



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И
ИНФРАСТРУКТУРЕ, БЕОГРАД**
по ревизији сврсисходности пословања „Водни саобраћај у Републици
Србији“



Број: 400-1071/2024-06/30
Београд, 10. април 2025. године



Садржај:

1. УВОД.....	4
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	5
ПРИОРИТЕТ 2 – НЕСВРСИСХОДНОСТИ КОЈЕ ЈЕ МОГУЋЕ ОТКЛОНИТИ У РОКУ ДО ГОДИНУ ДАНА.....	5
2.1 ЗАКЉУЧАК 2: Субјекти ревизије нису у довољној мери спроводили активности у циљу унапређења водног саобраћаја.	5
2.1.1 Нису реализоване све мере и активности утврђене Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије у циљу унапређења водног саобраћаја.....	5
2.1.1.1 Опис несврсисходности	5
2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	5
2.1.2 Нису предузете све активности у циљу унапређења безбедности водног саобраћаја и заштите животне средине.	6
2.1.2.1 Опис несврсисходности	6
2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	7
2.2 ЗАКЉУЧАК 3: Нису у потпуности успостављени ефикасан надзор и контрола у области водног саобраћаја.	8
2.2.1 Спроведени надзор није у довољној мери допринео унапређењу и повећању безбедности водног саобраћаја у периоду 2021–2023. године јер нису у потпуности извршене мере које је наложила инспекција безбедности пловидбе.....	8
2.2.1.1 Опис несврсисходности	8
2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	8
2.2.1.3 Опис несврсисходности	9
2.2.1.4 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	10
2.2.2 Није у потпуности успостављен систем праћења рада лучких оператера.	11
2.2.2.1 Опис несврсисходности	11
2.2.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	11
ПРИОРИТЕТ 3 – НЕСВРСИСХОДНОСТИ КОЈЕ ЈЕ МОГУЋЕ ОТКЛОНИТИ У РОКУ ДО ТРИ ГОДИНЕ.	12
2.1 ЗАКЉУЧАК 1: Нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја водног саобраћаја у Републици Србији.	12
2.1.1 Није донет Акциони план за период 2021–2025. године за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године, што указује на то да нису предузете све активности које доприносе остваривању посебних циљева Стратегије.	12
2.1.1.1 Опис несврсисходности	12
2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	13
2.1.2 Министарство у ревидираном периоду није сачињавало извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије.....	14
2.1.2.1 Опис несврсисходности	14
2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	15



2.2 ЗАКЉУЧАК 2: Субјекти ревизије нису у довољној мери спроводили активности у циљу унапређења водног саобраћаја.	15
2.2.1 Нису успостављени у електронском облику прописани регистри о издатим бродским исправама и књигама, као ни обједињена база података о власницима пловила за цело подручје Републике Србије.	15
2.2.1.1 Опис несврсисходности	15
2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	16
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	17



1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Водни саобраћај у Републици Србији“ број: 400-1071/2024-06/18 од 20. децембра 2024. године Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

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 одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

2.1 ЗАКЉУЧАК 2: Субјекти ревизије нису у довољној мери спроводили активности у циљу унапређења водног саобраћаја.

2.1.1 Нису реализоване све мере и активности утврђене Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије у циљу унапређења водног саобраћаја.

2.1.1.1 Опис несврсисходности

Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године¹ предвиђено је да је Министарство надлежно за спровођење мера и постизање циљева утврђених Стратегијом, као и активности које су утврђене Акционим планом. Одлуком о допунама Стратегије од 7. маја 2020. године додат је Прилог 5 - Листа приоритетних пројеката за развој унутрашњег водног саобраћаја за период од 2015. до 2025. године.

У току ревизије утврдили смо да нису реализоване све мере и активности утврђене Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије у циљу унапређења водног саобраћаја јер нису реализоване све планиране мере и активности из Акционог плана за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије и пројекти из Листе приоритетних пројеката за развој унутрашњег водног саобраћаја за период од 2015. до 2025. године. Представници Министарства су навели да поједине мере и активности нису реализоване услед недостатка финансијских средстава и кадровских капацитета, због персоналних промена у овом министарству, епидемије вируса COVID, као и слабог интересовања домаће привреде за пребацивање терета на овај вид саобраћаја. Постоји ризик да спроведене мере и активности нису у довољној мери допринеле унапређењу водног саобраћаја.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да изврши анализу активности из Акционог плана за спровођење Стратегије и пројеката из Листе приоритетних пројеката који нису реализовани и утврди њихову потребу и приоритет приликом сачињавања нове стратегије (Налаз 2.1).

2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- Министарство ће извршити анализу активности из Акционог плана за спровођење Стратегије и пројеката из Листе приоритетних пројеката који нису реализовани и утврдити њихову потребу и приоритет приликом сачињавања нове стратегије. Мера ће се спроводити до 20. децембра 2025. године.

¹ „Службени гласник РС“ број 3/15



У одазивном извештају наведено је да је за предузимање мера исправљања одговоран помоћник министра за водни саобраћај и безбедност пловидбе.

Доказ:

1. Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.1.2 Нису предузете све активности у циљу унапређења безбедности водног саобраћаја и заштите животне средине.

2.1.2.1 Опис несврсисходности

Према члану 188 Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама², у циљу унапређења безбедности и ефикасности бродског саобраћаја и заштите животне средине министар установљава пружање услуга сервиса за управљање бродским саобраћајем (VTS), у подручјима где то безбедност саобраћаја захтева (саобраћај високог интензитета, превоз опасног терета, опасне и комплексне пловидбене ситуације, отежавајући хидрографски, хидролошки и метеоролошки услови, међусобни утицај водног транспорта и других активности на водном путу, повећани број незгода у одређеној зони, постојећи планови бродског саобраћаја на одређеном водном путу и због потреба сарадње између суседних држава, уски пролази, посебне лучке конфигурације, мостови, преводнице и сличне препреке, постојеће или предвиђене промене у систему саобраћаја у одређеној зони и друго).

Према Закону, VTS сервис треба да омогући идентификацију и праћење пловила, стратешко планирање кретања пловила и пружање пловидбених информација и помоћи. VTS сервис треба да омогући тачне и јасне информације, као и да пружи помоћ у смањењу ризика загађивања и координацију приликом предузимања мера заштите од загађивања животне средине. Прописано је да Министарство управља VTS-ом, а да успостављање VTS-а подразумева:

- 1) пружање релевантних података који се односе на унапређење безбедности и ефикасности бродског саобраћаја корисницима VTS-а;
- 2) обезбеђивање одговарајуће опреме и објеката за остваривање циљева сервиса;
- 3) обезбеђивање одговарајућег стручног кадра за испуњавање постављених циљева сервиса.

Према закону, за обављање послова Сервиса за управљање бродским саобраћајем (VTS) образује се VTS центар, као посебна организациона јединица у министарству. Оперативно управљање пословима Сервиса за управљање бродским саобраћајем у VTS центру обављају VTS оператери.

² „Службени гласник РС“, бр. 73/2010, 121/2012, 18/2015, 96/2015 - др. закон, 92/2016, 104/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закон, 41/2018, 95/2018 - др. закон, 37/2019 - др. закон, 9/2020 и 52/2021



У складу са донетим Акционим планом за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, рок за реализацију мере: Успостављање и усавршавање VTS био је четврти квартал 2016. године. Према Извештају за 2015. и 2016. годину о спровођењу мера и постизању циљева утврђених Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године, са успостављањем VTS се касни, док је у Извештају о спровођењу Стратегије у периоду од 2017. до 2022. године наведено да је успостављање VTS у завршној фази и да се пуна примена очекивала у 2023. години.

Према подацима Министарства, у ревидираном периоду VTS сервис је успостављен у виду набавке, имплементације и инсталације опреме потребне за надзор водног саобраћаја, као и за комуникацију са пловилима из контролног центра, али није обезбеђен одговарајући стручни кадар. Услед наведеног, нису испуњени циљеви VTS сервиса, па постоји ризик у погледу безбедности водног саобраћаја и заштите животне средине.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да предузме активности у циљу пуне имплементације VTS сервиса како би испунио циљ унапређења безбедности и ефикасности бродског саобраћаја и заштите животне средине (Налаз 2.3).

2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере и активности које су предузете до дана достављања одазивног извештаја ради отклањања несврхисходности:

- Министарство је по спроведеном јавном конкурс у новембру 2024. године примило у радни однос три државна службеника и то: руководиоца Групе и два државна службеника - VTS оператера у Групи за сервис за управљање бродским саобраћајем (VTS), а за још једног извршиоца, трећег VTS оператера, конкурс није био успешан.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврхисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- Министарство ће у наредном периоду расписати конкурс за пријем у радни однос још једног VTS оператера у Групи за сервис за управљање бродским саобраћајем (VTS) чиме ће се обезбедити да систем ради 24-часовно радно време. Такође се предузимају активности да се државним службеницима који су примљени и распоређени у Групу за сервис за управљање бродским саобраћајем (VTS) омогући да похађају обуку за VTS у акредитованим институцијама у иностранству ради пуне имплементације VTS сервиса. Мера ће се спроводити до 20. децембра 2025. године.

У одазивном извештају наведено је да је за предузимање мера исправљања одговоран помоћник министра за водни саобраћај и безбедност пловидбе.

Докази:

1. Решења о распоређивању службеника од 12. новембра 2024. године;
2. Одазивни извештај у форми акционог плана.



Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.2 ЗАКЉУЧАК 3: Нису у потпуности успостављени ефикасан надзор и контрола у области водног саобраћаја.

2.2.1 Сprovedени надзор није у довољној мери допринео унапређењу и повећању безбедности водног саобраћаја у периоду 2021–2023. године јер нису у потпуности извршене мере које је наложила инспекција безбедности пловидбе.

2.2.1.1 Опис несврсисходности

Према члану 245 Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама, надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона, којима се уређује безбедност пловидбе врши министарство. Према члану 246 Закона, инспекцијски надзор врши министарство преко инспектора безбедности пловидбе.

Према Закону о инспекцијском надзору³, инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу. Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају.

Увидом у годишње планове инспекције безбедности пловидбе и записнике из периода 2021–2023. године утврдили смо да је потребно да Министарство приликом процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора анализира стање у области водног саобраћаја и поступа у складу са донетим планом.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да приликом процене ризика и припреме плана инспекцијског надзора анализира стање у области водног саобраћаја и поступа у складу са донетим планом (Налаз 3.1).

2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере и активности које су предузете до дана достављања одазивног извештаја ради отклањања несврсисходности:

- Израдом Годишњег плана Одељења за инспекцијске послове безбедности пловидбе за 2025. годину, извршена је анализа инспекцијских надзора током 2024. године кроз идентификацију ризика на основу унетих података о ризицима

³ „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018



кроз појединачне инспекцијске надзоре и на основу тога утврђен је степен ризика према објекту инспекцијског надзора за 2025. годину. Област безбедности пловидбе је специфична са честим променама и због тога је веома тешко приликом планирања утврдити степен ризика и из тог разлога за процену ризика користе се такође и информације из поднетих представки, средстава информисања и друштвених мрежа, као и информације из редовних комуникација са Лучким капетанијама, Полицијским испоставама за безбедност на рекама и Дирекцијом за водне путеве о дешавањима на водним путевима, како на рекама тако и језерима.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- Инспектори безбедности пловидбе евидентираће податке о ризицима након окончања инспекцијских надзора, који ће се користити приликом планирања инспекцијских надзора и редовно, као до сада, ће се од стране Одељења пратити сва догађања на водним путевима, како на рекама, тако и на језерима. Мера ће се спроводити континуирано до децембра 2025. године.

У одазивном извештају наведено је да су за предузимање мера исправљања одговорни помоћник министра Сектора за инспекцијски надзор и начелник Одељења за инспекцијске послове безбедности пловидбе.

Докази:

1. Годишњи план Одељења за инспекцијске послове безбедности пловидбе за 2025. годину;
2. Табела – евиденција предмета за 2024. и 2025. годину по инспекторима;
3. Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.2.1.3 Опис несврсисходности

Према члану 245 Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама, надзор над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона, којима се уређује безбедност пловидбе врши министарство. Према члану 246 Закона, инспекцијски надзор врши министарство преко инспектора безбедности пловидбе. У вршењу надзора инспектор издаје наређења и изриче забране писменим решењем.

Према Закону о инспекцијском надзору, контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

У току ревизије, увидом у записнике, утврдили смо да у периоду 2021–2023. године нису у потпуности извршене мере које је наложила инспекција, а праћење спровођења појединих изречених мера инспекција није вршила. Постоје записници



којима су предложене или наложене мере, а инспекција није извршила контролни надзор ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Према одговору и достављеној документацији:

- од 55 донетих решења у 2021. години, извршено је 27 решења. У 2022. години од 28 донетих решења је извршено 15, а у 2023. години је од донетих 23 решења извршено 14 решења;
- током 2021. године је извршено 24 контролна надзора, 2022. године 14 контролних надзора и 2023. године 14 контролних надзора. Током 2024. године је извршен 31 контролни надзор.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да кроз рад инспекције за безбедност пловидбе настави да спроводи инспекцијски надзор и прати спровођење изречених мера у циљу унапређења стања у овој области (Налаз 3.1).

2.2.1.4 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере и активности које су предузете до дана достављања одазивног извештаја ради отклањања несврсисходности:

- Настављено је спровођење контролних надзора у циљу праћења изречених мера и од децембра 2024. године до 12. марта 2025. године извршено је 38 контролних надзора.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- У наредном периоду наставиће се праћење спровођења изречених мера у поступку инспекцијског надзора кроз контролне инспекцијске надзоре. Мера ће се спроводити континуирано до децембра 2025. године.

У одазивном извештају наведено је да су за предузимање мера исправљања одговорни помоћник министра Сектора за инспекцијски надзор и начелник Одељења за инспекцијске послове безбедности пловидбе.

Докази:

1. Табела – евиденција предмета за 2024. и 2025. годину по инспекторима;
2. Записници о извршеним контролним надзорима током 2024. и 2025. године;
3. Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



2.2.2 Није у потпуности успостављен систем праћења рада лучких оператера.

2.2.2.1 Опис несврсисходности

У складу са чланом 216а Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама, министар прописује врсте података, методологију и начин приказивања резултата пословања који су везани за лучко пословање, као и рокови за извештавање.

У току ревизије утврђено је да није донет подзаконски акт којим се прописују врсте података, методологија и начин приказивања резултата пословања који су везани за лучко пословање, као и рокови за извештавање у складу са чланом 216а Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама. Услед непостојања наведеног акта, отежано је праћење рада лучких оператера, што је у надлежности Агенције за управљање лукама. Према одговору Министарства, подзаконски акт није донет због недостатка административних капацитета и планира се његово доношење.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да донесе подзаконски акт којим се прописују врсте података, методологија и начин приказивања резултата пословања који су везани за лучко пословање, као и рокови за извештавање (Налаз 3.3).

2.2.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере и активности које су предузете до дана достављања одазивног извештаја ради отклањања несврсисходности:

- Министарство је током марта 2025. године упутило молбу Агенцији за управљање лукама да одреди представнике Агенције који ће узети учешће у раду радне групе која ће имати задатак да ради на припреми предлога подзаконског акта којим ће се уредити врста података, методологија и начин приказивања резултата пословања који су везани за лучко пословање, као и рокове за извештавање. Агенција за управљање лукама је доставила податке о њиховим представницима.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у одазивном извештају навело је мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- Министар грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре ће донети решење о образовању радне групе која ће имати задатак да припреми Предлог правилника о врсти података, методологији и начину приказивања резултата пословања који су везани за лучко пословање, као и рокове за извештавање. Мера ће се спроводити до 20. децембра 2025. године.

У одазивном извештају наведено је да је за предузимање мера исправљања одговоран помоћник министра за водни саобраћај и безбедност пловидбе.

Докази:

1. Мејл Министарства од 13. марта 2025. године и мејл Агенције за управљање лукама од 13. марта 2025. године;
2. Одазивни извештај у форми акционог плана.



Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.

2.1 ЗАКЉУЧАК 1: Нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја водног саобраћаја у Републици Србији.

2.1.1 Није донет Акциони план за период 2021–2025. године за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године, што указује на то да нису предузете све активности које доприносе остваривању посебних циљева Стратегије.

2.1.1.1 Опис несврсисходности

Према члану 11 Закона о планском систему Републике Србије⁴, Стратегија јесте основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе. Према члану 18 Закона, Акциони план јесте документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма. Акциони план је саставни део стратегије и програма и по правилу се усваја истовремено са тим документима јавних политика. Акциони план се, по правилу, усваја за период примене стратегије, односно програма који разрађује. Изузетно од наведеног, због потреба планирања, акциони план се може усвојити на краћи период, који не може бити краћи од годину дана, у ком случају је доносилац обавезан да благовремено усвоји акциони план за наредни период примене те стратегије, односно програма.

Према члану 8 Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама, развој водног саобраћаја, као и луке и пристаништа од интереса су за Републику Србију и уживају њену посебну заштиту. Дугорочни развој водног саобраћаја уређује се Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије која се доноси на период од десет година, а која се у изузетним случајевима може допуњавати када се за то укаже нарочита потреба. Влада доноси Стратегију. Према члану 9 Закона, у складу са Стратегијом доноси се акциони план за спровођење утврђених приоритета развоја водног саобраћаја, који садржи конкретне активности, са роковима, задацима, органима и организацијама надлежним за спровођење Стратегије. Акциони план усваја Влада на предлог министарства.

⁴ „Службени гласник РС“, број 30/2018



На основу Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама⁵ и Закона о Влади⁶, Влада је донела Стратегију развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године. На основу Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама⁷ и Закона о Влади, на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Влада је донела Закључак којим се усваја Акциони план за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије за период од 2015. до 2020. године, који је саставни део овог закључка.

У току ревизије, утврдили смо да није донет Акциони план за период 2021–2025. године за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године што указује на то да нису предузете све активности које доприносе остваривању посебних циљева Стратегије.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да приликом израде нове стратегије припреми акциони план у складу са Законом о планском систему Републике Србије и достави Влади РС на усвајање (Налаз 1.1).

2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- Министарство ће приликом припреме нове стратегије предвидети доношење, као и рокове за доношење Акционог план за спровођење Стратегије у складу са Законом о планском систему Републике Србије. Након припреме Акционог плана, Министарство ће Предлог акционог плана доставити на мишљење надлежним министарствима, органима и организацијама ради прибављања мишљења након чега ће га упутити Влади Републике Србије ради његовог усвајања. Мера ће се спроводити континуирано до 20. децембра 2027. године.

У одазивном извештају наведено је да је за предузимање мера исправљања одговоран помоћник министра за водни саобраћај и безбедност пловидбе.

Доказ:

1. Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 73/10 и 121/12

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 73/10, 121/12 и 18/15



2.1.2 Министарство у ревидираном периоду није сачињавало извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије.

2.1.2.1 Опис несврхисходности

Чланом 43 Закона о планском систему Републике Србије прописано је извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика. Ако је предлагач документа јавне политике орган државне управе, тај орган извештава Владу, преко органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, о резултатима спровођења тог документа, односно о ех-post анализи ефеката јавне политике утврђене тим документом и то, у случају:

- стратегије, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и финалним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа, односно заједно са документом јавне политике којим се замењује тај документ, ако се подноси Влади на усвајање пре истека тог рока;
- акционог плана, најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања.

Извештавање о реализацији и постигнутим учинцима јавних политика јесте објективно, потпуно, проверљиво и благовремено обавештавање заинтересованих страна и циљних група о спровођењу усвојених планских докумената и постигнутим учинцима јавних политика.⁸

Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године предвиђено је да је Министарство надлежно за спровођење мера и постизање циљева утврђених Стратегијом, као и активности утврђених Акционим планом. Предвиђено је да ће Министарство периодично сваке друге године извештавати Владу о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

Влада је, на предлог Министарства, донела Закључак 19. маја 2017. године којим се прихвата Извештај за 2015. и 2016. годину о спровођењу мера и постизању циљева утврђених Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године у складу са Акционим планом за спровођење Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2020. године.

Министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је 27. марта 2024. године донео Одлуку којом се усваја Извештај о спровођењу Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године у периоду од 2017. до 2022. године.

У току ревизије утврдили смо да Министарство у ревидираном периоду није сачињавало извештаје о реализацији активности утврђених Стратегијом развоја водног саобраћаја Републике Србије иако је било у обавези да периодично сваке друге године извештава Владу о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

⁸ Закон о планском систему Републике Србије



На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да у утврђеном року извештава о реализацији стратегије и акционог плана (Налаз 1.2).

2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- До 31. децембра 2026. године Министарство ће припремити извештај о реализацији Стратегије развоја водног саобраћаја Републике Србије од 2015. до 2025. године;
- Министарство ће након доношења нове стратегије водног саобраћаја припремити Акциони план за реализацију праћења нове стратегије у роковима који буду прописани новом стратегијом. Након доношења Акционог плана Министарство ће периодично, у роковима одређеним новом стратегијом, извештавати Владу о спровођењу Стратегије и Акционог плана. Мера ће се спроводити континуирано до 20. децембра 2027. године.

У одазивном извештају наведено је да је за предузимање мера исправљања одговоран помоћник министра за водни саобраћај и безбедност пловидбе.

Доказ:

1. Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.2 ЗАКЉУЧАК 2: Субјекти ревизије нису у довољној мери спроводили активности у циљу унапређења водног саобраћаја.

2.2.1 Нису успостављени у електронском облику прописани регистри о издатим бродским исправама и књигама, као ни обједињена база података о власницима пловила за цело подручје Републике Србије.

2.2.1.1 Опис несврсисходности

Према Закону о пловидби и лукама на унутрашњим водама, Министарство води регистар издатих бродских сведочанстава, регистар издатих овлашћења о оспособљености, односно посебној оспособљености чланова посаде бродова унутрашње пловидбе, као и регистар издатих бродарских књижица. Према Закону о државној припадности и упису пловила, Министарство води домаће уписнике и у форми електронских записа који садрже базу података за цело подручје Републике Србије.



У току ревизије, утврдили смо да нису успостављени у електронском облику прописани регистри о издатим бродским исправама и књигама, као ни обједињена база података о власницима пловила за цело подручје Републике Србије што отежава увид у наведене податке. Лучке капетаније воде евиденције о издатим бродским исправама и књигама, али је потребно да Министарство води прописане регистре у складу са законом. Иако се уписници пловила воде у облику књига у лучким капетанијама, потребно је да Министарство води домаће уписнике и у форми електронских записа који садрже базу података за цело подручје Републике Србије како би се, између осталог, олакшао увид у наведене податке надлежним субјектима. У достављеном одговору, Министарство је навело да ће по успостављању вођења регистара и уписника у електронском облику сви заинтересовани субјекти моћи у сваком тренутку да провере податке из регистара и уписника које воде лучке капетаније за цело подручје Републике Србије.

На основу наведеног дата је препорука Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да води прописане регистре у складу са законом, као и домаће уписнике пловила и у форми електронских записа који садрже базу података за цело подручје Републике Србије (Налаз 2.2).

2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је доставило потписан и оверен одазивни извештај у коме је навело мере исправљања које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности као и период у коме се планира предузимање мера, и то:

- До 1. јуна 2026. године Министарство ће успоставити прво базу података за овлашћења чланова посаде бродова унутрашње пловидбе, бродарских књижица и бродских дневника што је услов за признавање тих исправа које издаје Република Србије од стране Европске комисије. База података ће се успоставити за цело подручје Републике Србије (13 лучких капетанија које су подручне јединице овог министарства).
- Након успостављања наведене базе података министарство ће предузети даље активности на надоградњи базе која ће обухватити и вођење регистра домаћих уписника пловила и у форми електронских записа у складу са законом. Мера ће се спроводити континуирано до 20. децембра 2027. године.

У одазивном извештају наведено је да је за предузимање мера исправљања одговоран помоћник министра за водни саобраћај и безбедност пловидбе.

Доказ:

1. Одазивни извештај у форми акционог плана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



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 субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за предузете активности за отклањање несврсисходности другог приоритета и акта субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности другог и трећег приоритета). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су планиране мере исправљања, наведене и описане у одазивном извештају у форми акционог плана 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
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
10. април 2025. године