cega-je-sin-rame-isaka-postavljen-za-direktora-kpz-zenica/230909044>

4. Finansijski pregled i prihodi od upravljanja šumama

Prihodi od naknada za korišćenje šuma

U Republici Srpskoj se naknade od prodaje šuma primarno knjiže pod budžetskim kontom **722435 - Naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta (sredstva za razvoj nerazvijenih dijelova opštine ostvarena prodajom šumskih sortimenata)**.

Navedeni prihod je prihod jedinica lokalnih samouprava u Republici Srpskoj²³ a osim ove, u ovom entitetu se na ime eksploatacije šuma, šumskog zemljišta, ostalih šumskih proizvoda ubiru i dodatne naknade i njihov pregled se nalazi u tabeli ispod:

VRSTA PRIHODA - KONTO	NAZIV PRIHODA
722433	Naknada za korišćenje ostalih šumskih proizvoda
722434	Sredstva za proširenu reprodukciju šuma – naknada za unapređivanje opštekorisnih funkcija šuma
722435	Naknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta – sredstva za razvoj nerazvijenih dijelova opštine ostvarena prodajom šumskih sortimenata
722437	Naknada za obavljanje poslova od opšteg interesa u šumama u privatnoj svojini
722438	Naknada za zakup zemljišta, izuzimanje zemljišta, iskrčenu šumu i sredstva od nezakonito stečene koristi iz šume

U Federaciji Bosne i Hercegovine se naknade od šuma ubiru kroz tri grupe prihoda i to kao **Naknade za korišćenje šuma, Naknade za korišćenje, zaštitu i unapređenje šuma utvrđene kantonalnim propisima i Zaostale obaveze po osnovu naknada za korišćenje šuma** i njihov pregled se nalazi u tabeli ispod:

VRSTA PRIHODA - PODGRUPA	ANALITIČKI KONTO	NAZIV PRIHODA
722450		Naknade za korišćenje šuma
	722451	Naknada za opće korisne funkcije šuma
	722453	Naknada za izdvajanje iz šumskoprivrednog područja
	722454	Naknada za korišćenje državnih šuma

²³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama RS Sl. Gl. 60/13: „Korisnik šuma i šumskog zemljišta u svojini Republike dužan je da plaća nadoknadu za razvoj nerazvijenih dijelova opštine sa koje potiču prodati sortimenti u iznosu od 10% finansijskih sredstava ostvarenih prodajom šumskih drvnih sortimenata utvrđenih po cjenovniku, po cijenama franko kamionski put.“

	722455	<i>Naknada u postupku promjene namjene šumskog zemljišta (krčenje šuma)</i>
	722456	<i>Naknada po osnovu prava služnosti državnog šumskog zemljišta</i>
	722457	<i>Naknada po osnovu zakupa državnog šumskog zemljišta</i>
	722458	<i>Naknada za ekspropirano državno šumsko zemljište</i>
	722459	<i>Ostali prihodi za korištenje, zaštitu i unapređenje šuma</i>
722470		<i>Naknade za korištenje, zaštitu i unapređenje šuma utvrđene kantonalnim propisima</i>
	722471	<i>Naknada za opće korisne funkcije šuma utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722472	<i>Naknada za obavljanje stručnih poslova u privatnim šumama utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722473	<i>Naknada za izdvajanje iz šumskoprivrednog područja utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722474	<i>Naknada za korištenje državnih šuma utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722475	<i>Naknada u postupku promjene namjene šumskog zemljišta (krčenje šuma) utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722476	<i>Naknada po osnovu pravaslužnosti državnog šumskog zemljišta utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722477	<i>Naknada po osnovu zakupa državnog šumskog zemljišta utvrđen a kantonalnim propisima</i>
	722479	<i>Ostali prihodi za korištenje, zaštitu i unapređenje šuma utvrđen i kantonalnim propisima</i>
722540		<i>Zaostale obaveze po osnovu naknada za korištenje šuma</i>
	722541	<i>Naknade za korištenje opće korisnih funkcija šuma</i>
	722542	<i>Sredstva za proširenu biološku reprodukciju šuma</i>
	722543	<i>Naknada za krčenje šuma</i>
	722544	<i>Naknada za ograničenje korištenja šuma</i>
	722545	<i>Sredstva za jednostavnu biološku reprodukciju šuma</i>
	722546	<i>Sredstva na promet šuma (ili Naknada za promet šuma u nekim izvještajima)</i>

Raspodjela ovih naknada se vrši raznoliko i neujednačeno, u zavisnosti od vrste naknade ali i kantona. Tako, se, na primjer, prihodi od naknade za korišćenje državnih šuma raspodjeljuju tako da se u devet kantona 1% prihoda ostvarenog od korišćenja šuma uplaćuje na račun Budžeta FBiH, 1% na račun Budžeta kantona i 5% na račun opština na čijoj teritoriji je prihod

ostvaren, dok se u Hercegovačko-neretvanskom kantonu raspodjela vrši između Budžeta Federacije i kantona u iznosima od 20% i 80%.

ŠIFRA PRIHODA	NAZIV TAKSE/NAKNADE	PRAVNI OSNOV ZA NAPLATU	RASPODJELA PRIHODA	ADMINISTRATIVNA JEDINICA
722454	<i>Naknada za korištenje državnih šuma</i>	<i>Uredba o šumama (Službene novine Federacije BiH 83/09)</i>	<i>1% Budžet FBiH, 1% Budžet Kantona i 5% Općina na čijoj teritoriji je prihod ostvaren</i>	<i>Federacija BiH, svi kantoni</i>
722454	<i>Naknada za korištenje državnih šuma</i>	<i>Uredba o šumama (Službene novine Federacije BiH 83/09)</i>	<i>20% Budžet FBiH, 80% Budžet Kantona</i>	<i>Hercegovačko-neretvanski kanton</i>

Situacija je još više komplikovana kada su u pitanju naknade za korištenje državnih šuma utvrđene kantonalnim propisima, za koje svaki kanton određuje iznos i način raspodjele te oni variraju od 1% do 80% prihoda ostvarenog od prodaje drveta u korist budžeta kantona, te od 3% do 20% u korist budžet opštine, u zavisnosti od nadležnog pravnog osnova odnosno kantona u kome važi poseban zakon.

ŠIFRA PRIHODA	% PRIHODA OD KORIŠĆENJA ŠUMA	RASPODJELA PRIHODA - BUDŽET KANTONA	RASPODJELA PRIHODA - BUDŽET OPŠTINE	ADMINISTRATIVNA JEDINICA
722474	6%	1%	5%	<i>Bosansko-podrinjski kanton</i>
722474	9%	1%	8%	<i>Kanton 10</i>
722474	/	80%	20%	<i>Posavski kanton</i>
722474	6%	1%	5%	<i>Kanton Sarajevo</i>
722474	4%	1%	3%	<i>Srednjobosanski kanton</i>
722474	7%	2%	5%	<i>Tuzlanski kanton</i>
722474	9%	4%	5%	<i>Unsko-sanski kanton</i>
722474	7%	2%	5%	<i>Zeničko-dobojski kanton</i>
722474	6%	2%	4%	<i>Zapadno-hercegovački kanton</i>

Potrebno je naglasiti da su u opseg ove analize, pored primarnih naknada koje plaćaju pravna lica u javnom vlasništvu koja se bave upravljanjem i sječom šuma (u FBiH 722454 - *Naknada za korištenje državnih šuma po federalnim propisima*, 722474 - *Naknada za korištenje državnih šuma po*

kantonalnim propisima, 722546 - Naknada za promet šuma - zaostale obaveze, a u RS 722435 - Naknade za korištenje šuma i šumskog zemljišta - sredstva za razvoj nerazvijenih dijelova opštine ostvarena prodajom šumskih sortimenata) uvrštene i druge naknade koje su prethodno navedene, a razlog za ovaj metodološki pristup je dvojak:

- Ostale naknade, mimo onih koje su definisane kao primarne, predstavljaju, *de facto*, naknade proizašle iz poslova i djelatnosti eksploatacije šuma i iz njih proizašlih resursa, te kao takve predstavljaju budžetske prihode nastale zahvaljujući postojanju šuma;
- Mnogi javni organi, naročito jedinice lokalne samouprave, prilikom sastavljanja dokumenata o izvršenju ili planiranju budžeta, prihode iz ovih naknada prikazuju u sumiranom iznosu, bez dalje klasifikacije po analitičkim kontima, odnosno pojedinačnim naknadama. Zbog ovoga je nemoguće razdvojiti prihode po pojedinačnim naknadama, te su tako prikazani iznosi za te opštine potencijalno veći od realnih iznosa koji su prikazani kod jedinica lokalne samouprave, koje u svojim dokumentima naknade prikazuju razdvojeno po analitičkim kontima pojedinačno.

Podaci o prikupljenim sredstvima od naknada su dobijeni iz izvještaja o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave, kantona i entiteta za 2023. godinu. Potrebno je naglasiti da se zbog neadekvatnog stepena proaktivne transparentnosti u određenim jedinicama ovi izvještaji ne objavljuju redovno, nisu dostupni na zvaničnim web prezentacijama, ili su budžetski prihodi od svih naknada prikazani u sklopu istog ekonomskog koda bez razvrstavanja po analitičkim kontima tako da je nemoguće utvrditi iznos prikupljen po osnovu naknada za korištenje šuma²⁴.

²⁴ Na zvaničnoj prezentaciji grada Derventa budžet za 2023. godinu nije dostupan, a u budžetu za 2024. godinu se nalaze podaci za 2023. godinu izraženi kao 722400 Naknade po raznim osnovama u iznosu od 1.382.000,00 iz čega je nemoguće zaključiti koliko je sredstava dobijeno naplatom naknada za korišćenje šuma.

NIVO	NAKNADE 2023.
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE	23.148.618,08 KM
<i>BOSANSKO-PODRINJSKI KANTON GORAŽDE²⁵</i>	<i>408.941,00 KM</i>
<i>HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI KANTON</i>	<i>120.000,00 KM</i>
<i>KANTON 10 - HERCEGBOSANSKI KANTON</i>	<i>2.529.526,36 KM</i>
<i>KANTON SARAJEVO</i>	<i>901.609,00 KM</i>
<i>POSAVSKI KANTON</i>	<i>291.300,00 KM</i>
<i>SREDNJOBOSANSKI KANTON</i>	<i>2.295.924,00 KM</i>
<i>TUZLANSKI KANTON</i>	<i>4.787.850,72 KM</i>
<i>UNSKO-SANSKI KANTON</i>	<i>4.653.071,00 KM</i>
<i>ZENIČKO-DOBOJSKI KANTON</i>	<i>4.294.486,00 KM</i>
<i>ZAPADNOHERCEGOVAČKI KANTON</i>	<i>1.384.000,00 KM</i>
<i>VLADA FEDERACIJE BIH</i>	<i>1.477.910,00 KM</i>
REPUBLIKA SRPSKA	17.106.805,49 KM
UKUPNO U BIH	40.255.423,57 KM

Imajući sve navedeno u vidu, u budžete u Bosni i Hercegovini je u 2023. godini uplaćeno 40,2 miliona KM na ime različitih naknada za korišćenje šuma, od čega je 23,1 miliona ili 58% u Federaciji Bosne i Hercegovine a 17,1 miliona ili 42% u Republici Srpskoj.

Podaci o uplaćenim sredstvima pokazuju prve naznake problema koji proizilaze iz nepostojanja krovnog zakona koji uređuje upravljanje šumama u Federaciji Bosne i Hercegovine te fragmentarnosti koja je posljedica toga da svaki kanton ima svoj zakonski okvir kojim uređuje ovu oblast. Iako su kantonalnim zakonima definisane identične naknade za korišćenje šuma, njihova raspodjela između budžeta jedinca lokalne samouprave, budžeta kantona i budžeta entiteta varira, ukazujući na nejednak značaj šumskog resursa za građane u sredinama gdje su te naknade niže u odnosu na one druge.

Vidljiv je i nizak stepen transparentnosti u izvještavanju kada su u pitanju iznosi o uplaćenim naknadama što govori činjenica da se kod čak 19 lokalnih administracija ne može utvrditi koji su iznosi prihoda ostvarenih od korišćenja šuma po raznim osnovama. Dok jedan broj ne objavljuje dokumente o planiranju, rebalansu ili izvršenju budžeta ažurno, neke jedinice lokalne

²⁵ *Uključuje prihode u budžetu Kantona kao i jedinca lokalne samouprave na teritoriji tog kantona*

samouprave uopšte ne objavljuju svoje budžete, a pojedine nerazvijene opštine uopšte nemaju zvaničnu internet stranicu na kojoj se može pristupiti ovim dokumentima.

Dodatni problem predstavlja to da određene opštine i gradovi u svojim budžetskim dokumentima prihode od svih naknada prikazuju kumulativno, nerijetko u sklopu istog ekonomskog koda, bez razvrstavanja po odgovarajućem analitičkom kontu. Ta situacija dovodi do toga da je iz takvog dokumenta nemoguće utvrditi iznos prikupljen po osnovu naknada za korištenje šuma.

Osim ovih problema, institucionalna kompleksnost, koja je posljedica političkog ustrojstva BiH, ali i gomilanja javne uprave dovodi do preklapanja i dijeljenja nadležnosti u pogledu praćenja i nadzora nad vršenjem uplata po osnovu raznih naknada u oblasti šumarstva. Tako je nadležnost nad praćenjem dinamike uplata podijeljena između resornih ministarstva, inspektorata, poreskih uprava, uz dodatni sloj koji pripada kantonalnim upravama za šume koje su prisutne u Federaciji Bosne i Hercegovine²⁶.

Takođe, utvrđeno je da se raspodjela sredstava posebnih namjena za šume u oblasti šumarstva vrši na neadekvatan način, u uslovima nejasnih prioriteta i kriterijuma. Tako je, na primjer, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, prilikom raspisivanja konkursa za dodjelu posebnih namjena za šume²⁷ dodjeljivalo sredstva bez unaprijed definisanih i detaljnije razrađenih kriterijuma za raspodjelu, a dodijeljena sredstva su odobravana za aktivnosti poput

²⁶ „Prema dostupnim informacijama, kontrola i nadzor nad korištenjem i obnovom šume provodi se putem kantonalnih ministarstava nadležnih za oblast šumarstva, kantonalnih uprava za šumarstvo, te federalne i kantonalne šumarske inspekcije.“

„Analizom informacija i dokumentacije utvrđeno je da na nivou FBiH nije uspostavljen adekvatan sistem praćenja i nadzora nad prikupljanjem i trošenjem sredstava od naknada za korištenje šuma i naknada za OKFŠ. FMPVIŠ **ne raspolaže podacima o ukupno prikupljenim sredstvima u budžete kantona po ovom osnovu.**“

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

<https://www.vrijbih.ba/wp-content/uploads/2020/12/Praćenje-realizacije-preporuka-iz-Izveštaja-revizije-ucinka-%E2%80%9ENedovoljna-obnova-suma-u-Federaciji-BiH-kao-posljedica-neeefikasnog-sistema-upravljanja-sumama.pdf>

²⁷ Službeni glasnik Republike Srpske broj 105/23

naučnoistraživačkog rada, izdavačke djelatnosti, uređenja i krčenja privatnih parcela i to ne uvijek u svrhu pošumljavanja i nabavke mehanizacije za šumarske radove²⁸.

Pored toga, način kontrole, praćenja, evaluacije i izvještavanja o utrošku sredstava prikupljen iz naknada za šume nije adekvatan, pravovremen i efikasan zbog čega nadležni organi ne mogu reagovati na vrijeme u situacijama kad se uoči nenamjenski utrošak sredstava. Politički uticaj odnosno okolnosti nastale političkim djelovanjem takođe negativno utiču na praćenje dinamike uplate sredstava, pa je tako Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS onemogućen pristup integralnom informacionom sistemu²⁹ koji je uspostavljen u JP „Šume RS“ jer je dobavljač pomenutog sistema dospio na listu sankcionisanih pravnih lica Ureda za kontrolu imovine stranaca (OFAC) Ministarstva finansija SAD-a zbog povezanosti sa licima koja su na istoj listi.

Nejasan i nekompletan strateški, planski i regulatorni okvir, izostanak jasnih i na dugoročnom osnovu utvrđenih prioriteta i kriterijuma za raspodjelu sredstava posebnih namjena za šume, neadekvatno praćenje, nadzor i izvještavanje o njihovom utrošku negativno utiču na efikasnost u upravljanju ovim sredstvima.

²⁸ Izvještaj o naknadnom pregledu provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka RU 002-18 „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2024/08/RU002-18_NP_Cyr.pdf

²⁹ Šume RS su 2023. nabavile informacioni sistem SAP za praćenje kretanja šumskih drvnih sortirnata vrijedan 19 miliona KM od firme "Printer" koja je u međuvremenu izgubila licencu za navedeni sistem zbog povezanosti sa Miloradom Dodikom, koji je dospio na listu sankcionisanih pravnih lica Ureda za kontrolu imovine stranaca (OFAC) Ministarstva finansija SAD-a. Integralni informacioni sistem je uspostavljen u JPŠ „Šume RS“ kako je i predviđeno, međutim MPŠV nema pristup i ne može da koristi sistem u svrhu kontrola realizacije projektnih aktivnosti finansiranih u vezi sa utroškom sredstava posebnih namjena za šume. Nakon gubitka licenci, JPŠ „Šume RS“ su zaključile aneks ugovora sa firmom Printer za nabavku dodatnih licenci kojima bi se omogućio pristup MPŠV. Navedeni aneks ugovora nije realizovan i licence nisu isporučene kako je ugovoreno, te je MPŠV obaviješteno da do okončanja ovog ili ponovljenog postupka nabavke licenci neće biti u mogućnosti da direktno pristupa informacionom sistemu JPŠ „Šume RS“. Izvještaj o naknadnom pregledu provođenja preporuka iz Izvještaja revizije učinka RU 002-18 „Upravljanje sredstvima posebnih namjena za šume“ https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2024/08/RU002-18_NP_Cyr.pdf

Novi informacioni sistem za "Šume" Republike Srpske <https://www.rtvbn.com/4046189/novi-informacioni-sistem-za-sume-republike-srpske>
"Printer" izgubio SAP licence, pa nudi savjetovanje institucijama <https://capital.ba/printer-izgubio-sap-licence-pa-nudi-savjetovanje-institucijama/>
Višković: "Printer" će nabaviti drugu licencu umjesto SAP-a <https://capital.ba/viskovic-printer-ce-nabaviti-drugu-licencu-umjesto-sap-a/>

Sve ovo otežava neometano praćenje i monitoring samoga rada šumskih preduzeća kao i procjene pozitivnih uticaja koje ovaj resurs odnosno njegovo korištenje ima po lokalne budžete i finansije sredina u kojima se vrši eksploatacija.

I pored ovih nedostataka, može se utvrditi nekoliko veoma indikativnih zaključaka, među kojima se ističe taj da se po ovom osnovu ubiru značajna sredstva koja u velikom dijelu opština i gradova predstavlja značajan a u određenim sredinama i najvažniji izvor prihoda.

VLADA TK	4.540.438,00 KM	Šekovići	240.000,00 KM	Kreševo	31.070,00 KM	Konjic	- KM
VLADA ZDK	2.964.486,00 KM	Banovići	222.600,00 KM	Vitez	30.000,00 KM	Derventa	- KM
VLADA USK	2.887.263,00 KM	Srebrenica	220.000,00 KM	Busovača	30.000,00 KM	Glamoč	<i>budžet nije dostupan</i>
Sokolac	1.900.000,00 KM	Oštra Luka	208.000,00 KM	Srebrenik	26.700,00 KM	Neum	- KM
Han Pijesak	1.581.065,00 KM	Ključ	200.000,00 KM	Tuzla	25.000,00 KM	Bosansko Grahovo	<i>budžet nije dostupan</i>
VLADA K10	1.515.000,00 KM	VLADA PK	180.000,00 KM	Šamac	25.000,00 KM	Domaljevac - Šamac	- KM
VLADA FBIH	1.477.910,00 KM	Hadžići	180.000,00 KM	Ljubinje	23.000,00 KM	Stolac	- KM
VLADA SBK	1.285.854,00 KM	Novi Travnik	174.000,00 KM	Foča -Ustikolina	22.000,00 KM	Vukosavlje	- KM
Ribnik	1.205.000,00 KM	Lopare	171.000,00 KM	Pale- Prača	22.000,00 KM	Bratunac	- KM
Teslić	1.100.000,00 KM	Bosanska Krupa	170.100,00 KM	Sapna	21.428,00 KM	Odžak	- KM
VLADA ŽZH	1.060.000,00 KM	Tomislavgrad	160.000,00 KM	Lukavac	20.000,00 KM	Foča	<i>nije navedeno u budžetu</i>
Pale	1.020.000,00 KM	Donji Vakuf	150.000,00 KM	Sarajevo -Stari Grad	20.000,00 KM	Čitluk	- KM
Petrovac	994.178,00 KM	Jajce	150.000,00 KM	Kalesija	16.199,00 KM	Šipovo	- KM
Kneževo	785.000,00 KM	Zenica	150.000,00 KM	Istočno Novo Sarajevo	15.000,00 KM	Sarajevo- Novi Grad	- KM
Kotor Varoš	780.000,00 KM	Travnik	150.000,00 KM	Kiseljak	15.000,00 KM	Pelagićevo	<i>nije navedeno u budžetu</i>
Kupres	742.526,36 KM	Široki Brijeg	150.000,00 KM	Kladanj	14.285,72 KM	Krupa na Uni	<i>budžet nije dostupan</i>
Prijedor	740.000,00 KM	Kostajnica	146.200,00 KM	Ugljevik	10.000,00 KM	Istočni Drvar	<i>budžet nije dostupan</i>
Čelinac	732.435,00 KM	Trnovo	130.000,00 KM	Velika Kladuša	10.000,00 KM	Teočak	- KM
Gradiška	638.480,49 KM	Stanari	128.000,00 KM	Cazin	10.000,00 KM	Modriča	- KM
Mrkonjić Grad	600.000,00 KM	Nevesinje	125.732,00 KM	Čelić	10.000,00 KM	Orašje	- KM
Sanski Most	524.812,00 KM	VLADA HNK	120.000,00 KM	Trebinje	7.000,00 KM	Istočni Mostar	<i>budžet nije dostupan</i>
Vareš	480.000,00 KM	Livno	112.000,00 KM	N. Goražde/Ustiprača	3.000,00 KM	Kupres RS	<i>budžet nije dostupan</i>
Kalinovik	475.123,00 KM	Fojnica	110.000,00 KM	Gračanica	2.500,00 KM	Doboj Istok	<i>nije navedeno u budžetu</i>
Bosanski Petrovac	450.000,00 KM	Rudo	100.000,00 KM	Kakanj	2.000,00 KM	Gacko	<i>nije navedeno u budžetu</i>
Kozarska Dubica	440.000,00 KM	Laktaši	90.000,00 KM	Breza	2.000,00 KM	Dobretići	<i>budžet nije dostupan</i>
Vlasenica	438.500,00 KM	Gornji Vakuf/Uskoplje	90.000,00 KM	Bužim	896,00 KM	Bileća	<i>nije navedeno u budžetu</i>
Bihać	400.000,00 KM	Posušje	84.000,00 KM	Čajniče	795,00 KM	Istočni Stari Grad	<i>budžet nije dostupan</i>
Srbac	350.000,00 KM	Brod	80.000,00 KM	Istočna Ilidža	650,00 KM	Grad Sarajevo	- KM
Milići	341.400,00 KM	Bugojno	80.000,00 KM	Mostar	- KM	Vogošća	- KM
VLADA KS	300.000,00 KM	Visoko	75.000,00 KM	Sarajevo- Centar	- KM	Ilidža	- KM
VLADA BPK	294.941,00 KM	Osmaci	74.000,00 KM	Donji Žabar	<i>nije navedeno u budžetu</i>	Rogatica	<i>budžet nije dostupan</i>
Novi Grad	290.247,00 KM	Goražde	70.000,00 KM	Jezero	<i>nije navedeno u budžetu</i>	Trnovo RS	- KM
Zavidovići	280.000,00 KM	Žepče	55.000,00 KM	Maglaj	- KM	Berkovići	<i>nije navedeno u budžetu</i>
Višegrad	277.000,00 KM	Bijeljina	50.000,00 KM	Novo Sarajevo	- KM	Gradačac	- KM
Ilijaš	271.609,00 KM	Sokolac	50.000,00 KM	Doboj Jug	- KM	Živinice	- KM
Olovo	250.000,00 KM	Petrovo	46.000,00 KM	Čapljina	- KM	Grad Istočno Sarajevo	- KM
Banja Luka	250.000,00 KM	Ljubuški	45.000,00 KM	Jablanica	- KM	Usora	- KM
Doboj	250.000,00 KM	Grude	45.000,00 KM	Drvar	<i>budžet nije dostupan</i>	Prozor-Rama	- KM
Prnjavor	244.000,00 KM	Tešanj	40.000,00 KM	Ravno	<i>budžet nije dostupan</i>		

Prihodi od naknada za korišćenje šuma po raznim osnovama u budžetima JLS, kantona i Federacije BiH u 2023. godini

Tako se ističe opština Sokolac koja po osnovu naknada za korišćenje šuma ubire najveći iznos naknada za šume u cijeloj BiH i to 1,9 miliona KM u 2023. godini, što predstavlja 19% ukupnih opštinskih prihoda odnosno 60% svih neporeskih prihoda ove opštine u toj godini. Kao što je već navedeno, u novoizabrani načelnik ove opštine je lice protiv kog se vodi istraga za zloupotrebu položaja direktora šumskog gazdinstva a koji je smijenjen tek nakon političkih pritisaka, što ilustruje specifičnu spregu politike i upravljanja šumama odnosno značaj koji ta sprega ima u određenim sredinama pa i u cijeloj BiH.

	NAKNADE ZA ŠUME	BUDŽETSKI PRIHODI	UDIO %
PETROVAC	994.178,00 KM	2.132.121,00 KM	47%
HAN PIJESAK	1.581.065,00 KM	4.305.225,00 KM	37%
BOSANSKI PETROVAC	450.000,00 KM	1.829.850,00 KM	25%
RIBNIK	1.205.000,00 KM	5.676.879,00 KM	21%
SOKOLAC	1.900.000,00 KM	10.134.700,00 KM	19%
KNEŽEVO	785.000,00 KM	4.443.000,00 KM	18%
KUPRES	742.526,36 KM	5.098.760,00 KM	15%
KALINOVIK	475.123,00 KM	3.939.228,00 KM	12%
VAREŠ	480.000,00 KM	4.920.170,00 KM	10%
VLASENICA	438.500,00 KM	6.457.705,00 KM	7%
KOTOR VAROŠ	780.000,00 KM	11.846.100,00 KM	7%

Opštine u kojima naknade za šume predstavljaju najveći udio budžetskih prihoda.

Posebno je važno naglasiti primjer kao što je Petrovac, koja po popisu iz 2013. godine ima tek 390 stanovnika, dok šumsko gazdinstvo "Oštrelj – Drinić" Drinić koje posluje na području ove opštine zapošljava oko 200 radnika³⁰ dok naknade po osnovu sječe i korištenja šuma u ovoj opštini iznose preko 47% prihoda ove lokalne zajednice. Nivo uticaja koji ove naknade odnosno dinamika njihove uplate ima po budžete lokalnih zajednica, naročito onih nerazvijenih, se teško može preglasiti, kao što je vidljivo na primjeru opštine Han Pijesak koja više od jedne trećine svog budžeta puni iz prihoda ostvarenih korišćenjem šuma, i koja je u 2022. godini ostvarila

³⁰ Minić: Nakon dvije godine problema ŠG "Oštrelj - Drinić" posluje stabilno <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=549684>

prihod od 173.671 KM samo od zatezних kamata zbog kašnjenja u plaćanju naknade za šume od strane Šumskog gazdinstva „Visočnik“³¹.

Ti podaci ukazuju na značaj i uticaj koji preduzeća za upravljanje šumama imaju na lokalne zajednice, što se posebno mora naglasiti u kontekstu izraženog političkog uticaja koji je vidljiv u procesu imenovanja odgovornih lica i članova uprava ovih preduzeća.

Ovi i slični primjeri ilustruju značaj šuma kao resursa za mnoge jedinice lokalne samouprave ali i društveni, ekonomski i politički značaj koji šumska preduzeća imaju u ovim zajednicama, što, u situaciji neadekvatnog nadzora, manjka transparentnosti i sve izraženijeg i otvorenijeg političkog uticaja na imenovanja rukovodioca ovih pravnih lica ima dalekosežne posljedice po, ne samo njihovu efikasnost nego i društveni život.

Analiza poslovnih rezultata preduzeća koja upravljaju šumama u BiH.

Analiza finansijskih i operativnih rezultata javnih preduzeća iz oblasti upravljanja šumama u Bosni i Hercegovini kroz prizmu političkog uticaja ukazuje na značajne probleme u upravljanju i održivosti ovih resursa.

Sva javna preduzeća koja se bave upravljanjem šumama u Bosni i Hercegovini zapošljavaju približno 9,4 hiljada radnika, a u posmatranom periodu ostvarili su ukupnu dobit od 594.085,00 KM u 2020. godini, 3.671.924,00 KM u 2021. godini, 14.701.524,00 KM u 2022. godini i 4.735.229,00 KM u 2023. godini.

Osim značajnih razlika u ostvarenom rezultatu u posmatranom periodu, nivo efikasnosti u poslovanju i unutrašnjoj organizaciji rada predstavlja ključno pitanje, posebno u kontekstu velikog broja zaposlenih u ovom sektoru i količini resursa sa kojim ova preduzeća raspolažu.

³¹ Izvještaj o provedenoj finansijskoj reviziji opštine Han Pijesak za period 01.01-31.12.2022. godine https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/10/RV064-23_Cyr.pdf

UKUPAN BROJ RADNIKA U ŠUMARSKOM SEKTORU PO GODINAMA

PREDUZEĆE	2020	2021	2022	2023
JP BOSANSKO PODRINJSKE ŠUME DOO GORAŽDE	45	53	48	54
JP BOSANSKOHERCEGOVAČKE ŠUME	24	23	29	34
JP ŠPD-ZDK DOO ZAVIDOVIĆI	813	840	840	804
JP ŠUME TUZLANSKOG KANTONA DIONIČKO DRUŠTVO KLADANJ	538	523	543	515
JP ŠUMSKO GOSPODARSKO DRUŠTVO ŠUME HERCEGOVAČKO-NERETVANSKE DOO	16	18	30	29
JPŠ ŠUME REPUBLIKE SRPSKE AD SOKOLAC	4931	4827	4838	4763
KJP SARAJEVO-ŠUME DOO	411	404	428	436
ŠGD HERCEGBOSANSKE ŠUME DOO KUPRES	852	863	869	867
ŠPD UNSKO-SANSKE ŠUME D.O.O	676	743	736	698
ŠUMARSTVO PRENJ DIONIČKO DRUŠTVO KONJIC	148	150	146	143
ŠUMARSTVO SREDNJE NERETVANSKO DD MOSTAR	34	25	21	19
ŠUMSKO-GOSPODARSKO DRUŠTVO ŽUPANIJE ZAPADNOHERCEGOVAČKE DOO POSUŠJE	8	9	10	8
ŠUMSKOPRIVREDNO DRUŠTVO "SREDNJOBOSANSKE ŠUME" DOO DONJI VAKUF	838	914	962	927
UKUPNO	9334	9392	9500	9297

Primarna analiza ostvarenih rezultata poslovanja prikazuje značajne oscilacije u profitabilnosti različitih šumskih preduzeća. Na primjer, preduzeća poput JP ŠPD-ZDK doo Zavidovići i JP Šume Tuzlanskog kantona u 2022. godini prikazuju izuzetno visok profit, dok su u 2023. doživjela nagli pad ili čak negativan rezultat.

Takve oscilacije mogu da upute na zaključak da ova preduzeća posluju na temelju poslovnih strategija koje nisu kreirane na objektivnim osnovama ili se ne primjenjuju adekvatno te kao takve nisu održive, a imajući u vidu gorepomenut stepen političkog uticaja na procese imenovanja upravljačkih organa, može se pretpostaviti da se taj uticaj prelijeva i na procese poslovnog planiranja.

Da je to slučaj potvrđuje i primjer javnog preduzeća u Zeničko-dobojskom kantonu koje je raspisalo tender za prodaju drveta u zamjenu za deminiranje, a privatna firma, koja je kao jedini ponuđač dobila ugovor je posjekla skoro 10.000 kubnih metara drveta vrijednog preko 800.000 KM. Firma je na kraju platila samo desetinu te vrijednosti zbog navodnih troškova deminiranja

područja koje zapravo nije bilo minirano, potvrđujući da se radi o zloupotrebi javnih resursa za potreba lične koristi.³²

Fluktuirajući rezultati u poslovanju javnih preduzeća koja upravljaju šumama dodatno su indikativni za neujednačene standarde upravljanja i često upućuju na odluke uslovljene političkim interesima, a ne stabilnim ekonomskim planiranjem i efikasnim korišćenjem resursa.

PROFIT ŠUMARSKIH PREDUZEĆA PO GODINAMA

PREDUZEĆE	2020	2021	2022	2023
JP BOSANSKO PODRINJSKE ŠUME DOO GORAŽDE	11.860,00 KM	31.950,00 KM	22.867,00 KM	2.110,00 KM
JP BOSANSKOHERCEGOVAČKE ŠUME	1.954,00 KM	5.775,00 KM	3.645,00 KM	8.193,00 KM
JP ŠPD-ZDK DOO ZAVIDOVIĆI	78.198,00 KM	26.148,00 KM	2.148.199,00 KM	- 2.025.366,00 KM
JP ŠUME TUZLANSKOG KANTONA DIONIČKO DRUŠTVO KLADANJ	-425.724,00 KM	- 1.330.770,00 KM	2.510.385,00 KM	226.355,00 KM
JP ŠUMSKO GOSPODARSKO DRUŠTVO ŠUME HERCEGOVAČKO-NERETVANSKE DOO	-116.274,00 KM	111.957,00 KM	14.114,00 KM	-106.134,00 KM
JPŠ ŠUME REPUBLIKE SRPSKE AD SOKOLAC	174.089,00 KM	44.991,00 KM	8.229.115,00 KM	2.324.383,00 KM
KJP SARAJEVO-ŠUME DOO	- 2.345.488,00 KM	273.068,00 KM	20.349,00 KM	- 1.574.121,00 KM
ŠGD HERCEGBOSANSKE ŠUME DOO KUPRES	2.113.615,00 KM	1.566.634,00 KM	273.682,00 KM	1.231.742,00 KM
ŠPD UNSKO-SANSKE ŠUME D.O.O	- 2.674.594,00 KM	1.574.506,00 KM	443.320,00 KM	2.461.754,00 KM
ŠUMARSTVO PRENJ DIONIČKO DRUŠTVO KONJIC	6.237,00 KM	24.086,00 KM	23.587,00 KM	42.980,00 KM
ŠUMARSTVO SREDNJE NERETVANSKO DD MOSTAR	- 98.337,00 KM	- 97.008,00 KM	- 50.050,00 KM	324.764,00 KM
ŠUMSKO-GOSPODARSKO DRUŠTVO ŽUPANIJE ZAPADNOHERCEGOVAČKE DOO POSUŠJE	- 35,00 KM	83.493,00 KM	21.498,00 KM	- 68.959,00 KM
ŠUMSKOPRIVREDNO DRUŠTVO "SREDNJOBOSANSKE ŠUME" DOO DONJI VAKUF	3.868.584,00 KM	1.357.094,00 KM	1.040.813,00 KM	1.887.528,00 KM
UKUPNO	594.085,00 KM	3.671.924,00 KM	14.701.524,00 KM	4.735.229,00 KM

Iako se na pravu može steći dojam da je javno preduzeće „Šume Republike Srpske“ predstavlja izuzetak, bilježeći relativno pozitivan finansijski učinak ako se posmatra kao cjelina, situacija je nešto drugačija kada se analiziraju poslovanja organizacionih dijelova ovog preduzeća van perioda koji je postavljen metodološkim odrednicama ove analize.

Tako su u prvih pola godine u 2023. godini 22 od ukupno 32 organizaciona dijela poslovala negativno zbog čega je gubitak samog preduzeća 5,1 milion KM³³. Zbog akumuliranih gubitaka i loših rezultata poslovanja u prvoj polovini 2024. godine je pokrenuta i inicijativa za smjenu

³² *Prevare iz mračne šume: Umjesto mina, "uklonili" 10.000 kubnih metara drveta*, <https://naratorium.ba/ekologija/prevare-iz-mracne-sume-umjesto-mina-uklonili-10-000-kubnih-metara-drveta/>

³³ *Šume Srpske: GUBITAK 5,1 milion KM – Od 32 gazdinstva 22 gubitaši!* <https://faktormagazin.ba/republika-srpska/sume-srpske/>

rukovodioca najneefikasnijih šumskih gazdinstava koja je došla kao posljedica političke, a ne poslovne ili ekonomske odluke, o čemu je već prethodno bilo riječi u ranijem poglavlju.

Osim toga, ovo preduzeće, naročito njeni organizacioni dijelovi, istovremeno djeluje u kontekstu slabije transparentnosti u procesu zapošljavanja, budući da u Republici Srpskoj ne postoje odredbe o obaveznom javnom oglašavanju za zapošljavanje u javnim preduzećima. To omogućava slobodno zapošljavanje bez javno objavljenih procedura, što stvara prostor za politička imenovanja i nepotizam, čime se dodatno podriva odgovornost i transparentnost upravljanja.

Problem transparentnosti je izražen i u činjenici da na zvaničnom sajtu JP „Šume Republike Srpske“ javno dostupan finansijski izvještaj preduzeća za 2022. godinu dok je posljednji izvještaj o radu Nadzornog odbora ovog preduzeća na sajtu objavljen 2015. godine. Konačnu sliku netransparentnosti upravljačke strukture daje i činjenica da je Narodna skupština Republike Srpske tek 2024. godine raspravljala o revizorskom izvještaju o radu ovog javnog preduzeća iz 2020. godine, dakle sa četiri godine zaostatka.

Istovremeno, zabrinjavajući je podatak da pojedina preduzeća, kao što je KJP Sarajevo-šume d.o.o., bilježe značajne gubitke u posmatranom periodu. Gubitak od preko 2 miliona KM u 2020. i ponovni negativan rezultat u 2023. godini ukazuju na kontinuirane operative probleme. Ovi gubici se mogu povezati sa nedovoljnom odgovornošću menadžmenta za poslovne rezultate i praksom zapošljavanja po političkoj liniji, što je karakteristično za javna preduzeća pod političkim uticajem čemu ide u prilog i činjenica da je najveći dio ostvarenih poslovnih prihoda u 2021. godini (74%) utrošen na plate radnika i troškove angažmana kooperanata za poslove koji su u nadležnosti Društva, dok je izvršeno samo 7% propisanih poslova biološke reprodukcije šuma³⁴.

U javnom sektoru u FBiH, izvještaji ukazuju da je 22% zaposlenih u javnim preduzećima u periodu od 2019. do 2020. angažovano bez javnog konkursa³⁵, što podržava zaključak da su kriteriji meritornosti i profesionalizma često narušeni.

³⁴ Izvješće o finansijskoj reviziji Kantonalnog javnog poduzeća za gospodarenje državnim šumama „Sarajevo-šume“ d.o.o. Sarajevo za 2021. godinu https://www.vrijfbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/FR_2021_KJP_GDS_Sarajevosume.pdf

³⁵ Izvještaj revizije učinka - Praćenje realizacije preporuka iz Izvještaja revizije učinka „Transparentnost zapošljavanja u javnim preduzećima FBiH“ <https://www.vrijfbih.ba/wp-content/uploads/2021/03/Izjestaj-RU-Transparentnost-zaposljavanja-u-JP.pdf>

Povećani izdaci za plate, koji su konstantno rasli od 2020. do 2023. godine, sa 52% na 55% ukupnih rashoda, sugerišu da značajan dio budžeta ovih preduzeća odlazi na troškove radne snage. Ovaj trend često odražava praksu zapošljavanja zasnovanu na političkoj pripadnosti, a ne na poslovnim potrebama i rezultatima rada.

Kada se posmatra učešće troškova za plate zaposlenih u ukupnim rashodima ovih javnih preduzeća vidljiv je trend rasta od 2020. do 2023. godine, što se određenim dijelom može objasniti povećanjem minimalne cijene rada koje je nastupilo u Republici Srpskoj u 2023. godini. Ova okolnost međutim ne objašnjava konstantan trend povećanja koji je vidljiv u ranijim godinama te nije primjenjiv na preduzeća u Federaciji BiH.

Godina	Ukupno rashodi	Ukupno izdaci za plate	Troškovi plata kao % rashoda
2020	390.486.188,00 KM	202.411.008,00 KM	52%
2021	396.216.981,00 KM	209.564.500,00 KM	53%
2022	443.241.398,00 KM	239.204.226,00 KM	54%
2023	471.074.679,00 KM	256.830.931,00 KM	55%

Dinamika povećanja troškova plata u ovim javnim preduzećima, koja su demonstrirano pod političkim uticajem i čiji poslovni rezultati osciliraju i ne prate reflektuju sistem u kojem se zapošljavanje koristi kao sredstvo za osiguranje podrške i lojalnosti, dok se poslovni učinci i rezultati zapostavljaju.

Najupečatljiviji pokazatelj direktnih posljedica neuređenosti i zakonskog vakuuma u ovoj oblasti pokazuje podatak da se u HNK, uprkos nepostojanja važećeg propisa koji uređuje ovu oblast, eksploatacija šuma intenzivno vrši te su tri pravna lica u ovom kantonu samo u 2021. godini posjekli i izvezli oko 77.000 m³ drvene mase, od čega je oko 11.400 m³ drveta četinarara i oko 65.600 m³ drveta liščara³⁶. U istoj godini su ova preduzeća, koja zajedno zapošljavaju oko 190 ljudi ostvarila prihod od preko 6,5 miliona KM dok je taj iznos narastao na 8,6 miliona u 2023. godini.

³⁶ <https://fmpvs.gov.ba/wp-content/uploads/2022/10/14-informacija-o-gospodarenju-sumama-2021-22-bos.pdf>

PRIHODI PREDUZEĆA U HNK	2020	2021	2022	2023
JP ŠUMSKO GOSPODARSKO DRUŠTVO ŠUME HERCEGOVAČKO-NERETVANSKE DOO	396.342,00 KM	824.793,00 KM	1.167.294,00 KM	1.036.315,00 KM
ŠUMARSTVO PRENJ DIONIČKO DRUŠTVO KONJIC	4.696.278,00 KM	5.120.820,00 KM	5.793.504,00 KM	6.504.959,00 KM
ŠUMARSTVO SREDNJE NERETVANSKO DD MOSTAR	770.053,00 KM	597.328,00 KM	772.666,00 KM	1.147.991,00 KM
UKUPNO	5.862.673,00 KM	6.542.941,00 KM	7.733.464,00 KM	8.689.265,00 KM

Sa druge strane pak, izvještaji o izvršenju budžeta za gradove i opštine u ovom kantonu (Čapljina, Čitluk, Jablanica, Konjic, Mostar, Neum, Prozor-Rama, Ravno, Stolac) pokazuju da u 2023. godini u lokalne budžete nije bilo uplata na ime naknada za korišćenje državnih šuma.

Ovo ukazuje da se, kao posljedica nepostojanja zakonske regulative, eksploatacija šuma u ovom kantonu vrši ne samo nezakonito i bez obezbjeđivanja sredstava neophodnih za očuvanje, pošumljavanje, revitalizaciju i održivost šuma, već i na direktnu štetu lokalnih budžeta, preusmeravajući sredstva u kase javnih preduzeća kojima političke elite upravljaju sa minimalnom dozom nadzora, transparentnosti i poštovanja principa javnog interesa.

Kao pokazatelj obima ovog problema dovoljno je ukazati na to da Javno preduzeće Šumsko-gospodarsko društvo „Šume Hercegovačko-neretvanske“ d.o.o. Mostar obavlja djelatnost bez donesenih i usvojenih šumskogospodarskih osnova iako su one obavezne, te je svoje djelovanje regulisalo na osnovu planova gospodarenja za šumskogospodarska područja (ŠGP „Srednje Neretvansko“ i ŠGP „Šume na kršu“) za 2021. godinu. Pomenuti planovi su doneseni na osnovu saglasnosti Nadzornog odbora društva, a ne nadležnog ministarstva HNK na čijem području se nalaze šume³⁷.

Na ovaj način se, zahvaljujući nepostojanju adekvatnog zakonskog okvira u ovom kantonu, upravljanje javnim preduzećima odnosno nadzor nad njihovim radom izmjestio iz okvira nadležnih izvršnih i zakonodavnih organa na lokalnom, kantonalnom i entitetskom nivou gdje javnost može ostvariti određen stepen zaštite javnog interesa, u sama preduzeća koja su pod uticajima političkih partija i sa njima povezanih pojedinaca i pravnih lica.

³⁷ Izvješće o finansijskoj reviziji Javnog poduzeća Šumsko-gospodarsko društvo „Šume Hercegovačko-neretvanske“ d.o.o. Mostar za 2021. godinu https://www.vrijfbih.ba/wp-content/uploads/2022/06/FR_2021_IP_SGD_Sume_Hercegovacko-neretvanske.pdf

5. Efekti političkog uticaja na operativnu efikasnost

Kako ova analiza pokazuje, javna preduzeća u BiH funkcionišu u miljeu političke zarobljenosti, nedefinisanih vlasničkih politika, te slabog regulatornog i institucionalnog okvira upravljanja. Sve ovo sprječava uspostavljanje okvira odgovornosti za rad javnih preduzeća, šta za posljedicu ima to da menadžment javnih preduzeća, umjesto odgovornosti prema javnosti, odgovara pojedincima ili grupama pojedinaca iz političkih partija, služeći partikularnim interesima.

Upravljanje i nadzor nad javnim preduzećima zaduženih za upravljanje šumama izmješten je od menadžmenta i nadzornih odbora, vlada i skupština, te njihovo poslovanje u većini slučajeva teče bez kontrole ili je ona u rukama političkih partija ili, još preciznije, pojedinca iz političkih partija.

Iako su formalno uspostavljeni mehanizmi odgovornosti i kontrole rada javnih preduzeća na svim nivoima vlasti u BiH, oni u praksi ne osiguravaju transparentno i odgovorno poslovanje. Reviziju poslovanja javnih preduzeća vrše vrhovne revizorske institucije (VRI), ali ta revizija nije redovna niti omogućava kontinuirani uvid u finansijske izvještaje i usklađenost poslovanja sa zakonom.

Analizom objavljenih Izvještaja o finansijskoj reviziji javnih preduzeća koja upravljaju šumama Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine vidljivo je da je od 2013. do 2023. objavljeno 17 revizorskih izvještaja gdje su za neka preduzeća rađene revizije u razmacima od po čak sedam godina, koliko je proteklo između dva revizorska izvještaja Šumarstva „Prenj“ d.d. Konjic (2016. i 2023. godine).



Grafikon 2 Izvještaji o finansijskoj reviziji Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine za javna preduzeća koja upravljaju šumama u Federaciji Bosne i Hercegovine od 2013. do 2024.. Izvor: Internet stranica URIFBiH

Osim toga, VRI – posebno u FBiH – nemaju dovoljno kapaciteta za redovno provođenje finansijskih revizija ili drugih revizorskih aktivnosti nad javnim preduzećima, što je vidljivo iz dinamike objavljivanja revizorskih izvještaja, koja je neujednačena i neredovna, naročito imajući u vidu društveni i privredni značaj ovih preduzeća.

Čak i kada se revizije izvrše, skupštine na svim nivoima vlasti rijetko koriste revizorske izvještaje za praćenje i nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća. S obzirom na ulogu političkih partija, skupštinske većine često nisu zainteresovane da poslovanje javnih preduzeća bude podvrgnuto javnom nadzoru.

Javne optužbe prema revizorima koje dolaze od najviših nosilaca izvršne vlasti, koje idu i do otvorenih poziva na smjenu, postale su uobičajena stvar u političkom životu u BiH³⁸. Dobar

³⁸ DĚJÀ VU: Federalni ministri opet napadaju Ured za reviziju i optužuju ga da želi preuzeti ingerencije Vlade i uništiti privredu <https://revizije.info/deja-vu-federalni-ministri-opet-napadaju-ured-za-reviziju-i-optuzuju-ga-da-zeli-preuzeti-ingerencije-vlade-i-unistiti-privredu/> ili Pritisak Dodika urodio plodom: Duško Šnjegota podnio ostavku, <https://ba.n1info.com/vijesti/a202207-pritisak-dodika-urodio-plodom-dusko-snjegota-podnio-ostavku/>

primjer zanemarivanja javnog nadzora u ovom entitetu jeste i činjenica da je se parlamentarna komisija za reviziju Parlamenta FBiH u jednom periodu nije sastajala čak dvije i po godine³⁹

Sa druge strane, specifičnost političkog pejzaža u Republici Srpskoj, gdje se nadzorni kapacitet institucija, ali i opozicionih političkih aktera svodi na formalno izvještavanje ilustruje i primjer osme redovne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske iz marta 2024. godine na kom je razmatran revizorski izvještaj JP "Šume Republike Srpske" iz 2020.⁴⁰ godine što podiže objektivne sumnje u svrsishodnost razmatranja izvještaja sa tolike vremenske distance a mogućnost nadzora svodi na konstataciju bez realnih konsekvenci po odgovorne.

Ovakve situacije pretvaraju javna preduzeća u „ekonomske odjele“ političkih partija, omogućavajući im da šumama i njihovim resursima upravljaju gotovo bez ikakve odgovornosti, te da koriste ili usmjeravaju resurse dobijene od eksploatacije šuma, bilo o vidu budžetskih sredstava dobijenih od naknada za eksploataciju šuma, prihoda javnih preduzeća ili samih operativno-finansijskih resursa i kapaciteta javnih preduzeća u pravcu ostvarivanja kratkoročnih političkih ciljeva⁴¹ a nerijetko i lične koristi.

Politička imenovanja u javnim preduzećima koja upravljaju šumama u Bosni i Hercegovini imaju nekoliko značajnih negativnih efekata na njihove performanse i održivost šumskih resursa:

1. Slabljenje efikasnosti upravljanja
2. Primat kratkoročnih političkih ciljeva

³⁹ Ekskluzivni intervju Dževad Nekić, Generalni revizor FBiH,

<https://revizije.info/ekskluzivni-intervju-dzevad-nekic-generalni-revizor-fbih-revizija-je-trcanje-trke-sa-stafetom/>

⁴⁰ https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/materijali_za_sjednice/cir/8_redovna_sjednica.zip

⁴¹ U dva mjeseca praćenja izbornih aktivnosti stranaka posmatrači Transparency International u Bosni i Hercegovini zabilježili su preko 1300 primjera korišćenja javnih resursa za promociju stranaka i kandidata a raširenost te prakse raste od izbora do izbora.

TI BiH predstavio izvještaj: Značajno povećanja javne potrošnja pred izbore, izmjene Izbornog zakona nisu spriječile zloupotrebu javnih resursa,

<https://ti-bih.org/ti-bih-predstavio-izvjestaj-znacajno-povecanja-javne-potrosnja-pred-izbore-izmjene-izbornog-zakona-nisu-sprijecile-zloupotrebu-javnih-resursa/>

TI BiH: Zloupotreba javnih resursa za izbornu kampanju i dalje dominantna, predstavljena i mapa predizbornih radova i potrošnje,

<https://ti-bih.org/ti-bih-zloupotreba-javnih-resursa-za-izbornu-kampanju-i-dalje-dominantna-predstavljena-i-mapa-predizbornih-radova-i-potrosnje/>

Izvještaj o monitoringu izborne kampanje Izbori 2022 <https://ti-bih.org/publikacije/izvjestaj-o-monitoringu-izborne-kampanje-izbori-2022/>

Monitoring izborne kampanje lokalnih izbora 2020. godine <https://ti-bih.org/publikacije/monitoring-izborne-kampanje-lokalnih-izbora-2020-godine-enelection-campaign-monitoring-2020-2/>

3. Netransparentno zapošljavanje i slab nadzor
4. Korištenje resursa za političke svrhe
5. Nedostatak dugoročne strategije i planiranja

Politička imenovanja direktora i menadžera u javnim preduzećima često su usmjerena na nagrađivanje lojalnosti, umesto na profesionalne kompetencije. Ova praksa narušava efikasnost upravljanja, jer rukovodioci bez odgovarajuće stručnosti donose odluke koje mogu ugroziti dugoročne ciljeve održivosti šuma. Usljed toga, ključne aktivnosti poput obnove i zaštite šuma, koje zahtijevaju stručno vođenje i planiranje, često su zanemarene.

Nadalje, politički imenovani rukovodioci skloni su podržavanju kratkoročnih političkih ciljeva, kao što je brzo iskorištavanje resursa u cilju ostvarivanja brzih ekonomskih koristi, što može voditi degradaciji šuma. Ove aktivnosti mogu smanjiti raspoloživost šumskih resursa i doprinijeti degradaciji ekosistema, ugrožavajući biodiverzitet i narušavajući dugoročnu održivost šuma.

Osim održivosti šuma, primat kratkoročnog planiranja sa fokusom na ostvarivanje političkih interesa za sobom povlači zapošljavanje u javnim preduzećima po političkim, a ne ekonomskim kriterijumima. Ti procesi se često odvijaju putem neformalnih mreža kojima dominiraju politička povezanost a prate ih manjak transparentnosti i jasnih kriterija za izbor kandidata, što onemogućava profesionalizaciju sektora. Slab nadzor nad radom rukovodilaca i odsustvo evaluacije njihovih rezultata često rezultuje time da preduzeća rade bez odgovornosti prema javnim interesima i potrebama za očuvanjem šumskih resursa dok je jedina sfera u kojoj se može očekivati odgovornost politički pritisak koji dolazi iz stranaka, stranačkih lidera ili koalicionih partnera.

Kao posljedica svega toga javni resursi u oblasti šumarstva, u šta se, osim drvnih sortimenata ubrajaju i prihodi od prodaje drveta, budžetska sredstva za zaštitu i obnovu šuma te proizvodna sredstva i materijalni i ljudski resursi javnih preduzeća se često preusmjeravaju u svrhe koje služe interesima političkih partija, nerijetko za potrebe osiguranja podrške u toku predizborne kampanje. Na taj način, politički imenovane osobe upravljaju preduzećima kao „ekonomskim resursima“ svojih političkih partija, čime se dalje ugrožava održivost resursa.

U takvim uslovima izraženog političkog uticaja, javna preduzeća ne usvajaju dugoročne strategije održivog gazdovanja šumama koje bi obuhvatale redovne taksacije i planove obnove šuma. Izostanak planskih aktivnosti često rezultira neadekvatnim upravljanjem i degradacijom šumskih resursa na duže staze.

Ove prakse dovode do ugrožavanja šumskih resursa u BiH i otežavaju postizanje održivog razvoja u sektoru šumarstva, dok politički uticaj kontinuirano ograničava uspostavljanje odgovornog i transparentnog sistema upravljanja. Kombinacija nedostatka transparentnosti, neujednačenog zakonodavnog okvira, obilja resursa, finansijskih prilika u eksploataciji šuma, kao i ograničenog nadzora, pogoduje poslovnom okruženju u kojem preduzeća iz sektora šumarstva u Bosni i Hercegovini postaju ranjiva na rizike neetičkog ponašanja.

Slučajevi poput hapšenja bivšeg direktora KJP "Sarajevo-šume" zbog zloupotrebe položaja⁴², kao i optužbi za koruptivne radnje u JP "Šume Tuzlanskog kantona" u vezi sa višemilionskim gubicima⁴³, potvrđuju ove konstatacije ali i naglašavaju potrebu za jačim nadzornim mehanizmima.

Ovi primjeri pokazuju da, u okruženju u kojem nadzor nije dovoljno snažan, javna preduzeća iz šumskog sektora mogu biti izložena zloupotrebama dok slučaj osumnjičenih za finansijske nepravilnosti u "Šumama Republike Srpske"⁴⁴ posebno ilustruje kako politički uticaji i nedostatak jasnih procedura omogućavaju ambijent u kojem poslovanje javnih preduzeća može biti usmjereno ka kratkoročnim, partikularnim ciljevima pojedinih struktura koje imaju političke afilijacije, dok su principi poput javnog interesa i očuvanja resursa zapostavljeni.

⁴² Akcija "Incitat": SIPA uhapsila Nermina Demirovića, bivšeg direktora Sarajevo-šuma

<https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/akcija-incitat-sipa-uhapsila-nermina-demirovica-bivseg-direktora-sarajevo-suma/558240>

⁴³ Oštetili "Šume Tuzlanskog kantona" za 1,4 miliona

<https://mondo.ba/Info/Crna-hronika/a497758/Ostetili-Sume-Tuzlanskog-kantona-za-1-4-miliona.html>

⁴⁴ Tužilaštvo potvrdilo hapšenje četiri osobe: Kandidat Dodikovog SNSD-a za načelnika u bjekstvu!

<https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/tuzilastvo-potvrdilo-hapsenje-cetiri-osobe-kandidat-dodikovog-snsd-a-za-nacelnika-u-bjekstvu-979323>

6. Zaključci i preporuke za smanjenje političkog uticaja

Rezime ključnih nalaza o političkom uticaju u javnim preduzećima koja upravljaju šumama.

Javna preduzeća koja upravljaju šumama u Bosni i Hercegovini suočavaju se sa značajnim političkim uticajem na upravljačke strukture, što negativno utiče na transparentnost, odgovornost i efikasnost njihovog rada. Fragmentirani zakonski okvir i složeni administrativni sistem omogućavaju političkim elitama da koriste javne resurse za vlastite interese, pri čemu zapošljavanje i imenovanja često favorizuju politički lojalne kadrove, umjesto kvalifikovanih stručnjaka.

1. Politizacija upravljačkih struktura

Ključni nalaz istraživanja pokazuje da su procesi zapošljavanja i imenovanja u upravljačkim strukturama ovih preduzeća često vođeni **političkim interesima**, što stvara sistem tzv. političke zarobljenosti (state capture). Ovakva zarobljenost omogućava partijama i interesnim grupama da dominiraju nad šumskim resursima, čime se direktno narušava meritokratski princip zapošljavanja, a umesto toga se favorizuju kandidati sa političkim vezama.

2. Posljedice slabog regulatornog okvira

Nedostatak krovnog zakona o šumama na državnom nivou stvara dodatne prepreke za usklađeno upravljanje, jer različiti zakoni na entitetskim i kantonalnim nivoima omogućavaju različite prakse u primjeni, što rezultuje nejednakim nivoima zaštite i upravljanja šumama. Pored toga, kantonalne vlade imaju diskreciona prava u postavljanju upravljačkih struktura, što doprinosi daljoj politizaciji ovog sektora.

3. Politika zapošljavanja i patronaža

Praksa patronažnog zapošljavanja u javnim preduzećima šumarstva dovela je do formiranja mreža u kojima menadžeri i zaposleni **odgovaraju političkim strankama** ili njihovim liderima, umesto da se odgovorno ponašaju prema javnim interesima i načelima održivog razvoja. Ovaj sistem održava moć političkih stranaka nad resursima kroz direktan uticaj na imenovanja, što podriva unutrašnju demokratičnost i profesionalnost u sektoru upravljanja šumama.

4. Ekonomske posljedice političkog uticaja

Politicizacija u sektoru šumarstva ima i **ekonomske posljedice**. Zbog nestručnog vođenja, dolazi do slabijeg ekonomskog učinka javnih preduzeća koja upravljaju šumama, što utiče na efikasnost iskorištavanja i očuvanja šumskih resursa. Time se umanjuju potencijali za održivi razvoj, dok korupcija i neodgovorno upravljanje otežavaju ostvarivanje ekoloških i ekonomskih ciljeva šumarstva u BiH.

Preporuke

- **Donošenje jedinstvenog Zakona o šumama za Federaciju BiH** - Potrebno je usvojiti cjelovit zakon o šumama na federalnom nivou, čime bi se uspostavio sveobuhvatan pravni okvir za rad javnih preduzeća u oblasti šumarstva, sa jasnim nadležnostima i ovlaštenjima. Ovaj zakon je ključan za prevazilaženje pravne nesigurnosti koja trenutno proizlazi iz nepostojanja krovnog federalnog zakona, što dovodi do fragmentiranih zakonskih rješenja na kantonalnom nivou.
- **Usvajanje zakona o šumama u Hercegovačko-neretvanskom kantonu** - Ovaj kanton nema adekvatno pravno rješenje za upravljanje i eksploataciju šuma. Usvajanjem zakona u HNK osigurala bi se odgovarajuća zaštita i iskorišćenje šumskih resursa, kao i poštena raspodjela prihoda od naknada koje bi se usmjeravale u budžete jedinica lokalne samouprave.
- **Uspostavljanje tijela za koordinaciju rada šumskih preduzeća u BiH** - Radi efikasnijeg i ujednačenijeg korištenja šumskih resursa, predlaže se formiranje zajedničkog tijela koje bi koordiniralo rad šumskih preduzeća u oba entiteta. Ovo tijelo bi se bavilo standardizacijom šumskih planova i procedura inventure šuma, čime bi se omogućila ravnomjerna i održiva eksploatacija šuma na nivou cijele države.
- **Stvaranje jedinstvenog registra šuma za BiH** - Jedinstveni registar šuma sa centralizovanim podacima o šumskoprivrednim osnovama, evidencijama o šumama, sječi i distribuciji šumskih sortimenata, te planovima zaštite i obnove šuma bi značajno doprinio transparentnosti i boljem upravljanju šumama.
- **Usklađivanje i racionalizacija naknada za korišćenje šuma** - Preporučuje se usklađivanje visine i broja naknada za eksploataciju šuma između kantona i entiteta,

kako bi se postigla pravedna raspodjela prihoda. Pored toga, predlaže se ujednačavanje načina raspodjele između lokalnih zajednica i viših nivoa vlasti, kako bi svi građani Bosne i Hercegovine imali jednaku korist od prirodnog bogatstva šuma koje se eksploatišu u njihovim sredinama.

- **Depolitizacija javnih preduzeća u šumarstvu** - Potrebno je uvesti principe meritokratije u postupak imenovanja i zapošljavanja u javnim preduzećima koja upravljaju šumama, čime bi se smanjio politički uticaj i omogućilo imenovanje profesionalnog menadžmenta.
- **Povećanje transparentnosti i odgovornosti** - Preporučuje se uspostavljanje proaktivne transparentnosti u radu šumskih preduzeća kroz redovno objavljivanje finansijskih izveštaja, planova aktivnosti i izveštaju o učinku. Posebnu pažnju treba obratiti na proces zapošljavanja u koji bi zakonskim izmjenama bilo neophodno vratiti obavezu sprovođenja javnog konkursa, kako bi se osigurala jednakost u pristupu zaposlenju i smanjila mogućnost zloupotrebe.
- **Jačanje nadzora nad radom šumskih preduzeća** - Uvesti dodatne mehanizme monitoringa, kako kroz zvanične institucije, tako i rad civilnog društva, što bi podstaklo efikasnije korišćenje resursa i povećalo odgovornost javnih preduzeća u upravljanju šumama.

