Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40116/19-023-15/34
Podgorica, 22.10.2019. godine

IZVJEŠTAJ

-konačni-

O REVIZIJI USPJEHA

USPJEŠNOST SPROVOĐENJA POLITIKE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U CRNOJ GORI – ZAŠTITA OD ŠUMSKIH POŽARA



Podgorica, oktobar 2019. godine

Sadržaj

1. OPŠTI DIO 4
1.1 Pravni osnov za vršenje revizije 4
1.2 Predmet, obuhvat i vrsta revizije 4
1.3 Subjekti revizije i cilj revizije 5
1.4 Metode revizije i izvori informacija 6
1.5 Materijalnost i kriterijumi revizije 6
1.6 Obim i ograničenja 6
1.7 Revizioni rizik 7
1.8 Monitoring i kontrola kvaliteta 7
2. ŠUMSKI POŽARI 8
2.1 Zakonodavni okvir 12
2.2 Institucionalni okvir 14
2.3 Tok postupka 16
3. UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE I NALAZI REVIZIJE 18
3.1 Strateško-pravni okvir 18
3.1.1 Plan postupanja u slučaju šumskih požara 21
3.1.2 Mapiranje opasnosti i rizika od šumskih požara i stvaranje specijalizovanih baza podataka 23
3.1.3 Koordinacija 24
3.1.4 Uzbunjivanje 27
3.2 Materijalno-kadrovska osposobljenost 29
3.2.1 Obuka 36
3.2.2 Analiza stepena spremnosti odgovora na šumski požar i izvještavanje 37
3.2.3 Šumarski informacioni sistem 38
3.2.4 Fond sredstava za zaštitu i spašavanje 38
3.3 Analiza i korektivne mjere 39
3.3.1 Korektivne mjere 39
3.3.5 Izgradnja šumskih puteva 44
4. ZAKLJUČCI 45
4.1 Preduzete mjere na uspostavljanju strateško-pravnog okvira 45
4.2 Nabavka adekvatne opreme i obuka kadrova 47
4.3 Naučene lekcije i preduzete korektivne mjere na osnovu nakon šumskih požara 49
5. OCJENA I PREPORUKE 52
6. ANEKSI 58
6.1 Aneks 1 - SATELITSKA MISIJA COPERNICUS – MOGUĆNOSTI NADZIRANJA PRIRODNIH NEPOGODA 58

Pojmovnik

MUP DVS	Ministarstvo unutrašnjih poslova- Direktorat za vanredne situacije
MPRR	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
MORT	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
UŠ	Uprava za šume
JPNP	Javno preduzeće Nacionalni parkovi
JLS	Jedinice lokalne samouprave
SLŽŠ	Službe zaštite i spašavanja
ZHMS	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju
ZZS	Zakon o zaštiti i spašavanju
ZŠ	Zakon o šumama
EFDRR	Mapa puta za sprovođenje Sendai okvira (Roadmap)
EK	Evropska komisija
EPREW	Pregled pripremljenosti za katastrofe
EU	Evropska Unija
FWI	Indeks opasnosti od požara
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova
NSOR	Nacionalna strategija održivog razvoja
NVO	Nevladine organizacije
UN	Ujedinjene nacije
DRR	Smanjenje rizika od katastrofa
SEA	Strateška procjena uticaja na životnu sredinu (Direktiva) («Strategic Environmental Assessment Directive»)
IPA	Finansijski instrument pretpristupne pomoći EU («Instrument for Pre-accession»)
EIA	Procjena uticaja na životnu sredinu (Direktiva) («Environmental Impact Assessment Directive»)
IPARD	IPARD je pretpristupni program Evropske unije i sastavni je dio IPA-e (Instrument pretpristupne pomoći, eng. Instrument for Pre-Accession Assistance), čiji su osnovni ciljevi pomoć državama kandidatima i državama potencijalnim kandidatima u njihovom usklađivanju i sprovođenju pravne tekovine EU, te priprema za korišćenje budućih EU fondova

1. OPŠTI DIO

1.1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije **"Uspješnost sprovođenja politike zaštite životne sredine u Crnoj Gori – zaštita od šumskih požara",** sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG" br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG" br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG" br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije za 2019. godinu, donesenom od strane Senata dana 12.12.2018. godine, (INTERNO BROJ 06-369/18);
- Odluci o vršenju revizije od 11.01.2019. godine (broj 40116/19-023-15/2), u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Radule Žurić (član Kolegijuma).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG" br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG", br. 45/17) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije[1]

U skladu sa čl. 144. Ustava Crne Gore[2], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji[3], čl. 5. Zakona, Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finasijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

1.2. Predmet, obuhvat i vrsta revizije

Državna revizorska institucija (DRI) je izvršila **reviziju uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike zaštite životne sredine u Crnoj Gori – zaštita od šumskih požara",**

Predmet revizije: Aktivnosti koje sprovode subjekti revizije u cilju zaštite od šumskih požara.

Obuhvat: Revizija je obuhvatila period od 2015-2018. godine.

[1] (ISSAI 5500 uključuje tri ISSAI standarda za reviziju različitih ciklusa upravljanja katastrofama. Faza pre katastrofe pokrivena je u ISSAI 5510. ISSAI 5520 i 5530 pokrivaju fazu nakon katastrofe.
[2] ″Sl. list CG″, br. 38/13
[3] "Sl. list RCG", br. 028/04, 027/06, 078/06 i Sl. list CG", br. 017/07, 073/10, 040/11, 031/14

Svrha: Zaštita od šumskih požara obuhvata spremnost za nepogodu kroz preventivne i ublažavajuće mjere, hitne reakcije, uključujući i rehabilitaciju i rekonstrukciju nakon katastrofe. DRI će izvršiti reviziju cijelog ciklusa upravljanja šumskim požarima i izvještavanja o kvalitetu upravljanja svakom fazom i dati preporuke u cilju smanjenja rizika od potencijalnih budućih šumskih požara.

1.3. Subjekti revizije i cilj revizije

Subjekti revizije bili su:
- Ministarstvo unutrašnjih poslova (Direktorat za vanredne situacije);
- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore;
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma;
- Uprava za šume;
- JP Nacionalni parkovi CG
- Opštine – uzorak (Službe zaštite i spašavanja Glavnog grada Podgorica i opština Nikšić, Berane i Pljevlja).

S obzirom da je stvaranje sigurne sredine za život i njena zaštita od najvećeg značaja za zdravlje građana i ekonomski razvoj zemlje DRI je dužna da obezbijedi odgovarajuću pomoć Vladi u njenom očuvanju kao i u reagovanju na hazarde,[4] te je izvršila reviziju sa sveobuhvatnim **ciljem** da utvrdi da li su organi koji su zaduženi za zaštitu šuma od požara adekvatno pripremljeni za efikasan odgovor. U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije bilo je potrebno dati odgovor na glavno revizorsko pitanje:

Da li se uspješno sprovodi politika zaštite životne sredine u Crnoj Gori kada su u pitanju šumski požari?

U okviru glavnog revizorskog pitanja definisana su sljedeća potpitanja:

1. Da li je uspostavljen djelotvoran strateško-pravni okvir koji pruža osnovu za adekvatnu zaštitu šuma i efikasnu koordinaciju u slučaju šumskog požara?

2. Da li institucije raspolažu adekvatnom opremom i ljudskim kapacitetima kako bi efikasno reagovale u slučaju šumskih požara?

3. Da li postoje baze podataka na osnovu kojih se vrše stručne analize nakon šumskih požara i predlažu korektivne mjere, te da li se pristupa realizaciji tih mjera?

[4] Vidi: „O revizijama u izazovnim vremenima“ http://vvv.auditnz.govt.nz/vho-ve-are/scott-tobin-feature

1.4. Metode revizije i izvori informacija

Kao primaran izvor informacija u postupku revizije koristila se dokumentacija kojom raspolažu institucije nadležne za predmetnu oblast. Dodatan izvor informacija u postupku revizije predstavljali su godišnji izvještaji o radu, publikacije, praksa zemalja regiona, dokumenti i preporuke Evropske komisije. Od subjekata revizije traženi su:

- Izvještaji o radu, planovi i statistički podaci koji se odnose na šumske požare u 2015, 2016, 2017 i 2018.godini;
- Interna akta koja specificiraju pravila i procedure;
- Sprovedene analize vezane za ovu oblast;
- Preduzete korektivne mjere na osnovu sprovedenih analiza;

Obavili smo razgovore sa odgovornim licima, koja su dala informacije od značaja za otkivanje problema u ovoj oblasti. Metode prikupljanja informacija koje su se koristitile prilikom vršenja revizije su: ocjena na bazi uzorka, pregled i analiza dokumentacije, intervju i upitnici.

Prikupljeni podaci su analizirani metodama komparativne, strukturalne i statističke analize.

1.5. Materijalnost i kriterijumi revizije

Materijalnost je razmatrana u svim fazama revizionog procesa,[5] i ista je posmatrana sa društvenog aspekta predmeta revizije, a sve kako bi se ostvarila najveća moguća dodatna vrijednost. Materijalnost je zavisila od toga da li je određena aktivnost komparativno mala i da li bi manjkavosti na predmetnom području mogle uticati na druge aktivnosti subjekta revizije. Neko pitanje se smatralo značajnim ako se smatra posebno važnim i ako bi poboljšanja imala znatan uticaj. Pitanje se smatralo manje značajnim ako je predmetna aktivnost rutinske prirode, a uticaj slab i ograničen na usko područje ili bi bio neznatan. Kriterijumi revizije su definisani kroz Detaljni plan revizije.

1.6. Obim i ograničenja

Revizija je primarno bila usmjerena na postupke koje institucije i organi CG preduzimaju u cilju sprovođenja mjera u slučaju šumskih požara. Sprovedenom revizijom ispitali smo da li se pravni akti koji definišu ovu oblast implementiraju u praksi i da li institucije CG prilikom njihovog sprovođenja nailaze na poteškoće, da li su identifikovani nedostaci, koje nove strateške i operativne akte je potrebno donijeti, te da li su postojeći bili predmet ažuriranja.

[5] ISSAI 300/33

1.7. Revizioni rizik

Revizorska pokrivenost je dizajnirana iz horizontalnog ili unakrsno-funkcionalnog pogleda na subjekte. Revizori su aktivno kontrolisali revizioni rizik, odnosno rizik dobijanja netačnih ili nepotpunih zaključaka, pružanja neuravnoteženih informacija ili neuspjeha u donošenju dodatne vrijednosti za potrebe korisnika.[6] Bavljenje revizionim rizikom ugrađeno je u čitav proces i metodologiju predmetne revizije, stoga su navedeni mogući rizici predviđenog rada.

Rizik revizije	visok	srednji	nizak
Politička osjetljivost			x
Promjene od značaja za subjekte revizije	x		
Kompleksnost teme	x		
Neslaganje sa subjektima revizije i ostalim sudionicima		x	

1.8. Monitoring i kontrola kvaliteta

Monitoring i kontrola kvaliteta su sprovedene shodno Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji[7], Poslovniku Državne revizorske institucije[8], Upustvu o metodologiji vršenja revizije uspjeha[9] i Smjernicama za kontrolu kvaliteta vršenja revizije[10].

Radi očuvanja kvaliteta, revizori su sprovodili odgovarajuće postupke, vodli brigu o ispunjavanju primjenjivih zahtjeva i stavili naglasak na izradi objektivnnog izvještaja koji će donijeti dodatnu vrijednost i dati odgovore na reviziona pitanja, uz pridržavanje ISSAI 40 - opštih smjernica u pogledu sistema za kontrolu kvaliteta.

Reviziju je sproveo revizorski tim u sastavu:

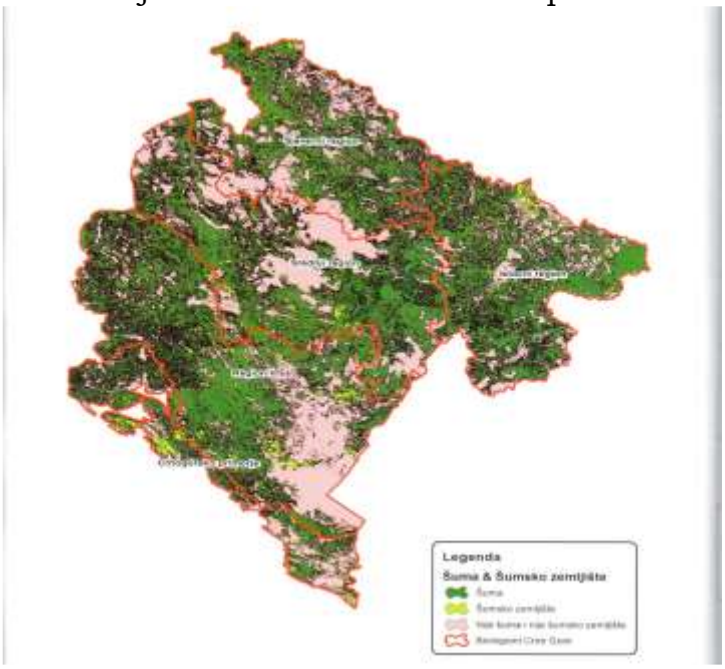
Blažo Savković – državni revizor, načelnik u sektoru,
Jadranka Delibašić – državni revizor, rukovodilac odjeljenja.

[6] ISSAI 300/28
[7]("Sl. list RCG" br. 28/04; 27/06; 78/06 i "Sl. list CG" br. 17/07; 73/10; 40/11; 31/14)
[8]("Sl. list CG" br. 3/15)
[9](DRI br: 4030-06-78 od 26.01.2015. godini)
[10](DRI br: 4011-06-79 od 26.01.2015. godini)

2. ŠUMSKI POŽARI

Šumski požari predstavljaju veliku opasnost za šume u Crnoj Gori. Sve veći broj požara u značajnoj mjeri degradira ekosastav i narušava njegovu stabilnost što dovodi do smanjenja bioraznolikosti i povećanja opustošenih prostora. **Štete od šumskih požara** obuhvataju: direktni gubitak drvne mase, gubitak zaštitne i drugih funkcija šuma, pojava ekološke erozije i erozije vodom, degradiranje šumskog zemljišta, (ispiranje, klizanje i dr.), ugrožavanje saobraćajnica i drugih javnih objekata, zatrpavanje hidroakumulacija, ugrožavanje privrednih grana, ugrožavanje faune, ugrožavanje ljudskih života.[11]

Prema podacima Nacionalne inventure šuma[12] koja je obuhvatila čitavu površinu Crne Gore, površina koju obuhvataju šume je 59.5% (826.782 ha), dok šumsko zemljište zauzima 9.9% (137.480 ha). Ukupna pokrivenost šumom i šumskim zemljištem iznosi 69.4% (964.262 ha). U drzavnom vlasništvu je 432.794 ha šuma i 57.762 ha šumskog zemljišta, dok je u privatnom vlasništvu 393.988 ha šuma i 79.719 ha šumskog zemljišta. Uredjene su šume na površini od 302.455 ha, od čega na privredne šume koje se ekonomski koriste otpada 221.538 ha.



Izvor: Prva nacionalna inventura šuma Crne Gore – Završni izvještaj, Podgorica, 2013. godine

Uzimajući u obzir ekološke i ekonomske štete, požari predstavljaju najveću prijetnju šumskim ekosistemima u Crnoj Gori. Požari iz godine u godinu zahvataju znatne površine i pričinjavaju ogromne štete. Podaci ukazuju da je u **periodu 2012-2018. godine, znači za šest godina, bilo 532 šumska požara, sa opožarenom površinom šuma od 34.628,18 ha, i procijenjenom štetom od 6.492,496€.**

[11] Magaš A, 2015, Zaštita šuma od požara primjenom IPNAS sastava, str 8.
[12] Publikovana 2013 godine, podaci prikupljeni 2010.g.

Tabela 1: Šumski požari 2012-2108

Godina	Ukupna površina zahvaćena požarima (ha)	Udio površine pod šumom zahvaćene požarima(%)	Ukupna površina zahvaćena požarima u privatnim šumama (ha)	Ukupna površina zahvaćena požarima u državnim šumama (ha)	Broj požara	Broj požara u privatnim šumama	Broj požara u državnim šumama	Opožarena drvna zaprenima (drzavne i privatne sume)	Procijenjena šteta (u €)	Troškovi gašenja požara
2012	5538,95	0,7	960,3	4578,65	160	33	127	519 455.20 (500 sad)	4,622,603.70	3,895.00
2013	171,28	0,02	2.00	169,28	25	1	24	290	3,544.00	200.00
2014	61,88	0,01	3,65	58,23	20	3	17	30	400.80	0.00
2015	3124,01	0,42	1060,2	2063,81	83	22	61	130586	82 890	1,340.00
2016	1 099,67	0,15	130.00	969,67	72	19	53	24334	67,734.00	1,560.00
2017	21215,86	2,91	7,638.00	13577,86	154	39	115	142629.13 (267500sad)	1,794,553.49	3,444.00
2018	3416,53	0,46	1,300.00	2116,53	18	2	16	132 (6200sad.)	3,660.00	760.00
UKUPNO	**34,628.18**		**9070**	**23534.03**	**532**	**119**	**413**	**298001.13 (274.200 sad)**	**6,492,495.99**	**11,199.00**

Uprkos tome što skoro sve mediteranske zemlje ulažu znatan trud u poboljšanje tehnika zaštite od požara, te ulažu znatna finansijska sredstva u programe edukacije, promjene na bolje se još nisu dogodile. Broj požara i njihova destruktivnost se iz godine u godinu povećava, nestaju ogromni kompleksi šuma, mijenja se izgled životne sredine, pogoršava se kvaliteta šumskog tla, dolazi do poremećaja ekološke ravnoteže, a štete privredi u većini slučajeva su ogromne i teško nadoknadive. Šumski ekosistemi u očuvanom stanju su najznačajniji činilac zaštite zemlijšta od erozije vodom i vjetrom i drugih oblika degradacije.

Teorijski se mogu spriječiti gotovo svi požari koje posredno ili neposredno može uzrokovati čovjek, a to čini u našim područjima 97% svih požara.

Grafik 1: Ukupna površina (ha) zahvaćena požarima



Imajući u vidu činjenicu da je Crna Gora opredijelila svoj razvoj na osnovama ekološke države, pitanje očuvanja šumskih ekosistema kao njenog najvažnijeg ekološkog resursa i održivo gazdovanje šumama, dobilo je izuzetno važnu dimenziju.

Preventivne mjere se sprovode u cilju da se požar spriječi. U kojem obimu će se te mjere organizovati i primijeniti, zavisi od karaktera i velične opasnosti šumskih požara koji prijete određenom šumskom području. Na nekim mjestima suzbijanje požara je relativno jednostavan problem, za koji nije potrebno detaljno planiranje. Ali ima i mnogo takvih šumskih predjela gdje je opasnost od požara tako velika da je potrebno najintenzivnije planiranje za sprečavanje požara, a takođe i za

akciju njegovog gašenja čim se pojavi, jer tada moramo brzo i tačno primijeniti brižno planiranu tehniku gašenja.

Opasnost od požara je rezultat stalnih i promjenljivih faktora koji odlučuju da li će požari nastati, širiti se i činiti štetu, a isto tako utiču na težinu njihovog suzbijanja. Stalni faktori su oni koji su relativno nepromjenljivi, npr. normalna opasnost od paljenja, konfiguracija terena, te sav gorivi materijal i njegov položaj prema vladajućem vjetru. Promjenljivi faktori su oni koji se mijenjaju iz dana u dan, iz sezone u sezonu, npr. svi vremenski elementi i sadržaj vlage u gorivu. Rad na spriječavanju šumskih požara je dugoročan. Da bi se smanjile posljedice šumskih požara, a istovremeno započelo sa što ranijim gašenjem, potrebno je što efikasnije organizovati snage za njihovo gašenje i suzbijanje njegovog širenja na veće šumske ekosisteme, čemu zasigurno potpomaže dobro organizovana služba za uočavanje i otkrivanje šumskih požara. Ona može biti organizovana na više načina zavisno od raspoloživosti ljudskih i tehničkih resursa i dostignuća na ovom planu. Uočeni požari bilježe se u karte s njegovom tačnom lokacijom, veličinom i vrstom požara, vrstom i tipom šume, brzinom i pravcem vjetra, brzinom napredovanja fronta požara, najpogodnijim putevima za pristup požarištu, upotrebom vatrogasne tehnike i opreme za gašenje požara kao i šumske mehanizacije za potrebne radove u svrhu gašenja, i na kraju sredstvima za prevoz ljudstva na požarište.

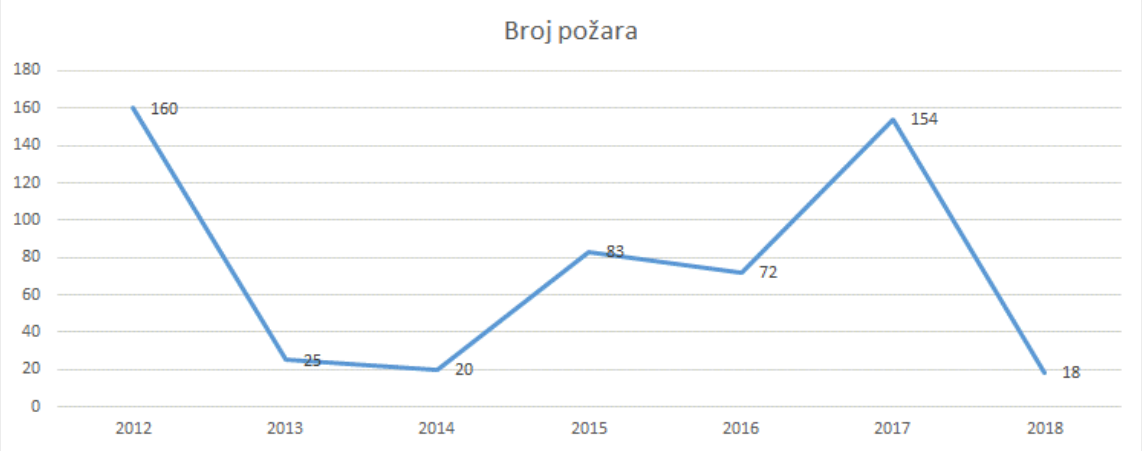
Stručnjaci su otkrili da energija šumskog požara varira, te ukoliko je veći, brže sagorijeva gorivo a to znači da je mnogo manje predvidljiv. Ogromne gomile drveća i žbunja koje dugo gori, mogu da usisaju vazduh poput peći i tako prerastu u vrtlog požara koji drvo sagorijeva osam puta brže od običnog požara. Tokom požara, toplota se diže u vertikalnom stubu i kako se podiže i hladi, povlači još vrelog vazduha sa dna i dobija dovoljno energije za okretanje. Postojanje i vrsta goriva ima za posledicu da se požari ponašaju mimo našeg razumijevanja, te to može da dovede do požara koji su van svake kontrole. Još jedan faktor koji treba uzeti u obzir jer „tačkasto“ ponašanje žara. Povećane količine mrtvog drveta dovode do pljuska vrelog žara koje jaki vjetrovi kupe sa zapaljenog drveća i raspršavaju ispred plamena. Tipičan opseg tačkanja je dva do tri kilometra. Razumijevanje rizika pomaže u evakuaciji ljudi i podizanju barikada. Ekstremni požari povremeno stvaraju takozvane pirokumulus oblake iznag plamena koji ponekad donose jake grmljavine sa munjama koje opet mogu da pokrenu nove požare. Visoke temperature prethodno zagriju gorivo i čine ga podložnijim paljenju.[13]

Šumski požar javlja se u nekoliko oblika, i to: niski ili prizemni požаr, koji zahvata gorivi materijal na tlu i nisko rastinje, **visoki požar** koji se razvija iz niskog požara jačeg intenziteta i **podzemni požа**r, koji je vrlo rijedak i širi se veoma sporo. Statistički pokazatelji u posljednjih nekoliko godina pokazuju da su najkritičniji ljetnji mjeseci (jul – septembar), a požari najučestaliji na otvorenom prostoru. Osim šumskih požara, poseban problem i opasnost za devastaciju životne sredine predstavljaju požari koji se odnose na sitno rastinje i makiju a koji su posebno karakteristični za središnji i primorski region. S obzirom na to da se ovi požari najčešće javljaju na nepristupačnim terenima, čime je otežano njihovo gašenje, postoji realna opasnost da prerastu u šumske požare i ugroze ekonomske šume (sjeverni region), odnosno, zasade maslina i drugih kultura i parkovne površine (primorski i središnji region).

[13] Skot L. Stivens, ekolog požara sa Univerziteta Kalifornije, Berkli.

Šume i šumska zemljišta, kao dobra od opšteg interesa, uživaju posebnu zaštitu, koja se ostvaruje trajnim očuvanjem i unaprjeđivanjem šuma i šumskih zemljišta i njihovih funkcija, održivim i multifunkcionalnim gazdovanjem šumama, očuvanjem i unaprjeđivanjem biološke i pejzažne raznovrsnosti šuma, kao i kvaliteta njihove životne sredine[14]. Šumom i šumskim zemljištem, kao ekosistemom, trebalo bi upravljati i gazdovati na održiv i multifunkcionalan način u skladu sa planskim dokumentima u šumarstvu i panevropskim kriterijumima i indikatorima održivog gazdovanja šumama.[15] Šume su složeni ekosistemi čija nekontrolisana eksploatacija može dovesti do degradacije lokalnog ekosistema i pokrenuti razorni lanac događaja - nestanka mnogih životinjskih vrsta, ali i do ugrožavanja ljudskog zdravlja usled promjena mikroklime.[16]

Grafik 1: Broj šumskih požara od 2012 do 2019. godine



Prema Nacionalnom planu za zaštitu od požara, u zavisnosti od količine i sastava gorivog materijala, vrste drveća, klime, zemljišta i ekspozicije, šume u Crnoj Gori se prema stepenu ugroženosti dijele u četiri grupe:

I stepen – područje vrlo velike ugroženosti: Bar, Budva, Ulcinj, Kotor, Herceg Novi, Cetinje i dio područja Nikšića, Danilovgrada i Podgorice.
II stepen – područje velike ugroženosti: Pljevlja, Žabljak, Mojkovac, Andrijevica, Plužine, Rožaje, Bijelo Polje, Plav, Berane i Kolašin.
III stepen – područje umjerene ugroženosti: brdsko – planinsko područje (šume hrasta, graba i drugih lišćara) i ravničarsko (meki lišćari) – planinsko područje opština: Šavnik, Bijelo Polje, Berane i Kolašin.
IV stepen – područje male ugroženosti: sjeverni i sjeveroistočni dio brdsko-planinskog i planinskog područja (šume bukve).

[14] Član 2 Zakona o šumama ("Službeni list Crne Gore", br. 74/10, 40/11, 47/15)
[15] Član 5 ZŠ
[16] Naučni krugovi u UN, EU i SAD, izračunali su da nestanak šuma (požari, sječa) pogubnije deluje na klimu emisijom CO2, nego svi automobili na svijetu

2.1. Zakonodavni okvir

Crna Gora je u svoj najviši pravni akt – Ustav CG[17], u prvom članu ugradila odrednicu da je ona i ekološka država. CG je zemlja očuvane i raznovrsne prirode, koju treba da čuva i sačuva za sadašnje i buduće generacije. Ne treba zanemariti ni činjenicu da se ostvarivanje osnovnog ljudskog prava, prava na adekvatnu životnu sredinu, realizuje kroz sve propise koje je CG usvojila u oblasti zaštite životne sredine. Stoga, svaki pravni propust u navedenim propisima, kao i propust u primjeni istih, predstavlja povredu prava na adekvatnu životnu sredinu. [18]

U oblasti horizontalnog zakonodavstva usvojen je novi **Zakon o životnoj sredini**[19] koji je postavio osnove za donošenje niza propisa i strateških dokumenta. Dakle, država posebno štiti životnu sredinu, te su norme prava životne sredine specijalnog karaktera i imaju prednost u odnosu na opšte norme ostalih grana prava (lex specialis, derogat legi generali). Zaštita prirode uređena je u CG značajnim brojem propisa, od kojih se **Zakon o zaštiti prirode**[20] može smatrati primarnim propisom kojim se uređuje najveći broj pitanja u ovom podsektoru zaštite životne sredine. Zaštitu prirode, u okviru svojih prava i obaveza, obezbjeđuju i aktivno sprovode: organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, pravna i fizička lica, međunarodne organizacije, nevladine organizacije i građani.[21] Određena specifična pitanja u podsektoru zaštite prirode uređena su **Zakonom o nacionalnim parkovima**[22] i **Zakonom o šumama**[23] kojim se uređuje uzgoj, zaštita (zaštita od požara),[24] očuvanje šuma, planiranje, način i uslovi korišćenja šuma, izgradnja i održavanje šumskih puteva, monitoring šuma, kao i druga pitanja od značaja za šume, šumsko zemljište i šumarstvo. Šuma je jedan od najsloženijih dinamičkih sistema u prirodi, sastavljen od povezanih djelova koji utiču jedni na druge čineći životnu zajednicu koja se zove **biogeocenoza ili ekosistem**. U šumi upravo drveće ima ulogu edifikatora, graditelja specifičnih uslova u njoj, te trajnog čuvara i stabilizatora vazduha, vode i zemljišta. Šume i šumska zemljišta, kao dobra od opšteg interesa, uživaju posebnu zaštitu, koja se ostvaruje, trajnim očuvanjem i unaprjeđivanjem šuma i šumskih zemljišta i njihovih funkcija, održivim i multifunkcionalnim gazdovanjem šumama, očuvanjem i unaprjeđivanjem biološke i pejzažne raznovrsnosti šuma, kao i kvaliteta njihove životne sredine.[25]

Kada je u pitanju **Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu[26]** osnovni cilj koji se želi postići jeste sprječavanje stvaranja zagađivanja i značajnih promjena koje mogu nastati usled preduzimanja određenih aktivnosti u životnoj sredini.

---

[17] ″Sl. list CG″, br. 38/13

[18] Crnogorska Skupština je 1991. godine usvojila **Deklaraciju o Crnoj Gori** kao ekološkoj državi, obavezujući se time da će se sačuvati najbolje prirodne i kulturne vrijednosti CG i sprovoditi najveće svjetske standarde u očuvanju iste. Vlada CG je 2001- 2002.godine usvojila dokument "Pravci razvoja Crne Gore kao ekološke države", te formirala Nacionalni savjet za održivi razvoj.

[19] "Sl. list CG", br. 52/16

[20] "Sl. list CG", br. 54/16, 18/19

[21] Član 7 ZZP

[22] "Sl. list CG", br. 28/14, 39/16

[23] Zakon o šumama ("Sl.list CG", br. 74/10, 40/11, 47/15)

[24] Član 46 ZŠ

[25] Član 2 Zakona o šumama

[26] "Sl. list CG", br. 75/18

Donijeta je i Nacionalna strategija za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena i Akcioni plan za period 2016- 2020. godine. U prethodnom periodu razvijen je i donijet određeni broj nacionalnih strategija i planova značajnih za zaštitu prirode.[27] Riječ je o dokumentima koji se mogu smatrati i instrumentima politike upravljanja zaštitom životne sredine kojim se potvrđuje politička volja da se očuva biološka raznovrsnost Crne Gore kao ekološke države. Njima je izražena spremnost Crne Gore u pogledu ispunjavanja obaveza koje su preuzete ratifikacijom multilateralnih ugovora u oblasti zaštite prirode. Pošto su ti multilateralni ugovori sastavni dio pravne tekovine EU, njihovo sprovođenje će dopuniti usklađenost zaštite prirode u Crnoj Gori sa zahtjevima pravne tekovine EU u ovoj oblasti. Pravni okvir EU, kojim su uređena pitanja zaštite prirode, u ovom trenutku sastoji se od 5 direktiva i 12 regulativa.

Zakon o zaštiti i spašavanju[28] obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprječavanja nastajanja opasnosti, kao i ublažavanja i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda, i drugih nesreća koje mogu ugroziti ili ugrožavaju stanovništvo, materijalna dobra, životnu sredinu, i uspostavlja pravni okvir za razvijanje državnih kapaciteta u suzbijanju štetnih dejstava prirodnih i drugih nesreća.

Zakon o hidrometeorološkim poslovima[29] definiše zadatke **Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju Crne Gore**. Hidrometeorološkim poslovima se obezbjeđuju naučno zasnovana upozorenja, prognoze i podaci o vremenu i klimi, stanju atmosfere i stanju voda, u cilju zaštite prirodnih i radom stvorenih materijalnih dobara i održivog razvoja.

U cilju pristupanja Crne Gore **Mehanizmu civilne zaštite EU**, potpisan je u septembru 2014. godine sporazum između Crne Gore i EU, koji je početkom 2015. ratifikovan. Sporazumom se potvrđuje izvršavanje obaveza koje proizilaze iz Odluke 1313/2013/EU. U aktivnosti MUP CG Direktorata za vanredne situacije, pored pitanja uređenih navedenim propisima EU i Crne Gore, spadaju takođe i aktivnosti koje MORT i MPRR dijele sa Direktoratom u pogledu transpozicije, implementacije i nadzora nad implementacijom Direktiva EK.

Važeći zakonski propisi iz oblasti šumarstva temelje se na principima da se šume obnavljaju, održavaju i koriste pod uslovima i na način kojima se obezbjeđuje trajno očuvanje i uvećanje njihovih prirodnih vrijednosti i ekoloških funkcija, trajno funkcionalno korišćenje, zaštita od štetnih posljedica koje ugrožavaju te vrijednosti i uzgoj koji obezbjeđuje stalno uvećanje prirasta i prinosa.

[27] Tu su, na primjer, Nacionalna strategija održivog razvoja, Nacionalna strategija za zaštitu biološke raznovrsnosti sa Akcionim planom 2010-2015, Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva, Nacionalni Akcioni plan o suzbijanju bespravnih aktivnosti u šumarstvu, Program razvoja lovstva i Nacionalna strategija za integralno upravljanje obalnim područjem (NS IUOP)

[28] "Sl. list CG", br. 13/07, 5/08, 86/09, 32/11, 54/16

[29] "Sl. list CG", br. 06/10, 40/11, 30/12

2.2. Institucionalni okvir

MUP - Direktorat za vanredne situacije (DVS) - Glavni zadaci Direktorata za vanredne situacije Ministarstva unutrašnjih poslova su: koordinacija rada učesnika sistema zaštite i spašavanja u vezi organizacije, planiranja, pripreme i sprovođenja mjera i aktivnosti na smanjenju rizika od katastrofa; praćenje i analiziranje stanja u oblasti zaštite i spašavanja; osposobljavanje i usavršavanje pripadnika jedinica civilne zaštite, specijalističkih i dobrovoljnih jedinica, kao i nadzor u pogledu funkcionisanja i opremanja operativnih jedinica za zaštitu i spašavanje; obavještavanje i uzbunjivanje građana u slučaju nastanka katastrofa, elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća; neprekidno prikupljanje, obrada i prenošenje podataka u vezi sa situacijom na ugroženim područjima preko Operativno-komunikacionog centra 112; traženje pomoći od drugih država i međunarodnih organa i organizacija u slučaju nastanka katastrofe, elementarne nepogode i druge nesreće; dostavljanje susjednim državama i međunarodnim organizacijama informacije o opasnostima sa prekograničnim efektom; sarađuje sa nadležnim organima drugih država i međunarodnim organizacijama i institucijama itd. U okviru procesa aproksimacije u oblasti civilne zaštite, MUP je primarno nadležna institucija za transpoziciju propisa EU o civilnoj zaštiti i primjenu odgovarajućih domaćih propisa.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) je nadležno za politiku u oblasti šumarstva, lovstva, kao i slatkovodne ekosisteme, marinsko ribarstvo i marikulturu. Iz tog razloga MPRR je nadležno za transpoziciju određenih EU propisa vezanih za zaštitu prirode (FLEGT, drvo, zamke), kao i za implementaciju nacionalnih propisa kojima su transponovani propisi EU. U okviru Direktorata za šumarstvo, lovstvo i drvnu industriju vrše se poslovi koji se odnosi na predlaganje zakona i drugih propisa koji uređuju oblasti šuma, lovstva i drvne industrije; sprovodi se razvojna politika u šumarstvu i lovstvu, stara se o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva iz oblasti šumarstva i lovstva sa propisima EU, vrši upravni nadzor nad sprovodjenjem zakona i drugih propisa koji uređuju oblast šumarstva, lovstva i zaštite bilja u šumarstvu, planira se i sprovodi saradnja sa međunarodnim organizacijama i donatorima u ovim oblastima.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT) nadležno je, između ostalog, za politiku zaštite prirode i sistem integrisane zaštite životne sredine i održivog korišćenja prirodnih resursa, uključujući koordinaciju planiranja i određivanja procedura za uspostavljanje ekološke mreže - NATURA 2000. MORT je primarno nadležna institucija za transpoziciju propisa EU o zaštiti prirode i implementaciju odgovarajućih domaćih propisa. Na osnovu člana 14 stav 4 ZŠ MORT daje mišljenja na programe gazdovanje šumama.

Uprava za šume (UŠ) vrši poslove koji se odnose na: obezbjeđivanje i unapređivanje stanja šuma; gazdovanje šumama; mjere i radnje na njezi, obnavljanju, podizanju i melioraciji šuma (biološka reprodukcija), izdvajanje sjemenskih objekata; zdravstveni pregled i kontrolu proizvodnje reproduktivnog materijala šumskog drveća; obezbjeđivanje sjemena i sadnog materijala; mjere i radnje radi očuvanja prirodnih i radom stvorenih vrijednosti šuma, sprečavanja i otklanjanja štetnih posljedica svih biotskih i abiotskih faktora koji ugrožavaju te

vrijednosti i sanacije postojećeg stanja; **zaštitu šuma i šumskog zemljišta od protivpravnog prisvajanja i korišćenja, požara i dr**; vođenje izvještajno-prognostičke službe; planiranje gazdovanja šumama, koje se ostvaruje kroz izradu programa i planova gazdovanja šumama, izvođačkih projekata i programa i planova pošumljavanja goleti; doznaku stabala, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu šumskih sortimenata; davanje šuma u državnoj svojini na korišćenje putem ugovora, u skladu sa zakonom; monitoring sprovedenih mjera na gazdovanju šumama, vršenje stručnog nadzora i kontrolu kvaliteta izvedenih radova; vođenje evidencije i baze podataka za šumarstvo; stručno usavršavanje, saradnju i koordinaciju sa odgovarajućim međunarodnim organizacijama i institucijama u okviru utvrđenih ovlašćenja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.[30] Do 31.12. 2018. godine, nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada UŠ vršilo je MPRR.

JP "Nacionalni parkovi Crne Gore" (JPNP) nadležno je za upravljanje, korišćenje, zaštitu, razvoj i unaprijeđenje nacionalnih parkova. Nacionalni parkovi se prostiru se na 7,7% teritorije Crne Gore, Racionalno gazdovanje šumama u zaštićenim objektima prirode predstavlja osnovu njihove integralne zaštite. Nacionalni parkovi moraju imati poseban tretman kada su u pitanju rizici od požara, zbog svog posebnog značaja za Crnu Goru kao ekološku državu, kao i zbog svoje specifične flore i faune. Stoga, nacionalni parkovi imaju prioritet kod gašenja požara i saniranja posljedica, bez obzira na to kojoj zoni ugroženosti pripadaju.

Jedinice lokalne samouprave – Opštine su subjekti zaštite životne sredine, i kao takve su dužne da u okviru svojih prava i obaveza, obezbijede kontrolu i sprječavanje svih oblika zagađenja i degradacije životne sredine, odnosno njihovo svođenje na najmanju moguću mjeru, kao i sanaciju i rehabilitaciju djelova ili segmenata životne sredine čiji je kvalitet narušen usled zagađenja i drugih vidova degradacije, obezbjeđujući na taj način održivo korišćenje prirodnih resursa kao osnovnog uslova za održivi razvoj. Dokumenti održivog razvoja i životne sredine za koje je odgovorna lokalna samouprava su lokalni planovi zaštite životne sredine i strategije kojima se razrađuju ciljevi i zadaci od značaja za zaštitu životne sredine i održivi razvoj na lokalnom nivou u skladu sa lokalnim posebnostima i obilježjima područja za koje se donosi.

Opština ima **Službu zaštite i spašavanja** koja vrši poslove zaštite i spašavanje građana, materijalnih i kulturnih dobara i zaštite životne sredine ugroženih djelovanjem katastrofa, elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita i spašavanje.Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe zaštite vrši predsjednik opštine.[31]

[30] Čl. 40 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl.list CG", br. 87/18, 2/19, 38/19)

[31] Član 75 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 34/19)

2.3. Tok postupka

Postoje tri faze u borbi pritiv šumskih požara.



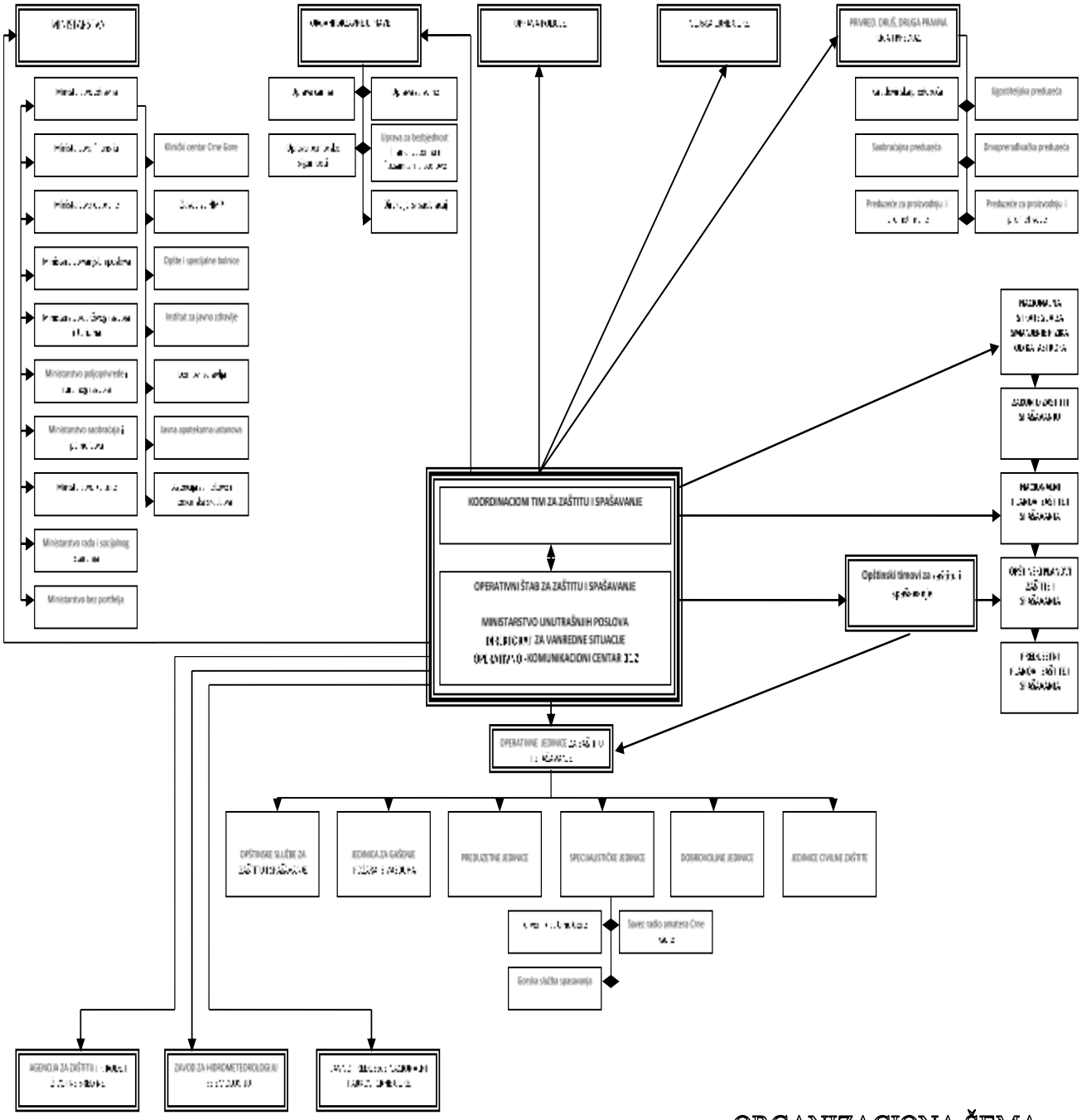
I faza – preventivna zaštita: Izrada planova za zaštitu i spašavanje od požara; inspekcijski nadzor; izgradnja prilaznih puteva i prolaza; prosijecanje šumskih puteva radi sprečavanja širenja požara i lakšeg pristupa snaga za gašenje požara; redovno čišćenje prilaznih puteva i prolaza i drugih «šumskih saobraćajnica»; zaštita šuma, kao mjere i radnje radi očuvanja prirodnih i radom stečenih vrijednosti šuma; zabrana loženja vatre, postavljanje i održavanje znakova zabrane loženja vatre; održavanje šumskog reda; organizovanje osmatračke službe i video nadzora; izviđanje iz vazduha; obezbjeđivanje opreme i sredstava za gašenje šumskih požara; sprovođenje propagandnih mjera, edukacija itd.
II faza – spašavanje: Organizacija rukovođenja i koordiniranja akcijama gašenja požara; upotreba savremene opreme i sredstava za gašenje požara; angažovanje operativnih jedinica; pružanje prve medicinske pomoći povrijeđenim; evakuacija ugroženih i nastradalih građana; zaštita i spasavanje životinja; spasavanje biljaka i biljnih proizvoda; stvaranje uslova za brzu intervenciju službi za zaštitu i spasavanje i dr.
III faza – otklanjanje posledica: procjena štete od požara; izvršiti sječu i uklanjanje opožarenih stabala, čišćenje i pripremanje površina za pošumljavanje; izrada planova novog pošumljavanja; obezbjeđivanje sadnica i pošumljavanje.

Dužnost je državnih organa[32], organa državne uprave, organa opštine, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica da, pod uslovima i na način propisan ZZS, učestvuju u gašenju požara i spašavanju ljudi i materijalnih dobara ugroženih požarom i da stave na raspolaganje svoj alat, prevozna, tehnička i druga potrebna sredstva za gašenje i spašavanje ljudi i materijalnih dobara ugroženih požarom.

[32] Shodno članu 84 ZZS

Organizaciona šema djelovanja (organizacioni tok) u slučaju požara data je u nastavku.

Prilog broj 5



ORGANIZACIONA ŠEMA DJELOVANJA
- POŽAR -

3. UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE I NALAZI REVIZIJE

3.1. Strateško-pravni okvir

Efikasna prevencija pojave šumskih požara je rezultat adekvatnog strateškog i operativnog planiranja. Regulatorni okvir za upravljanje šumarskim sektorom u Crnoj Gori jasno ukazuje da je jedan od glavnih ciljeva usvojenih strategija povećanje spremnosti za borbu protiv šumskih požara i stvaranje preduslova za njihovo blagovremeno otkrivanje i suzbijanje, i ima za cilj da osigura održivi razvoj sektora šumarstva postizanjem optimalne ravnoteže između ekološke funkcije šuma i njihove sposobnosti da dugoročno pruže materijalne koristi i usluge, kao i jačanje uloge šuma u obezbeđivanju ekonomskog rasta u zemlji.

Revizijom je utvrđeno da postoji jasno pravno-strateško opredjeljenje kojim su definisani postupci koje institucije preduzimaju u slučaju šumskih požara, te da je Crna Gora u zadovoljavajućoj mjeri usklađena s pravnom tekovinom EU u oblasti civilne zaštite i šumarstva. Usvojena su polazna dokumenta kojim se određuju strateški pravci zaštite od šumskih požara.[33] Donijeta je **Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena**[34] koja je važan pokretač poboljšanju koordinacije između MORT, kao vodećeg organa za zaštitu prirode i MPRR, UŠ, MUP, Nacionalnih parkova CG, koji dijele neke od nadležnosti sa MORT u oblasti zaštite prirode. Donijeta je i **Nacionalna strategija biodiverziteta sa Akcionim planom za period 2016-2020** koja predstavlja ključni dokument u zaštiti prirode kojim se određuju dugoročni ciljevi i smjernice očuvanja biološke i prirodne raznovrsnosti (posebno su izdvojene prijetnje i faktori ugrožavanja biološke raznovrsnosti na koje je kao odgovor predložen AP sa mjerama i aktivnostima. **Nacionalna strategija za klimatske promjene do 2030. godine,** usvojena je 2015. godine.

Nacionalna strategija za vanredne situacije[35] ima za cilj uspostavljanje državnog odnosa prema svim vrstama nesreća i organizovanog djelovanja državnih i drugih institucija za efikasno reagovanje u slučaju različitih vrsta prirodnih, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća. Strategija, koja obuhvata prirodne, tehnološke i biološke opasnosti, pripremljena je kroz učešće MPRR.

Shodno globalnim ciljevima i prioritetima Sendai okvira za smanjenje rizika od katastrofa 2015-2030[36] preduzete su aktivnosti u nacionalnom i lokalnom nivou, što je rezultiralo usvajanjem **Strategije za smanjenje rizika od katastrofa sa Akcionim planom za sprovođenje iste za period 2018-2023**[37], u kojem su identifikovani dominantni hazardi u Crnoj Gori, na nacionalnom i lokalnom nivou. Za sprovođenje Strategije za smanjenje rizika od katastrofa sa Akcionim planom za sprovođenje iste

[33] Poglavlje 27, kao jedno od najtežih i najskupljih u procesu pridruživanja EU, otvoreno je za pregovore između Crne Gore i Evropske unije na Međuvladinoj konferenciji koja je održana dana 10.12.2018. godine u Briselu.
[34] Vlada Crne Gore je predmetnu strategiju usvojila u julu 2016. godine
[35] Strategiju je usvojila Vlada Crne Gore u decembru 2006. godine
[36] Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030) vidi: https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
[37] Vlada CG je dana 21. decembra 2017. godine usvojila Strategiju za smanjenje rizika od katastrofa sa Dinamičkim planom aktivnosti za period 2018-2023. godina.

za period 2018 i 2019. godinu neophodno obezbijediti finansijska sredstva u iznosu od 12.262.164€.[38]

U legislativnom dijelu postignut je napredak izmjenama i dopunama **Zakona o zaštiti i spašavanju**.[39] Formiranjem Direktorata za vanredne situacije, kao organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova, obrazovanjem Koordinacionog tima za zaštitu i spašavanje, stvoreni su uslovi da se na teritoriji Crne Gore sa jednog mjesta vrši rukovođenje i koordiniranje u zaštiti i spašavanju. Unaprijeđena je saradnja na bilateralnom i multilateralnom nivou, a posebno kroz aktivnosti unutar Mehanizma za civilnu zaštitu EU i NATO-a. Sporazumi o saradnji se i redovno testiraju, odnosno predmet su redovnih vježbi s ciljem unapređenja. Krajem 2018. godine, Vlada CG je donijela i **Nacionalni plan zaštite i spašavanja od požara**[40]. **Zakon o požarima je u inicijalnoj fazi**, u toku je izrada Nacrta zakona, a planirani rok je IV kvartal 2020. godine

Legislativa u oblasti šumarstva je usko povezana sa legislativom u oblasti životne sredine. Planski dokumenti u šumarstvu[41] su: Nacionalna šumarska politika, Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva (plan razvoja šuma za šumsko područje), Program gazdovanja šumama za gazdinsku jedinicu i Plan gazdovanja privatnim šumama.

Donijeta je Nacionalna politika upravljanja šumama i šumskim zemljištima[42] kojom se definišu se pravci razvoja i održivog gazdovanja šumama.[43] Nacionalna šumarska[44] politika bliže se razrađuje i sprovodi strategijom, planom razvoja šuma i programom gazdovanja šumama. Vizija šumarstva u Crnoj Gori definisana Nacionalnom šumarskom politikom koja glasi: Unaprijediti postojeće stanje svih šuma tako da zaštitne, ekološke, socijalne i ekonomske funkcije šuma budu izbalansirane, a održivost obezbijeđena.

Vlada CG je donijela i **Strategiju sa planom razvoja šuma i šumarstva**[45] **za period 2014-2023. godina** sa Izvještajem o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu i Akcionim planom za sprovođenje, u kojem je jedno od prioritetnih područja zaštita šuma od požara, u okviru čega su utvrđene mjere, nadležni organi, rokovi i indikatori uspjeha potrebni za implementaciju strateških smjernica. Nedostatak adekvatnog monitoringa, izvještavanja i kontrole nad sprovođenjem planiranih aktivnosti, kao i preambiciozno postavljeni ciljevi[46], rezultirali su **revidiranom**[47] **Strategijom** razvoja šuma i šumarstva. Krovni dokumenti su korišćeni Zakon o

[38] Finansiranje planiranih aktivnosti vršiće se se iz Budžeta Crne Gore, budžeta jedinica lokalnih samouprava, sredstvima Fonda za zaštitu i spašavanje, kreditima, realizacijom programa i projekata finansiranih iz EU fondova i fondova drugih međunarodnih organizacija, kao i drugih izvora.

[39] "Sl. list CG", br. 13/07, 5/08, 86/09, 32/11, 54/16

[40] Na sjednici održanoj 20. decembra 2018. godine

[41] Član 10 ZŠ

[42] Dokument usvojen od strane Vlade Crne Gore (br:03-3982) na sjednici od 24.04.2008. godine

[43] donosi je Skupština Crne Gore, na period od 20 godina.

[44] Član 11ZŠ

[45] Vlada Crne Gore, na sjednici od 3. aprila 2014. godine, donijela Strategiju sa planom razvoja šuma i šumarstva (u daljem tekstu: Strategiju razvoja šumarstva) za period 2014-2023. godina s Izvještajem o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Izvještajem s javne rasprave i Akcionim planom za sprovođenje Strategije za period 2014-2016, koje je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja.

[46] Od predviđenih 75 aktivnosti nije realizovana 41 aktivnost, odnosno 55%.

[47] Predlog je izradila Radna grupa za izradu revizije Strategije razvoja šuma i šumarstva 2014-2023. godine (Rješenje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja br:322-298/18-2 od 04.09.2018.).

šumama, Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine[48], Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2018-2020, Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. godine. Na osnovu uvida u revidiranu Strategiju, prije bi se moglo reći da je donijeta nova strategija, jer je revidirana strategija je uočljivo manje zahtjevna u odnosu na Strategiju iz 2013. godine.[49]

Sprovođenje Strategije utiče na realizaciju ciljeva iz pomenutih krovnih strateških dokumenata, obzirom da su ciljevi predmetne Strategije kompatibilni sa ciljevima i prioritetima navedenim u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja 2030.[50] U revidiranoj strategiji razvoja šuma i šumarstva utvrđene su prioritetne mjere i aktivnosti koje će logistički, kadrovski i finansijski moći da se u potpunosti sprovedu i periodu do 2023. godine. U daljem radu na implementaciji ovog dokumenta, ukoliko se preduzmu aktivnosti na definisanju novog modela organizovanosti državnih institucija (dio Strategije koji se odnosi na uspostavljanje efikasnog sistema za održivo gazdovanje šumama) stvoriće se preduslovi da se unaprijedi stanje šuma CG koje bi svojim kvalitetom, funkcijama i proizvodima predstavljale prepoznatljiv simbol ekološke države. Ukupan iznos finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju revidovane Strategije razvoja šuma za 2019. i 2020. godinu iznosi 12.195.000€.

Vlada CG je početkom 2019 godine donijela **Program gazdovanja šumama za 2019. godinu**.[51] Ovim dokumentom su definisane mjere za gazdovanje šumama po obimu, vrsti i vremenu izvođenja na godišnjem nivou, kako bi se obezbijedilo održivo gazdovanje i upravljanje ovim resursom. Ciljevi koji se postižu ovim Programom su: unapređenje stanja u oblasti upravljanja šumama; realizacija aktivosti na poslovima uređivanja šuma, realizacija obaveza na uzgoju i zaštiti; unapređenje stanja šuma i stvaranja uslova za njihovo održivo korišćenje; unapređenje međunarodne saradnje i obezbjeđenje stručne pomoći i edukacija zaposlenih. [52]

- **Nije utvrđen Program razvoja Sistema zaštite i spašavanja** u CG,[53] koji je MUP bio obavezan[54] da predloži Vladi, koji se donosi za trogodišnji period i naročito sadrži: pravce i ciljeve razvoja sistema, program razvoja po elementima sistema (opremanje, tehničko-tehnološki razvoj, stručno osposobljavanje i usavršavanje i dr.), finansijsku osnovu i dinamiku razvoja, namjenu sredstava za zaštitu i spašavanje koja se raspodjeljuju za finansiranje

[48] Strategiju je pripremilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma, a nadzor sprovođenja vrši Nacionalni savjet za održivi razvoj i klimatske promjene. Prvi izvještaj o realizaciji mjera biće izrađen krajem 2019. godine.

[49] Iz MPRR navode da je nakon analize, zaključeno je da se redukuje broj mjera i aktivnosti u Strategiji uz definisanje nekoliko novih mjera i aktivnosti koje se tiču uspostavljanja efikasnijeg institucionalnog okvira, novih mehanizama prodaje drveta i završetka rada na operativnom informacionom sistemu u šumarstvu.

[50] područje 3 – efikasno upravljanje prirodnim resursima, ciljevi 3.1. i 3.2.), Pravcima razvoja Crne Gore 2018-2021 (održivi rast, oblast 4.2.2.), Strategiji regionalnog razvoja 2014-2020 (održivi rast), a indirektno i u Srednjoročnom programu rada Vlade 2018-2020 (prioritet 1).

[51] Donesen 24. januara 2019. godine, na 107 sjednici Vlade CG

[52] Shodno članu 24 ZŠ propis o bližem sadržaju i načinu izrade programa gazdovanja šumama, planova gazdovanja šumama u privatnoj svojini, izvođačkog projekta, godišnjeg plana gazdovanja šumama u privatnoj svojini,donijelo je MPRR.

[53] Shodno članu 36, alineja 2 ZZS

[54] shodno članu 37 alineja 3 ZZS

projekata. Pored toga, utvrđeno je da nijedna opština nije donijela Program razvoja sistema zaštite i spašavanja na svojoj teritoriji.[55]

3.1.1. Plan postupanja u slučaju šumskih požara

Zakonom o zaštiti i spašavanju[56] definisano je da su državni organi, organi državne uprave, organi opštine, privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i fizička lica dužni su da planski organizuju i sprovode preventivne i operativne aktivnosti[57] i postupanja za zaštitu i spašavanje. Sve institucije i organi CG dužni izraditi operativne planove zaštite i spašavanja kao i planove za konkretne rizike koji ugrožavaju njihove nadležnosti, kao i da ih redovno ažuriraju.

Planovi zaštite i spašavanja su: nacionalni planovi zaštite i spašavanja, opštinski planovi zaštite i spašavanja i planovi zaštite i spašavanja privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika.[58]

Nacionalne planove donosi Vlada, na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, čime se obezbjeđuje njihova međusobna usaglašenost. **Opštinske planove** donose skupštine opština, a **preduzetne planove** donose privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici, uz saglasnost MUP-a. Planovi zaštite i spašavanja izrađuju se na osnovu elaborata o procjeni rizika[59]. **Elaborat o procjeni rizika** sastavni je dio plana zaštite i spašavanja. MUP daje saglasnost na opštinske i preduzetne planove[60], i isti je DRI dostavio pregled datih saglasnosti na planove zaštite i spašavanja. Planovi su sačinjeni u skladu sa Pravilnikom o bližem sadržaju i metodologiji izrade, načinu usaglašavanja, ažuriranja i čuvanja planova zaštite i spašavanja.[61] Uvidom u dostavljeni pregled, konstatuje se da je do sada je **18 opština izradilo planove zaštite i spašavanja (izrađeno je i preko 100 preduzetnih planova).**

- Revizijom je utvrđeno da **Planove za zaštitu i spašavanje nije izradilo pet opština,** kao i da pojedine opštine neredovno ažuriraju planove, iako je obaveza da se najmanje jednom godišnje dopunjavaju novim podacima i rješenjima koji svojim sadržajem unapređuju nivo efikasnosti sistema zaštite i spašavanja.[62] Takođe, utvrđeno je nijesu izrađene lokalne procjene rizika od katastrofa.

[55] Prava i obaveze organa opštine, član 41 ZZS
[56] Član 5 i 6 Zakona o zaštiti i spašavanju ("Službeni list Crne Gore", br. 13/07, 5/08, 86/09, 32/11, 54/16)
[57] Aktivnosti iz člana 8 i 9 ZZS
[58] Član 33 ZZS
[59] Član 34 ZZS
[60] Član 37, alineja 4 ZZS
[61] "Sl. list CG", br. 34/17
[62] Član 33 Pravilnika o bližem sadržaju i metodologiji izrade, načinu usaglašavanja, ažuriranja i čuvanja planova zaštite i spašavanja.

- MUP je donio Pravilnik o bližem sadržaju i metodologiji izrade, načinu usaglašavanja, ažuriranja i čuvanja planova zaštite i spašavanja.[63]

Kao potreba integralne zaštite prostora Crne Gore, planirana je izrada **Plana za zaštitu i spašavanje od šumskih požara u Crnoj Gori**. On bi obuhvatio: izradu modela unaprijeđenje organizovanosti institucija za borbu protiv šumskih požara: specifikaciju i finansijski predlog investicija u opremu i listu preventivnih mjere za borbu protiv požara; načine uključivanja stanovništva u preventivu i borbu protiv požara; načine testiranja metoda sanacije opožarenih površina.

Saglasno odredbama Zakona o šumama, Uprava za šume je (u posmatranom periodu 2015-2018) izradila **Planove zaštite šuma** (u okviru kojih je i zaštita od požara). Kroz **Planove upravljanja nacionalnim parkovima**, u segmentu zaštita prirodnih vrijednosti, definisan je cilj u kojem je jedna od aktivnosti izrada Plana zaštite šuma od požara. Svaki Park, u cilju preduzimanja preventivnih mjera za zaštitu od požara, svake godine radi planove koji se dostavljaju MUP-DVS na uvid i odobravanje. U skladu sa petogodišnjim planovima i jednogodišnjim programima upravljanja za svaki NP posebno, planirane su i aktivnosti na zaštiti od požara. Planovi zaštite od požara sadrže preventivne mjere zaštite, plan aktivnosti u slučaju pojave požara i gašenje istog, kao i sanacione aktivnosti nakon požara. Planovi zaštite od požara se izrađuju od 2008. godine, a svake naredne godine se dopunjuju u dijelu koji se odnosi na opremu i ljudstvo koje se angažuje u tekućoj godini na gašenju požara.

- MUP- DVS izradio je nacrt Pravilnika o mjerama za sprječavanje i suzbijanje šumskih požara, ali isti nije usvojen zbog jasno definisanih obaveza MPRR u dijelu opremanja službi za detekciju i početno gašenje šumskih požara, sa opremom i vozilima za gašenje, za koje bi bila potrebna značajna budžetska sredstva, koja nijesu obezbijeđena.

- Revizijom je utvrđeno da **nijedan koncesionar nije donio preduzetni plan** zaštite šuma od požara. Član 118 ZZS propisuje da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 10.000 eura kazniti za prekršaj pravno lice, ako ne izradi preduzetni plan (član 49 stav 1).

- Revizijom je utvrđeno da **DVS** nema funkcionalan mehanizam kojim bi vršio obimnu **inspekcijsku kontrolu** sprovođenja i ažuriranja planova zaštite i spašavanja (u Direkciji za inspekcijski nadzor Direktorata za vanredne situacije MUP-a radi 6 inspektora).

[63] Ovim pravilnikom propisuju se bliži sadržaj i metodologija izrade nacionalnih planova zaštite i spašavanja (nacionalni plan), opštinskih planova zaštite i spašavanja (opštinski plan) i planova zaštite i spašavanja privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika preduzetni plan), kao i način njihovog usaglašavanja, ažuriranja i čuvanja.

Planovi zaštite i spašavanja izrađuju se na osnovu elaborata o procjeni rizika. Elaborat o procjeni rizika sastavni je dio plana zaštite i spašavanja. Elaborate o procjeni rizika, koji su sastavni dio nacionalnih planova, izrađuje Ministarstvo, u saradnji sa drugim organima državne uprave, a po potrebi mogu se angažovati predstavnici naučnih i stručnih institucija i eksperti za pojedine vrste rizika. Elaborate o procjeni rizika, koji su sastavni dio opštinskih planova, izrađuje organ lokalne uprave kojeg odredi gradonačelnik Glavnog grada, Prijestonice, odnosno predsjednik opštine u saradnji sa drugim organima lokalne uprave, a po potrebi, mogu se angažovati predstavnici naučnih i stručnih institucija i eksperti za pojedine vrste rizika.[64]

Procjena rizika spada u jednu od **prioritetnih mjera** za smanjenje rizika od šumskih požara. Pojam rizika od požara upućuje na očekivane posljedice realizacije požarnog hazarda, tj. izloženost materijalnih i ljudskih resursa opasnostima prilikom požara. Rizik od požara se može definisati kao očekivani nivo gubitaka ili šteta nastalih usljed požara na određenom mjestu i u određeno vrijeme. Kada se procjenjuje nivo rizika od požara neophodno je poznavati sve komponente rizika, njihovo mjesto i međusobnu povezanost. Studije procjene rizika imaju za cilj da se odrede prioriteti u upravljanju rizikom, tj. da se definišu i sprovedu planske mjere i akcije na smanjenju očekivanih posljedica požara.[65]

- Revizijom je utvrđeno da još uvjek **nijesu izrađene:**

- **Nacionalna procjena rizika** od katastrofa;
- Lokalne strategije za smanjenje rizika od katastrofa i
- Lokalne procjena rizika od katastrofa.

[64] Član 33 ZZS

[65] Kako bi procjena rizika od katastrofa za Crnu Goru bila u skladu sa Smjernicama za izradu procjena rizika i karata u upravljanju katastrofama Evropske komisije (Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, EC SEC (2010), 1626, elaborati o procjeni rizika obavezno moraju sadržavati sljedeće dijelove:

- Osnovne karakteristike područja jedinice lokalne samouprave,
- Identifikaciju prijetnji-registar svih poznatih rizika,
- Scenarije za jednostavne rizike kojima se opisuje događaj s najgorim mogućim posljedicama,
- Tablice vjerovatnoće/frekvencije,
- Kriterijume za procjenu uticaja prijetnji na kategorije društvenih vrijednosti na: a/ život i zdravlje ljudi, b/ privredu i c/ društvenu stabilnost i politiku
- Matrice scenarija jednostavnog rizika te za svaki od kriterijuma posebno,
- Matrice s uspoređenim rizicima na području jedinice samouprave,
- Analiza sistema civilne zaštite,
- Vrednovanje rizika,
- Kartografski prikaz rizika (Kartografski prikaz - Jedinice lokalne samouprave dužne su izraditi kartu prijetnji. Karte se izrađuju u srazmjeri 1:100 000 ili u srazmjeri 1:25 000 ili krupnije. Odnosno mjerilo mora biti izabrano na način da prijetnje budu jasno vidljive i prepoznatljive u prostoru),
- Popis učesnika.

3.1.2. Mapiranje opasnosti i rizika od šumskih požara i stvaranje specijalizovanih baza podataka

Mapiranje opasnosti i rizika od katastrofa ima za cilj sistematizaciju informacija o ugroženim područjima, njihovim karakteristikama i štetnim posljedicama katastrofa vezanih za materijalne gubitke i zahvaćenu tehničku infrastrukturu, kao i za približan broj potencijalno pogođenih stanovnika i privredne aktivnosti. Karte opasnosti i karte rizika od katastrofa, uključujući i rizike od šumskih požara treba da se izrade u digitalnom obliku uz mogućnost štampanja. Na osnovu informacija iz analize i procjene rizika od katastrofa, trebalo bi kreirati specijalizovane baze podataka i njihovu vizualizaciju u okruženju Geografskog informacionog sistema (GIS).

- Revizijom je utvrđeno da **proces mapiranja opasnosti i rizika od šumskih požara** i kreiranja specijalizovanih baza podataka nije objektivno pokrenut, jer nije odobrena metodologija i nije izvršena procjena i analiza rizika od požara. Kao posljedica navedenog, karte opasnosti i opasnosti od šumskih požara nisu pripremljene i nisu kreirane specijalizovane baze podataka.

Implementacija integralnog informacionog sistema o prostoru i izgrađenoj sredini je u završnoj fazi (GIS & IS). Funkcionisanje sistema zavisi od realizacije više aktivnosti, pa je tako, Uprava za nekretnine obezbijedila podatke (katastarske evidencije) o vlasnicima na nepokretnostima i pravima na njima, grafičke podatke evidencije katastra nepokretnosti i katastra zemljišta, Ortofoto snimke teritorije Crne Gore izrađeni 2017/2018 i 3D prikaz i Ortofoto snimke teritorije Crne Gore izrađeni 2010/2011, zatim korišćenje usluga MONTEPOS-a Mreža GPS Stanica, kao i Digitalni model terena i Digitalnu topografska karta R 1: 25.000. Dvije aktivnosti su u fazi realizacije i to: izrada baze putnih podataka, aktivnost koju realizuje Direkcija za saboraćaj, i uspostavljanje registra ulica, kućnih brojeva ulica, a koju zajednički realizuju MONSTAT, lokalne uprave i Uprava za nekretnine. U tekućoj godini, planirano je da i JU Zavod za geološka istraživanja obezbijedi neophodne podatke, a sve sa ciljem potpune implementacije označenog sistema.[66]

3.1.3. Koordinacija

Članom 37 ZZS definisano je da MUP-DVS koordinira rad učesnika sistema zaštite i spašavanja u vezi organizacije, planiranja, pripreme i sprovođenja mjera i aktivnosti na smanjenju rizika od katastrofa, sarađuje sa nadležnim organima drugih država i međunarodnim organizacijama i institucijama, dostavlja susjednim državama i međunarodnim organizacijama informacije o opasnostima sa prekograničnim efektom.

Koordiniranje podrazumijeva vremensku i prostornu usklađenost djelovanja svih učesnika u zaštiti i spašavanju po etapama izvršavanja zadataka, kao i njihovo pravovremeno informisanje. Rukovođenje zaštitom i spašavanjem obuhvata odlučivanje o pitanjima koja se odnose na preduzimanje konkretnih mjera, aktivnosti i postupanja, kao i na izvršavanje zadataka iz oblasti zaštite i

[66] Shodno podacima MUP-DVS

spašavanja.[67] Radi rukovođenja i koordiniranja u zaštiti i spašavanju, obrazuju se timovi, i to za teritoriju Crne Gore - **koordinacioni tim za zaštitu i spašavanje**[68] i za teritoriju opštine **opštinski tim**[69].

Vlada Crne Gore je donijela[70] je **Odluku o obrazovanju Odbora za smanjenje rizika od katastrofa**,[71] čiji je zadatak da prati, proučava i utvrđuje dostignuća i daje preporuke radi doprinosa smanjenju rizika od katastrofa; priprema stručnu osnovu za dijalog svih subjekata radi dostizanja najkvalitetnijeg odgovora na prijetnje i rizike od katastrofa; podstiče i razvija saradnju sa naučnim institucijama i drugim subjektima uključenim u djelovanje na smanjenju rizika od katastrofa; organizuje konferencije radi razmjene mišljenja, iznošenja i usaglašavanja stavova, predloga, znanja i iskustava za djelovanje na smanjenju rizika od katastrofa, kao i procjenjivanja opasnosti i usaglašavanja aktivnosti svih subjekata uključenih u djelovanje na smanjenju prijetnji i rizika od katastrofa; izradi zbornik radova sa konferencije.

Pozivanje, mobilizacija i aktiviranje operativnih jedinica koje obrazuje Ministarstvo, kao i drugih operativnih jedinica u situacijama kada ih angažuje Ministarstvo, vrši OKC 112[72] putem operativnih procedura za slučaj događanja katastrofa, većih ili drugih nesreća. Pozivanje i mobilizacija operativnih jedinica vrši se i pismenim putem preko odgovarajućeg poziva. U slučaju opšte mobilizacije, pripadnici operativnih jedinica dužni su da se odazovu na poziv upućen preko sredstava javnog informisanja.

Kada nadležni organ proglasi vanredno stanje na određenom području zbog nastupanja požara, aktiviraju se organi koji rukovode akcijama zaštite i spašavanja na ugroženom području. Organi rukovođenja zaštitom i spašavanjem mogu se aktivirati i u slučaju kada prijeti neposredna opasnost od izbijanja većih požara, koji mogu da dovedu do proglašenja vanrednog stanja. Kada preduzetne jedinice nijesu u mogućnosti da same izvrše zaštitu i spašavanje ljudi i imovine, već su na poziv rukovodnog lica ili tima uključene opštinske službe za zaštitu i spašavanje, rukovođenje akcijama zaštite i spašavanja od požara preuzimaju komandiri tih službi.

Zaštitom i spašavanjem na području opštine rukovodi opštinski tim za zaštitu i spašavanje koji se formira u opštini. Član opštinskog tima je i predstavnik područne jedinice MUP-DVS. Kada su u akcijama zaštite i spašavanja na području opštine angažovane operativne jedinice koje obrazuje MUP ili su operativne jedinice angažovane na zahtjev ministarstva, koordinaciju i rukovođenje subjekata učesnika zaštite i spašavanja vrši MUP-DVS.

Koordinaciju i rukovođenje aktivnostima zaštite i spašavanja u slučaju proglašenja vanrednog stanja jedne ili više opština ili kada postoji opasnost da se katastrofa, odnosno veća nesreća proširi na čitavu teritoriju Crne Gore, vrši Koordinacioni tim za zaštitu i spašavanje. Operativno koordiniranje aktivnostima učesnika zaštite i spašavanja vrši Operativni štab za zaštitu i spašavanje[73] na način što operativno koordinira sprovođenje naredbi i zaključaka Koordinacionog tima za

[67] Član 35b ZZS
[68] Vrši obaveze shodno članu 35č
[69] Član 35dž i 35đ ZZS
[70] Na sjednici održanoj dana 9. oktobra 2014. godine
[71] Koja je objavljena u „Službenom listu Crne Gore“, broj 49/14 od 20. novembra 2014. godine.
[72] Član 22 ZZS
[73] Član 35ć i 35đ

zaštitu i spašavanje i Vlade, kao i ostalih aktivnosti propisanih Zakonom o zaštiti i spašavanju. Pozivanje i aktiviranje članova Koordinacionog tima i Operativnog štaba vrši se putem Operativno-komunikacionog centra 112.[74] Organizaciona šema djelovanja koja definiše način koordinacije i rukovođenja materijalnim i ljudskim resursima u slučaju katastrofa, većih nesreća i drugih nesreća izazvanih požarom, data je na strani 16 Izvještaja. Ukoliko raspoložive snage koje je na gašenju požara angažovala lokalna uprava nijesu dovoljne, na predlog komandira službe, Ministarstvo može angažovati službe zaštite ostalih opština u Crnoj Gori, kao i Vojsku CG[75].

Odluku o traženju pomoći od drugih država, u slučaju nastanka vanrednog stanja donosi Vlada Crne Gore, shodno bilateralnim i drugim sporazumima o međunarodnoj saradnji u slučajevima nastanka elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških, većih i drugih nesreća, kao i ustaljenoj proceduri kada se pomoć traži od organa pri EU - Mehanizma civilne zaštite Unije, NATO-a i UN,[76] koji je usmjeren na jačanje saradnje između Unije i država članica i olakšavanje koordinaciju civilne zaštite kako bi se poboljšala efikasnost sistema za prevenciju, pripremljenost i odgovor na prirodne katastrofe i katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem[77].

Revizijom je utvrđeno da se, u posmatranom periodu, prije požarne sezone održavaju sastanci sa komandirima službi zaštite i spašavanja na kojima se vrši analiza raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa koji će biti angažovani tokom požarne sezone, kao i da se **usmeno definišu sve procedure** oko njihovog angažovanja, kao i obaveze i način međusobne saradnje i komunikacije tokom požarne sezone. **Opštinama se sugeriše da donesu naredbe o preduzimanju preventivnih mjera** zaštite od požara za period pojačane požarne opasnosti (jun-oktobar) od strane organa lokalne uprave, službi zaštite i spašavanja, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika i građana. Takođe, opštine se upozoravaju na obavezu izrade, odnosno ažuriranja opštinskih planova za zaštitu i spašavanje od požara i obrazuju opštinske timove za zaštitu i spašavanje shodno Zakonu o zaštiti i spašavanju.

Radi adekvatne koordinacije i postupanja u požarnoj sezoni, organizuju se sastanci sa predstavnicima Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i Uprave za šume i tom prilikom se dogovaraju zajedničke aktivnosti u skladu s obavezama iz člana 46 ZŠ obezbijedi pojačanu aktivnost lugara na osmatranju i javljanju u slučaju pojave požara, kao i dežurstva, kako u Upravi za šume u sjedištu u Pljevljima, tako i u područnim jedinicama, radi blagovremenog prenosa informacija o pojavi požara. O svim preduzetim mjerama u pripremi požarne sezone sačinjava se Informacija sa jasno definisanim zaključcima i obavezama svih subjekata sistema zaštite i spašavanja.

---

[74] Izvještaj o stanju sistema zaštite i spašavanja, MUP-DVS

[75] Član 30 ZZS

[76] Sporazum između Evropske unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Unije, potpisan je 29. septembra 2014. godine, na sastanku generalnih direktora za civilnu zaštitu zemalja članica EU, Evropskog ekonomskog prostora (EEA) i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, zemalja Zapadnog Balkana i Turske, koji je održan u Rimu. Crna Gora je zvanično postala članica Mehanizma 21. aprila 2015. godine nakon obavještavanja Evropske komisije o ratifikaciji Sporazuma između Evropske unije i Crne Gore o učešću Crne Gore u Mehanizmu za civilnu zaštitu Unije u crnogorskom parlamentu.

[77] (Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Savjeta EU od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, član 1, stav 1)

Organizuju se i sastanci sa predstavnicima JP Nacionalni parkovi Crne Gore na kojima se dogovara način saradnje i koordinacija aktivnosti tokom požarne sezone, ali budžetom nije predviđena nabavka opreme za opremanje interventnih timova NP. U skladu sa Planovima zaštite šuma od požara JPNP, definiše se koordinacija aktivnosti tokom požarne sezone u cilju preduzimanja aktivnosti na suzbijanju, lokalizovanju požara, kao i koordinacija zaposlenih u NP i njihova međusobna saradnja sa Direktoratom za vanredne situacije.

- Iako se organizuju sastanci prije požarne sezone, **koordinacija i komunikacija nije na adekvatnom nivou**. Revizijom je utvrđeno da službe zaštite i spašavanja nemaju dobru komunikaciju sa UŠ. Nisu organizovane ni preduzetne ni dobrovoljne jedinice, za slučaj šumskog požara.
  U Opštini Pljevlja niko od **koncesionara** nema svoje jedinice za gašenje požara[78], a Uprava za šume svoju neaktivnost obrazlaže činjenicom da nemaju materijalna sredstva za tu namjenu, kao i da nemaju dovoljan broj zaposlenih koji bi se bavili tom problematikom.

- **Sistem radio veza** koji se upotrebljava u sistemu zaštite i spašavanja **ne zadovoljava kriterijume** za funkcionisanje operativnih jedinica za zaštitu i spašavanje.

- **Saradnja** između subjekata u sistemu **se bazira na usmenim dogovorima** i nijesu potpisani svi potrebni sporazumi kojima se detaljnije precizira nivo saradnje među institucijama nadležnim za djelovanje u slučaju šumskih požara u segmentu kojim se definišu prava, obaveze, oblici saradnje i postupanja.

3.1.4. Uzbunjivanje

Uzbunjivanje se sprovodi jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje preko sistema za obavještavanje i uzbunjivanje.[79]

- Revizijom je utvrđeno da **Crna Gora nema sistem za obavještavanje i uzbunjivanje** koji podrazumijeva: odgovarajuće javne sirene, uređaje, spojne puteve i tehnička sredstava za upravljanje, kao i njihovu organizaciju razmještaja, procedure upravljanja, upotrebe i održavanja.
  Shodno obavezi,[80] MUP je donio Pravilnik o jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje i načinu obavještavanja i uzbunjivanja[81] i Pravilnik o načinu i postupku javljanja i obavještavanja.[82]
  Sistem za obavještavanje i uzbunjivanje uspostavlja i održava opština u skladu sa elaboratom o procjeni rizika i akustičkom studijom.[83]

[78] U privrednom društvu, drugom pravnom licu i kod preduzetnika, može se obrazovati tim za zaštitu i spašavanje koji rukovodi i koordinira u aktivnostima zaštite i spašavanja, a u skladu sa preduzetnim planom. Sastav i način obrazovanja, kao i zadaci i način rada tima uređuju se opštim aktom privrednog društva, drugog pravnog lica i preduzetnika.
[79] Član 25 ZZS
[80] Obaveza iz člana 25a
[81] "Službeni list Crne Gore", br. 34/17, 37/17
[82] "Službeni list Crne Gore", br. 48/13, 34/17
[83] Član 25, stav 2 ZZS

Dobro funkcionisanje sistema ranog upozoravanja izuzetno je važno za šumarski sektor, kao i pravovremeno i tačno upozorenje koje može pomoći da se ublaže negativni uticaji prirodnih nepogoda u tom sektoru.

- Tehnički kapaciteti ZHMS za podršku smanjivanju rizika od katastrofa nijesu u skladu sa zahtjevima ZSŠ. ZHMS nema svoje laboratorije za kalibraciju za meteorološke senzore,[84] ne posjeduje vremenske radare,[85] nema pristup radarskim podacima iz susjednih zemalja, smanjenje broja padavinskih stanica i ne analizira potencijalne posljedice opasnosti. ZHMS ima ograničene resurse za obradu podataka, i ne postoji *backup* sistem koji se može koristiti u hitnim slučajevima. To čini vrlo ranjivim nacionalni sistem za smanjenje rizika od katastrofa na svim nivoima.

ZHMS je DRI dostavio procjenu potreba, odnosno prijedlog mjera za jačanje kapaciteta ZHMS u funkciji šumskih požara, u kojem navodi da: "meteorološki uslovi odnosno odredjene meteorološke situacije determinišu opasnost od izbijanje i širenje šumskih požara (wildfire). Šumski požari nastaju i najveća potencijalna opasnost od njih vezuje se za ekstremne meteorološke situacije a to su dejstvo ekstremno toplih tropskih talasa u kombinaciji sa dugotrajnim deficitom padavina i jakim vjetrom. Ekstremno visoke tropske temperature u dužem vremenskom periodu i u kombinaciji sa jakim vjetrom su izuzetno opasna kombinacija za izbijanje i nekontrolisano širenje odnosno disperzije požara. U ovakavim meteorološkim uslovima situacija se vrlo teško kontroliše. Zbog toga od posebne važnosti je da se obezbjedi dobar monitoring meteoroloških parametara i kvalitetna i pouzdana predikcija meteoroloških parametara koji mogu dovesti, odnosno stvoriti potencijalno opasne uslove za šumski požar.

Dobar monitoring i pouzdana predikcija omogućiće preventivno djelovanje i adekvatno planiranje prvog odgovora ukoliko dodje do eventulanog wildfire. Za meteorološki monitoring i predikciju za potrebe wildfire potrebno je:

- Da se uspostavi mreža specijalnih automatskih meteoroloških stanica na posebno izabranim lokacijama, radi realne detekcije meteoroloških parametara na lokalitetima na kojima postoji „gorivni materijal" sa potencijalno velikim indeksom opasnosti od wildfire;
- Da se uspostavi operativni model predikcije meteoroloških parametara koji imaju fundamentalni značaj za pouzdanu i kvalitetnu predikciju meteoroloških parametara koji utiču na izbijanje i širenje wildfire;
- Da se uspstavi operativno grafički online interfejs koji će integrisati monitoring i predikciju i u realnom vremenu obezbjediti operativne numeričko-grafičke produkte za bilo koju tačku na teritoriji Crne Gore za potrebe operativnog osoblja kako bi se na vrijeme detektovala opasnost od wildfire i kako bi se na vrijeme planirale akcije na terenu i vrsta opreme odnosno koja vrsta kapaciteta će biti upotrebljena za suzbijanje eventualnog wildfire.
- Da se uspostavi operativna mreža remote mobilnih meteoroloških radara dometa 50km;
- Da se obezbjedi monitoring detektor atmosferskih električnih pražnjenja za teritoriju Crne Gore.

Primjenom ovih naprednih tehnoloških rješenja sigurno će se povećati kvalitet usluga u oblasti wildfire na teritoriji Crne Gore. S obzirom da postoji opasnost od

[84] Ovaj nedostatak je riješen u okviru međuregionalne saradnje Nacionalnih hidrometeoroloških službi, pa je kvalitet mjerenja tačan i pouzdan

[85] Praćenje grmljavine se sprovodi u okviru mreže i alatke LINET VIEW.

involivarnja nestručnog osoblja u ovu vrlo specifičnu oblast na taj način što se umjesto diplomiranih meteorologa sa velikim stručno-oprativnim iskustvom, mogu involvirati ljudi druge neadekvatne stručne spreme i bez operativnog iskustva što ozbiljno može uticati na izgradnju ovog sistema. Čitav ovaj postupak treba da prate stručna lica."[86]

3.2. Materijalno-kadrovska osposobljenost

Ljudski i materijalni resursi su značajna komponenta sistema zaštite i spašavanja. Materijalno-tehničko opremanje svih subjekata zaštite i spašavanja uslov je za izgradnju efikasnog i integrisanog sistema zaštite i spašavanja koji će biti u stanju dugoročno da djeluje i u najvećoj mjeri odgovori na različite vrste hazarda, a sve u cilju smanjenja njihovih posljedica. Prava i obaveze državnih organa i organa opštine, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica uređena su ZZS, i isti su dužni da učestvuju u gašenju požara i spašavanju ljudi i materijalnih dobara ugroženih požarom i da stave na raspolaganje svoj alat, prevozna, tehnička i druga sredstva za gašenje i spašavanje ljudi i materijalnih dobara.

Zaštitu i spašavanje vrše operativne jedinice za zaštitu i spašavanje (operativne jedinice)[87] i to:

- jedinice civilne zaštite;
- jedinice za zaštitu i spašavanje opština (vatrogasne jedinice, jedinice za pružanje pomoći ugroženom i nastradalom stanovništvu i druge jedinice za zaštitu i spašavanje), organizovane kao opštinske službe za zaštitu i spašavanje (službe zaštite);
- specijalističke jedinice za zaštitu i spašavanje (specijalistička jedinica);
- dobrovoljne jedinice za zaštitu i spašavanje (dobrovoljna jedinica);
- jedinice za zaštitu i spašavanje privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika (preduzetna jedinica);
- jedinica za gašenje požara iz vazduha.

U Direktoratu za vanredne situacije, na kraju 2018. godine, bio je zaposlen 131 izvršilac, od kojih niko ne učestvuje u akcijama gašenja požara (izuzev u dijelu koordinacije). **Operativni odgovor na sve vrste nesreća čine službe zaštite i spašavanja** koje su organizovane u svim opštinama na području CG, osim u opštini Tuzi. U formiranim službama ima ukupno 686 zaposlenih, od kojih 643 radi u operativnom dijelu (573 zaposlenih je u stalnom radnom odnosu, dok je 70 zaposleno na osnovu ugovora), dok su na administrativnim poslovima zaposlena 43 službenika. Na snazi su ugovori sa Gorskom službom spašavanja Crne Gore i Savezom radio amatera.[88] Kao dio sistema zaštite i spašavanja posebno treba istaći dobrovoljna vatrogasna društva koja djeluju sa dugom tradicijom u opštinama Tivat (Krtoli) i Kotor (Perast).

[86] Pored toga iz ZHMS navode da potencijalno je moguće da neko ponudi model za predikciju, koji nije testiran, kalibrisan i verifikovn za naše područje i da ga ponudi za operativnu upotrebu i te da dovede u zabludu donosioce odluka koji će koristiti produkte modela tj. predikciju. Za model predikcije mora se strogo voditi računa da se model nabavi i operativno uspostavi samo od strane licenciranog subjekta koji je registrovan za ovu vrstu djelatnosti i koji će pružiti dokaze o testiranju i „bias" verfikaciji.

[87] Član 14 ZZS

[88] Na osnovu člana 65 Zakona o zaštiti i spašavanju MUP zaključuje ugovore sa specijalističkim jedinicama za zaštitu i spašavanje, na osnovu Pravilnika („Sl.list CG" br.26/15)

U opštini Herceg Novi djeluju dva dobrovoljna vatrogasna društva „Bijela“ i „Luštica“, dok su u osnivanju dobrovoljna vatrogasna društva u Glavnom gradu Podgorici i opštinama Nikšić i Kotor.

Revizijom je utvrđeno da pojedine opštine imaju problem prilikom zapošljavanja edukovanih kadrova u cilju adekvatnog postupanja u zaštiti lica i imovine na sistematizovanim radnim mjestima zbog toga što nadležno ministarstvo ne odobrava zahtjeve za angažovanjem potrebnog broja izvršilaca.

Jedina funkcionalna operativna jedinica formirana na državnom nivou, jeste jedinica za gašenje požara iz vazduha. Direkcija Avio-helikopterska jedinica vrši poslove koji se odnose na organizovanje i djelovanje jedinice za gašenje požara iz vazduha. Ukupan broj angažovanih službenika u Direkciji-Avio-helikopterska jedinica, u 2018. godini bio je 23, od kojih je 16 u stalnom radnom odnosu, dok ih je 7 bilo povremeno angažovano. Jedinica za gašenje požara iz vazduha raspolaže sa tri aviona za gašenje požara tipa AT-802/802A. Podršku jedinici za gašenja požara iz vazduha obezbjeđuju tri helikoptera Direkcije Avio-helikopterska jedinica tipa ABell-412, ABell-212 i ABell-206 za izviđanje i lociranje požara, kao i za transport timova za gašenje požara.

Objekti u kojima su smještene službe zaštite i spašavanja u Podgorici, Baru, Ulcinju, Plužinama, Plavu, Herceg Novom, Cetinju, Bijelom Polju, Šavniku, Petnjici, Andrijevici, Žabljaku, Beranama i Mojkovcu u značajnoj mjeri ispunjavaju neophodne uslove za smještaj pripadnika i tehnike službi zaštite i spašavanja.

- **Objekti službi zaštite i spašavanja** u Rožajama, Kotoru, Danilovgradu, Budvi, Nikšiću, Pljevljima, Tivtu i Kolašinu, ne predstavljaju adekvatno rješenje za smještaj istih.[89]

- U nekoliko službi za zaštitu i spašavanje u **opštinama** Nikšić, Plav, Šavnik, Andrijevica, Petnjica, Kolašin i Rožaje nedostaje lična i kolektivna **oprema** za kvalitetan odgovor na pojedine hazarde.

U Službi zaštite i spašavanja Nikšić evidentan je problem nedostatka i dotrajalosti opreme, te je neophodan veći iznos sredstava za opremanje pripadnika službi zaštite i spašavanja ličnom i kolektivnom opremom za gašenje šumskih požara. Iz ove službe ukazuju na neophodnost formiranja dobrovoljnih vatrogasnih društava na terenima koji su udaljeniji od gradskih službi i njihovo istovremeno opremanje vozilima, ličnom i kolektivnom opremom, kao i obučavanje za gašenje šumskih požara.

[89] Izvještaj MUP

- U **opštinskim službama za zaštitu i spašavanje** ima ukupno 228 vozila, od toga je tehnički ispravnih 139 vatrogasno-spasilačkih vozila, a ostalih tehnički ispravnih vozila ima 56. **Ukupno je neispravno 33 vozila.**

Revizijom je utvrđeno da Služba zaštite i spašavanja Opštine Berane raspolaže sa osnovnom ličnom opremom i sa tri vatrogasna kamiona novije generacije. (specijalno teretno vatrogasno vozila "MITSUBISHI" L 200 sa nadogradnjom- 2012). Međutim, evidentan je problem zbog starosti vozila čije su godine proizvodnje: FAP 13 V 7500 1980. godina, TAM V 3000 - 1984. godina, Denis V 2000 - 1987. godina, Pincgauer -1983. godina, Zastavica - 8010 1985. godina, Lada Niva - 2008. godina, TAM 150- neispravan - otpis, kao i nedostatak vodenih pumpi za crpljenje vode.

- Oprema je različita u zavisnosti od opštine do opštine, iako bi uređaji, oprema i sredstava za zaštitu od požara trebala imati sertifikat o usaglašenosti[90] u smislu propisa o standardizaciji, evidentno je da dio opreme nema odgovarajući serifikat.

Shodno usvojenim planovima **u nacionalnim parkovima**, opredjeljuje se određena količina materijalno-tehničkih sredstava (terenska vozila, naprtnjače, burad za vodu i pijesak, lopate, kosijeri, sjekire, lična protiv-požarna oprema itd.). Tokom 2019. godine aplicirano je kod više fondova radi realizovanja mjera sanacije i revitalizacije opožarenih površina.[91]

Tabela 4: Prikaz protivpožarnih sredstava sa kojima raspolažu NP[92]

R/b	Naziv	Broj
1	Naprtanjače za ručno gašenje	41
2	Metle za gašenje požara	2
3	Lopate	18
4	Kacige	18
5	PP Aparati	19

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo propisalo sadržaj, način vođenja evidencija i obrasce evidencija o operativnim jedinicama, sredstvima i preduzetim mjerama.[93] MUP je DRI dostavio pregled ljudskih i materijalnih resursa operativnih jedinica i pregled ljudskih i materijalnih resursa državnih organa, organa državne uprave, organa uprave i jedinica lokalne samouprave, koji je sačinjen na osnovu obrazaca koji su propisani pravilnikom. DRI je dostavljen i tabelarni prikaz materijalnih resursa civilne zaštite (zbirna lista preuzeta od Ministarstva odbrane).[94]

[90] Shodno članu 98 ZZS

[91] JP NP su planirali da izrade sveobuhvatni Plan zaštite od požara i da izvrše nabavku priručne opreme za gašenje požara u vrijednsoti od 10.000,00 da u 2019. godini,

[92] Popis evidentirane opreme na dan 04.07.2019. godine u Nacionalnim parkovima na teritoriji Crne Gore, (Nacionalni park "Biogradska gora", Nacionalni park "Durmitor", Nacionalni park "Lovćen", Nacionalni park "Skadarsko jezero" i Nacionalni park "Prokletije").

[93] Shodno članu 35g ZZS, donijet je Pravilnik o sadržaju, obrascu i načinu vođenja evidencija o operativnim jedinicama, sredstvima i preduzetim mjerama u zaštiti i spašavanju ("Sl.list CG", br. 86/17)

[94] Dostavljen je tabelarni pregled nedostajućih sredstava ali samo za poplave (iznos od 1.754.600€)

- Ne postoji jedinstvena baza podataka opreme koja sardži sve neophodne podatke o raspoloživoj opremi sa detaljnim informacijama (tehničke karakteristike, starost, ispravnost i sl.) o istoj na državnom nivou. U DVS postoji samo pregled podataka o kadrovima i sredstvima za zaštitu i spašavanje u području zaštite i spašavanja, koja se vodi na propisanim obrascima. Imajući u vidu oskudnost istih neophodno je izvršiti izmjenu i dopunu predmetnog pravilnika.

Tokom prethodnih godina izvršene su nabavke određenih vrsta materijalno-tehničke opreme, dio opreme je pribavljen putem donacija, projekata i programa, ali prema navodima sagovornika iz **MUP-a** oni još uvijek nisu u potpunosti materijalno i kadrovski opremljeni za efikasno reagovanje. Potrebe za nedostajućim sredstvima MUP iskazuje putem godišnjih finansijskih zahtjeva za budžet.

Budžetom **Ministarstva unutrašnjih poslova** za 2018. godinu, za potrebe Direktorata za vanredne situacije bio je obezbijeđen iznos od 5.644.012,72€ što je predstavljalo značajno uvećanje sredstava za potrebe sistema zaštite i spašavanja u odnosu na prethodne godine.

Tabela 2: Budžet DVS (struktura utrošenih sredstava po pozicijama)

Struktura utrošenih sredstava po pozicijama	2015	2016	2017	2018
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	1,447,800.00	1,768,363.00	2,004,347.64	1,936,791.80
Ostala lična primanja	257,855.29	10,150.00	13,800.00	28,220.92
Rashodi za materijal	172,000.00	149,650.00	157,550.00	220,000.00
Rashodi za usluge	22,592.19	32,344.19	31,750.00	45,500.00
Rashodi za tekuće održavanje	790,000.00	228,500.00	228,000.00	200,000.00
Renta	58,500.00	10,500.00		
Ostali izdaci	51,000.00	145,000.00	175,000.00	118,500.00
Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	31,000.00	31,000.00	11,000.00	55,000.00
Kapitalni izdaci			10,000.00	3,040,000.00
UKUPNO	**2,830,747.48**	**2,375,507.19**	**2,631,447.64**	**5,644,012.72**

Ako se izuzme nabavka aviona u 2018. godini (kapitalni izdaci), kao što se iz tabele može vidjeti jedan od najvećih troškova DVS je je trošak gašenja požara iz vazduha. Veliki dio toga troška čini trošak nabavke, održavanja i upotrebe avio tehnike (vatrogasnih aviona i helikoptera)[95] (rashodi za tekuće održavanje) i goriva (rashodi za materijal). Do sada nijesu vršene analize stvarnih troškova gašenja požara ovim avionima. Dodatni trošak za varijantu upotrebe pjene za požare klase A[96] iz vazduha umjesto vode iznosi 12-13 % ukupnih realnih troškova. DRI je mišljenja da bi radi povećanja uspješnosti gašenja i poboljšanja ekonomičnosti, stvarne cijene gašenja trebalo utvrditi putem opsežne stručne analize i studije,[97] pri čemu bi se realno procijenili svi parametri koji na njih utiču, jer bi inovacije uvedene u vatrogasnu praksu trebale pridonijeti maksimiziranju odnosa benefita i troškova.

[95] Vidi: Keating, E.G. et al.: Air Attack Against Wildfires, RAND Corp., RADN_MG1234, 2012

[96] Upotreba pjene za požare klase A za gašenje šumskih požara pokazala je da pjena ima mali uticaj na šumsku zemlju i život biljaka zbog svoje sposobnost da se brzo razgradi“, citat p. 9/50 (Stern, Routley, 1996.

[97] Vidi: Colleti, D.: Class A Foam – Best Practice for Structure Firefighters, Lyon’s Publishing, Royersford, 1998.

Budžetom Ministarstva unutrašnjih poslova za 2019. godinu za potrebe Direktorata za vanredne situacije obezbijeđen je iznos od 3.497.529,33 eura.

Grafik 2: Izdaci Direktorata za vanredne situacije (2015-2018)



Uprava za šume kroz izvještaje navodi da poseban problem u realizaciji sprovodjenja obaveza koje se odnose na nabavku opreme je obezbjedjenje sredstava za troškove gašenja požara.

Od potrebnih sredstava za gašenje požara Uprava za šume posjeduje odredjeni broj naprtnjača (svaki lugar ima naprtnjaču). Pored toga, Uprava za šume je nabavila 10 plastičnih cistjerni kapaciteta 8m^3 koje su postavljene na lokacijama gdje je dostupan izvor vode a na terenima gdje postoji potencijalna opasnost od pojave požara. Takodje, nabavljene su „mlatilice" (čelične metle) i to po 10 za svaku područnu jedinicu Uprave za šume, kao i novih 80 naprtnjača za gašenje požara.

- Revizijom je utvrđeno da je **Upravi za šume** od 2015. do 2018. godine dodijeljeno 111.380,00€ za zaštitu šuma od požara, od čega je samo 33% (36.958,40€) utrošeno na zaštitu šuma od požara.[98] Dakle iznos od 74.421,60€, preusmjeren je i utrošen je za druge namjene.

Tabela 3: Uprava za šume - dodijeljena i utrošena sredstva za zaštitu od požara

Godina	Izvor	Dodijeljena finansijska sredstva			Utrošena finansijska sredstva			
		Zaštita šuma od šumskih požara - Osmatrači	Zaštita šuma (zaš.sredstva,naprtnjače,bilbordi.)	**Dodijeljena sredstva za zaštitu šuma**	Trošak angažovanja osmatrača	Trošak nabavke sred. za zaštitu od požara	Troškovi gašenja požara	**Ukupno utrošeno**
2015	Budžet			**27,980.00**		14.999,00	1.340,00	**16,339.00**
2016	Budžet			**25,400.00**		6.090,00	1.560,00	**7,650.00**
2017	Budžet			**20,000.00**			3.444,00	**3,444.00**
2018	Budžet	18.000,00	20.000,00	**38,000.00**		8.765,40	760,00	**9,525.40**
Ukupno				**111,380.00**				**36,958.40**

[98] Dopis br.1123, od 21.02.2019.g.

- Revizijom je utvrđeno da, iako je **Uprava za šume** dužna da uspostavi stalna dežurstva [0-24h], praksa pokazuje da su za to uglavnom zaduženi lugari i lica zaposlena na određeno vrijeme, koja imaju status državnih službenika i osmočasovno radno vrijeme, te je neizvodljivo da 24 časa vrše osmatranje. Poslove čuvanja šuma i šumskog zemljišta može da vrši lice koje ima srednju stručnu spremu šumarskog smjera (lugar, čuvar šuma) i koje ispunjava uslove za nošenje oružja, u skladu sa zakonom kojim je uređeno oružje.[99]
- Revizijom je utvrđeno da **koncesionari** ne izvršavaju obaveze utvrđene Ugovorom o koncesijama[100] kojim je pored ostalog predviđeno da koncesionari imaju obavezu održavanja lokalnih puteva i vlaka, i angažovanje na gašenju požara, te da nijesu ni kadrovski ni tehnički osposobljeni da sprovode mjere zaštite šume od požara.
- Sprovedenom revizijom je utvrđeno je da nije sprovedena adekvatna analiza potreba materijalno-tehničke opreme za požare, kao i da nijesu utvrđeni prioriteti nabavke. Odluke o prioritetnim područjima, odnosno područjima koja će se finansirati u budžetskoj godini moraju se temeljiti na procjeni potreba, koja sadrži opis postojećeg stanja i analizu podataka.
  Tako imamo situaciju da je izvršena nabavka aviona i vatrogasnih vozila, a **većina vatrogasaca nema maske sa kiseonikom i protivpožarna odijela**, te rizikuju život samim pristupom vatri, jer je velika mogućnost gušenja. Pristup požaru bez adekvatne opreme rezultira udisanjem štetnih čestica, te se procjenjuje da je 50%-80% smrti od požara rezultat udisanja dima, a ne opekotina (čak iako simptomi ne nastupe odmah, sitne čestice dima su tihi ubice jer su dovoljno male da mogu doprijeti do najdubljih djelova pluća i izazvati ozbiljne bolesti).

Praksa je pokazala da ukoliko dođe do ekstremnih požara, kakvi su bili 2017. godine, neophodno je tražiti međunarodnu pomoć. To je bilo vidljivo u slučaju gašenja požara u NP "Lovćen", gdje je tokom ljeta 2017. godine devastiran značajan šumski fond i uništene prirodne karakteristike na osnovu kojih je proglašen za nacionalni park, jer požar nije lokalizovan za gotovo dva mjeseca. Ugasila ga je kiša.

Slika1: Požar u NP "Lovćen", 2017



[99] Shodno članu 34 ZŠ čuvar šuma ima pravo i obavezu, naročito, da: preduzima mjere u cilju javljanja, obavještavanja i sprečavanja pojave požara u šumama i na šumskom zemljištu;
[100] Član 74 ZŠ

Slika 2: Požar na Žabljaku, 2017



Slike 3 i 4: Požar na Luštici i Golom brdu-Sutomore 2017.godine (uništene su guste borove šume, maslinjaci, makija i niža vegetacija).





Tokom septembra 2018. godine izbio je požar na lokalitetu Bašbuljuk u Ulcinju. I pored angažovanja kapaciteta Službe zaštite i spašavanja Ulcinj i službi iz susjednih opština, vatra pomognuta jakim jugozapadnim vjetrom brzo se proširila i zahvatila široku površinu i veliki broj stogodišnjih maslina, te je požar napredovao prema rtu Valdanos, svetioniku i objektu Uprave za pomorsku sigurnost, nakon čega je zbog nepristupačnosti terena donesena odluka da se uključe avioni za gašenje požara iz vazduha.

Slike 5 i 6 : Požar u Ulcinju





Požari širih razmjera, u 2018. godini koji su se dogodili uglavnom od sredine septembra dogodili su se u centralnom i južnom regionu, i **za posljedicu su osim materijalne štete imali, nažalost, i jednu žrtvu** na čijem imanju je izbio požar.

3.2.1. Obuka

Pripadnici službe zaštite i preduzetnih jedinica dužni su da se stručno osposobljavaju i usavršavaju.[101] Provjeru znanja i vještina pripadnika operativnih jedinica[102] sprovodi komisija, koju obrazuje Ministarstvo.

MUP je dužan da organizuje osposobljavanje i provjeru operativne spremnosti članova timova za teritoriju Crne Gore (koordinacioni tim za zaštitu i spašavanje) i timova za teritoriju opštine (opštinski tim za zaštitu i spašavanje)[103], u skladu sa programom osposobljavanja za rukovođenje i koordiniranje u zaštiti i spašavanju.

Ministarstvo je dužno da vodi evidenciju o sprovedenom osposobljavanju i provjeri operativne spremnosti. Program osposobljavanja i način sprovođenja i provjere operativne spremnosti kao i sadržaj i način vođenja evidencije, propisalo Ministarstvo.[104]

[101] Član 17 ZZS
[102] Iz člana 17a ovog zakona
[103] Član 35b, stav 4
[104] Shodno članu 35e donijet je Pravilnik (“Sl.list CG, br. 9/12, 32/15)

- Revizijom je utvrđeno da iako je planirano formiranje **Nacionalnog trening centra** u sastavu MUP-DVS (u kojem bi se, pored lokalnih, obučavale i sve državne operativne jedinice i službe koje bi bile obučene po jedinstvenom planu i programu obuke usaglašenim sa standardima EU), isti nije formiran zbog nedostatka materijalnih sredstava. Ipak, odgovorna lica u DVS tvrde da je obučenost zaposlenih u slučaju vanredne situacije zadovoljavajuća.

3.2.2. Analiza stepena spremnosti odgovora na šumski požar i izvještavanje o ovoj problematici

Shodno članu 37 ZZS Ministarstvo je dužno da prati i analizira stanje u oblasti zaštite i spašavanja. Crna Gora posjeduje analizu stepena spremnosti odgovora na situaciju, što uključuje i materijalno-kadrovsku opremljenost, a presjek iste je dat u **Izvještaju o stanju sistema zaštite i spašavanja u CG**[105] i **Informaciji o sprovedenim aktivnostima tokom ljetnje požarne sezone,** koji se izrađuju na godišnjem nivou od strane DVS -MUP, u okviru kojeg se prezentira prikaz najvažnijih aktivnosti i rezultata.

U cilju dalje dogradnje sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori u predmetnom izvještaju se daje ocjena stanja, zadaci i prioriteti. Potrebe se definišu i tokom održavanja **konferencija Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa**.[106]

Pored navedenih dokumenta i **Nacionalni plan zaštite i spašavanja od požara prepoznaje i taksativno navodi potrebe u ovoj oblasti.**

Iako navedeni dokumenti realno prepoznaju potrebe evidentno je da se iste u praksi ne sprovode očekivanom dinamikom.

- Revizijom je utvrđeno da MPRR u periodu od 2015-2018 nije vršilo procjenu stanja u vezi zaštite šuma od požara. Vršena je jedna analiza nakon ekstremnih požara u 2012. godini (objavljena je 2014 godine). **U okviru Direkcije za monitoring u MRRP nije vršena ciljana kontrola i ocjena stanja segmenta zaštite šuma od požara** (uključujući šumske puteve i ostalu infrastrukturu). Iz ministarstva navode da se tokom izrade Programa gazdovanja šumama za gazdinske jedinici vrši ocjena sprovedenih mjera koje su sastavni dio evidencija gazdovanja šumama za prethodni period važenja programa.[107]

[105] Shodno članu 37 alineja 15 ZZS

[106] Odbor za smanjenje rizika od katastrofa prvi put je organizovao konferenciju 16. decembra 2014. godine, a potom i svake naredne godine na temu različitih hazarda

[107] Izvođač radova je u obavezi da prilikom izrade programa gazdovanja šumama sve opoožarene površine evidentira, posebno izdvoji kao posebne odsjeke, i takođe za iste predloži mjere sanacije.

3.2.3. Šumarski informacioni sistem

Radi obezbjeđenja neophodnih podataka i informacija o šumama, šumskim zemljištima i goletima uspostavlja se informacioni sistem za šume i šumarstvo CG, koji vodi MPRR u elektronskoj formi, a u isti se upisuju podaci o stanju i promjenama u ekosistemu šuma, podaci prikupljeni inventurom šuma, mreži šumske infrastrukture, izvršenim radovima u šumama i vlasnicima i korisnicima šuma.[108]

- Revizijom je utvrđeno da **UŠ i MPRR još nemaju funkcionalan i efikasan informacioni sistem,** pomoću kojeg bi se razmjenjivale informacije i koji bi omogućio efikasan rad, iako je sa njegovim uspostavljenjem započeto prije 8 godina. ZŠ u članu 93 propisuje "Informacioni sistem će se uspostaviti u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona". Rok je istekako prije godinu dana, a isti nije funkcionalan.

Iako je evidentno kašnjenje u implementaciji IT sistema, revizijom je utvrđeno da nije rađena zasebna analiza IT sistema. Prilikom rada na reviziji Strategije razvoja šumarstva (2014-2023) sagledano je stanje po tom pitanju, i kroz Akcioni plan za implementaciju Revidovane strategije (2019-2021) dat predlog mjera na razvoju informacionog sistema za naredni trogodišnji period.

3.2.4. Fond sredstava za zaštitu i spašavanje

U 2018. godini po prvi put je izvršena raspodjela sredstava iz Fonda sredstava za zaštitu i spašavanje. Ukupan iznos finansijskih sredstava za raspodjelu je iznosio 94.000€. Ministar unutrašnjih poslova je obrazovao Komisiju za pripremu javnog konkursa za raspodjelu sredstava Fonda sredstava za zaštitu i spašavanje i vrednovanje projekata za zaštitu i spašavanje,[109] koja je vrednovala predloge projekata koji su dostavljeni za finansiranje na osnovu javnog konkursa i donijela rang listu i predlog[110] o raspodjeli sredstava, na osnovu čega je ministar donio Odluku o raspodjeli tih sredstava. Ugovor o načinu isplate i korišćenju sredstava, izvještavanju i nadzoru nad realizacijom projekta potpisan je sa dobitnicima sredstava Fonda sredstava za zaštitu i spašavanje.[111]

[108] Član 25 ZŠ. Bliža sadržina podataka koji se unose u informacioni sistem i način održavanja i korišćenja informacionog sistema utvrđuje se propisom koji donosi Ministarstvo, uz saglasnost organa državne uprave nadležnog za informaciono društvo.
[109] Rješenjem 01 broj: 050/18-76846/1 od 26.10.2018. godine
[110] Na sastanku Komisije, koji je održan 10. decembra 2018. godine
[111] Dana 25. decembra 2018. godine.

3.3. Analiza i korektivne mjere

Revizija je ispitala stepen do kojeg su lekcije iz ranijih iskustava naučene i prezentirane relevantnim zainteresovanim stranama.

- Revizijom je ustanovljeno da postoji formalni proces učenja kroz pripremu izvještaja nakon svake požarne sezone za koje je odgovoran DVS. Međutim, nije sprovedena analiza trendova, tako da ne postoje dovoljni mehanizmi za učenje i dijeljenje uvida koji proizilaze iz praćenja. Ovo ne samo da ograničava vrijednost monitoringa koji se obavlja, već takođe ograničava da se naučene lekcije ugrade u aktuelnu politiku i smjernice.

Generalno, postoje specifične i sekvencijalne aktivnosti koje treba slijediti za efikasno upravljanje šumskim požarima. Logično, nadležni organi moraju prvo da razumiju potencijalne opasnosti od šumskih požara za živote i imovinu u ugroženim područjima. Ove vitalne informacije se mogu dobiti kroz zoniranje opasnosti i karte ranjivosti, odnosno odgovarajuće naučne studije koje sprovodi grupa eksperata iz odgovarajućih oblasti.

- Revizijom je utvrđeno da do danas nema temeljnih podataka u slučaju bilo koje katastrofe u zemlji u obliku zoniranja opasnosti i izveštaja o procjeni ranjivosti. U odsustvu takve primarne informacije, odnosno zoniranja i mapiranja opasnosti na nacionalnom nivou i procjene ranjivosti, nije moguće utvrditi kakav bi bio odgovor u slučaju velikog šumskog požara.

- U revidiranom periodu **ne postoje interna pravila** za sprovođenje kontrolne aktivnosti vezanih za analizu, procjenu i mapiranje rizika od šumskih požara. Nedostatak detaljne regulacije naloga, odgovorni službenici, rokovi za izvršenje i izvještavanje o rezultatima, inspekcije za kontrolu usklađenosti i za preduzimanje korektivnih radnji ne podržavaju djelotvorno sprovođenje aktivnosti.

- Nedostatak adekvatnog mehanizma za praćenje i kontrolu na svim nivoima upravljanja ne garantuje da će odgovorne institucije blagovremeno izvršiti svoje obaveze, te će se mjere sprovesti sa značajnim zakašnjenjem.

3.3.1. Korektivne mjere

Četvrta konferencija Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa je za temu imala požare, sa posebnim akcentom na šumske i požare na otvorenom prostoru. Takođe, održana je i međunarodna konferencija na temu zaštite od požara sa osvrtom na požarnu sezonu 2017. godine i naučene lekcije, pri čemu je dodatno potencirana neophodnost regionalne i šire saradnje u odgovoru na šumske požare.

- Iako je **Vlada**, nakon usvajanja Informacije o Četvrtoj konferenciji Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa, **Zaključcima obavezala Upravu za šume i JP Nacionalni parkovi CG** da izvrše nabavku potrebne opreme i sredstava za gašenje požara na prostorima kojima upravljaju, izrade

preduzetne planove zaštite i spašavanja od požara i organizuju stručno osposobljavanje i usavršavanje pripadnika preduzetnih jedinica, **do adekvatne realizacije istih nije došlo.**

- Revizijom je utvrđeno da se **naučna saznanja i iskustva**[112] u praksi koriste ograničeno, te da tek od 2018. godine prvi put postoje izvještaji svih subjekata u sistemu koji će biti polazna osnova za dalje praćenje unapređenja rada.

- DVS, kao nadležni organ za upravljanje katastrofama, nema sve informacije o svim projektima koje se sprovode u raznim organima u kojima ima elemenata hazarda. Tek kada bude raspolagao svim podacima, DVS će biti u poziciji da upravlja i pripremi se za hazarde u potpunosti.

3.3.2. Procjena štete i obnova (pošumljavanje)

Procjenu šteta na opožarenim površinama vrši Uprava za šume po područnim jedinicama obilaskom terena, nakon čega obrađuje podatke o broju požara, veličini opožarene površine, posječenoj drvnoj masi i vrijednosti posječene drvne mase po pojedinim tipovima šuma. Kod štete od požara iskazuje se vrijednost drvne mase na panju, koja je izgorjela ili koja se zbog nastale štete morala posjeći.

Tabela 5: Opožarena drvna zapremina u državnim šumama

Godina	Opožarena drvna zaprenima (drzavne sume)	Opožarena drvna zaprenima koja se moze koristiti (drzavne sume)	Opožarena drvna zaprenima koja je potpuno unistena(drzavne sume)
2012	495 595.20	476 247	560
2013	190	190	0
2014	30	30	0
2015	93 531	5 220	1 190
2016	23 484	21 182	2 302
2017	96 309.13	33 090.13	58 686
2018	132	0	132
UKUPNO	**709 271.33**	**535 959.13**	**62 870**

Revizijom je utvrđeno da ne postoje propisi koji regulišu procjenu štete na šumi, jer kod procjene štete od elementarnih nepogoda na šumama prvo treba utvrditi površine pod šumom po vrstama drveća u ha, a zatim drvnu masu u m3 po sortimentima oštećenih odnosno uništenih šumskih sastojina. Vrijednost šumskih sastojina prije nastanka štete utvrđuje se zavisno od starosti i stadijumu razvitka sastojine. Postupak procjene nivoa oštećenja od strane stručnog lica nije dovoljno jasno definisan za utvrđivanje šteta u šumama. Naročito u prvom koraku procjene kada se treba odlučiti da li je pojedino stablo oštećeno i koji je to nivo oštećenja, a naročito dijela oštećene krošnje kada se stablo proglašava oštećenim, jako oštećenim ili uništenim. Međutim, u ovom slučaju i uz pretpostavku da je požar zadesio veće područje preporučuje se nabavka materijala (aerosnimaka, stereo satelitskih snimaka, snimaka bespilotnih letjelica) snimljenih neposredno nakon

[112] Evropski forum za smanjenje rizika od katastrofa (European Forum for Disaster Risk Reduction - EFDRR) izradio je Mapu puta (EFDRR Roadmap 2015-2020) tj. plan za realizaciju aktivnosti iz Sendai okvira za period 2015-2020, koji je zatim i usaglašen sa Evropskom komisijom.

nepogode. Na taj način moguće je izraditi DMV oštećenog područja, a razlika DMV prije i poslije nepogode uz primjenu regresijskih modela daje procjenu oštećenosti (npr. oštećenog volumena). Nadalje, vizuelnom interpretacijom snimaka nakon požara dobijaju se dodatne informacije o stepenu oštećenosti, a u cilju što tačnije procjene oštećenosti šumskih sastojina.

Procjenjuje se da se oko 20% šumskih sastojina u Crnoj Gori nalazi u raznim fazama degradacije, pa je prioritetan zadatak eliminisanje ključnih uzročnika degradacije.

Za šume degradirane djelovanjem abiotičkih i biotičkih činilaca i šumskih požara **donosi se plan sanacije šuma, koji je zasnovan na izvođačkom projektu.** Plan sanacije šuma naročito sadrži: analizu uzroka šteta; procjenu obima štete sa kartografskim prikazom oštećenih površina; površine planirane za sanaciju; definisane hitne mjere koje treba preduzeti u pogledu načina i dinamike uklanjanja opožarene drvne mase; mjere za sanaciju štete; način i rok izvođenja radova; potrebna finansijska sredstva za realizaciju plana. Plan sanacije šuma donosi MPRR, uz saglasnost Vlade.[113]

Poslednji požar (u periodu od 2015 do 2019), na području NP koji je imao potrebu za sanacionim mjerama je požar na prostoru NP Lovćen 2017. godine. Do završetka revizije, sprovedene su samo urgentne mjere uklanjanja suvih stabala i ostataka od požara na prostoru privatnih i državnih šuma u parku.

JPNP u Izjašnjenju na preliminarni Izvještaj DRI, **navodi** da se sanacione aktivnosti nijesu mogle sprovesti u planiranom periodu iz više razloga koji nijesu u nadležnosti JPNP, a to su:

- Da bi se izvršila prodaja opožarene šume u državnom vlasništvu, JPNP mora da pribavi saglasnost Vlade CG, nakon čega može da krene u realizaciju aktivnosti. Dobijanje saglasnosti ne zavisi od ovog javnog preduzeća;
- Da bi se izvršila sanacija na prostoru u privatnoj svojini, potrebno je usaglasiti uslove pod kojim bi se izvršilo uklanjanje i revitalizacija degradiranih područja u privatnoj svojini. Privatnom svojinom uravlja vlasnik;
- Plan sanacije odobrava Agencija za zaštitu prirode i životnu sredinu.Dobijanje saglasnosti i donošenje Rješenja(dozvole) za obavljanje određenih aktivnosti, takođe nije u nadležnosti ovog javnog preduzeća;
- - Procedura javnih nabavki ograničava mogućnost odabira najpovoljnijeg ponuđača, time što se izvođenje određenih radova dozvoljava isključivo pravnim licima, a zainteresovanost je veoma mala.

Do sada su izrađena dva Plana sanacije degradiranih šuma, jedan 2013. a drugi 2019. godine. Realizacija Plana sanacije iz 2019. godine je tek započeta. Plan sanacije iz 2013, nije u potpunosti sproveden, (iako je Vlada zaključcima naložila sprovođenje mjera, iste su se odlagale iz godine u godinu). Izostao je adekvatan nadzor od strane MRRP.

MRRP nije izradilo Stručno uputstvo za sanaciju opožarenih površina, već sanaciju opožarenih površina sprovodi na osnovu uputstava iz stručne literature i praktičnih iskustava sa terena.[114]

[113] Član 48 ZŠ

[114] Iz MRRP navode da ne postoji primjer specifično izrađenog stručnog uputstva, obzirom da opredjeljenje koja mjera obnavljanja šuma će se preduzeti zavisi od velikog broja faktora (uslovi terena, stanje zemljišta, klimatski faktori, autohtona vegetacija, prisustvo divljači i stoke, ….);

Tabela 6: Utrošena i prihodovana sredstva za sanaciju šuma koje su degradirane šumskim požarima

	Sječa stabala koja se koriste u državnim šumama				Čišćenje od opožarenog podm. i žbunja		Pošumljavanje		
Godina	Količina drvne mase koja je prodata (M3)	Površina	Utrošeni iznos sredstava (u€)	Vrijednost drvne mase koja je prodata (€)	Površina (ha)	Utrošeni iznos sredstava (u€)	Površina (ha)	Ukupno sadnica	Utrošeni iznos sredstava (u€)
2012	23456.39	4578.65	0.00	297,443.21	12.7	1,412.50	35.8	109,700	27,035.00
2013	19406.00	169.28	0.00	231,069.60	25.3	4,027.50	61.7	174,500	40,610.00
2014	42504.47	58.23	0.00	468,572.19	3	279	94.08	252,915	53,139.50
2015	67365.59	2063.81	0.00	420,420.74	0	0	261.84	698,520	379,620.69
2016	16699.39	969.67	0.00	99,675.62	0	0	115.8	334,860	168,815.37
2017	21356.78	13577.86	0.00	29,486.02	0	0	76.26	191,150	36,260.00
2018	19643.23	2116.53	0.00	262,902.18	0	0	324.65	878,235	429,567.30
Ukupno	**210431.85**	**23534.03**	**0.00**	**1,809,569.56**	**41**	**5,719.00**	**970.13**	**2,639,880**	**1,135,047.86**

Tabela 7: Opožarena drvna zapremina i njena vrijednost

Godina	Opožarena drvna zaprenima (državne šume) (m3)	Procjena upotrebljivosti drveta zahvaćenog sušenjem šuma I oštećenjima usled šumskih požara (m3)	Opožarena drvna zaprenima koja je potpuno uništena (državne šume) (m3)	Količina drvne mase koja je prodata (m3)	Vrijednost drvne mase koja je prodata (€)	Prodaja putem aukcije DA/NE	Prodaja putem javnog poziva DA/NE
2015	93531	5220	1190	67366	420421		DA
2016	23484	21182	2302	16699	99676	DA	DA
2017	96309	33090	58686	21357	29486	DA	DA
2018	132	0	132	19643	262902	DA	DA
UKUPNO	**213456**	**59492**	**62310**	**125065**	**812485**		

- Radi uvida u obim pošumljavanja opožarenih površina (upotreba GIS alata u reviziji)[115], revizijom je utvrđeno da postoji znatan dio površina na kojima je evidentno da **rezultati pošumljavanja opožarenih površina nijesu zadovoljavajući**, pa je upitno koliki je broj sadnica od navedenih 2.639.880 koliko je po podacima UŠ zasađeno u periodu od 2012-2018g. zaista zasađen ili uspio. Primjećeno je i da je u okviru sprovođenja čišćenja opožarene površine posječena šuma u širem krugu u odnosu na onaj gdje je bio požar. MPRR nije vršilo nadzor u tom dijelu.

Nadzor nad sprovođenjem ZŠ i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, u okviru utvrđenih nadležnosti, vrše ministarstva nadležna za poslove finansija, zaštite životne sredine, uređenja prostora i saobraćaja i UŠ. Poslove inspekcijskog nadzora, u okviru svoje nadležnosti, u oblasti šuma i šumarstva, vrši organ državne uprave nadležan za inspekcijske poslove, preko inspektora nadležnog za šumarstvo,

115 ISSAI 5540 uvodi Geografske informacione sisteme (GIS) kao alat za reviziju i pruža praktične smjernice za revizore u cilju poboljšanja rada i proširivanja upotrebe geoprostornih informacija u svom radu. Geoprostorne informacije mogu poboljšati rezultat revizije i takođe pomažu u procjeni usklađenosti, efikasnosti i ekonomičnosti.

u skladu sa zakonom[116]. U ovoj inspekciji sistematizovana su radna mjesta za 11 inspektora, od kojih je popunjeno 10.

Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju šumarstva i lovstva, u okviru svojih ovlašćenja i u skladu sa ZŠ kontroliše da li je Uprava za šume (područne jedinice) izradila Plan zaštite od požara, zatim da li su obezbijedile, odnosno uspostavile stalna dežurstva u ljetnjim mjesecima. U periodu od 2015-2018. godine. ova inspekcija je zvršila 52 kontrole, u okviru kojih je izrekla 18 mjera ukazivanjem da se pojača nadzor i uspostave stalna dežurstva za šume koje su izložene povećanoj opasnosti od požara, donijeto je 16 rješenja za sanaciju požarišta (9 rješenja Upravi za šume, 4 rješenja koncesionaru Vektra Jakić i 2 rješenja JPNP). Šumarski inspektori tokom požarne sezone održavaju telefonsku komunikaciju sa odgovornim licima Uprave policije, Uprave za šume, lokalnim vatrogasnim službama, sa lokalnim stanovništvom, kao i sa ostalim organima. Redovni su učenici sastanaka na kojima se razmatra problematika požara.[117]

Od 2006. godine šumski otisak[118] ima trend izraženog rasta, što je uslovljeno povećanom potražnjom za drvnom masom i proizvodima od drveta. Uprkos tome, šume i dalje imaju ključni značaj za očuvanje biokapaciteta Crne Gore s obzirom na to da čine 75% ukupnog biokapaciteta države. Rast ekološkog otiska praćen je jednako intenzivnim rastom ekološkog otiska izvoza. To navodi na zaključak da je rast pritisaka na šumske ekosisteme nastao usljed povećane potrošnje generisane izvoznom tražnjom. **Pritisci na šumski ekosistem generisani ekonomskim rastom zahtijevaju preduzimanje mjera kojima će se omogućiti održivo regulisanje sječe drvne mase.**[119]

Shodno članu 42, u ostvarivanju prava i obaveza opštine u oblasti zaštite i spašavanja, predsjednik opštine utvrđuje visinu štete nastale od posljedica elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće i, u roku od 30 dana od dana njihovog prestanka, dostavlja izvještaj Vladi (Nacionalnoj komisiji za procjenu štete od elementarnih nepogoda) o procijenjenim štetama i nastalim posljedicama. **Revizijom je utvrđeno da ne postoji adekvatna metodologija koja se odnosi na postupak za naknadu štete uzrokovane prirodnim nepogodama.**

Do 2007. godine, shodno članu 68 Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda[120], bilo je jasno definisano da je država uključena u zaštitu i pružanje pomoći samo ako se dogodila šteta veća od 10 posto nacionalnog prihoda na nivou opštine u prethodnoj godini. Takva odredba trenutno nije propisana.

[116] Član 86 ZŠ

[117] Dopis br. 0306/2019-5278/2, od 11.07. 2019. godine, Uprava za inspekcijske poslove, Odsjek za inspekciju šumarstva i lovstva

[118] Šumski otisak je jedna od šest komponenti ekološkog otiska, koja odražava namjenu šumskog zemljišta za zadovoljavanje godišnjih potreba stanovništva, a s aspekta sječe drveta, proizvodnje celuloze i drvnih proizvoda.

[119] N. Grunewald, Montenegro Ecological Footrpint Study, Podgorica, 2015

[120] Nevažeći propis

Veliki požari, koji su zahvatili brdo Goricu tokom 2011. i 2012. godine, doveli su do promjene u vegetaciji. Obnovu i održavanje biljnog fonda park-šume Gorica, u okviru redovnih djelatnosti, vrši gradsko preduzeće Zelenilo d.o.o. Navedeno uključuje sanitarnu sječu stabala i zaštitu zasada od biljnih bolesti i štetočina. Najobimniji radovi u tom pravcu realizovani su upravo tokom 2011. i 2012. godine, u cilju sanacije posljedica požara. Tako je u 2011. godini izvršena sječa 1152 opožarena stabla, dok je naredne godine, nakon sanitarne sječe i čišćenja 5 ha opožarene površine, realizovana sadnja 1820 dvogodišnjih sadnica košćele, alepskog bora, hrasta medunca, čempresa i crnog jasena. Dati prostor se kontinuirano, na godišnjem nivou, pošumljava odabranim biljnim materijalom. (iz Lokalnog plana zaštite životne sredine Glavnog grada – Podgorice za period 2015.-2019. godine)

Revizijom je utvrđeno da su u toku radovi na prokopavanju (čišćenju, ravnanju) šumskih puteva (koji su izuzetno značajni u slučaju požara).

Shodno procjeni uticaja na postavljene ciljeve SPUŽS[121], stanje indikatora je 2.626,4 km makadamskih šumskih puteva i 3.436,2 km vlaka, dok je procjena vrijednosti i pravaca kretanja indikatora u slučaju implementacije Nacionalne šumarske strategije 2.751,4 km makadamskih šumskih puteva i 3.936,2 km vlaka. Dakle, implementacija Nacionalne šumarske strategije predviđa izgradnju 125 km šumskih puteva i 500 km vlaka sa ciljem poboljšanja dostupnosti do sada manje pristupačnim šumama.

Način projektovanja, tehnički uslovi za izgradnju, održavanje i tehnički prijem i označavanje šumske infrastrukture utvrđuje se propisom MPRR, uz saglasnost nadležnog organa državne uprave za poslove saobraćaja.[122] Mreže šumskih puteva omogućavaju pristup šumskim požarima i stoga doprinose borbi protiv šumskih požara. S druge strane, šumski putevi mogu dovesti do veće fragmentacije šuma, čime se remeti ravnoteža funkcija ekosistema, te uzrokuje povećanu osjetljivost šuma."[123]

[121] Strateška procjena uticaja na životnu sredinu za Nacionalnu šumarsku strategiju, 2013
[122] Član 62 ZŠ
[123] „Studija izvodljivosti za načine borbe protiv propadanja šuma u EU", http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/feasibility_study_deforestation_kh0218321enn_interventions.pdf

4. ZAKLJUČCI

U postupku sprovođenja revizije analiziran je uspostavljeni sistem protivpožarne zaštite, a posebno strateško-pravni okvir, materijalno-kadrovski resursi i sprovođenje korektivnih mjera na osnovu prethodno urađenih analiza.

4.1. Preduzete mjere na uspostavljanju strateško-pravnog okvira ,

Sprovedena revizija je pokazala da je potrebno u kontinuitetu razvijati sistem zaštite šuma od požara i da pred nadležnim institucijama CG predstoje još brojne obaveze koje se tiču usvajanja dokumenata kojim će se osigurati bolje pretpostavke za efikasniji sistem zaštite i spašavanja od šumskih požara.

Aktivnosti koje se odnose na zaštitu šumskih područja od požara na zakonskom nivou su osigurane kroz Zakon o zaštiti i spašavanju i Zakon o šumama. **Uspostavljeni strateško-pravni okvir predstavlja dobru osnovu** za efikasnu borbu sa šumskim požarima. Strategijama je definisana politika spremnosti na vanredne situacije, ciljevi, ključni elementi za reagovanje u vanrednim situacijama, ovlašćenja, uloge i odgovornosti. Međutim, iako je sveobuhvatna, strateška politika u praksi nije u potpunosti implementirana. Revizijom je utvrđeno da opredjeljenja izražena u strateškim dokumentima nijesu u adekvatnoj mjeri našla svoje mesto u propisima koji su donošeni, čime bi se uspostavili i pravno obavezujući osnovi za njihovo sprovođenje.

Izrada Zakona o požarima je u inicijalnoj fazi. Pregled odredbi Zakona o zaštiti i spašavanju i njegova primjena u praksi pokazali su da pojedine odredbe zakona nijesu primijenjene u potpunosti. Sistem se pokazao nedovoljno efikasan u procesu realizacije obaveza koje su definisane kroz strategije, zakone i akcione planove. Direktorat za vanredne situacije, kao organ nadležan za upravljanje hazardima u zemlji, treba da osigura sprovođenje svih odredbi zakona u saradnji sa nadležnim organima.

Iako je uspostavljen, strateški okvir za upravljanje katastrofama DVS nema sveobuhvatne informacije za efikasno za upravljanje hazardima. **Nije utvrđen Program razvoja Sistema zaštite i spašavanja** u CG, koji je MUP bio obavezan[124] da predloži Vladi, a **nije izrađena ni Nacionalna procjena rizika od katastrofa**. Pored toga, utvrđeno je da nijedna **opština nije donijela Program razvoja sistema zaštite i spašavanja** na svojoj teritoriji,[125] a nijesu izrađeni ni lokalni planovi i procjena rizika od katastrofa. Bez Programa razvoja sistema zašite i spašavanja teško je definisati razvojne programe, projekte i strateške pravce razvoja zaštite i spašavanja. Upotrebna vrijednost postojećih dokumenata i nepostojanje nacionalne procjene ugroženosti, uzevši u obzir rezultate požara koji su 2017. godine jedva ugašeni, takođe može biti upitna. Planove zaštite i spašavanja nije izradilo pet opština, pojedine opštine planove neredovno ažuriraju, a DVS nema funkcionalan mehanizam kojim bi vršio sveobuhvatnu inspekcijsku kontrolu sprovođenja i ažuriranja planova zaštite i spašavanja.

[124] Shodno članu 37 alineja 3 ZZS
[125] Prava i obaveze organa opštine, član 41 ZZS

Revizijom je utvrđeno da **proces mapiranja opasnosti i rizika od šumskih požara i kreiranja specijalizovanih baza podataka nije objektivno pokrenut**, jer nije odobrena metodologija i nije izvršena procjena i analiza rizika od požara. Kao posljedica toga, ne postoje adekvatne karte opasnosti, i nijesu pripremljene i kreirane specijalizovane baze podataka. Usljed ovog nedostatka nijesu obezbijeđeni neophodni uslovi za efikasno sprovođenje aktivnosti. Odlaganje mapiranja opasnosti od šumskih požara i neuspjeh razvoja specijalizovanih baza podataka ne doprinosi efikasnoj prevenciji šumskih požara. Neophodno je implementiranje informacionih sistema i sistema upravljanja rizicima, s obzirom da sistemske analize i mapiranje opasnosti nijesu u skladu s EU okvirom za šume i direktivama za šumarstvo.

DRI ističe činjenicu da dostupnost nacionalnih ili lokalnih procjena rizika za potrebe upravljanja katastrofama (i šumskim požarima), uključujući izradu metodologija za njihovu procjenu, obezbjeđuje mogućnost i jedan je od preduslova za pristup evropskim strukturnim i investicionim fondovima iz kojih se finansiraju mjere usmjerene na povećanje otpornosti zemlje na katastrofe.[126]

Dobrim upravljanjem požarima spašavaju se ljudski životi, a djelotvorna koordinacija među različitim organima ključna je za uspješnu pripremu i odgovor. Revizijom je utvrđeno da **koordinacija postoji samo prije požarne sezone** i da aktivnosti koje se odnose na oblast zaštite i spašavanja u većini slučajeva zahtijevaju bolju koordinaciju i saradnju institucija, naročito UŠ i Službi zaštite i spašavanja, u dijelu realizacije preventivnih aktivnosti, koordinacije poslova i zadataka, razmjene podataka, informacija i izvještaja o preduzetim mjerama na zaštiti šuma od požara. **Saradnja se bazira na usmenim dogovorima** i nijesu potpisani svi potrebni sporazumi kojima se detaljnije precizira nivo saradnje među institucijama nadležnim za djelovanje u slučaju šumskih požara u segmentu kojim se definišu prava, obaveze, oblici saradnje, odgovorna lica i postupanja.

Koordinaciono tijelo CG sprovodi aktivnosti iz svoje nadležnosti, sistem razmjene informacija i komunikacije je prisutan, ali nije na adekvatnom nivou. Definisan je organizacioni okvir za koordinaciju mjera i aktivnosti na nivou institucija CG, ali u istom još uvjek postoje slabe tačke koje je potrebno unaprijediti. Uočene su i određene slabosti koje su se ogledale u poteškoćama prilikom angažovanja resursa lokalne samouprave radi pružanja pomoći drugim ugroženim opštinama, a tamo gdje su formirani opštinski timovi nijesu funkcionisali u punom kapacitetu, vrlo često ne razumijevajući svoju ulogu. Dakle, revizijom je utvrđeno da je **koordinacija ograničena**, kao i da svi subjekti u sistemu ne vrše realizaciju preventivnih aktivnosti. Takođe, komunikacija inspekcijskih službi mora biti intenzivna i sistematska, kako sa lokalnog, tako i sa državnog nivoa. Po pitanju formiranja i adekvatnog učešća preduzetnih i dobrovoljnih jedinica u odgovoru na šumske požare kao i izrade planske dokumentacije iz oblasti zaštite i spašavanja mora se obezbijediti potpuna primjena zakonskih propisa.

[126] Crna Gora je stekla pravo korišćenja sredstava iz komponenti IPA (*Instrument for Preaccession Assistance*). Planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023.godine, predviđena su ulaganja u razvoj sektora šumarstva. Jedan od glavnih izvora je Program ruralnog razvoja - EU IPARD, kao sastavni dio IPA-e, odnosno V komponente – Ruralni razvoj. Ulaskom u članstvo EU, CG bi stekla uslove korišćenja Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj – EAFRD (*Agricultural Fund for Rural Development*), ali samo ukoliko ispuni tražene uslove, a jedan od njih je i izvršeno mapiranje i zoniranje

Neusklađena koordinacija u odnosu na požar ima potencijal da podigne više haosa i konfuzije što može biti veoma kontraproduktivno. Znajući da je moguće da požar velikih razmjera bude izvan kapaciteta jednog organa, dobro uspostavljena koordinacija među relevantnim institucijama je od vitalnog značaja za proaktivno i uspješno upravljanje požarom. Dobra koordinacija i interakcija između nadležnih organa zavisi od brzine reakcije, koja se direktno odražava na obim požara, vrijeme gašenja, resurs koji se koristi za gašenje požara i količinu oštećenja.

Revizijom je utvrđeno da **Crna Gora nema sistem za obavještavanje i uzbunjivanje**[127], koji služi za obavještavanje ugroženog stanovništva o pojavi određene vrste opasnosti. Dobro funkcionisanje sistema **ranog upozoravanja** izuzetno je važno za šumarski sektor, kao i pravovremeno i tačno upozorenje koje može pomoći da se ublaže negativni uticaji prirodnih nepogoda u tom sektoru. Tehnički **kapaciteti ZHMS** za podršku smanjivanju rizika od katastrofa **nijesu u skladu sa značajem njegove uloge** u sistemu protivpožarne zaštite. Najveća potencijalna opasnost od izbijanja i širenja šumskih požara (wildfire) vezuje se za ekstremne meteorološke situacije, pa je u integralnom sistemu protivpožarne zaštite[128] uloga ZHMS od izuzetnog značaja. Potreba za sistemima ocjenjivanja opasnosti od šumskih požara je sve veća, jer su zadaci protivpožarne zaštite sve kompleksniji, pa će i posljedice donošenja loših odluka biti sve skuplje. DRI smatra da je potrebno razmotriti mogućnost pristupanja Copernicus program EU[129], čiji se informacijski servisi temelje na podacima dobijenim iz konstelacije šest satelita i desetak sporednih satelita. Vise o Copernicus sistemu[130] u aneksu 1.

4.2. Nabavka adekvatne opreme i obuka kadrova

Iako su u zadnje dvije godine evidentni pomaci u smislu bolje organizovanosti i opremljenosti, revizijom je utvrđeno da nabavkama nije prethodila adekvatna analiza potreba, te **Crna Gora još uvjek nema adekvatnu opremu** za odgovarajući odgovor u slučaju šumskih požara. Zabrinjavajući je podatak da **svi vatrogasci nemaju ličnu opremu**, iako se nabavka iste može smatrati prioritetnom.

DRI ukazuje na potrebu kontinuiranog jačanja resursa u smislu osavremenjavanja i dodatnog opremanja opštinskih službi zaštite i spašavanja vatrogasno-spasilačkom opremom i sredstvima. Revizijom su konstatovani i **nedovoljni materijalno-tehnički resursi u Upravi za šume i Nacionalnim parkovima**, a naročito kod koncesionara.

U cilju daljeg kvalitetnog izvršavanja zakonskih zadataka neophodno je pristupiti obnavljanju materijalno-tehničke opreme, posebno uzimajući u obzir činjenicu da sve učestaliji požari mogu uzrokovati ubrzano trošenje opreme, što će rezultirati značajno smanjenoj operativnosti. Adekvatnim tehničkim opremanjem stvorile bi se realne pretpostavke za preventivno djelovanje, a ukoliko i dođe do određenih incidenata bila bi omogućena blagovremena i efikasnija reakcija.

---

[127] Obaveza iz člana 25a

[128] Razvijeni su požarni modeli druge generacije – integralni sistem protvpožarne zaštite, koji obuhvaća sadržaje tri sloja sistema u jednom: sistem meteorološkog indeksa požara, sistem predviđanja ponašanja požara i sistem za podršku u odlučivanju.

[129] Kroz program rescEU, EK nudi jačanje odgovora na prirodnu katastrofu zemalja članica (na Geodetskom fakultetu zemalja EU su osnovane kancelarije „Copernicus Relays“ u svrhu izgradnje proširene mreže https://ec.europa.eu/commission/news/resceu-2018-dec-12_en

[130] https://www.copernicus.eu/en

Nepostojanje potrebnih mapa, loša oprema i kapaciteti službi zaštite i spašavanja, neadekvatna podjela nadležnosti na centralnom i lokalnom nivou doveli su do neadekvatnih reakcija na velike požare koji su zahvatili Crnu Goru u ljeto 2017. godine.

Preduslov za efikasnu upotrebu finansijskih sredstava za materijalno-tehničku opremu je uspostavljanje kvalitetne nacionalne baze podataka, i kvalitetna **analiza potreba**. Jedino kroz sistematsko prikupljanje podataka država mogu doći do informacija koje su od koristi za upravljanje rizicima od katastrofa, procjenu troškova i investiranje.

DVS vrši objedinjavanje podataka o kadrovima i sredstvima za zaštitu i spašavanje, na propisanim obrascima. Imajući u vidu oskudnost istih neophodno je izvršiti izmjenu i dopunu predmetnog pravilnika, jer je tokom sprovođenja revizije utvrđen nedostatak centralnog sistema baze podataka o upravljanju hazardima. DVS kao glavni organ za upravljanje hazardima mora posjedovati **potpune informacije** o svemu što se odnosi na bilo koju vrstu hazarda u zemlji. Informacije kao što su karte zonacije opasnosti, izveštaji o procjeni ranjivosti, vrste opasnosti i njihov mogući uticaj, aktivnosti i funkcije drugih organa uključenih u upravljanje hazardima itd. treba da budu lako dostupni.

Pripremanje i osposobljavanje adekvatnog informacionog sistema potrebno je zbog kvalitetne obrade informacija o opasnostima, kao i informacija o potrebnim snagama i načinu rukovođenja i koordinacije u procesu zaštite i spašavanja. Statistika požara je važan i neophodan alat za analiziranje, te **treba razvijati savremene informacione sisteme**-GIS i u okviru njih ustanoviti savremene programe praćenja i monitoringa zdravstvenog stanja šuma, kroz organizovnje IDP službe za (izvještavanje, dijagnoza, prognoza) zaštitu šuma. Revizijom je utvrđeno da MPRR u periodu od 2015-2018 nije vršilo procjenu stanja u vezi zaštite šuma od požara. UŠ i MPRR još uvijek **nemaju funkcionalan i efikasan informacioni sistem,** pomoću kojeg bi se razmjenjivale informacije i koji bi omogućio efikasan rad, iako je sa njegovim uspostavljenjem započeto prije deset godina.[131]

Sve države EU su članice Stručne grupe za šumske požare i sarađuju u aktivnostima EFFIS-a, te bi trebalo razmotriti mogućnost članstva CG u istoj. Jedan od ciljeva uspostavljanja Evropskog sistema informisanja o šumama je prikupljanje usklađenih informacija o šumskim požarima u cijeloj Evropi. Te su informacije od velike važnosti za aktivnosti uzajamne saradnje u prevenciji i suzbijanju šumskih požara. U okviru ovog sistema dostupne su razne informacije o šumskim požarima. Bilo bi svrsishodno da Uprava za šume upotrijebi podatke o istorijskom razvoju katastrofa kojima raspolaže EK o mogućem razvoju štetočina i bolesti, dok putem studija (npr. o prilagođavanju šuma klimatskim promjenama ili ostalih studija o nepogodama), predviđa i budući razvoj. Crna Gora ima mogućnost da aplicira za članstvo je EFI (European Forest Institute) čiji je primarni zadatak rad na istraživanju u šumarstvu, drvnoj industriji, istraživanju o zaštiti životne sredine.

Ciklično ponavljanje godina s uspjelom i manje uspjelom zaštitom šuma od požara[132] nastavit će se sve dok se ne primjeni naučni pristup u uspostavljanju

[131] U pogledu novih mjera EK u šumarstvu u okviru programa IPARD za 2014.-2020. godine, naglašavaju se pitanja pošumljavanja i agro-šumarstva, prevencije požara i obnove nakon požara, te unapređenja otpornosti i ekološke vrijednosti šumskih sistema (EC, 2014: ESTABLISHMENT AND PROTECTION OF FORESTS)

[132] Prva faza je razvoj sistema za ocjenjivanje požarne opasnosti je meteorološki indeks požara FWI. Poznati eksperti zaključili su: "Vrijeme utječe na pojavu šumskog požara, a kada već požar nastane, vrijeme utječe na njegovo ponašanje".

savremene organizacije, koja će slijediti svjetske trendove požarne nauke i koja će uključivati povezivanje Crne Gore u globalnu požarnu zajednicu.

Obučenost kadrova u slučaju šumskih požara je zadovoljavajuća, iako je evidentan **nedostatak postojanja trening centra**. Opština Pljevlja posjeduje kompletnu, ovjerenu dokumentaciju za izgradnju trenažnog centra za vatrogasce, i za isti je već određena lokacija shodno DUP.

Revizijom je utvrđeno da je UŠ sredstva namjenjena za zaštitu šuma od požara preusmejravala za druge namjene. Pored toga revizijom je utvrđeno da koncesionari ne izvršavaju obaveze utvrđene Ugovorom o koncesijama.[133]

Crna Gora posjeduje analizu stepena spremnosti odgovora na kriznu situaciju što uključuje i materijalno-kadrovsku opremljenost, kroz Izvještaj o stanju sistema zaštite i spašavanja u CG[134], Informaciji o sprovedenim aktivnostima tokom ljetnje požarne sezone, kao i kroz održavanje konferencija Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa.[135] Pored navedenih dokumenta i Nacionalni plan zaštite od požara prepoznaje i taksativno navodi potrebe u ovoj oblasti. Iako **navedeni dokumenti realno prepoznaju potrebe evidentno je da se iste u praksi ne sprovode očekivanom dinamikom**. Iako je Vlada, nakon usvajanja Informacije o Četvrtoj konferenciji Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa, Zaključcima obavezala Upravu za šume i JP Nacionalni parkovi CG da izvrše nabavku potrebne opreme i sredstava za gašenje požara na prostorima kojima upravljaju, izrade preduzetne planove zaštite i spašavanja od požara i organizuju stručno osposobljavanje i usavršavanje pripadnika preduzetnih jedinica, do adekvatne realizacije istih nije došlo.[136]

Većina pripadnika sistema zaštite i spašavanja smatra da bi centralizovan sistem u okviru posebnog subjekta bio najbolji model za teritoriju Crne Gore. U takvom sistemu rukovođenje, koordinacija i upotreba cjelokupnih resursa bili bi centralizovani, što bi omogućilo brzinu i efikasnost odgovora, kao i uravnoteženost u razvoju opreme i sistema zaštite i spašavanja.

Sistem radio veza koji se upotrebljava u sistemu zaštite i spašavanja **ne zadovoljava kriterijume** za funkcionisanje operativnih jedinica za zaštitu i spašavanje. Radio sistem Tetra nije uvezan sa CoordCom sistemom Operativno-komunikacionog centra 112 (OKC 112) DVS, kao i sa Jedinicom za gašenje požara iz vazduha. Uvažavajući značaj Jedinice za gašenje požara iz vazduha, ali i potrebu za radio vezom za cjelokupni sistem zaštite i spašavanja, neophodno je izvršiti uvezivanje radio sistema Tetra sa CoordCom sistemom Operativno-komunikacionog centra 112 (OKC 112) Direktorata za vanredne situacije MUP-a, kao i sa Jedinicom za gašenje požara iz vazduha.[137]

4.3. Naučene lekcije i preduzete korektivne mjere nakon šumskih požara

Ažurirane i adekvatne informacije su ključne za efikasno planiranje, donošenje odluka i raspodjelu resursa. **DVS**, međutim, **nema potpune i ažurirane podatke** o upravljanju katastrofama i srodnim aktivnostima. Efikasna

[133] Član 74 ZŠ
[134] Shodno članu 37 alineja 15 ZZS
[135] Odbor za smanjenje rizika od katastrofa prvi put je organizovao konferenciju 16. decembra 2014. godine, a potom i svake naredne godine na temu različitih hazarda.
[136] Šumarski inspektori su prilikom obilaska terena utvrdili činjenično stanje
[137] Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova

implementacija strateških i operativnih dokumenata za prevenciju šumskih požara zahtijeva uspostavljanje adekvatnog mehanizma za **praćenje i kontrolu**, pružanje pravovremenih i pouzdanih informacija o nivou postignuća i rizicima i problemima u performansama.

Sprovedena revizija ukazuje na to da se **rizik redovno ne procjenjuje** niti se proaktivno njime upravlja, kao i da su utvrđeni načini kontrole praćenja i evaluacije bili nedostatni, a raspoložive evaluacije bile su od ograničene koristi. Pored toga što se ne vrše analize rizika, nedostataju kapaciteti za vršenje procjene rizika, sprovođenje planiranja upravljanja rizikom i procjenu mogućnosti za upravljanje rizikom.

Iako postoji određena strukturna jedinica unutar DVS, koja je zadužena za odgovornosti i obaveze u vezi sa analizom i procjenom rizika, ista do sada nije izvršla nijednu analizu vezanu za šumske požare. **Odlaganje vršenja analize i procjene rizika** od šumskih požara, predstavlja **otežavajuću okolnost za efikasnu prevenciju** šumskih područja, posebno s obzirom na to da je rizik od požara visok i adekvatno prepoznat u strateškim dokumentima šumarskog sektora.

Revizijom je utvrđeno da nema temeljnih podataka u slučaju bilo koje katastrofe u zemlji, u obliku **zoniranja opasnosti i izveštaja o procjeni ranjivosti**. U **odsustvu takve primarne informacije**, odnosno zoniranja i mapiranja opasnosti na nacionalnom nivou i procjene ranjivosti, **nije moguće utvrditi** kakav bi bio **odgovor** u slučaju velikog šumskog požara.

Spremnost za odgovor na hazard je zasnovan je primarno na poznavanju opasnosti i procjeni vjerovatnoće i potencijalnog uticaja katastrofe. DRI apeluje na sve aktere koji učestvuju u zaštiti šuma da usvoje **najnovije metodologije i znanja o procjeni rizika i procjeni gubitaka** uz upotrebu evaluacijskih kriterijuma i da iskoriste dobijene rezultate da bi razvili **integrisan pristup upravljanju rizikom** od šumskih požara.

Utvrđeno je da **nije uspostavljena praksa sprovođenja detaljnih analiza** nakon svake krizne situacije s ciljem da se istovremeno otkriju elementi koji su dobro funkcionisali tokom određene krizne situacije i elementi koji nisu funkcionisali i koji trebaju biti promijenjeni ili poboljšani u narednom periodu.

Konstatovano je nepostojanje jedinstvene metodologije za procjenu štete od elementarnih nepogoda. Revizijom je utvrđeno da ne postoje propisi koji regulišu procjenu štete na šumi, kao i da se plan sanacije šuma redovno donosi, ali je upitna njegova realizacija. Plan sanacije iz 2013, nije u potpunosti sproveden, a izostao je adekvatan nadzor od strane MRRP. Finansiranje sanacija bi trebalo biti usklađeno s utvrđenim rizicima i usmjereno na područja kojima je pomoć najpotrebnija. MRRP nije izradilo stručno uputstvo za sanaciju opožarenih površina. Rezultati pošumljavanja opožarenih površina nijesu zadovoljavajući.

Iako je članom 21 Zakona o životnoj sredini[138] definisano da se šumama gazduje na način da se obezbijedi održivo upravljanje šumama, očuvanje genetskog fonda, poboljšanje strukture i ostvarivanje funkcija šuma, revizijom je utvrđeno da je zaštita šuma na nedovoljnom nivou.

Da bi se preduprijedile štete po šumu, potrebno je izabrati i implementirati optimalni sistem zaštite šuma od požara. Prije toga treba sprovesti retrospektivnu analizu šumskih požara (generisanje topografskih elemenata za svaki požar,

[138] "Službeni list Crne Gore", br. 52/16

generisanje podataka o tipovima vegetacije i o antropogenom uticaju). U svijetu postoje razni sistemi za ranu detekciju požara i to njemački FireWatch,[139] Forest FireFinder,[140] ForestWatch.[141] Evropski informacioni sistem za šumske požare (EFFIS) u sebi sadrži modul "Active Fire Detection" kojim se lociraju novonastali požari na osnovu termalnih anomalija, koji se preuzima sa NASA platforme FIRMS.[142]

DRI je preliminarni izvještaj o predmetnoj reviziji uputila na upoznavanje **Zajednici opština Crne Gore**, koja je u svom odgovoru[143] **navodi:**

"Preporuke date organima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave su bazirane na činjeničnom stanju i potpuno smo saglasni sa njima. Značajan dio ocjena i stavova Zajednice opština, u dijelu prepoznatih slabosti u organizaciji i funkcionisanju, podudaraju se sa Vašim nalazima i ocjenama koje se odnose na jedinice lokalne samouprave, odnosno na njihove Službe zaštite i spašavanja.

Zajednica opština je na Upravnom odboru zajednice[144] analizirala funkcionisanje sistema zaštite i spašavanja, sa aspekta nadležnosti, obaveza i odgovornosti jedinica lokalne samouprave. Razmatrajući pravni okvir kojim se uređuje sistem zaštite i spašavanja koji se zasniva na podijeljenoj odgovornosti između između operativnih jedinica na centralnom i lokalnom nivou, kao i iskustva u funkcionisanju sistema u postojećoj organizaciji službi zaštite i spašavanja koji je pokazao određene slabosti[145], koje su konstatovane i u izvještaju DRI, Upravni odbor zajednice je ocjenio cjelishodnim i racionalnim da predloži Vladi CG[146] da poslove zaštite i spašavanja organizuje jedinstveno na nivou Ministarstva unutrašnjih poslova ili u okviru posebne Agencije za zaštitu i spašavanje.

Jedinstvena organizacija Službe zaštite i spašavanja na nivou države, sa jedinstvenom komandnom strukturom, i **sa isturenim operativnim jedinicama po opštinama i mogućnošću, odnosno obavezom djelovanja u slučaju potrebe na cijeloj teritoriji Crne Gore,** učinila bi ovu službu znatno efikasnijom, operativnijom i sposobnijom da odgovori na sve izazove, uz korišćenje svih raspoloživih materijalnih i ljudskih resursa i uz znatno manje troškove u odnosu na postojeće stanje.

Zajednica opština će u odgovarajućoj komunikaciji sa predsjednicima opština, preduzeti aktivnosti u cilju ispunjenja datih preporuka i unapređenja stanja u ovoj oblasti."

[139] www.fire-watch.de
[140] www.ngns-is.com
[141] www.evsusa.biz/productsservices/forestwatch/
[142] Fire Information for Resource Management System
[143] broj 03-707/19, od 25.09.2019. godine.
[144] Upravni odbor čine svi gradonačelnici/predsjednici opština.
[145] Sadašnji model organizacije je glomazan i skup, i nije sposoban da odgovori na efikasan način na razne vrste akcidentnih situacija. Postojećom organizacijom ne obezbjeđuje se plansko i ujednačeno opremanje i osposobljavanje službi zaštite i spašavanja, što za posledicu ima da u svim opštinama vatrogasci nemaju potrebnu i adekvatnu opremu, tehnička sredstva i vozila, nemaju jednake mogućnosti za obuke, nemaju isti pravni status u pogledu ostvarivanja prava, obaveza i odgovornosti iz radnog odnosa i sl.
[146] Inicijativa je razmatrana u okviru odgovarajuće Informacije o stanju sistema zaštite i spašavanja na Vladi 2018. godine, kada je donešen Zaključak da se pristupi izradi nove politike sistema zaštite i spašavanja.

5. OCJENA I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Radule Žurić (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 22.10.2019. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ
o reviziji uspjeha

Uspješnost sprovođenja politike zaštite životne sredine u Crnoj Gori – zaštita od šumskih požara

Sprovedena revizija pokazala je da Crna Gora ima **ograničene kapacitete** za zaštitu od šumskih požara i da je potrebno, kao odgovor na rizik od istih, preduzeti odgovarajuće mjere i radnje.

Suočeni sa prognozom da će, između ostalog, doći do povećanja ugljendioksida (2xCO2) sa svim posljedicama koje ta promjena nosi na klimatske uslove (produženje požarne sezone, češći i žešći šumski požari, kraći povratni intervali požara), potrebne su promjene sadašnje požarne politike i ubrzano osposobljavanje savremenog protivpožarnog sistema, koji će biti sposoban odgovoriti na pojavu i učestalost šumskih požara.

U sistemu organizacije za zaštitu šuma od požara, koji nije podržan odgovarajućim informacijskim servisom i bazom podataka, u kojem nije izvršena odgovarajuća procjena rizika, mapiranje opasnosti i zoniranje, u kojem nema adekvatnog nadzora nad izvršavanjem zadataka, svake se sezone kreće gotovo od početka. Nedostaci u koordinaciji, neadekvatna i nedovoljna oprema i posebno nedovoljno poznavanje i procjena vjerovatnoće i posljedica potencijalne opasnosti ograničavaju kapacitet protivpožarnog sistema.

DRI je u postupku sprovođenja revizije uspjeha, na bazi utvrđenog činjeničnog stanja, identifikovala postojanje problema i slabosti, koje ograničavaju uspješnost sistema protivpožarne zaštite. Shodno navedenom, DRI **ocjenjuje** da Crna Gora još uvijek **nema uspostavljen dovoljno efikasan sistem zaštite od šumskih požara.**

Na osnovu iznesenih nalaza i zaključaka, u cilju **eliminisanja** revizijom **evidentiranih nepravilnosti, propusta i nedostataka** i uspostavljanja efikasnog protivpožarnog sistema, kako bi se umanjili štetni efekti požara na šume Crne Gore, vrhovna državna revizija (DRI) daje sljedeće:

PREPORUKE

Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za vanredne situacije

1. Da izradi prijedlog Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori, koji se donosi za trogodišnji period i naročito sadrži: pravce i ciljeve razvoja sistema, program razvoja po elementima sistema (opremanje, tehničko-tehnološki razvoj, stručno osposobljavanje i usavršavanje i dr.); finansijsku osnovu i dinamiku razvoja; namjenu sredstava za zaštitu i spašavanje koja se raspodjeljuju za finansiranje projekata;
2. Da izradi Nacionalnu procjenu ugroženosti, odnosno procjenu rizika od katastrofa;[147]
3. Potrebno je da organ državne uprave nadležan za poslove zaštite i spašavanja, uz saglasnost MPRR, bliže propiše mjere zaštite šuma od šumskih požara;[148]
4. Da shodno ZZS donese preostale podzakonske akte, kao i interne procedure postupanja;
5. Da izmjeni i dopuni Pravilnik o sadržaju, obrascu i načinu vođenja evidencija o operativnim jedinicama, sredstvima i preduzetim mjerama u zaštiti i spašavanju,[149] nakon čega treba da uspostavi jedinstvenu elektronsku baza podataka;
6. Da sprovede adekvatnu analizu potreba materijalno-tehničke opreme za požare, kao i da utvrdi prioritete;
7. Da izvrši nadzor[150] nad sprovođenjem ZZS i potpiše sve potrebne sporazume kojima će se detaljno precizirati nivo saradnje među institucijama nadležnim za djelovanje u slučaju šumskih požara u segmentu kojim se definišu prava, obaveze, oblici saradnje, odgovorna lica i postupanja;
8. Da osigura donošenje, redovno praćenje i ažuriranje planova zaštite i spašavanja i svih subjekata u sistemu.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR)

1. Da definiše predloge potrebnih izmjena i dopuna zakonskih propisa koje su neophodne radi obezbjeđivanja potpune zaštite šuma.
2. Da izradi Pravilnik o načinu prikupljanja podataka, vođenju registra te uslovima korišćenja podataka o šumskim požarima[151] (uspostavi registar o šumskim požarima u elektronskom obliku u kojem će se voditi podaci o broju nastalih požara, mjestu nastanka požara, vrsti i uzroku požara, dojavi požara i intervenciji, opožarenim površinama, veličini opožarene površine);

[147] Obaveza iz člana 8 stačka 1
[148] Shodno članu 49 ZŠ
[149] "Sl.list CG", br. 86/17
[150] Shodno članu 117, ZZS
[151] Pravilnik usaglasiti sa Uredbom Komisije (EZ) br. 1737/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe (EZ) br. 2152/2003 Evropskoga parlamenta i Vijeća o monitoringu šuma i zaštite životne sredine (SL L 334, 30. 11. 2006.) u dijelu koji se odnosi na šumske požare (Poglavlje III. i Prilog II.), u kojem se propisuje način prikupljanja podataka, vođenje registra i uslovi korišćenja podataka o šumskim požarima.

3. Da izradi Pravilnik o načinu nadzora oštećenosti šumskih ekosastava;[152]
4. Da se donese akt kojim će detaljno propisati metodologiju procjene štete na šumi;
5. Da preduzme aktivnosti na efikasnijoj implementaciji obaveza iz AP za sprovođenje Revidovane strategije;
6. Da uspostavi redovan sistem nadzora, kojim se može osigurati djelotvorna provjera sprovedenih aktivnosti UŠ, i sačini izvještaje nad sprovođenjem sanacije opožarenih površina i nad izgradnjom šumskih cesta;
7. Da donese po propisanoj proceduri Pravilnik o mjerama za sprječavanje i suzbijanje šumskih požara, nakon što Vlada opredijeli budžetska sredstva za realizaciju mjera koje su definisane nacrtom predmetnog pravilnika;
8. Da formira Savjet za šume[153] koji bi preduzeo hitne mjere za zaštitu šuma;
9. Da osigura sprovođenje[154] ZŠ i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, u okviru utvrđenih nadležnosti.

Uprava za šume

1. Da izvrši sanaciju još uvijek značajne količine drvne mase opožarene u 2012. godini, koje predstavljaju veliku opasnost za širenje biljnih bolesti i štetočina okolne drvne sastojine;
2. Da uspostavi adekvatne baze podataka i poboljša izvještavanje automatizacijom izrade statističkih podataka i pokazatelja, i obezbijedi čuvanje odgovarajućih dokumenata ili informacija, čime će se ojačati odgovornost;
3. Da izvrši osavremenjavanje opreme za upravljanje šumskim požarima, uključujući i prateću opremu za ekipe za primarno djelovanje u područnim jedinicama UŠ;
4. Da rukovodstvo Uprave za šume intenzivira svoje mehanizme praćenja kako osigurali sprovođenje svih odredbi ugovora koje su sklopili sa koncesionarima (bolja kontrola sprovođenja ugovora u dijelu koji se odnosi na zaštitu šuma od požara, izgradnju i očuvanje šumskih puteva, kao i pošumljavanje);
5. Da odredi prioritetne radnje sanacije u onim šumama koje su najvrjednije za životnu sredinu poput šumskih područja u okviru mreže Natura 2000;
6. Da primjeni kriterijume definisane u Pravilniku o kriterijumima i indikatorima za upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem na održiv i multifunkcionalan način, kao i da planira posebne mjere gazdovanja šumama u područjima visokog rizika od pojave šumskih požara;

[152] Pravilnik usaglasiti sa Uredbom Komisije (EZ) br. 1737/2006 o utvrđivanju detaljnih pravila za sprovođenje Uredbe (EZ) br. 2152/2003 Evropskoga parlamenta i Vijeća o monitoringu šuma i zaštite životne sredine (SL L 334, 30. 11. 2006.) u dijelu koji se odnosi na na praćenje oštećenosti šumskih ekosastava.

[153] Prema dokumentaciji kojom raspolaže DRI, Savjetu za šume koji je formiran 2014. godine je istekao mandat.

[154] Shodno članu 86 ZŠ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT)

1. Da shodno Zakonu o zaštiti prirode[155] predloži mjere za zaštitu šuma i redovno vrši nadzor nad sprovođenjem predloženih mjera zaštite;
2. Da osigura sprovođenje[156] ZŠ i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, u okviru utvrđenih nadležnosti.

Jedinice lokalne samouprave

1. Da izrade (ažuriraju) Izvještaj o stanju životne sredine, u okviru kojeg će dati presjek stanja opožarenih površina u svojoj opštini i uticaju požara i sječe drveta na životnu sredinu, te da predlože odgovarajuće mjere za uspostavljanje sveobuhvatne zaštite životne sredine, i mjere za otklanjanje negativnih posljedica na životnu sredinu;
2. Da organizuju i opreme službu zaštite,[157] i izrade, (ili ažuriraju) plan zaštite i spašavanja, da izrade opštinski plan zaštite od požara[158] i iste dostave na saglasnost MUP-u;
3. Da donesu program razvoja sistema zaštite i spašavanja na svojoj teritoriji i utvrde način finansiranja sistema zaštite i spašavanja na svojoj teritoriji;[159]
4. Da donesu lokalne procjena rizika od katastrofa;
5. Da blagovremeno utvrde visinu štete nastale od posljedica elementarne nepogode i da vode adekvatnu evidenciju o procijenjenim štetama i nastalim posljedicama;
6. Da uspostave i održavaju sistem za obavještavanje i uzbunjivanje u skladu sa elaboratom o procjeni rizika i akustičkom studijom,[160] koji podrazumijeva: odgovarajuće javne sirene, uređaje, spojne puteve i tehnička sredstava za upravljanje, kao i njihovu organizaciju razmještaja, procedure upravljanja, upotrebe i održavanja;
7. Da pripreme evidenciju (na osnovu procjene opasnosti od nastanka šumskog požara) privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika koji su u obavezi da organizuju preduzetne jedinice, i dostave na saglasnost Ministarstvu.[161]
8. Da shodno potrebama, u dogovoru sa Ministarstvom finansija izvrše prijem neophodnih kadrova u Službama zaštite i spašavanja;
9. Da razviju kratkoročne i dugoročne ciljeve zaštite životne sredine u dijelu zaštite šuma sa vizijom budućeg razvoja;

[155] Član 11
[156] Sodno članu 86 ZŠ
[157] shodno članu 42, alineja 1 i shodno članu 41
[158] shodno članu 35
[159] shodno članu 42
[160] Shodno članu 25 stav 2
[161] Shodno članu 42

Vlada Crne Gore - Koordinacioni tim za zaštitu i spašavanje[162]

1. Da razmotri mogućnosti za pristupanje Copernicus programu EU u okviru čega će se izvršiti zoniranje i mapiranje, monitoring prirodnih hazarda i razvoj rješenja za smanjenje štete od njih;
2. Da razmotri potrebu i u skladu sa mogućnostima inicira formiranje samostalne jedinice u sastavu MUP-DVS sastavljenu od tima stručnjaka koji bi bio osposobljen za uspostavljanje nove eksperimentalne laboratorije, izradu baze podataka i razvoja novih metoda izračunavanja indeksa opasnosti i ponašanja šumskog požara na različitim tipovima goriva. Imenovani tim bi sačinito potpun dugogodišnji program zaštite šuma od požara i time eliminisao parcijalna rješenja, izvršio klasifikaciju dominantnih tipova goriva našeg podneblja, jer bez toga nije moguće uvesti sistem predviđanja ponašanja šumskog požara FBP, bez kojeg nema ni sistema podrške u odlučivanju. Upozoravajuća je činjenica da naši vatrogasci početne napade na šumske požare obavljaju na temelju sopstvenog iskustva i da nemaju adekvatnu logističku podršku;
3. Da inicira da se, shodno članu 36, alineja 4 ZZS, donose Odluka o obezbjeđivanju materijalnih rezervi za potrebe sistema zaštite i spašavanja;
4. Da, u skladu sa mogućnostima, utiče da se obezbijede sredstva za nabavku lične opreme za vatrogasce i specijalnih vatrogasnih vozila za šumske požare, uključujući i prateću opremu za ekipe za primarno djelovanje;
5. Da, u skladu sa mogućnostima, utiče da se obezbijede sredstva za unapređenje rada ZHMS, kako bi bio osposobljen da shodno članu 39 Ministarstvu pruži adekvatnu stručnu pomoć i dostavi meteorološke i hidrološke informacije, prognoze i upozorenja o uslovima koji prethode atmosferskim i hidrološkim elementarnim nepogodama i akcidentnim zagađenjima vazduha i voda, kao i u toku njihovog trajanja;
6. Da razmotri mogućnost, u skladu sa mišljenjem većine pripadnika sistema zaštite i spašavanja, uspostavljanje centralizovanog sistema za teritoriju Crne Gore, u okviru posebnog subjekta. U takvom sistemu rukovođenje, koordinacija i upotreba cjelokupnih resursa bili bi centralizovani, što bi omogućilo brzinu i efikasnost odgovora, kao i uravnoteženost u razvoju opreme i sistema.

[162] Shodno čl. 35b Zakona o zaštiti i spašavanju, radi rukovođenja i koordiniranja u zaštiti i spašavanju, obrazuju se, za teritoriju Crne Gore, koordinacioni tim za zaštitu i spašavanje. Koordinacioni tim čine: predsjednik Vlade, koji je rukovodilac tima; ministar nadležan za poslove zaštite i spašavanja, koji je zamjenik rukovodioca tima i članovi:ministri nadležni za vanjske poslove, poslove odbrane, zdravlja, rada i socijalnog staranja, održivog razvoja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, saobraćaja, pomorstva, kao i predstavnik Generalnog sekretarijata Vlade zadužen za odnose sa javnošću i predsjednikradnog tijela Vlade nadležnog za procjenu šteta od elementarnih nepogoda. Koordinacioni tim:

1) rukovodi aktivnostima učesnika zaštite i spašavanja prilikom sprovođenja utvrđenih zadataka;

2) rukovodi sprovođenjem mjera za zaštitu i spašavanje i koordinira aktivnosti i postupanja za zaštitu i spašavanje;

3) prati stanje i organizaciju zaštite i spašavanja i predlaže mjere za njihovo poboljšanje za vrijeme trajanja rizika;

4) donosi naredbe i zaključke za sprovođenje mjera i aktivnosti za zaštitu i spašavanje, osim naredbi koje donosi Vlada;

5) podnosi Vladi izvještaj o preduzetim mjerama i aktivnostima u zaštiti i spašavanju;

6) vrši i druge poslove propisane zakonom.

7. Da razmotri mogućnost formiranja stručne radne grupe radi ocjene stanja IT sistema u šumarstvu zbog izuzetno velikog kašnjenja u implementaciji šumarskog informacionog sistema;
8. Razmotriti mogućnost proširivanja djelokruga rada policije i tužilaštva i pooštravanja kaznene politike za izazivanje šumskih požara zbog ograničenih rezultata.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj revizije nalaže:

- da subjekti revizije, u roku od 45 dana po dostavljanju Konačnog izvještaja, izrade i dostave Državnoj revizorskoj instituciji plan aktivnosti za realizaciju preporuka koji sadrži mjere, nosioce, aktivnosti i rokove.

- da subjekti revizije, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od šest (6) mjeseci, po dostavljanju Konačnog izvještaja, izvijeste DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

Podgorica, 22.10.2019. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI

dr Branislav Radulović

Senator DRI

6. ANEKSI

6.1 Aneks 1 - SATELITSKA MISIJA COPERNICUS – MOGUĆNOSTI NADZIRANJA PRIRODNIH NEPOGODA[163]

Copernicus program Evropske unije je najopsežniji dosad pokrenuti program opažanja i praćenja Zemlje i stanja njenog okoliša. Zahvaljujući većoj dostupnosti podataka korisnicima, očekuje se znatan doprinos razvoju gospodarskih područja. Glavne institucije odgovorne za razvoj Copernicus programa su Europska svemirska agencija (European Space Agency, ESA) i Europska agencija za za (European Environment Agency, EEA) (Europska agencija za okoliš 2018). Copernicus program je nastavak Global Monitoring for Environment and Security (GMES) programa, čiji razvoj je počeo 1998. godine. GMES program je 2012. godine promijenio ime u Copernicus program (Europska komisija 2012).

Međutim, Copernicus program je također i rezultat iskustva istraživanja i razvoja europskih i nacionalnih institucija u nekoliko proteklih desetljeća. Osnovni motiv pokretanja programa Copernicus je razvoj praćenja okoliša i poboljšanje ukupne sigurnosti Evropske Unije. Copernicus programom se između ostalog žele dobiti dugoročni kontinuirani servisi koji bi omogućili drugačije upravljanje prostorom (Portal za opažanje Zemlje 2018). U globalnom kontekstu, Copernicus je integralni dio sustava Global Earth Observation System of Systems (GEOSS).

Evropski Copernicus program za opažanje Zemlje jedan je od najvećih programa Evropske komisije čiji je cilj davanje poboljšanih informacija o Zemlji. Copernicus servisi pokrivaju šest tematskih područja: zemlju, more, atmosferu, promjenu klime, upravljanje hitnim intervencijama i sigurnost. Podržavaju širok raspon primjena uključujući zaštitu okoliša, upravljanje urbanim područjima, regionalno i lokalno planiranje, poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, zdravstvo, transport, promjenu klime, održivi razvoj i druge. Primarni Copernicus servisi će davati potrebne informacije za donošenje odluka o okolišu i donošenju odluka u slučaju izvanrednih situacija kao što su prirodne katastrofe i humanitarne krize. Copernicus program koordinira i njime upravlja Europska komisija.

Evropska svemirska agencija je nadležna za satelitske sisteme, a Evropska agencija za okoliš za in-situ komponentu. Copernicus će doprinijeti Evropskoj strategiji održivog razvoja, podržavajući odluke koje se moraju donijeti za vrijeme izvanrednih situacija kao što su poplave i požari. Najveći doprinos građanstvu očitovati će se u pravovremenom sprječavanju prirodnih nepogoda što će direktno utjecati na sprječavanje materijalnih šteta čime se doprinosi uštedi sredstava. Copernicus je do sada najopsežniji program opažanja Zemlje pa bi samim time znanstveni i društveno-ekonomski napredak trebao biti značajan. Izvori podataka za Copernicus program uopšteno se mogu podijeliti na podatke satelitskih misija i podatke insitu senzora. Copernicus informacijski servisi temelje se na podacima dobivenim iz konstelacije 6 satelita, poznatim pod imenom „Sentineli" i desecima sporednih satelita koji su poznati pod nazivom „misije koje doprinose" (engl. Contributing Missions, CM). Copernicus program predstavlja autentično europsko zajedničko nastojanje za praćenje Zemlje. Dvije su osnovne komponente Copernicus programa: svemirska komponenta i Copernicus servisi.

[163] SATELLITE MISSION COPERNICUS – POSSIBILITY OF NATURAL HAZARD MONITORING Lucija Jakopović, Miljenka Kolarek, Milan Rezo, Nikola Kranjčić, Sveučilište u Zagrebu, Geotehnički fakultet