



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
МИНИСТАРСТВА ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ -
УПРАВЕ ЗА ШУМЕ, БЕОГРАД
по ревизији сврсисходности пословања
„Пошумљавање у Републици Србији“**

**Број: 400-740/2020-06/31
Београд, 22. март 2021. године**

Садржај

1. УВОД.....	4
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	5
2.1. ЗАКЉУЧАК 1: Нису донета сва планска документа у шумарству, као ни акциони планови за њихово спровођење, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја шума и шумарства Републике Србије	5
2.1.1. У Републици Србији није донет Програм развоја шумарства као ни Планови развоја шумских области, којима се утврђују правци развоја шума и шумарства на националном нивоу односно нивоу шумских области.....	5
2.1.1.1. Опис несврсисходности	5
2.1.1.2. Исказане мере исправљања	6
2.1.1.3. Оцена мера исправљања	6
2.1.1.4. Опис несврсисходности	7
2.1.1.5. Исказане мере исправљања	7
2.1.1.6. Оцена мера исправљања	7
2.1.2. У Републици Србији за око 2/3 локалних самоуправа нису донети Програми газдовања шумама сопственика, већ се газдује на основу Привременог програма газдовања што ствара ризик недостатка података о стварном стању шума физичких лица	8
2.1.2.1. Опис несврсисходности	8
2.1.2.2. Исказане мере исправљања	8
2.1.2.3. Оцена мера исправљања	9
2.1.3. У Републици Србији нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о шумама	9
2.1.3.1. Опис несврсисходности	9
2.1.3.2. Исказане мере исправљања	9
2.1.3.3. Оцена мера исправљања	10
2.2. ЗАКЉУЧАК 2: У Републици Србији нису у довољној мери предузете активности на подизању нових шума у циљу постизања оптималне шумовитости	11
2.2.1. Према подацима Управе за шуме у Републици Србији постоји око 40 хиљада хектара државних шума и шумског земљишта уписаних на државне органе, градове/општине и месне заједнице, а који не могу бити корисници шума у складу са Законом	11
2.2.1.1. Опис несврсисходности	11
2.2.1.2. Исказане мере исправљања	12
2.2.1.3. Оцена мера исправљања	12
2.2.2. У Републици Србији постоје површине од преко 86 хиљада хектара где је стварно стање шума на земљишту које се у катастру води као пољопривредно, што ствара ризик да се наведеним површинама не газдује у складу са Законом	13
2.2.2.1. Опис несврсисходности	13
2.2.2.2. Исказане мере исправљања	13
2.2.2.3. Оцена мера исправљања	14

2.2.3. Постоје парцеле које су Закључком Владе Републике Србије додељене јавном предузећу на коришћење, а исте се дају у закуп од стране локалне самоуправе по основу Закона о пољопривредном земљишту, и на тај начин се онемогућава пошумљавање истих	14
2.2.3.1. Опис несврсисходности	14
2.2.3.2. Исказане мере исправљања	15
2.2.3.3. Оцена мера исправљања	15
2.3. ЗАКЉУЧАК 3: У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор у области шумарства	16
2.3.1. Јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије није у потпуности успостављен што ствара ризик да се не обезбеђују све неопходне информације о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања, што отежава спровођење надзора.....	16
2.3.1.1. Опис несврсисходности	16
2.3.1.2. Исказане мере исправљања	17
2.3.1.3. Оцена мера исправљања	17
2.3.2. У посматраном периоду свега 8 % јединица локалних самоуправа је доставило извештај о трошењу средстава за период 2017-2019. године, што указује да Управа за шуме не располаже потпуним информацијама о трошењу средстава јединица локалне самоуправе која су намењена финансирању активности на унапређењу општекорисних функција шума	18
2.3.2.1. Опис несврсисходности	18
2.3.2.2. Исказане мере исправљања	18
2.3.2.3. Оцена мера исправљања	19
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	19

1. УВОД

Државна ревизорска институција издала је Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Пошумљавање у Републици Србији“ број: 400-740/2020-06/21, од 8. децембра 2020. године у којем је навела закључке и налазе.

Од субјекта ревизије - Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управе за шуме, Државна ревизорска институција је захтевала достављање Одазивног извештаја.

Субјект ревизије је доставио Одазивни извештај број: 322-01-874/2020-10 од 2. марта 2021. године и Допуну одазивног извештаја број: 322-01-874/2020-10 од 19. марта 2021. године који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије - Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управе за шуме и у којем 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 донета сва планска документа у шумарству, као ни акциони планови за њихово спровођење, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикасног планирања развоја шума и шумарства Републике Србије

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 1 су следећи:

Налаз 1.1: У Републици Србији није донет Програм развоја шумарства као ни Планови развоја шумских области, којима се утврђују правци развоја шума и шумарства на националном нивоу односно нивоу шумских области

Налаз 1.2: У Републици Србији за око 2/3 локалних самоуправа нису донети Програми газдовања шумама сопственика, већ се газдује на основу Привременог програма газдовања што ствара ризик недостатка података о стварном стању шума физичких лица

Налаз 1.3: У Републици Србији нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о шумама

2.1.1. У Републици Србији није донет Програм развоја шумарства као ни Планови развоја шумских области, којима се утврђују правци развоја шума и шумарства на националном нивоу односно нивоу шумских области

2.1.1.1. Опис несврсисходности

Програм развоја шумарства на територији Републике Србије је стратешки плански документ којим се утврђују правци развоја шума и шумарства са акционим планом за његово спровођење.

Ревизијом смо утврдили да у Републици Србији, Програм развоја шумарства није донет као ни акциони план за његово спровођење. Последица недоношења је непостојање јавно доступног документа којим се утврђују правци развоја шума и шумарства на националном нивоу.

Препорука број 1: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би се донео Програм развоја шумарства на територији Републике Србије са акционим планом за његово спровођење у складу са Законом о шумама да би се утврдили правци развоја шума и шумарства на националном нивоу (приоритет 3¹);

¹ Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

2.1.1.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Дана 11. јануара 2021. године званично је почела реализација Twinning пројекта, који је прихватила канцеларија ЕУ у Београду и за који су одобрена средства за 2021. и 2022. годину, чији је један од очекиваних резултата израда Нацрта програма развоја шумарства.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Активностима на реализацији два пројекта која су у току: Twinning пројекат који се финансира из ИПА фондова, као и пројекат који се финансира из средстава Глобалног фонда за животну средину GEF, оствариће се планирани резултати, односно прикупити подаци о стварном стању шумског фонда у Републици Србији, што је неопходно за израду Програма развоја шумарства Републике Србије и акционог плана за његово спровођење.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- 2021. година - анализа стања сектора шумарства у оквиру Twinning пројекта, прикупљање потребних података;
- 2022. година - израда Нацрта програма развоја шумарства;
- 2023. година - предузимање активности у циљу доношења Програма развоја шумарства.

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

- Допис Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде број 337-00-00239/2019-06 од 13. јануара 2021. године Министарству финансија о почетку Twinning пројекта;
- Допис FAO, као имплементирајуће агенције GEF пројекта, од 15. марта 2021. године, којим под тачком 1. обавештава в.д. директора Управе за шуме да је теренски премер шума у оквиру националне инвентуре шума завршен у АП Војводина, док је на подручју централне Србије премерено око 30% површине. У току зимског периода 2020/2021 урађена је интерна контрола прикупљених података, а очекује се да се до краја 2021. године заврше сви теренски радови.

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.

2.1.1.4. Опис несврсисходности

План развоја шумске области је плански документ којим се утврђују правци развоја шума и шумарства са планом за његово спровођење за шумску област. Установљено је 7 шумских области, за које се доносе планови развоја.

Ревизијом смо утврдили да планови развоја шумских области нису донети, а последица недоношења су непостојање јавно доступних докумената којима се утврђују правци развоја шума и шумарства на нивоу шумских области.

Препорука број 2: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би се донели Планови развоја шумских области са планом за њихово спровођење у складу са Законом о шумама да би се утврдили правци развоја шума и шумарства на нивоу шумских области (приоритет 3).

2.1.1.5. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Наставак активности на премеру шума за потребе националне инвентуре шума, у оквиру реализације пројекта „Допринос одрживог газдовања шумама ниским емисијама и одрживом развоју.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Активностима на реализацији пројекта који се финансира из средстава Глобалног фонда за животну средину GEF „Допринос одрживог газдовања шумама ниским емисијама и одрживом развоју”, обезбеђују се потребни подаци и стварају предуслови за израду Програма развоја шумарства Републике Србије, а потом планова развоја шумских области, који морају бити усклађени са Програмом развоја шумарства (члан 21. став 3. Закона о шумама).

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- 2021. година - завршетак премера шума;
- 2022. година - израда Нацрта Плана развоја шумских области;
- 2023. година - предузимање активности у циљу доношења Плана развоја шумских области.

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

- Допис FAO наведен за Препоруку 1;
- Excel табеле које су прилог горе наведеном допису, у којима је по окрузима наведен број примерних површина на којима је урађен премер шума.

2.1.1.6. 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. У Републици Србији за око 2/3 локалних самоуправа нису донети Програми газдовања шумама сопственика, већ се газдује на основу Привременог програма газдовања што ствара ризик недостатка података о стварном стању шума физичких лица

2.1.2.1. Опис несврсисходности

У складу са Законом о шумама Програм газдовања шумама представља плански документ газдовања шумама који се доноси за шуме већег броја сопственика шума - физичких лица. Програм се доноси за територију једне или више општина за период од десет година. Програм се израђује на основу утврђеног стања шума на терену.

Ревизијом смо утврдили да за 1/3 локалних самоуправа на територији Републике Србије постоје донети програми газдовања шумама. За све остале локалне самоуправе газдује се на основу привремених програма газдовања, што ствара ризик недостатка података о стварном стању шума физичких лица (порекло шума, врста дрвета, запремине и прираста и сл.).

Препорука број 3: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да преиспита оправданост доношења Програма газдовања шумама сопственика и у случају потребе иницира измену прописа односно предузме активности на њиховом доношењу (приоритет 3).

2.1.2.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је доставила акциони план у коме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Управа за шуме ће урадити анализу ефеката израде и доношења програма газдовања шумама, спровести стручну расправу, као и анкету одређеног броја власника и удружења власника шума. Уколико анализа покаже да због великог броја малих парцела није могуће или није смислено планирати активности и мере у периоду од десет година, те да такав документ није од значаја за сопственике шума – физичка лица, а узимајући у обзир и цену коштања израде програма, покренуће се иницијатива за измене Закона о шумама, којима би се укинула обавеза доношења програма газдовања шумама сопственика – физичких лица, односно предузети мере за њихово доношење.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- 2021. година – анализа оправданости доношења Програма газдовања шумама сопственика;
- 2022 - 2023. година – иницијатива за измену Закона о шумама, уколико се утврди потреба за изменом прописа, односно предузимање активности и мера на доношењу Програма газдовања шумама сопственика.

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 несврсисходности је у току.

2.1.3. У Републици Србији нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о шумама

2.1.3.1. Опис несврсисходности

У складу са Законом о Државној управи², подзаконским актима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби закона. У складу са Законом о шумама дефинисано је да Министар ближе прописује садржину, начин вођења и израде појединих подзаконских аката којима се детаљније разрађују поједини чланови Закона о шумама. Законом о шумама³ дефинисано је да ће се подзаконски прописи донети у року од две године од дана његовог ступања на снагу.

Ревизијом смо утврдили да у Републици Србији нису донета сва подзаконска акта у складу са Законом о шумама.

Препорука број 4: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би била донета подзаконска акта у складу са Законом о шумама (приоритет 3).

2.1.3.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Урађен је Нацрт правилника о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству и упућен Одсеку за нормативне

² "Сл. гласник РС", бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон

³ "Сл. гласник РС", бр. 30/10, 93/12 и 89/15

послове и хармонизацију прописа у оквиру Министарства, на даље поступање у циљу доношења.

- Настављен је рад на Радној верзији правилника о садржини основе газдовања шумама, начину и поступку њеног доношења и израде, битним недостацима или измењеним околности због којих се врши измена и допуна основе, начину вођења евиденција извршених радова, као и садржају и начину вођења шумске хронике.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Биће урађени нацрти правилника за које су припремљене радне верзије, а образоваће се радне групе за припрему осталих недостајућих правилника по Закону о шумама. За одређени број правилника за које је током примене Закона о шумама констатовано да нису сврсисходни или није могуће њихово доношење, покренуће се поступак измене Закона о шумама којом би се брисала обавеза и правни основ за доношење правилника.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- 2021. година - Правилник о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству, Правилник о садржини основе газдовања шумама, начину и поступку њеног доношења, Правилник о начину вођења евиденције извршених радова, Правилник о садржини и начину вођења шумске хронике;
- 2022. година - Правилник о условима у погледу опреме и стручног кадра за извођење радова на заштити, гајењу и коришћењу шума, Правилник о садржини и начину вођења катастра шумских путева, Правилник о садржини годишњег плана, начину и поступку његовог доношења и израде, Правилник о садржини и начину вођења катастра шума;
- 2023. година – остали правилници (7).

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

- Нацрт правилника о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству.

2.1.3.3. 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.

2.2. ЗАКЉУЧАК 2: У Републици Србији нису у довољној мери предузете активности на подизању нових шума у циљу постизања оптималне шумовитости

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 2 су следећи:

Налаз 2.1: У периоду од 2015-2019. године утврђен је пад у обиму пошумљавања - оснивању нових шума за око 40% и то са 992 хектара у 2015. години на 614 хектара у 2019. години

Налаз 2.2: Према подацима Управе за шуме у Републици Србији постоји око 40 хиљада хектара државних шума и шумског земљишта уписаних на државне органе, градове/општине и месне заједнице, а који не могу бити корисници шума у складу са Законом

Налаз 2.3: У Републици Србији постоје површине од преко 86 хиљада хектара где је стварно стање шума на земљишту које се у катастру води као пољопривредно, што ствара ризик да се наведеним површинама не газдује у складу са Законом

Налаз 2.4: Према Програму пошумљавања необраслих површина ЈП „Војводинашуме” за период од 2014. до 2017. године, од планираних 1.196 хектара, пошумљено је 509 хектара, односно 43 % планираног

Налаз 2.5: ЈП „Србијашуме” и ЈП „Војводинашуме” планирали су пошумљавање (оснивање нових шума) од 2.218 хектара у десетогодишњим основама газдовања шумама које су истекле 2017, 2018. и 2019. године. Од планираног пошумљавања је реализовано 1.476 хектара, односно 1/3 планираног није реализовано

Налаз 2.6: Постоје парцеле које су Закључком Владе Републике Србије додељене јавном предузећу на коришћење, а исте се дају у закуп од стране локалне самоуправе по основу Закона о пољопривредном земљишту, и на тај начин се онемогућава пошумљавање истих

2.2.1. Према подацима Управе за шуме у Републици Србији постоји око 40 хиљада хектара државних шума и шумског земљишта уписаних на државне органе, градове/општине и месне заједнице, а који не могу бити корисници шума у складу са Законом

2.2.1.1. Опис несврсиходности

Основни предуслов да би се шуме очувале и њихово стање унапредило јесте да шуме имају сопственика, односно корисника, који њима газдује у складу са прописима који уређују област шумарства.

Законом о шумама корисник шума јесте правно лице које газдује шумама у државној својини у складу са овим законом и другим прописима.

У складу са законом, шумама у државној својини обухваћеним шумским подручјем, односно подручјем националног парка газдује јавно предузеће, односно привредно

друштво чији је оснивач Република Србија, односно аутономна покрајина, а које испуњава услове утврђене овим законом и посебним прописима.

Према подацима Управе за шуме у Републици Србији постоји око 40 хиљада хектара државних шума и шумског земљишта уписаних на државне органе, градове/општине и месне заједнице, а који не могу бити корисници шума у складу са Законом.

Препорука број 5: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да након усаглашавања података са Републичким геодетским заводом предузме активности како би се површине под државним шумама и шумским земљиштем уписане на државне органе, општине/градове и месне заједнице доделиле правним лицима која газдују шумама у државној својини у складу са Законом (приоритет 3).

2.2.1.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Припремљен је и упућен у поступак доношења предлог закључка Влади којим се одузима право коришћења шума граду Лесковцу и додељује ЈП „Србијашуме”.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Управа за шуме ће припремати Предлоге закључака којима ће Влада да одузме право коришћења државних шума корисницима који не испуњавају услове да газдују шумама (државни органи, градови/општине, месне заједнице) и додели их правним лицима која газдују шумама у државној својини у складу са Законом.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- Одузимање права коришћења шума државним органима, општинама/градовима и месним заједницама и додела правним лицима која газдују шумама у државној својини вршиће се у континуитету, у периоду од 2021-2023. године.

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

- Предлог закључка којим се одузима право коришћења шума граду Лесковцу и додељује ЈП „Србијашуме”;
- Дописи упућени надлежним органима ради прибављања мишљења.

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. У Републици Србији постоје површине од преко 86 хиљада хектара где је стварно стање шума на земљишту које се у катастру води као пољопривредно, што ствара ризик да се наведеним површинама не газдује у складу са Законом

2.2.2.1. Опис несврсисходности

У Републици Србији постоје површине од преко 86 хиљада хектара где је стварно стање шума на земљишту које се у катастру води као пољопривредно, што ствара ризик да се наведеним површинама не газдује у складу са Законом.

У току ревизије, према информацијама којима је располагала Управа за шуме, наведене површине нису обухваћене основама газдовања шумама.

Препорука број 6: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би се површине на којима је стварно стање шума на земљишту које се води као пољопривредно, након извршене промене уписа у катастру непокретности, доделиле правним лицима која газдују шумама у државној својини у складу са Законом (приоритет 3).

2.2.2.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Управа за шуме је припремила три предлога закључка којима Влада одузима право коришћења шума Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и додељује право коришћења корисницима који испуњавају услове, и то јавним предузећима „Војводинашуме”, „НП Копаоник” и „НП Фрушка гора”.
- Управа за шуме је упутила у поступак доношења два предлога закључка, којим се право коришћења шума додељује ЈП „Војводинашуме” и „НП Фрушка гора”.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Управа за шуме ће припремати Предлоге закључака којима ће Влада да одузме Министарству право коришћења шума на земљишту које се води као пољопривредно и исто додели правним лицима која газдују шумама у државној својини у складу са Законом.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- Одужимање права коришћења шума на земљишту које се води као пољопривредно и додела правним лицима која газдују шумама у државној својини вршиће се у континуитету, у периоду од 2021-2023. године.

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

- Три предлога закључка којима Влада одузима право коришћења шума Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и додељује право коришћења корисницима који испуњавају услове, и то јавним предузећима „Војводинашуме”, „НП Копаоник” и „НП Фрушка гора”;
- дописи упућени надлежним органима ради прибављања мишљења за два предлога закључка (ЈП „Војводинашуме” и ЈП „НП Фрушка гора”).

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. Постоје парцеле које су Закључком Владе Републике Србије додељене јавном предузећу на коришћење, а исте се дају у закуп од стране локалне самоуправе по основу Закона о пољопривредном земљишту, и на тај начин се онемогућава пошумљавање истих

2.2.3.1. Опис несврсисходности

Закључком Владе Републике Србије од 26. септембра 2016. године дато је ЈП „Војводинашуме“ земљиште на коришћење. Током примене Закључка Владе и спровођења поступака привођења предметних парцела намени констатоване су потешкоће које ограничавају могућност газдовања додељеним површинама у пуном капацитету. У питању су различита ограничења административне и имовинско – правне природе, а најзначајнија су пре свега она која се односе на додељене парцеле које су по култури у катастру воде као шума, а по врсти земљишта се воде као пољопривредно земљиште.

Ревизијом смо утврдили да Управа за шуме није пре упућивања предлога наведеног Закључка на Владу вршила проверу код Управе за пољопривредно земљиште да ли су исте површине/парцеле дате у закуп за пољопривредну производњу. Напред наведено доводи до чињенице да исте парцеле, које су додељене Закључком Владе Републике Србије се издају у закуп по основу Закона о пољопривредном земљишту, и на тај начин онемогућава пошумљавање истих.

Препорука број 7: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би пре упућивања предлога закључка на Владу Републике Србије вршила проверу са Управом за пољопривредно земљиште да ли су исте површине/парцеле дате у закуп за пољопривредну производњу (приоритет 2⁴).

⁴ Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

2.2.3.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Урађена су и упућена 4 дописа Управи за пољопривредно земљиште са списком парцела на које се односи Предлог закључка којим Влада одузима право коришћења шума и шумског земљишта Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и граду Лесковцу и додељује на коришћење јавним предузећима „Србијашуме”, „Војводинашуме”, „НП Копаоник” и „НП Фрушка гора”, ради изјашњења да ли кат. парцеле са списка могу бити обухваћене Закључком Владе.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Пре упућивања у процедуру доношења од стране Владе, предлози закључака којима се одузима право коришћења шума неадекватним корисницима и додељује корисницима који испуњавају услове из Закона о шумама, тражиће се изјашњење Управе за пољопривредно земљиште, како би се избегла ситуација да су исте парцеле дате у закуп за пољопривредну производњу.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- У континуитету, од дана достављања одазивног извештаја, за све предлоге закључака о одузимању и додели права коришћења шума и шумског земљишта.

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

- четири дописа Управи за пољопривредно земљиште са списком парцела на које се односи Предлог закључка којим Влада одузима право коришћења шума и шумског земљишта Министарству и додељује на коришћење јавним предузећима „Србијашуме”, „Војводинашуме”, „НП Копаоник” и „НП Фрушка гора”, ради изјашњења да ли кат. парцеле са списка могу бити обухваћене Закључком Владе.

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: У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор у области шумарства

Налази који поткрепљују ЗАКЉУЧАК 3 су следећи:

Налаз 3.1: У протеклих 20 година дуж административне линије са АП Косово и Метохија евидентирано је преко 640 хиљада m^3 бесправно посеченог дрвета укупне вредности око 2,6 милијарди динара. ЈП „Србијашуме” је од планираних радова у 2019. години на санацији оштећених шума дуж административне линије са АП Косово и Метохија закључно са мајем 2020. године реализовало 14% површина у односу на план. У периоду 2017-2019. године од 82 хиљаде m^3 бесправно посеченог дрвета у државним шумама којима газдују ЈП „Србијашуме”, 2/3 се односи на бесправне сече дуж административне линије са АП Косово и Метохија

Налаз 3.2: Јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије није у потпуности успостављен што ствара ризик да се не обезбеђују све неопходне информације о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања, што отежава спровођење надзора

Налаз 3.3: У посматраном периоду свега 8 % јединица локалних самоуправа је доставило извештај о трошењу средстава за период 2017-2019. године, што указује да Управа за шуме не располаже потпуним информацијама о трошењу средстава јединица локалне самоуправе која су намењена финансирању активности на унапређењу општекорисних функција шума

2.3.1. Јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије није у потпуности успостављен што ствара ризик да се не обезбеђују све неопходне информације о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања, што отежава спровођење надзора

2.3.1.1. Опис несврсисходности

Успостављање, одржавање и коришћење националног информационог система у шумарству представља активност кроз коју се између осталог обезбеђује заштита општег интереса у шумарству.

У складу са Законом о шумама, Министарство- Управа за шуме успоставља и води јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије. Информационим системом обезбеђују се све неопходне информације о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања.

У току ревизије утврдили смо да јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије није у потпуности успостављен што ствара ризик да се не обезбеђују све неопходне информације о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања, што отежава спровођење надзора.

Препорука број 8: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би се успоставио и водио јединствени информациони систем за шуме и шумарство Републике Србије ради обезбеђења свих неопходних информација о стању и променама шумског фонда за потребе планирања, праћења стања и извештавања (приоритет 3).

2.3.1.2. Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Урађен је Нацрт правилника о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству и упућен Одсеку за нормативне послове и хармонизацију прописа у оквиру Министарства, на даље поступање у циљу доношења.
- У оквиру пројекта „Допринос одрживог газдовања шумама ниским емисијама и одрживом развоју” настављене су активности на уносу података у централну базу података у шумарству и на преузимању софтвера за израду основа газдовања шумама од стране лица која израђују ове документе. У оквиру пројекта одржано је преко 20 online радионица са преко 250 учесника о начину коришћења софтвера и централне базе података.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- Преко сајта Управе за шуме омогућиће се заинтересованим лицима да преузму софтвер за израду основа газдовања шумама, као и да доставе упит за достављање података из централне базе података.
- Након доношења Правилника о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству, успоставиће се правни оквир за јединствени информациони систем у шумарству.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- 2021. године доношење Правилника о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству;
- 2022. године – ажурирање сајта Управе за шуме и у потпуности успостављено функционисање јединственог информационог система;
- 2023. године – анализа функционалности јединственог информационог система и по потреби отклањање недостатака.

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

- Нацрт правилника о садржини, начину управљања, одржавања и коришћења информационог система у шумарству;
- Извештај Агенције „Greenfore“ о одржаним обукама за коришћење софтвера у периоду децембар 2020. године – фебруар 2021. године.

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. У посматраном периоду свега 8 % јединица локалних самоуправа је доставило извештај о трошењу средстава за период 2017-2019. године, што указује да Управа за шуме не располаже потпуним информацијама о трошењу средстава јединица локалне самоуправе која су намењена финансирању активности на унапређењу општекорисних функција шума

2.3.2.1. Опис несврсисходности

У складу са Законом о шумама Извештај о трошењу средстава, јединица локалне самоуправе доставља Министарству до 31. марта текуће године за претходну годину.

Иако је састављање извештаја о трошењу средстава буџетског фонда и достављање министарству законска обавеза, само одређени број локалних самоуправа испуњава ову обавезу.

За 2017. и 2018. годину извештај је Министарству доставило 13 локалних самоуправа, а за 2019. годину 9 локалних самоуправа, иако је свих 145 локалних самоуправа било у обавези да доставе. На основу достављених података, утврдили смо да су само три локалне самоуправе (Ниш, Лесковац и Мали Зворник) доставиле извештај за све три посматране године.

На основу наведеног следи да је у посматраном периоду свега 8 % јединица локалних самоуправа доставило извештај о трошењу средстава за период 2017-2019. године, што указује да Управа за шуме не располаже потпуним информацијама о трошењу средстава јединица локалне самоуправе која су намењена финансирању активности на унапређењу општекорисних функција шума

Препорука број 9: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме да предузме активности како би јединице локалне самоуправе достављале Извештаје о трошењу средстава у складу са Законом о шумама (приоритет 2).

2.3.2.2 Исказане мере исправљања

У Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме је навела да је предузела следеће мере и активности:

- Припремљен је допис којим се свим јединицама локалне самоуправе у Републици Србији указује на обавезу достављања извештаја Министарству о трошењу средстава од накнада за коришћење шума до 31. марта текуће за претходну годину, према члану 88. став 3. Закона о шумама.
- Допис је прослеђен електронски свим јединицама локалне самоуправе у Републици Србији.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме наводи да су мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању:

- По истеку прописаног рока (31. март текуће године) урадиће се анализа достављених извештаја. Уколико не пристигну извештаји свих локалних самоуправа, Управа за шуме ће послати ургенцију, а након тога обавештење ДРИ, пошто нема казнене одредбе у Закону о шумама.

Период у коме се планира предузимање мере исправљања:

- Април - анализа достављених извештаја;
- Мај - по потреби ургенција и обавештење ДРИ.

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

- Допис јединицама локалне самоуправе број 401-00-211/2021-10 од 1. марта 2021. године и копије електронских дописа којим је допис прослеђен општинама.

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 број: 322-01-874/2020-10 од 2. марта 2021. године и Допуну одазивног извештаја број: 322-01-874/2020-10 од 19. марта 2021. године, који је на основу захтева из Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Пошумљавање у Републици Србији“, израдио Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме. Оценили смо да је Одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управе за шуме, 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 поднело Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде - Управа за шуме, 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.

Др Душко Пејовић

**Генерални државни ревизор
Државна ревизорска институција
Републике Србије
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
22. март 2021. године**