



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, БЕОГРАД
по ревизији сврсисходности пословања
„Управљање националним парковима у Републици Србији“**

**Број: 400-416/2021-06/73
Београд, 21. март 2022. године**

Садржај

1. УВОД.....	4
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	5
2.1. ЗАКЉУЧАК 1: Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима	5
2.1.1 Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима, што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова	5
2.1.1.1. Опис несврсисходности	5
2.1.1.2. Исказане мере исправљања	6
2.1.1.3. Оцена мера исправљања	6
2.1.2 Општине Мајданпек и Бајина Башта доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине.....	6
2.1.2.1. Опис несврсисходности	6
2.1.2.2. Исказане мере исправљања	7
2.1.2.3. Оцена мера исправљања	7
2.2 ЗАКЉУЧАК 2:Предузете активности субјеката ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, унапређење и одрживо управљање заштићеним подручјима.....	7
2.2.1.Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја.....	8
2.2.1.1. Опис несврсисходности	8
2.2.1.2. Исказане мере исправљања	8
2.2.1.3. Оцена мера исправљања	9
2.2.2 Локалне самоуправе на којима се простиру Национални паркови Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка	9
2.2.2.1. Опис несврсисходности	9
2.2.2.2. Исказане мере исправљања	9
2.2.2.3. Оцена мера исправљања	9
2.2.3 Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Тара, Ђердап и Фрушка гора, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем.....	10
2.2.3.1. Опис несврсисходности	10
2.2.3.2. Исказане мере исправљања	10
2.2.3.3. Оцена мера исправљања	10

2.3 ЗАКЉУЧАК 3: Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова	11
2.3.1 Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима	11
2.3.1.1 Опис несврсисходности	11
2.3.1.2. Исказане мере исправљања	11
2.3.1.3. Оцена мера исправљања	12
2.3.2 Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју	12
2.3.1.1 Опис несврсисходности	12
2.3.2.2 Исказане мере исправљања	12
2.3.2.3 Оцена мера исправљања	13
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	13

1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Управљање националним парковима у Републици Србији“ број: 400-416/2021-06/52, од 6. децембра 2021. године у ком су наведени закључци и налази.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије Министарства заштите животне средине захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења извештаја доставио Одазивни извештај број: 401-00-01771/2021-01 од 13. марта 2022. године који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије Министарства заштите животне средине.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивним извештајима, задовољавајуће

2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

2.1. ЗАКЉУЧАК 1: Нису усвојена и усаглашена сва планска документа у области заштите природе, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања и управљања националним парковима

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 1 су следећи:

Налаз 1.1: Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима, што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова

Налаз 1.2: У оквиру граница Националног парка Тара нису донети сви планови и постоји неусклађеност донетих планских докумената од стране општине Бајина Башта, што представља ризик за рационално уређивање и коришћење заштићеног подручја

Налаз 1.3: Општине Мајданпек и Бајина Башта доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине

2.1.1 Министарство заштите животне средине није благовремено покренуло и спровело процедуру усвајања планова управљања националним парковима, што указује да није усвојен десетогодишњи плански оквир за спровођење активности на очувању, унапређењу и одрживом коришћењу природних и других вредности подручја националних паркова

2.1.1.1. Опис несврсисходности

Планови управљања националним парковима су основна планска документа од највећег значаја за управљаче националних паркова. План управљања заштићеног подручја је документ којим управљач планира мере и активности заштите, очувања, унапређења и коришћења заштићеног подручја. На план управљања националним парком сагласност даје Влада Републике Србије по претходно прибављеним мишљењима надлежних министарстава. Министарство заштите животне средине спроводи поступак усвајања планова од стране Владе Републике Србије. У току ревизије утврдили смо да Планови управљања националним парком (Тара, Ђердап, Копаоник и Фрушка гора) у ревидираном периоду нису усвојени. Исти су достављани од стране управљача надлежном министарству на усвајање. План управљања НП Тара за период 2020-2029. година је усвојен на седници Владе 30. септембра 2021. године.

Препорука број 1 : Министарство заштите животне средине да предузме активности како би планови управљања националним парковима добили сагласност Владе Републике Србије (приоритет 2) - Налаз 1.1.

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

Као предузете мере Министарство заштите животне средине наводи да је План управљања Националним парком Копаоник, Влада Републике Србије усвојила на седници од 9. децембра 2021. године.

Поред наведеног, у одазивном извештају Министарство заштите животне средине наводи следеће:

- План управљања Националним парком Фрушка гора није усвојен у току буџетске године, па се обнавља процедура прибављања новог мишљења Министарства финансија;
- за План управљања Националним парком Ђердап прибављена су мишљења надлежних министарстава осим Министарства грађевинарства и просторног планирања са којим је потребно организовати састанак око отклањања примедба. С обзиром да план није усвојен у току буџетске године, обнавља се процедура прибављања новог мишљења Министарства финансија;

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи до краја текуће 2022. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја, као и Решење о давању сагласности на План управљања Националним парком Копаоник за период 2020-2029. година, од 9. децембра 2021. године.

2.1.1.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.1.2 Општине Мајданпек и Бајина Башта доносиле су урбанистичке планове на подручју Националних паркова Ђердап и Тара без претходне сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине

2.1.2.1. Опис несврсисходности

У поступку ревизије утврдили смо да за све урбанистичке планове донете од стране општине Мајданпек, закључно са 2020. годином није постојала претходна сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине. Када је у питању општина Бајина Башта, у периоду од 2012. године до краја 2020. године, од стране Скупштине општине Бајина Башта усвојена су два урбанистичка плана од којих на један није прибављена сагласност министарства надлежног за послове заштите животне средине.

Изостанак сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине на урбанистичке планове ствара ризик да се недовољно контролише планирање простора заштићених подручја националних паркова.

Препорука број 2: Министарство заштите животне средине да предузме активности како би локалне самоуправе приликом доношења урбанистичких планова на подручју националних паркова претходно прибавиле сагласност Министарства (приоритет 2) - Налаз 1.3.

2.1.2.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају, Министарство заштите животне средине наводи да ће припремити обавештење свим локалним самоуправама о законској обавези прибављања сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине у складу са чланом 8. Закона о заштити природе и законским последицама не прибављања истог.

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи јун 2022. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја.

2.1.2.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсиходности је у току.

2.2 ЗАКЉУЧАК 2:Предузете активности субјектата ревизије нису у довољној мери допринеле ефикасном управљању националним парковима, што ствара ризик за очување, унапређење и одрживо управљање заштићеним подручјима

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 2 су следећи:

Налаз 2.1: Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја

Налаз 2.2: Локалне самоуправе на којима се простиру Национални паркови Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка

Налаз 2.3: Управљач Националног парка Ђердап у ревидираном периоду није обрачунавао накнаду за коришћење заштићеног подручја за постављање викендица и других некомерцијалних објеката за одмор, што за последицу има умањене приходе по овом основу

Налаз 2.4: Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Тара, Ђердап и Фрушка гора, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем

Налаз 2.5: Унутар граница Националног парка Ђердап и Тара, у појединим газдинским јединицама, одељењима и одсецима, већи је обим сече стабала у односу на планирани обим из основе газдовања шумама

2.2.1. Управљачи Националним парковима Тара и Ђердап немају потпуну контролу над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја

2.2.1.1. Опис несврсисходности

Непотпуна контрола над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја, је између осталог последица следећих фактора:

- Нису постављени информативно-контролни пунктови на улазима у НП;
- Недовољна контрола посетилаца у националном парку;
- Недовољна контрола простора у НП Ђердап услед проглашења туристичких простора у оквиру НП којима не управљају управљачи НП;
- Орган надлежан за издавање грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку не доставља један примерак дозволе управљачу.

Непотпуна контрола над активностима које се одвијају на територији заштићеног подручја утицала је да се објекти бесправно подигну чак и у зони где није дозвољена градња. Успостављање улазних капија доприноси бољој контроли уласка и кретања посетилаца у заштићеном подручју, али се истовремено врши контрола транспорта, па између осталог и превоза грађе и другог материјала, што може представљати и потенцијално бесправне радње.

Препорука број 3: Министарство заштите животне средине да размотри могућност увођења улазних капија у националне паркове у циљу обавештавања, пружања помоћи и контроле посетилаца и наплате накнаде за употребу моторног возила у заштићеном подручју и у случају оправданости предузети активности на увођењу истих (приоритет 3) - Налаз 2.1.

2.2.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају Министарство заштите животне средине наводи да су управљачи националних паркова предузели активности на успостављању улазних капија и у случају потешкоћа успостављања улазних капија Министарство ће организовати састанке са релевантним институцијама.

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи крај 2023. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја.

2.2.1.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2.2 Локалне самоуправе на којима се простиру Национални паркови Ђердап и Тара нису достављале примерак издате грађевинске дозволе управљачима, што за последицу има да управљачи нису имали потпуну информацију о објектима који се граде у границама националног парка

2.2.2.1. Опис несврсисходности

У складу са Законом о националним парковима, орган надлежан за издавање грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку доставља један примерак дозволе управљачу. У поступку ревизије утврдили смо да локалне самоуправе на којима се простиру НП Ђердап и Тара, као и министарство надлежно за послове грађевинарства, нису достављали примерак издате грађевинске дозволе управљачима, па су информације о броју објеката као и градњи истих унутар граница заштићених подручја изостале, што представља ризик за даљи развој и одрживо управљање заштићеног подручја.

Препорука број 4: Министарство заштите животне средине да предузме активности како би министарство надлежно за послове грађевинарства и локалне самоуправе на чијој се територији налазе национални паркови достављали управљачу примерак издате грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку (приоритет 2) - Налаз 2.2.

2.2.2.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају Министарство заштите животне средине наводи да ће припремити обавештење министарству надлежном за послове грађевинарства и локалним самоуправама на чијој се територији налазе национални паркови да је потребно примерак издате грађевинске дозволе за изградњу објекта у националном парку доставити и управљачу националног парка.

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи јун 2022. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја.

2.2.2.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2.3 Није формиран Стручни савет националних паркова, док Савет корисника, формиран код Националних паркова Тара, Ђердап и Фрушка гора, није у довољној мери допринео унапређењу управљања заштићеним подручјем

2.2.3.1. Опис несврсисходности

Једна од одредби у Закону која би требало да побољша рад националних паркова, али и укључи стручну јавност и грађане у праћење рада националног парка јесте формирање Стручног савета и Савета корисника. Стручни савет Националног парка је стручно тело које прати и анализира програме и пројекте из области заштите природе и одрживог коришћења природних ресурса. Стручни савет није основан код националних паркова. Министарство и након пет година није именовало чланове Стручног савета.

У току ревизије утврдили смо да је Савет корисника формиран код три национална парка (Тара, Ђердап и Фрушка Гора), али њихов рад није у довољној мери допринео ефикасном управљању НП, односно заштити и унапређењу природе. Савети корисника националних паркова у највећој мери нису доносили препоруке о локално значајним питањима у оквиру прописаних мера које се тичу НП.

Препорука број 5: Министарство заштите животне средине да предузме активности како би национални паркови у Републици Србији имали формиран Стручни савет и Савет корисника у складу са законом (приоритет 2) - Налаз 2.4.

2.2.3.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају, Министарство заштите животне средине наводи да се по позиву Министарства за именовање чланова Стручног савета који је објављен на сајту 30. септембра 2021. године, нису јавиле све релевантне институције у складу са Правилником, те је потребно такође у складу са Правилником предузети појединачна позивања надлежних институција.

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи крај 2022. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја.

2.2.3.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.3 ЗАКЉУЧАК 3: Недовољна активност чувара и надлежних инспекција, непоступање по донетим решењима о рушењу објеката, као и изостанак координације и сарадње надлежних субјеката довело је до раста бесправне градње у границама националних паркова

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 3 су следећи:

Налаз 3.1: Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима

Налаз 3.2: Општина Бајина Башта у периоду од 2018 - 2020. године, није спровела ни један инспекцијски надзор над изградњом бесправних објеката, што је утицало на раст бесправне градње у границама Националног парка Тара

Налаз 3.3: Општина Мајданпек је у последњих 13 година донела преко 40 решења о рушењу бесправних објеката на подручју Националног парка Ђердап, али ни по једном није поступила закључно са 2020. годином

Налаз 3.4: Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју

Налаз 3.5: Чуварске службе Националних паркова Тара и Ђердап нису предузимале све потребне активности у циљу ефикасне заштите подручја националног парка

2.3.1 Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима

2.3.1.1 Опис несврхисходности

Министарство заштите животне средине кроз рад инспекције није у довољној мери допринело ефикасном управљању националним парковима. На основу прегледа записника извршених инспекцијских надзора код ЈП НП Тара и Ђердап за период 2016-2020. године о извршеном редовном теренском и канцеларијском инспекцијском прегледу утврдили смо да су записници који се односе на спроведени надзор истоветни, из године у годину истог садржаја и не садрже утврђене незаконитости ни наложене мере.

Препорука број 6: Министарство заштите животне средине да кроз инспекцијски надзор утврђује спровођење плана управљања и других аката заштићеног подручја националног парка (приоритет 2) - Налаз 3.1.

2.3.1.2. Исказане мере исправљања

У одазивном извештају Министарство заштите животне средине наводи да у складу са Законом о заштити природе, Законом о инспекцијском надзору, годишњим оперативним плановима и процењеним ризиком пословања надзираних субјеката на који сагласност даје Координациона комисија Владе Републике Србије, републичка инспекција за заштиту

животне средине обавља два редовна инспекцијска надзора у току једне календарске године. Предмет надзора је контрола законом прописаних аката и документације јавног предузећа - управљача заштићеног подручја НП као и инспекцијски надзор у погледу обавеза управљача по Закону о заштити природе.

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи крај 2022. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја.

2.3.1.3. Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.3.2 Изостанак координације и сарадње надлежних субјеката има за последицу недовољну заштиту националног парка и пораст бесправне градње у заштићеном подручју

2.3.1.1 Опис несврсисходности

Ревизијом смо утврдили да у ревидираном периоду у НП Тара и НП Ђердап нису спроведени заједнички инспекцијски надзори односно заједничке активности у области заштите природе републичке грађевинске инспекције и републичке инспекције заштите животне средине, како би обе инспекције у оквиру својих надлежности извршиле истовремено надзор, а у циљу ефикаснијег деловања инспекција и спречавања, или бар смањења даље бесправне градње у заштићеном подручју. Заједничке активности у области заштите природе у НП Тара и НП Ђердап отпочеле су у току спровођења ревизије у току 2021. године.

Препорука број 7: Министарство заштите животне средине да у сарадњи са министарством надлежним за послове грађевинарства настави да спроводи заједничке инспекцијске надзоре у циљу ефикаснијег деловања инспекција и спречавања бесправне градње на заштићеним подручјима националних паркова (приоритет 2) - Налаз 3.4.

2.3.2.2 Исказане мере исправљања

У одазивном извештају Министарство заштите животне средине наводи да ће се започете активности у заједничким инспекцијским надзорима у области заштите природе републичке грађевинске инспекције и републичке инспекције заштите животне средине, наставити и у наредном периоду, како би обе инспекције у оквиру својих надлежности извршиле истовремено надзор, а у циљу ефикаснијег деловања инспекција и спречавања и смањења бесправне градње у заштићеном подручју.

Као период у коме се планира предузимање мере исправљања субјект наводи крај 2022. године.

Доказ о наведеним мерама исправљања је Акциони план са наведеним мерама и активностима исправљања који представља саставни део одазивног извештаја.

2.3.2.3 Оцена мера исправљања

Меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо Одазивни извештај који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је Одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Субјект ревизије задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37. Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Члан Савета

Невенка Бојанић
Државна ревизорска институција
Републике Србије
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
21. март 2022. године