



Crna Gora
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

DRI broj: 40113 – 01 – 84/34

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

**PRIHODI BUDŽETA CRNE GORE
PO OSNOVU ZAKLJUČENIH UGOVORA O KONCESIJAMA
ZA KORIŠĆENJE PRIRODNIH BOGASTAVA**

Konačan izvještaj

Podgorica, maj 2014. godine

	strana
S a d r Ź a j:	
DIO I OSNOVNI ELEMENTI REVIZIJE	3
1. Pravni osnov za izvođenje revizije	3
2. Subjekti revizije	3
3. Predmet, obuhvat, vrsta i ciljevi revizije	3
4. Prihodi Budžeta Crne Gore od naknada za korišćenje prirodnih bogatstava	3
5. Razlozi za vršenje revizije	5
DIO II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE	7
1. Naknade za korišćenje mineralnih sirovina	7
Utvrđeno činjenično stanje	7
Zaključne konstatacije	15
2. Naknade za korišćenje šuma	17
Utvrđeno činjenično stanje	17
Zaključne konstatacije	33
3. Naknade za korišćenje voda i izvađeni materijal iz vodotoka	35
Utvrđeno činjenično stanje	35
Zaključne konstatacije	42
4. Koncesiona naknada za izgradnju i upravljanje marinom	43
Utvrđeno činjenično stanje	43
Zaključne konstatacije	45
5. Naplata koncesionih naknada od strane Poreske uprave	47
Utvrđeno činjenično stanje	47
Zaključne konstatacije	52
6. Inspekcijski nadzor nad eksploatacijom ruda, šumarstvu i vodoprivredi	55
Utvrđeno činjenično stanje	55
Zaključne konstatacije	64
7. Komisija za koncesije	65
DIO III ZAKLJUČNE KONSTATACIJE I PREPORUKE	69

Dio I – OSNOVNI ELEMENTI REVIZIJE

1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije „Prihodi budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje prirodnih bogatstava“ sadržan je u:

- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji („Sl. list CG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i 17/07);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije (br. 4011 – 06 - 1398/12);
- Odluci Kolegijuma o vršenju revizije (br. 40113 – 01 – 391 od 04.04.2013.godine);
- Poslovniku Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br.50/07);
- Međunarodnim standardima revizije za javni sektor (ISSAI).

2. Subjekti revizije:

Vlada Crne Gore - Komisija za koncesije, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Uprava za šume, Uprava za vode, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Lučka uprava, Poreska uprava i Uprava za inspekcijske poslove.

3. Predmet, obuhvat, vrsta i ciljevi revizije:

Predmet revizije su prihodi budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje prirodnih bogatstava. Revizijom je, s obzirom na direktni uticaj na prikupljanje navedenih prihoda, obuhvaćeno i davanje koncesija, obračun koncesija, naplata koncesija i nadzor nad izvršenjem ugovora o koncesijama od strane subjekata revizije.

Predmetna revizija ima karakter **revizije presjeka i revizije pravilnosti** (zakonitosti).

Ciljevi revizije „Prihodi budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje prirodnih bogatstava“ su:

- izricanje mišljenja o pravilnosti (zakonitosti) davanja koncesija, obračuna koncesija, naplate koncesija i nadzora nad izvršenjem ugovora o koncesijama od strane subjekata revizije
- provjera usaglašenosti rada subjekata revizije sa važećim zakonskim i podzakonskim propisima koji regulišu ovu oblast.

4. Prihodi budžeta Crne Gore od naknada za korišćenje prirodnih bogatstava

U narednoj tabeli prikazan je **pregled naplaćenih prihoda nakon izvršene raspodjele sredstava u Državnom trezoru** za period 2009 – 2013 godine od:

- Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa i
- Naknada za korišćenje prirodnih dobara

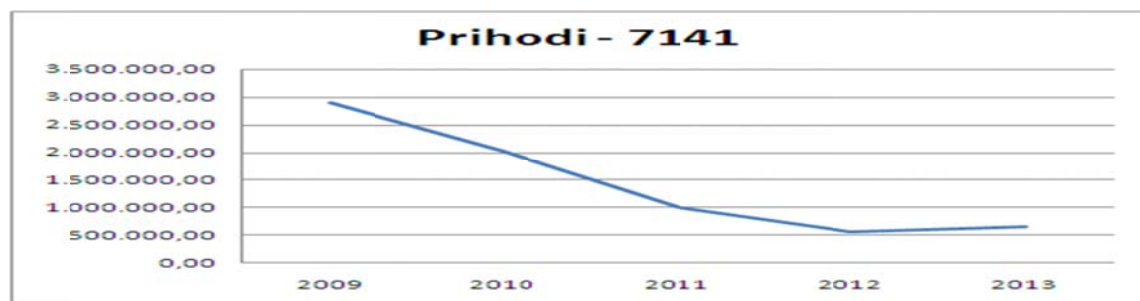
Račun	OPIS	PODACI DRŽAVNOG TREZORA				
		2009	2010	2011	2012	2013
714	NAKNADE					
7141	Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	2.890.522,73	2.020.524,58	1.001.981,32	563.371,34	647.266,86
714110	Naknada za korišćenje voda	1.872.632,30	1.554.614,92	624.645,17	434.558,78	535.807,41
714120	Naknada za izvadjeni materijal iz vodotoka	600.392,10	189.741,29	118.972,51	28.699,24	36.818,51
714130	Naknada za zaštitu voda od zagađivanja	409.541,63	274.042,22	241.657,28	97.426,28	54.640,91
714140	Naknada za korišćenje rezultata geoloških istraživanja	7.956,70	2.126,15	16.706,36	2.687,04	0,03
7142	Naknada za korišćenje prirodnih dobara	3.661.578,93	3.239.633,87	3.009.556,45	1.375.923,26	1.995.183,63
714210	Naknada za korišćenje šuma	2.473.585,46	2.376.833,77	2.512.956,62	925.546,41	1.071.496,46
714240	Naknada za korišćenje mineralnih sirovina	1.187.993,47	862.800,10	343.940,35	301.185,57	720.573,64
714250	Koncesiona naknada za izgradnju i upravljanje marinom	0,00	0,00	152.659,48	149.191,28	203.113,53
71490	Koncesiona naknada koju plaćaju vlasnici privatnih šuma		408.538,27			
Ukupno:		6.552.101,66	5.260.158,45	4.011.537,77	1.940.294,60	2.642.450,49

Na iskazani iznos budžetskih prihoda **državnog budžeta** po ovom osnovu uticala je dijelom **izmjena zakonske regulative**. Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o finansiranju lokalne samouprave, od 01.01.2011. godine, opštinama umjesto ranijih 30%, pripada 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava koja se nalaze na njenoj teritoriji¹.

U narednoj tabeli prikazan je pad prihodi na budžetskoj poziciji 7141 – **Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa** i 7142 - **Naknade za korišćenje prirodnih dobara**, od 6,92 mil.€ u 2009. godini na 1,96 mil€ u 2012. godini uz njihov blagi oporavak u 2013. godini:

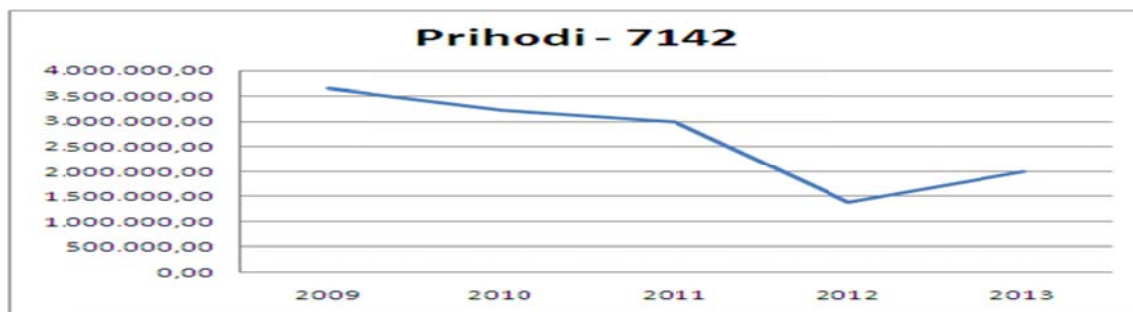


U narednoj tabeli prikazan je trend kretanja prihoda na budžetskoj poziciji 7141 – **Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa** u periodu 2009 - 2013. godine:



¹ Prihodi od koncesione naknade za korišćenje šuma za 2011. pripadali su opštini u iznosu od 50% a od 01.01.2012. godine u iznosu od 70%. Prihoda od koncesione naknade za korišćenje luka od 01.01.2012. godine pripadali su opštini u iznosu od 20%, a od 01.01.2013. godine u iznosu od 50%.

U narednoj tabeli prikazan je trend kretanja prihoda na budžetskoj poziciji 7142 – **Naknade za korišćenje prirodnih dobara** za period 2009. - 2013. godine:



5. Razlozi za vršenje revizije

Pored evidentiranog smanjivanja budžetskih prihoda po ovom osnovu razlog za vršenje revizije sadržan je i u činjenici da su revizijom Završnog računa budžeta Crne Gore za 2010. godinu bili obuhvaćeni i prihodi budžeta Crne Gore od **koncesionih naknada** (subjekti revizije: Ministarstvo ekonomije, Uprava za vode, Lučka uprava, Poreska uprava i Komisija za koncesije).

DRI je na osnovu ove izvršene revizije dala sljedeće **preporuke**:

- neophodno je uspostaviti efikasniju saradnju nadležnih organa uprave i njihovu međusobnu koordinaciju i dosljedno sprovoditi procedure obračuna koncesionih naknada, kako bi se Poreskoj upravi omogućilo da sprovodi potpunu i efikasnu kontrolu i naplatu poreskih prihoda, u skladu sa propisima kojima je regulisana poreska administracija;
- neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu Zakona o koncesijama, kako bi svi davaoci koncesija blagovremeno dostavljali Komisiji za koncesije i drugim nadležnim organima po primjerak od svakog zaključenog ugovora o koncesijama”.

U navedenoj reviziji date su i druge preporuke čije je sprovođenje bilo **neophodno provjeriti predmetnom revizijom**, odnosno utvrditi:

- da li su koncesioni ugovori o produženju prava na eksploataciju mineralnih sirovina za ležišta „Štojska kneta“ i „Čeoče“ produženi i dostavljeni Poreskoj upravi;
- da li je Poreska uprava izvršila naplatu dugovanja prema državi, kao i stanje poreskog duga po osnovu koncesionih naknada;
- da li je ispoštovana preporuka da se radi postizanja veće ažurnosti postupka, funkcije poreskog zaduživanja i naplate objedine, odnosno, da područne jedinice vrše i zaduženje i naplatu, a da Centrala obavlja poslove nadzora i koordinacije.

DRI je revizijom Završnog računa budžeta za 2010. godinu utvrdila i da je neophodno:

- **uspostaviti kvalitetniji nadzor nad izvršenjem ugovora** o koncesijama;
- **preispitati sve ugovore o koncesijama**, a ugovore u kojima koncesionari **ne ispunjavaju obaveze prema državi treba raskinuti**.

DIO II - UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

1. NAKNADE ZA KORIŠĆENJE MINERALNIH SIROVINA

Subjekt revizije **Ministarstvo ekonomije** (davalac koncesije, koncedent) vrši poslove uprave koji se odnose na: sistem koncesija i dodjelu koncesija iz nadležnosti ovog ministarstva; eksploataciju mineralnih i drugih sirovina; geološka istraživanja; istraživanje i proizvodnju ugljovodonika.

U Ministarstvu ekonomije (u okviru Sektora za rudarstvo i geološka istraživanja) obavljaju se poslovi :

- **Sprovođenje postupka dodjele koncesija;**
- Priprema izvještaja sa predlogom odluke i ugovora o davanju koncesija;
- Priprema ugovora o dodjeli koncesija;
- **Obračun koncesione naknade;**
- Stručni poslovi vezani za rad tijela za sprovođenje postupka odobravanja koncesija.

Predmet revizije bili su zaključeni ugovori o koncesiji sa sljedećim **koncesionarima**:

Rudnik uglja Pljevlja AD, Montemal D.O.O Podgorica, Balkan Energy d.o.o. Podgorica, Meremer A.D. Danilovgrad, Gradir Montenegro d.o.o. Nikšić, Građevinsko preduzeće A.D. Primorje, A.D. Bjelasica Rada Bijelo Polje, D.O.O. Vektra Montenegro, A.D. Solana Bajo Sekulić Ulcinj, Rudnici boksita A.D. Nikšić, d.o.o. Sport Byll Ulcinj, Željezara Nikšić A.D, Božović D.O.O. Nikšić, Zavod za izgradnju Bara A.D, PGM Breznik D.O.O. Pljevlja, Montenegro put Bijelo Polje, Boksiti A.D. Cetinje i D.O.O. Aquarius Budva.

1.1. Davanje koncesija

Zakonom o rudarstvu² (član 18) propisano je: „Pravo na eksploataciju mineralne sirovine, stiče se na osnovu ugovora o davanju na korišćenje mineralnih sirovina. Vlada CG donosi odluku kojom se bliže uređuje davanje na korišćenje mineralnih sirovina“.

Odlukom o uslovima i načinu davanja na korišćenje mineralnih sirovina³ (član 5), propisano je: „Ministarstvo nadležno za rudarstvo, za ležišta koja se na dan stupanja na snagu ove odluke eksploatišu i za ležišta koja su u okviru eksploatacionih polja rudarskih preduzeća, a u kojima se još ne vrši eksploatacija, uputiće poziv preduzećima, koja na osnovu dosadašnjih propisa imaju pravo na eksploataciju mineralnih sirovina, da u propisanom roku podnesu zahtjev za davanje koncesije“.

Takođe, Odlukom o uslovima i načinu davanja na korišćenje mineralnih sirovina (član 6), propisano je: „Ministarstvo nadležno za rudarstvo, radi dobijanja koncesije, za ležišta koja su istražena, a nalaze se izvan postojećih eksploatacionih polja i za ležišta na kojima nije izvršeno detaljno geološko istraživanje, a za koje Ministarstvo nadležno za rudarstvo ocijeni da postoji interes da se daje pravo na istraživanje i eksploataciju putem ugovora o koncesiji, objaviće konkurs“.

² “Sl.list RCG”, br.28/93 i 28/94

³ “Sl. list RCG”, br. 56/ 93

Iz sadržaja Izveštaja stručne komisije Ministarstva ekonomije o pregledu zahtjeva koncesionara za dodjelu koncesije može se zaključiti da su koncesije dodijeljene u skladu sa važećim zakonskim propisima. Međutim, **revizijom su utvrđeni nedostaci u dostupnoj dokumentaciji** navedeni u sljedećoj tabeli:

Tabelarni **pregled ugovora** zaključenih u skladu sa članom 18. Zakona o rudarstvu i

Odlukom o uslovima i načinu davanja na korišćenje mineralnih sirovina:

Naziv koncesionara	Ugovor	Predmet koncesije	Nedostaci u dostupnoj (arhiviranoj) dokumentaciji
Rudnik uglja "Pljevlja", Pljevlja	br. 02-2133 od 15.06. 1995. godine	eksploataciju mrkolignitnog uglja na eksploatacionom polju "Pljevaljski ugljeni basen	- nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
AD "Rudnici biksita" Nikšić	br. 02-3271 od 18.09. 1996. godine.	eksploatacija rude crvenog boksita u rejonu Nikšićka župa na ležištima. Biočki sta, Đurakov Do blok I i blok II, zagrad I Borova Brda	- nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
AD Solana "Bajo Sekulić" Ulcinj	br. 02-4237/94 od 16.03.1995. g:	eksploatacija soli iz morske vode	nije data na uvid podnesena dokumentacija od strane koncesionara uz zahtjev
"Boksiti " Cetinje	br. 02-462 od 08..02. 1995. Godine	eksploataciju bijelog boksita na ležištima "Lazine", "Trebavinski pod" i "Ravna aluga"	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
DOO "Balkan Energy" RJ "Rudnik mrkog uglja Berane" Berane	br. 02-2135 od 15.06. 1995. Godine	eksploataciju mrkog uglja na ležištu "Petnjik",	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
DOO "Breznik" Pljevlja	br. 02-4234 od 08.12.1994. godine i br. 01-3100/1 od 29.10.2002. g. Odluka Vlade RCG ("Sl. list RCG", 48/02).	eksploataciju opekarske gline na ležištu "Maljevac"	nijesu dati na uvid zahtjevi koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
"Željezara" Nikšić	br. 02-470 od 08.02. 1995. godine	eksploataciju tehničko građevinskog kamena na ležištu "Midova kosa"	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
"Zavod za izgradnju Bara " Bar	br. 02-69 od 11.01.1995	eksploataciju tehničko građevinskog kamena na ležištu "Velji zabio",	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
"Mermer " Danilovgrad, Ležište- "Kroute	br. 01-3507/1 od 22.09.2000. godine Anex ugovora br. 01-914/1 od 21.03.2001. godine	eksploataciju arhitektonsko-građevinskog (ukrasnog) kamena na ležištu "Kroute" (opština Ulcinj	- nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom i izvještajem komisije o prihvatanju zahtjeva. - nije dostavljena odluka Vlade o prihvatanju Anexa ugovora.
"Mermer " Danilovgrad, "Kriva ploča"	br.01-812/1 od 08.03.1999. godine Anex ugovora br. 01-913/1 od 21.03.2001.	eksploataciju arhitektonsko – građevinskog kamena na ležištu "Kriva ploča"	-nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom. - nije dostavljena odluka Vlade o prihvatanju Anexa ugovora.
"Mermer " Danilovgrad Ležište- "Klikovače"	br.01-1752/1 od 17.05.1999. godine Anex ugovora br. 01-916/1; 21.03.2001. g.	eksploataciju arhitektonsko – građevinskog kamena na ležištu "Klikovače"	- nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom. - nije dostavljena odluka Vlade o prihvatanju Anexa ugovora
"Mermer " Danilovgrad Ležište- "Maljat"	br. 01-1751/1 od 17.05.1999. godine Anex I br.01-915/1 od 21.03.2001	eksploatacija arhitektonsko – građevinskog kamena na ležištu "Maljat"	- nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom. - nije dostavljena odluka Vlade o prihvatanju Anexa ugovora
R M I K "Trepča", Kosovska Mitrovica (DOO " Gradir-Montenegro" Nikšić)	br. 02-2602 od 10.07.1997. godine	eksploataciju rude olova i cinka na eksploatacionom polju "Šuplja stijena"-	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom.
„Gađevinar“ AD Pljevlja (Vektra Montenegro)	br. 02-4208 od 08.12. 1994. Godine.	eksploataciju trhničko građevinskog kamena na ležištu "Bušnje",	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
„Primorje“ AD Ulcinj	br.02-4235 od 08.12.1994. godine	eksploataciju građevinsko-tehničkog kamena na ležištu "Borik Ilt" opština Ulcinj,	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom
AD „Bjelasica-Rada“ Bijelo Polje	01-815/1 od 08. 03. 1999. godine	eksploataciju mineralne vode, na ležištu "Čeoče",	nije dat na uvid zahtjev koncesionara za davanje koncesije sa podnesenom dokumentacijom

- Predmetnom revizijom od strane DRI utvrđeni su **nedostaci** u sljedećim ugovorima:

Koncesionar: “Breznik” PGM - Pljevlja (Ugovor o pravu na eksploataciju opekarske gline na ležištu “Maljevac” kod Pljevalja, br. 01-3100/1 od 29.10.2002. godine, zaključen između: Vlade CG Ministarstva privrede i PP “Breznik” PGM – Pljevlja. Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br. 48/02).

- Kontrola obračuna otkopanih količina mineralne sirovine nije predviđena ugovorom.
- Ugovor raskiniti: Izjava o raskidu ugovora br. 01-321/2 od 03.02.2011. godine (Zaključak Vlade CG br. 03-7608 tač. 8) od 27.01.2011. godine
- Jednostrani raskid ugovora, bez prava koncesionara na naknadu troškova za izvršene radove i uložena sredstva je izvršen na osnovu čl. 14 navedenog Ugovora zbog neizvršavanja obaveze po ovom ugovoru i nepostupanja po propisima koji se odnose na geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina. „Breznik“ Pljevlja je dužno da izvrši obaveze koje su utvrđene čl. 69, 70. i 71 Zakona o rudarstvu („Sl. List CG“ broj 65/08).
- U Izjavi o raskidu ugovora nije definisana obaveza izmirenja koncesione naknade, koje po podacima Poreske uprave na dan 31.12.2012. godine iznosi 25.474,52 eura.

Koncesionar “Mermer” Danilovgrad, Ležište-“Krute” (Ugovor br. 01-3507/1 od 22.09.2000. godine, zaključen između: Vlade Republike Crne Gore - Ministarstvo privrede i AD “Mermer” Danilovgrad. Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br.42/00).

- Ugovorom nije definisano obezbjeđenje potraživanja na ime naknade za eksploataciju tehničko građevinskog kamena.
- Nije dostavljen dokaz da je dostavljena garancija poslovne banke, niti da je upisana hipoteka na imovinu.
- Obavještenje o raskidu ugovora: AD “Mermer “ Danilovgrad obavijestilo je Ministarstvo ekonomije o prestanku eksploatacije (dopis br. 070/1075 od 01.06.2010. godine). Po ugovoru br. 01-3507/1 od 22.09.2000. godine, a koji je važio do 31.05.2010. godine. Razlog raskida ugovora: neriješeni imovinsko-pravni odnosi.
- Revizoru nije dostavljena na uvid dokumentacija kojom Ministarstvo potvrđuje raskid ugovora, kao i potvrda da je koncesionar izmirio sve ugovorne obaveze.

Koncesionar: “Mermer” Danilovgrad Ležište - “Klikovače” (Ugovor br.01-1752/1 od 17.05.1999. godine, zaključen između: Vlade Republike Crne Gore - Ministarstvo industrije energetike i rudarstva i DP “Mermer” Danilovgrad. Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br. 20/99).

- Ugovor istekao 01.01.2009. godine, nije produžen
- Komisija utvrdila da ne ispunjava uslove. Predlog Odluke u prilogu.
- Odluka nije objavljena u službenom listu.
- Nije dostavljen dokaz da je dostavljena garancija poslovne banke niti da je upisana hipoteka na imovinu.

AD “Mermer” iz Danilovgrada je podnijelo Zahtjev br. 2559 od 11.12.2008. godine za produženje prava na eksploataciju arhitektonsko – građevinskog (ukrasnog) kamena na ležištu “Klikovače” opština Danilovgrad. Komisija formirana od strane Ministarstva ekonomije u izveštaju o pregledu zahtjeva za produženje prava na eksploataciju (koncesiju) AD “Mermer “ iz Danilovgrada, u predlogu ističe: “Podnosilac zahtjeva za produženje prava na eksploataciju arhitektonsko – građevinskog (ukrasnog) kamena na ležištu “Klikovače” opština Danilovgrad AD “Mermer “ iz Danilovgrada, **ne ispunjava uslove** koji su utvrđeni članom 18a Uredbe o izmjenama i dopunama uredbe o načinu i uslovima za dodjelu koncesija za vršenje geoloških istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina (“Sl. list RCG”, br. 54/05).

Komisija je **predložila da se odbije zahtjev** AD “Mermer” iz Danilovgrada, za produženje prava na eksploataciju arhitektonsko građevinskog (ukrasnog) kamena na ležištu “Klikovače”, Opština Danilovgrad⁴.

Državnom revizoru **nije dostavljena na uvid:**

- odluka Vlade RCG, objavljena u „Službenom listu“ o odbijanju Zahtjeva;
- potvrda da je koncesionar izmirio sve ugovorne obaveze;
- koji je zakonom utvrđeni rok do kada je vršena eksploatacija.

1.2. Produženje ugovora o koncesijama

U skladu sa Zakonom o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, Zakonom o rudarstvu i čl. 18. Uredbe o načinu i uslovima za dodjelu koncesija i vršenje geoloških istaživanja i eksploataciju mineralnih sirovina izvršeno je **produženje ugovora** o pravu eksploatacije mineralnih sirovina za koncesionare navedene u sljedećoj tabeli:

Naziv koncesionara	Ugovor	Prethodni ugovor
Rudnik uglja “Pljevlja” Pljevlja	Ugovor o produženju prava na eksploataciju mrkolignitnog uglja na eksploatacionom polju “Pljevaljski ugljeni basen” br. 01-102571 od 21. 03. 2006.godine, Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br.9/06)	br. 02-2133 od 15.06. 1995.
AD “Rudnici boksita” Nikšić	Ugovor o produženju prava na eksploataciju rude crvenog boksita u rejonu nikšićka Župa, br. 01-4935/1 od 21. 11. 2005. godine. Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br. 63/05).	br. 02-3271 od 18.09. 1996.
AD “Boksiti” Cetinje	Ugovor o produženju prava na eksploataciju bijelog boksita na ležištima: “Ravna aluga”, “Trebovinski pod” i “Poljane”, Opština Cetinje br. 01-993 od 20.03.2006. godine, Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br.9/06)	br. 02-462 od 08.02.1995.
DOO “Balkan Energy” RJ “Rudnik mrkog uglja Berane” Berane	Ugovor o produženju prava na eksploataciju i istraživanje mrkog uglja na ležištu “Petnjik”, opština Berane, br. 01-26/6 od 17. 09.2007. godine, Odluka Vlade RCG (“Službeni list RCG” broj 40/2007)	br. 02-2135 od 15.06.1995.
AD “Željezara”- Nikšić	Nikšić br. 01-1067/1 od 23.03.2006. godine Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br. 9/20006)	br. 02-470 od 08.02.1995.
AD “Zavod za izgradnju Bara”	Ugovor o produženju prava na eksploataciju tehničko građevinskog kamena na ležištu “Velji zabio” br. 01-8724/2 od 27.10.2007. godine. Odluka Vlade RCG (“Sl. list RCG”, br. 40/2007)	01-815/1 od 08.03.1999.
AD “Mermer” Danilovgrad	Ugovor o produženju prava na eksploataciju arhitektonsko-građevinskog (ukrasnog) kamena na ležištu “Maljat” br. 0501-2072/6 od 29.05.09. godine Odluka Vlade RCG (“Sl.list RCG” br. 11/09)	br. 01-1751/1 od 17.05.1999.
AD “Primorje” Ulcinj	Ugovor o produženju prava na eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na ležištu “Boruk II” br. 01-2091/8 od 17.10.2006. godine	br.02-4235 od 08.12.1994.

Predmetnom revizijom od strane DRI utvrđeno je da:

- postoje ugovori sa koncesionarima koji **nijesu produžavani**;
- koncesiona naknada **nije naplaćivana** duži niz godina kod određenog broja koncesionara.

⁴ Izvor podataka: Ministarstvo ekonomije - Zapisnik komisije

AD Solana “Bajo Sekulić” Ulcinj:

Ugovor (br. 02-4237/94 od 16. 03. 1995. godine), zaključen između: Vlade (Ministarstva industrije energetike i rudarstva) i AD Solana “Bajo Sekulić” Ulcinj, za eksploataciju soli iz morske vode, sa rokom eksploatacije 10 godina (do 01.01.2005. godine).

Vlada je donijela Odluku o produženju prava na eksploataciju morske soli na ležištu „Štojska kneta“ („Sl. list CG“ br.44/11 od 29.08.2011. godine). Vlada je zbog neispunjenja plana reorganizacije u pogledu vremena (5 godina), dinamike i namirenja Planom utvrđenih potraživanja povjerilaca donijela Odluku o oduzimanju prava na eksploataciju morske soli na ležištu „Štojska kneta“ („Sl. list CG“ br. 66/11 od 23.12.2011. godine).

Po isteku roka važenja, ugovor sa koncesionarom nije produžen, a koncesiona naknada, po rješenjima Ministarstva ekonomije, obračunata je zaključno sa 2007. godinom.

Stanje duga, prema podacima Poreske uprave, na dan 31.12.2012. godine iznosilo je 60.740,00€.

AD „Bjelasica-Rada“ Bijelo Polje:

Ugovor (br. 01-815/1 od 08.03.1999. godine), zaključen između: Vlade (Ministarstva industrije energetike i rudarstva) i AD “Bjelasica-Rada” Bijelo Polje, za eksploataciju mineralne vode, na ležištu Čeoče, sa rokom eksploatacije 10 godina (do 31.03.2009.).

Po isteku roka važenja, ugovor sa koncesionarom nije blagovremeno produžen⁵, a koncesiona naknada od strane Ministarstva ekonomije obračunata je zaključno sa 2008. godinom.

Stanje duga, prema podacima Poreske uprave, na dan 31.12.2012. godine iznosilo je 81.966,35€.

Zaključcima Vlade br. 06-112/3 od 31.01.2013. godine, zadužen je “potpredsjednik Vlade da, u saradnji sa ministrom ekonomije, pripremi dodatnu informaciju o statusu ugovora o koncesiji sa Fabrikom mineralne vode “Rada” Bijelo Polje i Solanu “ Bajo Sekulić”, Ulcinj. Na sjednici Vlade od 06.02.2014. godine usvojena je Informacija u kojoj je konstatovano da sa AD “Bjelasica-Rada” Aneks ugovora još **nije potpisan**.

- **DRI do okončanja revizije nije dat na uvid** Anex I Ugovora⁶, koji je trebao biti potpisan u skladu sa Zaključcima Vlade (br. 03-7860 od 01.09.2011. godine) i Odlukom Vlade o produženju roka na eksploataciju mineralne vode na izvoru „Čeoče“.
- Ugovori sa AD Solana “Bajo Sekulić” - Ulcinj i AD „Bjelasica Rada“ - Bijelo Polje **nijesu produženi**, a ovi subjekti su i dalje obavljali eksploataciju mineralnih sirovina.
- **DRI ukazuje na loš nadzor od strane nadležnog organa** nad izvršenjem ugovora i potrebu preduzimanja blagovremene aktivnosti na produženju ili raskidu ugovora, kako ne bi postojale situacije da ugovor o koncesiji nije na snazi a da se i dalje vrši eksploatacija.

⁵ Odluka Vlade o produženju roka na eksploataciju mineralne vode na izvoru „Čeoče“ opština Bijelo Polje objavljena je u „Sl. listu CG“ 44/11 od 29.08.2011. godine.

⁶ Ministarstvo ekonomije je u svom izjašnjenju na nalaze revizije obavijestilo DRI da je na osnovu Vladine Odluke o produženju roka na eksploataciju mineralne vode izvorišta „Čeoče“ zaključilo Aneks I Ugovora kojim je utvrđen iznos stalnog dijela koncesione naknade u iznosu od 385.000,00€, da je isti dostavljen Poreskoj upravi na izvršenje, dok je obračun promjenljivog dijela naknade u toku.

U cilju **provjere usaglašenosti ugovora** sa važećom normativom, prije svega odredbama:

- čl. 80 i 81 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga,
- čl. 3 Uredbe o načinu i uslovima za dobijanje koncesija za vršenje geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina i
- čl. 65 stav 2 Zakona o koncesijama,

od strane državnih revizora utvrđeno je da:

- za koncesionara „Rudnik uglja Pljevlja“- ležište “Glisnica” **nije preciziran iznos garancije** za period istraživanja i za period eksploatacije;
- za koncesionara „Mal – Maguar Aluminium Zrt, Budimpešta - Mađarska, ugovor je sklopljen sa koncesionarom koji kao dio stranog društva, osnovanog izvan Crne Gore, a koji obavlja djelatnost na teritoriji Crne Gore, **nije registrovan u CRPS, kao ni kod nadležnog poreskog organa** (akt Poreske Uprave od 24.10.2008. godine);
- za koncesionara „Građevinar“ AD Pljevlja (Vektra Montenegro) Odluka **o dodjeli koncesije nije objavljena** u Službenom listu. Odluka je donesena 22.02.2008. godine, a Ugovor je potpisan 22.04.2010. godine. Ugovor je zaključen sa firmom koja je u stečaju. **Nije dostavljena saglasnost Vlade** na prenos prava po Odluci o dodjeli koncesije;
- Kod Ugovora br. 01-3439/1 od 25.08.2006. godine, koji je sklopljen na osnovu zaključka Vlade br:0377 od 01.09.2006. godine, zaključenog između: Vlade Republike Crne Gore (Ministarstva ekonomije) i DOO “Gradir-Montenegro” Nikšić, **utvrđene su sljedeće nepravilnosti:**
 - Odluka Vlade nije dostavljena;
 - Nije navedeno u skladu sa kojim propisima je sklopljen ugovor;
 - Izvještaj Komisije sa preporukom za zaključivanje ugovora nije dostavljen;
 - Nije dostavljen dokaz da je upisana hipoteka na imovinu;
 - Neizmirene obaveze po osnovu koncesione naknade, na dan 31.12.2012. godine iznosile su 142.407.29 eura.

1.2.1. Obezbjedenje potraživanja

Zakonom o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga (čl. 43, stav 2) - koji je važio do 04.02.2009 godine bilo je propisano: *„U javnom pozivu može se zahtijevati obezbjeđenje u iznosu koji je dovoljan da zaštiti interese Republike u slučaju povrede ugovora od strane investitora, ovo obezbjeđenje biće obezbijeđeno garancijom za valjano izvršenje posla ili bankovnom garancijom i to u odgovarajućoj standardnoj formi i u iznosu koji je naveden u javnom pozivu“.*

Važećim Zakonom o koncesijama (čl. 43 tačka 12) određeno je da **Ugovor o koncesiji naročito sadrži: „visinu i način obezbjeđenja garancija za izvršavanje koncesionog ugovora“.**

Ugovorima o koncesijama definisano je da se **obezbjedenje potraživanja** na ime naknade za geološka istraživanja i za vršenje eksploatacije mineralnih sirovina **vrši na način:**

- što će se na nepokretnoj imovini koncesionara izvršiti hipoteka prvog reda ili
- obaveže koncesionar da prije zaključenja Ugovora dostavi Ministarstvu bankarsku garanciju na ime obezbjeđenja valjanog izvršenja ugovora.

U postupku revizije Ministarstvo ekonomije **nije prezentiralo ili na uvid dostavilo DRI** dokaz o hipoteci⁷ za sljedeće koncesionare:

- Rudnik uglja "Pljevlja", AD Solana "Bajo Sekulić"-Ulcinj, AD "Boksiti " – Cetinje, "Balkan Energy" RJ "Rudnik mrkog uglja Berane" Berane, DOO "Breznik" Pljevlja, AD "Željezara" Nikšić, AD Zavod za izgradnju Bara, AD "Mermer" Danilovgrad Ležište - "Maljat", AD "Gradir - Montenegro" Nikšić i AD "Primorje" Ulcinj.

Državnom revizoru **nije data** na uvid garancija⁸ poslovne banke za sljedeće koncesionare:

- "Mermer" Danilovgrad Ležište - "Klikovače", „Božović“ Nikšić, „Montenegroput“ Bijelo Polje „Aquarius“ Budva, „Mal –Maguar Aluminium Zrt, Budimpešta – Mađarska, GP „Građevinar“ AD Pljevlja i „AD Pljevlja u stečaju -Vektra Montenegro“

Obezbeđenje potraživanja **nije definisano ugovorom** za sledeće koncesionare:

- „Rudnici boksita“ Nikšić, „Bjelasica-Rada“ Bijelo Polje, "Mermer" Danilovgrad, Ležište - "Krute" i "Kriva ploča".

1.3. Kontrola otkopanih količina mineralnih sirovina

U ugovorima o koncesijama, koji su bili predmet revizije, predviđeno je da kontrolu otkopanih količina mineralne sirovine, može jedanput godišnje izvršiti verifikovana stručna institucija koju odredi Ministarstvo nadležno za rudarstvo i geološka istraživanja.

U postupku revizije, dostavljen je na uvid Godišnji izvještaj o kontroli količina i kvaliteta crvenog boksita iz rejonu Nikšićke Župe za 2012. godinu. Ministarstvo ekonomije i Zavod za geološka istraživanja sklopili su 02.03.2012. godine ugovor o pružanju usluga na poslovima otkopavanja, određivanja količine i kvaliteta otkopane rude crvenog boksita u rejonu Nikšićke Župe.

U Izvještaju navedeno je da u 2012. godini nije bilo proizvodnje rude boksita po kopovima, kao ni dopreme rude crvenog boksita na utovarno-istovarnoj stanici Gračanica. U izvještaju se navodi da je Zavod za geološka istraživanja Podgorica u toku 2012. godine, izvršio kontrolu količina otpremljene rude sa utovarno istovarne rampe u Nikšiću.

- DRI, se na osnovu izvršene revizije, **nije mogla sa sigurnošću uvjeriti** da je Ministarstvo ekonomije⁹, kao nadležni državni organ, **vršilo kontrolu otkopanih količina mineralne sirovine** za ostale koncesionare, koji su bili predmet revizije, na način što bi odredilo verifikovanu stručnu instituciju koja bi vršila kontrolu i podnela izvještaj.

⁷Tokom aprila 2014. godine Ministarstvo ekonomije je preduzelo aktivnosti na otklanjanju uočenih nedostataka i zatražilo, da se u skladu sa odredbama ugovora uspostave hipoteke prvog reda na nepokretnoj imovini sljedećim koncesionarima: Rudnik uglja "Pljevlja", "Boksiti " – Cetinje, DOO "Balkan Energy", AD "Zavod za izgradnju Bara" i DOO "Gradir - Montenegro" Nikšić.

⁸ Ministarstvo ekonomije je na osnovu Ugovora o prenosu ugovora o koncesiji, br. 07-938/4 od 07.10.2013. godine sa DOO „Božović“ Nikšić na DOO „Euromix Beton“ Bar zatražilo od ovog privrednog društva dostavu obnovljive bankarske garancije. Od GP „Građevinar“ AD Pljevlja je zatražena obnovljiva bankarska garancija, dok je od DOO „Montenegroput“ zatražena nova bankarska garancija s obzirom da je prethodna istekla 01.10.2013. godine.

⁹ Ministarstvo ekonomije je dana 06.02.2014. godine, pod brojem 01-353/1 donijelo Rješenje o obrazovanju Stručnog tima za kontrolu otkopanih količina mineralnih sirovina.

1.4. Evidencija potraživanja od koncesionara po osnovu ugovora o koncesijama

U skladu sa članom 49. Zakona o koncesijama Ministarstvo ekonomije, kao nadležni organ, prati i kontroliše izvršavanje ugovorenih obaveza iz ugovora o koncesiji i u praćenju izvršavanja ugovorenih obaveza, može angažovati stručnjake ili stručne institucije.

Ministarstvo ekonomije takođe nadležno je i da **vrši i obračun koncesionih naknada** dok naplatu koncesione naknade vrši Poreska uprava.

Na osnovu podataka pribavljenih od Poreske uprave, utvrđeno je **stanje duga** na kontu 341117-Obveznici naknada za korišćenje mineralnih sirovina.

Za revizijom obuhvaćene koncesionare, **stanje duga** na dan 31.12.2013. godine iznosi 728.334,74€ i iskazano je u sljedećoj tabeli:

Koncesionar	Početno stanje na 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.
Rudnik uglja A.D. Pljevlja	2,912,856.23	1,110,224.70	1,184,839.15	2,838,241.74	1,151,421.00	3,803,591.77	186,070.97
Montemal d.o.o. Podgorica	759,200.00	0,00	0,00	759,200.00	0,00	0,00	759,200.00
Balkan Energy d.o.o. Podgorica	198,000.00	0,00	0,00	198,000.00	0,00	0,00	198,000.00
Mermer A.D. Danilovgrad	152,977.33	212,817.00	153,149.16	212,645.17	212,817.00	324,112.85	101,349.32
Gradir Montenegro d.o.o. Nikšić	150,367.24	286,000.00	287,504.86	142,407.29	286,000.00	428,407.29	0,00
Gradevinsko preduzeće A.D. Primorje	83,215.00	0,00	0,00	83,215.00	0,00	0,00	83,215.00
A.D. Bjelasića Rada Bijelo Polje	81,966.35	0,00	0,00	81,966.35	0,00	0,00	81,966.35
D.o.o. Vektra Montenegro	60,940.25	13,175.00	8,082.93	66,032.32	13,175.00	0,00	79,207.32
A.D. Solana Bajo Sekulić Ulcinj	60,740.00	0,00	0,00	60,740.00	0,00	0,00	60,740.00
Rudnici boksita A.D. Nikšić	50,060.77	100,000.00	7,209.15	142,851.59	100,000.00	0,00	242,851.59
D.o.o. Sport Billy Ulcinj	45,899.69	15,300.00	0,00	61,199.69	15,300.00	69,788.84	6,710.85
Željezara Nikšić A.D.	29,110.76	4,338.00	0,00	33,448.76	0,00	0,00	33,448.76
Božović d.o.o. Nikšić	26,144.97	25,987.00	30,319.43	21,812.54	0,00	21,812.54	0,00
Zavod za izgradnju Bara a.D. Bar	25,891.55	51,783.00	20,231.31	57,443.24	51,963.00	7,298.63	101,927.61
PGM Breznik d.o.o. Pljevlja	25,474.52	0,00	0,00	25,474.52	0,00	0,00	25,474.52
Montenegro put Bijelo Polje	8,125.74	16,065.00	17,498.45	6,692.26	16,065.00	14,925.54	7,831.72
Boksiti A.D. Cetinje	6,666.31	4,200.00	0,00	10,866.31	4,200.00	12,680.95	2,385.36
D.o.o. Aquarius Budva	5,126.00	0,00	0,00	5,126.00	0,00	0,00	5,126.00
Ukupno:							728.334,74

Ministarstvo je, u skladu sa Zakonom o koncesijama, **obavezno da prati i kontroliše** izmirenje ugovorenih obaveza po osnovu koncesionih naknada. Ugovori i rješenja se dostavljaju Poreskom organu, koji u skladu sa čl. 6. Zakona o poreskoj administraciji preduzima mjere naplate, druge radnje i aktivnosti za koje je nadležan po ovom ili drugim zakonima.

- **Revizijom je utvrđeno da se u Ministarstvu ekonomije ne vodi evidencija¹⁰ potraživanja po osnovu koncesionih naknada po ugovorima o koncesijama i rješenjima o promjenljivom dijelu koncesione naknade.**

¹⁰ Ministarstvo ekonomije je dopisom br.01 – 1079/1 od 22.04.2014. godine upućenom Poreskoj upravi predložila da Poreska uprava: „evidenciju o dugovanjima koncesionara sa kojima je Vlada Crne Gore zaključila ugovore o eksploataciji mineralnih sirovina, dostavlja na kvartalnoj osnovi, u cilju vođenja potpune i tačne evidencije o izvršavanju ugovornih obaveza od strane koncesionara.

Zaključne konstatacije i preporuke DRI povodom revizije naknada za korišćenje mineralnih sirovina:

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo ekonomije, za period obuhvaćen predmetnom revizijom, **nije kontrolisalo u dovoljnoj mjeri** izvršavanje ugovornih obaveza iz ugovora o koncesijama u dijelu naplate koncesione naknade. U postupku revizije Ministarstvo ekonomije **nije prezentiralo na uvid dokaz** o hipoteci, za više koncesionih ugovora. Takođe, nijesu prezentirane na uvid garancije poslovnih banaka.

- DRI preporučuje da se insistira na primjeni Zakona o koncesijama i da se ugovor sa koncesionarom ne može zaključiti prije nego je isti dostavio bankarsku garanciju ili drugo traženo sredstvo obezbjeđenja radi valjanog izvršavanja obaveza iz koncesionog ugovora.
- DRI preporučuje Vladi da propiše kriterijume za utvrđivanje iznosa garancije (ili drugog sredstva obezbjeđenja), za obezbjeđenje izvršavanja koncesionog ugovora i to posebno:
 - za dobijeno pravo na detaljna geološka istraživanja
 - za dobijeno pravo na eksploataciju.
- DRI preporučuje da se propišu i utvrde **precizni rokovi** na koje se izdaju garancije, odnosno druga sredstva obezbjeđenja.

Ugovori sa koncesionarima AD Solana “Bajo Sekulić” Ulcinj, AD „Bjelasica-Rada“ Bijelo Polje, Breznik” PGM - Pljevlja“, “Željezara” Nikšić, Mermer “Danilovgrad, Ležište- “Krute”, Kriva ploča” i Klikovače”, „Mal –Maguar Aluminium Zrt“, Budimpešta – Mađarska i Primorje“ AD Ulcinj **su raskinuti jednostrano, zbog neizmirivanja obaveza iz ugovora ili neprodužavanja ugovora, a uvidom u kartice Poreske uprave utvrđeno je da koncesionari nijesu izmirili obaveze po osnovu koncesionih naknada.**

- DRI preporučuje Vladi - Ministarstvu finansija da izradi Uputstvo o evidenciji potraživanja od koncesija u okviru potrošačkih jedinica, davaoca koncesija i uspostavi centralizovanu evidenciju nastanka i naplate potraživanja od koncesija. Takođe, neophodno je izraditi dodatne pisane procedure po kojima nadležni organ (davalac koncesije) prati i kontroliše izvršavanje ugovorenih obaveza iz ugovora o koncesiji.
 - U slučajevima jednostranog raskida ugovora definisati iznos koncesione naknade i drugih obaveza koje nijesu plaćene i utvrditi način izmirenja obaveze koncesionara.
 - U slučaju raskida ugovora, obavezati koncesionara da u skladu sa čl. 69, 70, i 71 Zakona o rudarstvu, preduzme sve mjere na sanaciji i rekultivaciji prostora na kojem su se izvodili radovi.
- DRI preporučuje Ministarstvu ekonomije da **pojača nadzor** nad izvršavanjem svih koncesionih ugovora koje je potpisalo u ime Vlade Crne Gore i da:
 - ugovor u kojem koncesionar ne ispunjava obaveze prema državi raskine;
 - uspostavi nadzor koji se sastoji od redovnog mjerenja i evidentiranja izvađenog rudnog bogatstva od strane inspektora i kontrolora na teretnim rampama;
 - vodi analitičke evidencije obaveza i redovnog zaduženja koncesionara za utvrđeni iznos koncesione naknade;
 - redovno dostavlja rješenja o obračunu stalnog i varijabilnog dijela koncesione naknade i ostvari bolju saradnju sa Poreskom upravom radi usaglašavanja stanja obaveza koje koncesionari imaju prema državi i bržeg preduzimanja radnji predviđenih Zakonom o poreskoj administraciji.

2. NAKNADE ZA KORIŠĆENJE ŠUMA

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja shodno nadležnostima koje su određene Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, pored ostalog, uređuje razvojnu politiku u oblasti šumarstva, razvojnu politiku u upravljanju vodama i upravni nadzor u drugim oblastima iz svoje nadležnosti.

Uprava za šume (davalac koncesije – koncedent) je organ državne uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, čiji rad i osnovne nadležnosti su određeni Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Uprava za šume obavlja upravne i sa njima povezane **stručne poslove** koji se odnose na: gazdovanje šumama; mjere i radnje na njezi, obnavljanju, podizanju i melioraciji šuma, zaštitu šuma i šumskog zemljišta od protivpravnog prisvajanja i korišćenja, požara i dr.; planiranje gazdovanja šumama, koje se ostvaruju kroz izradu programa i planova gazdovanja šumama, izvođačkih projekata i programa i planova pošumljavanja goleti; 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 i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. Uprava za šume priprema i predlaže Vladi davanje koncesija u šumarstvu, vrši upravni nadzor i stara se o tome kako se izvršavaju ugovori o koncesijama.

2.1. Davanje koncesija

Revizijom je utvrđeno da **Uprava za šume ne posjeduje dokumentaciju** dostavljenu po raspisanim konkursima za davanje šuma na korišćenje koncesionarima za period 2007-2012. godine. Umjesto dokumentacije državnom revizoru je prezentirano više potvrda Uprave policije PJ Pljevlja o privremeno oduzetim predmetima i zapisnicima sa podacima o oduzetoj dokumentaciji¹¹. Državna revizorska institucija se dopisom (br. 40113–01–391/17 od 14.10.2013. godine) obratila Upravi policije da se za potrebe revizije pomenuta dokumentacija dostavi na uvid. **Uprava policije nije odgovorila na zahtjev DRI.**

Zbog nemogućnosti uvida u tendersku dokumentaciju dostavljenu od strane ponuđača Upravi za šume za period 2007. - 2012. godina, izvršena je analiza tekstova konkursa (koji su objavljeni u dnevnom listu „Pobjeda“ i na internet sajtu Uprave za šume) i tekstova ugovora o koncesijama kao i njihovo poređenje sa važećim zakonskim odredbama.

- DRI je revizijom utvrdila da raspisani konkursi za davanje šuma na korišćenje **nijesu sadržali sve zakonom propisane kriterijume podobnosti**, koje treba da ispune ponuđači da bi mogli da se kvalifikuju za dobijanje koncesije.

Nedostajajući kriterijumi objavljivani su u prilogima konkursa - u uputstvu za podnošenje ponuda (u prilogu C na internet sajtu Uprave za šume). U uputstvu za podnošenje ponuda umjesto potvrda za dokazivanje podobnosti od nadležnih organa, kako je propisano Zakonom, Uprava za šume je u prilogu C na svom internet sajtu tražila samo izjave učesnika na konkursu u vidu jednobraznog upitnika za sve konkurse.

- DRI je revizijom utvrdila da je Uprava za šume vršila izmjene i dopune Ugovora izmjenama i dopunama priloga Ugovora **bez poštovanja procedure i bez jasnih obrazloženja**. Svaki aneks ugovora, njegova izmjena i dopuna „priloga ugovora“ čini sastavni dio ugovora. Za svaku njihovu izmjenu Uprava za šume je **bila**

¹¹ broj:03-240/11-12964/55 od 15.03.2012. godine, broj: 03-240/11-12964/57 od 18.03.2012. godine, broj: 03-240/11-12964/58 od 20.03.2012. godine i broj: 03-240/13-5828/5 od 23.05.2013. godine

obavezna da traži saglasnost Vlade po zakonom propisanoj proceduri kako se Ugovor zaključuje: 1) Predlog Uprave Vladi za izmjenu i dopunu konkretnog ugovora, 2) saglasnost Vlade i 3) potpisivanje aneksa na konkretni ugovor između Uprave za šume i koncesionara.

- Državni revizor od Uprave za šume **nije dobio na uvid dokumenta** kojima se može dokazati da je Uprava za šume poštovala proceduru zaključenja i proceduru izmjene i dopune bilo kojeg ugovora o koncesijama.
- Revizijom je utvrđeno da je Uprava za šume do donošenja Zakona o koncesijama („Sl.list CG“ br. 08/09 od 04.02.2009) davala šume u državnoj svojini na korišćenje šumarskim preduzećima, pod uslovima i na način predviđen Zakonom o šumama („Sl. list RCG“ br. 55/00).
- Revizijom je utvrđeno da Uprava za šume nije primjenjivala odredbe Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga(„Sl.list RCG“ br. 30/02 od 26.06.2002), kojim je detaljnije razrađen postupak davanja koncesija.

Član 54 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, propisivao je da ponuđači, dostavljaju kao dokaze dokumenta - potvrde od nadležnih organa koji nijesu stariji od 90 dana, a naročito:

- dokaz da se protiv učesnika ne vodi stečajni ili drugi sudski postupak koji može imati za posljedicu proglašenje stečaja,
- dokaz o iskustvu u poslovanju i prethodno postignuti rezultat investitora (ili svake strane u zajedničkom poduhvatu) kod ugovora slične sadržine u proteklih pet godina,
- knjigovodstvene bilanse i izvještaje za proteklih pet godina sa izvještajem revizora,
- da nijesu izvršili povredu drugog ugovora koji je sklopljen sa javnom ustanovom koja predstavlja ugovornu stranu u ovom pozivu,
- potvrdu od nadležnih organa da su državi i lokalnoj samoupravi izvršena plaćanja poreza, doprinosa carina i drugih obaveza,

Kriterijumi za vrednovanje ponuda za kadrovske i tehničko - tehnološke uslove nosili su do 60 bodova, dok je ponuđena cijena nosila do 40 bodova.

- Revizijom je utvrđeno da kriterijumi za vrednovanje ponuda **nijesu adekvatno obuhvatili uspješnost ponuđača u poslovanju**. Bodovanje po ovom osnovu je vršeno tako da su oni ponuđači koji posluju sa dobitkom mogli da dobiju maksimalno 5 do 7 bodova i po osnovu uspješnosti mogli su da ostvare samo minimalnu prednost za dobijanje koncesije u odnosu na ponuđače koji su u lošijem finansijskom položaju.

Članom 78. Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga propisano je da na osnovu preporuke o dodjeli koncesije, Vlada donosi odluku o dodjeli koncesije. Odluka o dodjeli koncesije treba da sadrži:

- razloge zbog kojih treba dati koncesiju;
- očekivane prihode i izdatke vezane za koncesiju za sve vrijeme trajanja koncesije
- način plaćanja i izdavanja garancija ili drugog oblika jemstva za izvršenje obaveza i iznos;
- dozvole, licence, registracije ili druge uslove koji su potrebni u skladu sa zakonom, a koje treba pribaviti prije dobijanja odobrenja za poslovanje.

- Do završetka postupka revizije DRI **nijesu prezentirane** odluke Vlade o dodjeli koncesija u periodu 2007. - 2012. godina, na osnovu kojih se ovlašćuje Uprava za šume da potpiše ugovor o koncesiji u skladu sa odlukom Vlade.

Čl. 81. Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga određeno je da ugovor o koncesiji sadrži iznos i modalitet garancija za izvršavanje aktivnosti.

- Revizijom je utvrđeno da nijedan kontrolisani ugovor o koncesiji i pored toga što sadrži odredbu o obavezi davanja garancije za izvršavanje koncesionog ugovora, **nije obezbijeđen garancijom.**

Stupanjem na snagu Zakona o koncesijama ("Sl. list CG" br. 08/09 od 12.02.2009. godine), prestale su da važe norme iz poglavlja IV i poglavlja VII Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, kojim je bila regulisana procedura davanja koncesija. Uprava za šume u periodu od 2009. do 2012. godine u proceduri davanja koncesija od javnog oglašavanja do rješavanja prispjelih zahtjeva nije u potpunosti primjenjivala odredbe Zakona o koncesijama koje detaljno regulišu ovu proceduru.

2.1.1. Davanje koncesija za šume na području opštine Pljevlja

U postupku vršenja predmetne revizije izvršen je pregled dokumentacije koja se odnosi na proceduru davanja koncesija za šume na **području Opštine Pljevlja**. Konkurs Uprave za šume objavljen je u dnevnom listu „Pobjeda“ 10.07.2006. godine, kojim se daje na koncesiju 61.264,5 ha šume sa 139.720 m3 planirane bruto mase za godišnju eksploataciju u 13 gazdinskih jedinica na području opštine Pljevlja, na period od 30 godina.

Poredeći tekst konkursa, tendersku i drugu dokumentaciju i potpisani ugovor sa zakonskim okvirom **revizijom je utvrđeno sljedeće:**

1) Vlada je sa DOO "Vektra Montenegro" - Podgorica prethodno vodila pregovore oko uslova za davanje ove koncesije. "Vektra Montenegro" je dopisom Ministarstvu poljoprivrede od 08.05.2006. godine tražila da je „zajedno sa potpisivanjem kupoprodajnog ugovora (za stečajnu masu A.D. "Korporacije Jakić") neophodno istovremeno potpisati i Ugovor o koncesijama - gazdovanju šumama na području pljevaljske opštine“, kao preduslov za potpisivanje kupoprodajnog ugovora. Zaključkom Vlade (br: 03 – 4378) od 18.05.2006. godine Vlada daje saglasnost da se umjesto Korporaciji - Jakić koncesije za korišćenje šuma **daju DOO Vektra Jakić – Pljevlja**¹².

- **Revizijom je utvrđeno da je Vlada dala saglasnost za davanje koncesije za korišćenje šuma prije zvaničnog osnivanja i registracije DOO "Vektra Jakić" - Pljevlja i raspisivanja i rješavanja po predmetnom konkursu.**

2) Vlada je na sjednici od 20. juna 2006. godine donijela Odluku o početnoj visini koncesione naknade i prihvatila predlog konkursa za davanje šuma na korišćene na području opštine Pljevlja, koji će raspisati Uprava za šume saglasno propisima i zadužila Ministarstvo poljoprivrede da prati realizaciju ovih aktivnosti.

¹² »Vektra Jakić« DOO Pljevlja, osnovana je 03.07.2006. godine donošenjem statuta, a registrovana u Centralnom registru Privrednog suda u Podgorici 19.07.2006. godine sa osnivačkim ulogom od 1€, a dokapitalizovana dan kasnije sa kupljenom stečajnom imovinom AD«Velimir Jakić» (čija je procijenjena vrijednost bila 15.125.755,00€) za iznos od 1.610.000,00€.

3) Konkurs o davanju koncesija za šume na području opštine Pljevlja, koji je 10.07.2006. godine raspisala Uprava za šume u dnevnom listu „Pobjeda“ sproveden je na osnovu čl. 52 – 56 Zakona o šumama i Odluke Vlade RCG o utvrđivanju početne visine koncesione naknade za 13 gazdinskih jedinica u područnoj jedinici Pljevlja (Sl. list RCG“ br. 41/06). **Konkurs nije sadržao sve uslove podobnosti**, za potencijalne ponuđače sadržane u članovima 54, 78 i 81¹³ Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, a koncesija je obuhvatila i 4 gazdinske jedinice kojima je isteklo važenje planske osnove i jedna koja od ranije nije imala uređenu plansku osnovu, a što **nije u skladu** sa članom 19, 20 i 23 Zakona o šumama („Sl.list RCG“ br. 55/00).

4) Potencijalnim ponuđačima **nije dozvoljeno** da posebno konkurišu za neku od gazdinskih jedinica pojedinačno već za sve odjednom. Naime, Konkursom je određeno: “Ponuđači ne mogu konkurisati za pojedine gazdinske jedinice jer je predmet konkursa 13 gazdinskih jedinica”.

- **Navedenom odredbom ponuđačima male ekonomske snage onemogućeno je da konkurišu, čime nije promovisan princip konkurencije učesnika.**

5) Kompanija „Vektra Montenegro“ DOO Podgorica, majka firme „Vektra Jakić“ DOO Pljevlja u čije ime učestvuje na tenderu, do tada se nije bavila šumarstvom i drvoprerađom, nije dostavila podatke o poslovanju za pet godina, već samo za 2005. godinu, kao ni potvrde o tome da li duguje poreske i druge obaveze prema državi i lokalnoj samoupravi. „Vektra Jakić“ DOO Pljevlja, prijavljena je na konkurs 25.07.2006. godine i ponudila je koncesionu naknadu za četinare 13,50 €/m³ i za lišćare 6,00 €/m³.

- Za „Vektru Jakić“ DOO Pljevlja **nije dostavljen dokaz o pribavljenoj garanciji.**

6) DOO „PV Kompanija“ Pljevlja, drugi učesnik na tenderu, (koju je osnovalo devet firmi, koje su se od ranije bavile šumarstvom i drvoprerađom) je registrovan u Centralnom registru Privrednog suda u Podgorici 20.07. 2006. godine. Osnivači **nijesu dostavili potrebnu dokumentaciju** - podatke o poslovanju kompanija - osnivača za pet godina, kao ni potvrde o tome da li duguju poreske i druge obaveze prema državi i lokalnoj samoupravi. Ponuđena je koncesiona naknada za četinare 20,16 €/m³ i za lišćare 7,00 €/m³.

- Za DOO „PV Kompaniju“ **nije dostavljen dokaz o pribavljenoj garanciji.**

7) Direktor uprave za šume je 04.08. 2006. godine rješenjem br. 1815 formirao komisiju koja je istog dana pregledala tendersku dokumentaciju, izvršila bodovanje i donijela predlog odluke br. 1818, kojom se kompaniji „Vektra Jakić“ DOO Pljevlja daje na korišćenje šuma u 13 gazdinskih jedinica na području opštine Pljevlja.

- Revizor se **nije mogao uvjeriti** da li je donošenje odluke potkrijepljeno stručnim nalazima, shodno čl. 78 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga;
- U postupku revizije nije data na uvid odluka Vlade o dodjeli koncesije kompaniji „Vektra Jakić“ DOO Pljevlja, koju je Vlada bila obavezna da donese u skladu sa svim elementima propisanim čl. 78 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga;
- Uprava za šume je 17.04.2007. godine potpisala Ugovor o koncesiji (br. 482) sa „Vektra Jakić“ Doo Pljevlja. Vlada je na sjednici od 24.5.2007. g. Zaključkom (br: 03-2977 od 31.05.2007. g), **naknadno dala saglasnost** Upravi za šume na Ugovor koji je prije toga već bio zaključen sa „Vektra Jakić“ Doo Pljevlja.

¹³ Članovi 54, 78 i 81 Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, prezentirani su na str. 18 i 19.

2.1.2. Nedostaci potpisanog ugovora sa «Vektra Jakić» DOO

Ugovor (br: 482 od 14.04.2007. godine) svojim sadržajem **nije precizno obavezao koncesionara da poštuje ugovorene obaveze**. Tako je članom 3, stav 4 Ugovora predviđeno „Ugovarači su saglasni da se ukupne posjećene količine drveta prerade u prerađivačkim kapacitetima Koncesionara“. Zbog toga što Ugovor ne sadrži normu „obavezuje se“ ili „obavezan je“, omogućeno je Koncesionaru da posjećenu drvenu masu **izvozi kao sirovinu u vidu trupaca**.

Članom 11 Ugovora definisano je **pravo na raskid ugovora**. Pored ostalog, pod tačkom e) kao razlog za raskid pominje se „nepružanje garancija u skladu sa odredbom iz člana 18 ugovora“. Klauzula o garancijama za plaćanje koncesione naknade u Ugovoru **nema imperativni karakter** u smislu da će se koncesionaru koji ne položi garantni depozit ili bankarsku garanciju u određenom roku oduzeti koncesija. Takođe, u čl. 24 Ugovora nije postavljen uslov u smislu da ugovor stupa na snagu kada koncesionar Upravi za šume položi garanciju za ispunjenje obaveza srazmjerno vrijednosti procijenjenih obaveza.

Ugovor ima više (pet) „priloga“ kojima se utvrđuju obaveze koncesionara: visina koncesione naknade, radovi na uređenju šuma koje koncesionar treba da izvrši, pošumljavanje i dr.

- **Revizijom od strane DRI je utvrđeno da ovi „prilozi“ nemaju datuma kada su sastavljeni, niko ih nije ovjerio, nijesu potpisani ni od jedne ugovorne strane i nijesu nigdje zavedeni u djelovodniku.**

Uprava za šume je više puta mijenjala „priloge ugovora“ i umanjivala rješenja o obračunatoj koncesionoj naknadi bez jasnog obrazloženja i bez saglasnosti Vlade. Korišćenjem termina „prilog ugovora“ umjesto „aneks ugovora“ nije poštovana procedura izmjene i dopune Ugovora aneksima, jer za donošenje tj. potpisivanje svakog aneksa ugovora bila je obavezna odluka - saglasnost Vlade.

- DRI ukazuje da ugovor koji se mijenja sa „prilozima“ **ne garantuje zaštitu javnog interesa**¹⁴, ne obezbjeđuje adekvatnu kontrolu eksploatacije šumskog bogatstva i omogućava **izbjegavanje** plaćanja koncesione naknade i izvršavanja drugih obaveza iz ugovora.

Prilikom rješavanja podnešenih zahtjeva, Uprava za šume **nije pozivala inspektora za šume** da inspekcijskom kontrolom ispita osnovanost zahtjeva koncesionara za umanjenje iznosa koncesione naknade.

Uprava za šume nije podnijela Vladi predlog za oduzimanje koncesije DOO „Vektra Jakić“, a shodno neispunjenju uslova iz Ugovora - člana 5 tačka 3) zbog neplaćanja više od ukupno tri rate¹⁵ koncesione naknade i člana 11 tačka e) i ne pružanja garancija u skladu sa odredbom iz člana 18.

- DRI je stava da je kod davanja šuma na korišćenje (u 13 gazdinskih jedinica u PJ Pljevlja) **bilo cjelishodnije** primjenjivati odredbe Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, jer je ovim Zakonom u vremenu davanja koncesija **cjelovito bio normiran postupak davanja istih**.

¹⁴ I drugi ugovori o koncesijama, zaključeni u periodu 2007. - 2012. godina, sadrže iste nedostatke.

¹⁵ U periodu od 14.05.2009. – 27.05.2011. godine koncesionar DOO „Vektra Jakić“ - nije platio ni jednu ratu koncesione naknade

- Kompanija „Vektra Montenegro“ DOO - Podgorica, osnivač „Vektre Jakić“ DOO - Pljevlja, ni osnivači „PV Kompanije“ DOO Pljevlja **nijesu dostavili na konkurs dokumente** propisane članom 54, stav 3 tačke 3, 5, 7 i 9, Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, kojima dokazuju da ispunjavaju zakonske uslove za učešće na konkursu za dodjelu koncesije.

2.2. Koncesije date u periodu od 2009 - 2012. godine

Stupanjem na snagu Zakona o koncesijama („Sl. list CG“ br. 08/09) prestale su da važe norme iz poglavlja IV i poglavlja VII Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, kojim je bila regulisana procedura davanja koncesija.

Uprava za šume, u proceduri davanja koncesija od javnog oglašavanja do rješavanja prispjelih zahtjeva, **nije u potpunosti primjenjivala odredbe Zakona o koncesijama koje detaljno regulišu ovu proceduru.**

Članom 23 Zakona o koncesijama propisano je koja su privredna društva nepodobna da učestvuju na javnom nadmetanju za davanje koncesija:

- 1) privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici nad kojima je pokrenut postupak stečaja ili likvidacije, osim postupka reorganizacije u skladu sa zakonom kojim je uređena insolventnost privrednih društava;
 - 3) privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i fizička lica koja imaju neizmirene poreske obaveze i obaveze po osnovu kazni izrečenih u krivičnom ili prekršajnom postupku, u periodu od najmanje tri godine prije objavljivanja javnog oglasa.
 - 4) Podobnost za učešće na javnom oglasu za davanje koncesije ponuđači dokazuju dostavljanjem dokaza izdatih od nadležnih organa, koji nijesu stariji od 90 dana od dana objavljivanja oglasa.
- Revizijom je utvrđeno da u konkursima koje je Uprava za šume objavila u periodu od 2009. do 2012. godine, kao uslov podobnosti za učešće na javnom oglasu **nije tražila potvrde od nadležnih državnih institucija, kako je propisano Zakonom**, već je samo tražila izjave od ponuđača.

Pregledom javnog oglasa 2152 za davanje šuma na korišćenje u 2012 godini, tenderske dokumentacije, odluka i ugovora o davanju šuma na korišćenje **utvrđeno je sljedeće:**

- U 2012. godini zaključeni su ugovori o davanju šuma na korišćenje firmama koje **ne poštuju ranije ugovore i imaju nagomilane gubitke i dugove prema državi** (npr. „Mi Rai Group“ je dobila novu koncesiju u 2012. godini a na dan 31.12.2011. godine imala je dugove prema državi po osnovu koncesione naknade u iznosu od 179.784,00€. DOO „Brezna“ Plužine je dobila novu koncesiju iako je na dan 31.12.2011. godine imala iskazani ukupni gubitak u iznosu od 385.000,00€).

Članom 25 Zakona o koncesijama propisano je sledeće:

- (1) Ponuđač je dužan da uz ponudu priloži dokaz o uplati novčanog depozita ili obezbeđenju bankarske garancije, u visini i za period koji se odredi javnim oglasom.
 - (2) Visina depozita i bankarske garancije iz stava 1 ovog člana i period za koji se obezbeđenje daje utvrđuje se srazmjerno vrijednosti predmeta koncesije.
- Revizijom je utvrđeno da u konkursima koje je Uprava za šume objavila u periodu od 2009. do 2012. godine, **nije tražen garantni depozit ili bankarska garancija ponuđača srazmjerno vrijednosti predmeta koncesije.**

- Revizijom je utvrđeno da svi ugovori koji su potpisani u periodu od 2009. do 2012. godine imaju klauzule o garancijama. Uprava za šume ni od jednog koncesionara, ni po jednom kontrolisanom ugovoru o koncesijama datim u navedenom periodu **nije obezbijedila zakonom i ugovorima predviđene garancije.**

2.3. Obračun i naplata prihoda od koncesionih naknada

Uprava za šume na osnovu ugovorom preciziranog godišnjeg iznosa koncesione naknade vrši koncesionaru akontativni obračun koncesione naknade za tekuću godinu u mjesečnim iznosima. Područna jedinica na kraju kalendarske godine dostavlja koncesionaru urađene godišnje izvođačke projekte za narednu godinu u skladu sa projektnom dokumentacijom.

Koncesionar je obavezan da postupa u skladu sa ugovorom i izvođačkim projektima. Uprava za šume treba da vrši kontrolu sječe i otpremanja drvnih sortimenata i podatke unosi u knjigu doznake, knjigu prijema i otpremnice. Na licu mjesta u šumi se mjeri kubatura drvne mase i unose podaci u otpremnice prilikom otpremanja. Kada se u nekom odjeljenju završe planirani radovi, vrši se tehnički prijem toga odjeljenja i sačinjava zapisnik o tome koji potpisuju obje strane, odnosno koncedent i koncesionar. Korekcija akontativnog obračuna koncesione naknade se vrši na kraju godine na osnovu dokumenata o otpremljenim količinama.

Uprava za šume je u skladu sa članom 49 Zakona o koncesijama obavezana da vrši obračun koncesione naknade, prati i kontroliše izvršavanje ugovorenih obaveza iz ugovora o koncesiji. Međutim, da bi to efikasno činila Uprava za šume bi morala da vodi analitičke evidencije plaćanja koncesione naknade po koncesionarima i po zaključenim ugovorima i da preduzima mjere za blagovremenu naplatu potraživanja.

- Revizijom izvršenom u Upravi za šume u Područnoj jedinici Pljevlja utvrđeno je da se **evidencije o plaćanjima koncesionih naknada** ne vode analitički po pojedinim koncesionarima i da iste nijesu evidentirane hronološki i po pravilima urednog knjigovodstva.

2.4. Utvrđene nepravilnosti u obračunavanju koncesione naknade

- Revizijom je utvrđeno da je Uprava za šume **više puta mijenjala već donijeta rješenja o akontativno obračunatoj koncesionoj naknadi i smanjivala iznos koncesione naknade** koncesionarima na njihov zahtjev.

Kod rješavanja ovih zahtjeva Uprava za šume **nije pozivala inspektora za šume da izvrši kontrolu po osnovu zahtjeva koncesionara** da im se umani iznos koncesione naknade. Uprava za šume, u skladu sa čl. 87. Zakona o šumama, a prilikom rješavanja zahtjeva koncesionara za korekciju koncesione naknade iz bilo kojeg razloga, **bila je obavezna da pozove inspektora za šumarstvo da izvrši kontrolu**, provjeri navode iz zahtjeva koncesionara radi utvrđivanja stvarnog stanja na terenu. Kad se nalazom inspektora utvrdi činjenično stanje na terenu, Uprava za šume treba da koriguje već ispostavljeno rješenje o obračunatoj koncesionoj naknadi, konačnim rješenjem u skladu sa nalazom inspektora. Takođe, naplata posebne naknade propisana je članom 33 Zakona o šumama koji glasi:

» Doznaku stabala, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu šumskih sortimenata vrši organ državne uprave nadležan za gazdovanje šumama.

Za poslove iz stava 1 ovog člana plaća se posebna naknada, čiju visinu utvrđuje organ državne uprave nadležan za gazdovanje šumama.« .

U novom Zakonu o šumama ("Sl. list CG" br. 74/10 i 40/11) koji je stupio na snagu 25.12.2010. godine, članom 68. reguliše se pitanje posebne naknade tako što je utvrđivanje te naknade prešlo u nadležnost Ministarstva poljoprivrede, a naknada je prihod budžeta države: „Za vršenje doznake stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta vlasnici i korisnici šuma plaćaju naknadu. Visinu naknade iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo. Naknada iz stava 1 ovog člana je prihod budžeta države“.

U članu 6 tačka 1. Ugovora o koncesiji br. 482, piše: "koncesionar je dužan da koncedentu plaća ugovorenu koncesionu naknadu, kao i druge naknade u skladu sa pozitivnim pravom primjenom kriterijuma obračuna koji su dati u Prilogu br. 1 i 2 Ugovora".

- Revizijom je utvrđeno da kriterijumi obračuna dati u prilogima ugovora nijesu usklađeni sa Zakonom jer se njima umanjuje koncesiona naknada za iznos posebne naknade.

U druge naknade spada posebna naknada propisana čl. 33 Zakona o šumama. U »Prilogu br. 2" pod 2) Ugovora, posebna naknada za četinare u iznosu od 3,00€ po m3 bruto drvne mase i za lišćare u iznosu od 1,00€ po m3 bruto drvne mase, se naziva »posebna koncesiona naknada« i tretira suprotno Zakonu o šumama (čl.33) kao dio tzv. »opšte koncesione naknade"¹⁶

Direktor Uprave za šume 10.04. 2008. godine donio je Odluku br.1502 o visini posebne naknade. Vlada je na sjednici 25.12.2008. godine usvojila Zaključke br. 03-13011, kojima je prihvatila korekciju posebne naknade i zadužila Upravu za šume da subjektima koji su potpisali ugovore o privatizaciji šumsko - drvoprerađivačkih preduzeća **ne obračunava** posebnu naknadu, koja je u nadležnosti Uprave, tokom trajanja ugovora.

Direktor Uprave za šume je 08.04.2010. godine donio Odluku br.1795 o odlaganju primjene Odluke br. 1502 od 10.04. 2008. godine o visini posebne naknade, retroaktivno za 2009 i prvi kvartal 2010. godine. Odluka i drugi podzakonski akti mogu izuzetno, kada za to postoje razlozi utvrđeni u postupku donošenja zakona, stupiti na snagu najranije danom objavljivanja, **ali nikako sa povratnim dejstvom**. Takođe, navedene odluke Vlade i Uprave za šume uticale su na smanjivane ugovorenenih obaveza koncesionara i na smanjenje javnih prihoda od koncesija.

U sljedećoj tabeli prikazani su revizijom utvrđeni slučajevi i način **smanjivanja obračunatih obaveza koncesionara** u ukupnom iznosu od **1.742.088,53€**:

1	2	3	4	5	6	7	8
Godina	Koncesionar	Godišnji obračun koncesione naknade	Umanjena Godišnja koncesiona naknada	Posebna naknada po obračunu Uprave za šume	Posebna naknada po obračunu utvrđenom revizijom	Konačni obračun Uprave za šume (3 - 4)	Umanjenja koncesionih naknada utvrđena revizijom
2007.	Vektra-Jakić	1.571.454,00	345.719,88	345.719,88	345.719,88	1.225.734,12	345.719,88
2008.	Vektra-Jakić	1.218.638,88	547.667,27	267.519,34	378.311,00	670.971,61	378.311,00
2009.	Vektra-Jakić	485.069,67	228.596,99	106.863,36	nije bila obavezna	256.472,68	106.863,36
2010.	Vektra-Jakić	1.526.972,13	1.193.102,67	333.869,46	nije bila obavezna	1.142.633,60	333.869,46
2011.	Vektra-Jakić	559.201,23	436.147,56	123.053,67	nije bila obavezna	436.147,56	123.053,67
2012.	Vektra-Jakić	1.738.122,84	1.355.530,71	382.592,13	nije bila obavezna	1.355.530,71	382.592,13
2008.	Alpet-Plav	183.299,00	5.999,93	65.679,00	65.679,00	183.299,00	71.678,93
2008.	Wood-Žabljak	195.841,00		26.537,00	pokrenut postupak naplate sudskim	222.378,00	
2010.	Trudbenik-Mojkova	35.500,00			nije bila obavezna	rješenje stavljeno van snage zbog obustave	
2010.	Jasen- Pljevlja	70.527,90	49.795,20		nije bila obavezna	49.795,20	
Ukupno:							1.742.088,43

¹⁶ U važećim propisima ne postoji pojam »opšta koncesiona naknada« i pojam »posebna koncesiona naknada« i njihova definicija

Pregled utvrđenih nepravilnosti u obračunu obaveza koncesionara navedenih u prethodnoj tabeli

Nepravilnosti u obračunu obaveza koncesionaru „**Vektra Jakić**“ DOO Pljevlja

1.) Nepravilnosti u obračunu za 2007. godinu: U Prilogu br. 2 Ugovora o koncesiji br. 482 zaključenog sa DOO "Vektra Jakić" obračunata godišnja koncesiona naknada za 2007. godinu za DOO "Vektra Jakić" iznosila je 1.571.454,00€. "Prilogom br. 2" tačka 2 Ugovora, se umanjuju javni prihodi, umanjnjem već obračunate koncesione naknade za iznos posebne naknade. Na osnovu obračuna u »Prilogu br. 2" Ugovora, Uprava za šume donijela je Rješenje br.1791 od 26.07.2007. godine o obračunatoj godišnjoj koncesionoj naknadi za 2007.godinu, sa umanjenim iznosom obračunate koncesione naknade u iznosu od 1.225.734,12€, odnosno izvršeno je umanjnje obračunate godišnje koncesione naknade u iznosu visine obračuna posebne naknade od 345.719,88€. U Rješenju nije kao posebna obaveza iskazana obračunata posebna naknada u iznosu od 345.719,88€, već je, tretirana kao dio obračunate "opšte" koncesione naknade. Revizoru nijesu dati na uvid dokazi od Uprave za šume da je koncesionar rješenjem zadužen za posebnu naknadu za 2007. godinu u iznosu od 345.719,88€ i dokaze da je platio tu naknadu. Ukupna obračunata obaveza koncesionara trebalo je da iznosi 1.917.173,88€ (sastoji se od koncesione naknade od 1.571.454,00€ i posebne naknade u iznosu od 345.719,88€).

Uprava za šume je prezentirala dokaze (izvodi sa računa) na osnovu kojih je utvrđeno da je za 2007. godinu koncesionar DOO „Vektra Jakić“ na račun Uprave za šume br. 510- 24484 kod CKB banke platio posebnu naknadu u iznosu od 130.474,09€. Preostali dug za posebnu naknadu na kraju 2007. godine iznosio je 288,079,97€ (sa prenesenim saldonom iz 2006. godine u iznosu od 70.720,78€). Uprava za šume je Privrednom sudu u Bijelom Polju podnijela Predlog za izvršenje br. 217 od 25.01. 2010. godine protiv koncesionara DOO „Vektra Jakić“ po osnovu duga od neplaćene posebne naknade u iznosu od 288,079,97€.

Ovakvim načinom obračuna koncesione i posebne naknade neosnovano je umanjen obračunati javni prihod po osnovu koncesione naknade za 2007.godinu, za iznos od 345.719,88€.

2.) Nepravilnosti u obračunu za 2008. godinu: Direktor Uprave za šume, shodno članu 33 Zakona o šumama, donio je 10.04.2008. godine pod brojem 1502 Odluku o visini naknade za doznaku stabala, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu šumskih sortimenata - posebna naknada. Ovom odlukom je za četinare određena posebna naknada u iznosu od 5,00€ po m3 bruto drvne mase a za lišćare u iznosu od 3,00€ po m3.

Izmijenjenim Prilogom br. 2 Ugovora, koji je zaveden pod brojem 781 od 10.03.2008.godine obračunata je godišnja koncesiona naknada za 2008.godinu u iznosu od 1.218.638,88€ i posebna naknada u iznosu od 267.519,48€ i doneseno Rješenje br.1099 od 27.03.2009. godine na umanjni iznos od 951.119,40€. Novom Izmjenom »Priloga br. 2" Ugovora, pod brojem 5054 od 09.10.2008. godine, obračunata je godišnja koncesiona naknada za 2008.godinu u iznosu od od 1.023.475,14€. Na osnovu ovoga obračuna doneseno je Rješenje br. 5054 od 09.10.2008. godine o obračunatoj koncesionoj naknadi za 2008. godinu na iznos od 798.955,80€, kojim je bez pravnog osnova umanjen javni prihod od koncesione naknade za iznos od 224.519,34€. Prilikom obračuna posebne naknade nijesu primijenjeni propisani iznosi te naknade iz Odluke Uprave za šume br.1502 od 10.04.2008. godine, kojom je za četinare određena posebna naknada u iznosu od 5,00€ po m3 bruto drvne mase, a za lišćare u iznosu od 3,00€ po m3 bruto drvne mase, već je za četinare računata posebna naknada u iznosu od 3,00€ po m3 bruto drvne mase a za lišćare u iznosu od 1,00€ po m3 bruto drvne mase. Trebalo je obračunati

posebnu naknadu u iznosu od 378.311,00€ (70.510,00 m³ x 5,00€ = 352.550,00€ za četinare i 8.587,00 m³ x 3,00€ = 25.761,00€ za lišćare). Daljim mijenjanjem Priloga br. 2 Ugovora i rješenja, Uprava za šume je više puta smanjivala koncesionu naknadu za 2008. godinu i mijenjala dinamiku njenog plaćanja. Prilogom Ugovora pod brojem 3763 od 01.07.2010. godine retroaktivno je mijenjan Prilog Ugovora br. 5054 od 09.10.2008. godine i retroaktivno¹⁷ donijeto konačno Rješenje br. 4090 od 20.07. 2010. godine o obračunatoj koncesionoj naknadi za 2008. godinu na iznos od 670.971,51€. Svim ovim izmjenama vezanim za obračun obaveza koncesionara za 2008. godinu, **nije prethodio** inspekcijski nadzor ovlaštenog šumarskog inspektora, kojim bi se utvrdio osnov za umanjenje obaveza po osnovu koncesione naknade.

U postupku revizije, Uprava za šume nije prezentirala dokaze da je koncesionar rješenjem zadužen za posebnu naknadu za 2008. godinu u iznosu od 378.311,00€ i dokaz da je platio tu naknadu. Revizijom je utvrđeno da Uprava za šume nije donijela rješenje o obračunatoj posebnoj naknadi za 2008. godinu koncesionaru DOO „Vektra Jakić“ u iznosu od 378.311,00€. Dat je na uvid dokaz da je DOO „Vektra Jakić“ u 2008. godini Državnom trezoru platilo 142.040,00€ na ime posebne naknade.

Uz Obrazloženje Uprave za šume su dostavljeni Zaključci Vlade br. 03-10201 od 01.10.2009. godine, gdje u Zaključku pod red.br. 5 piše: "Zadužuju se Uprava za šume i Poreska uprava da nađu rješenje i, u skladu sa propisima, usklade plaćanje obaveza po osnovu nerealizovanih koncesija za koncesionare koji zbog opravdanih razloga nijesu mogli realizovati ugovorene obaveze". Ovaj Zaključak Vlade pod red.br.5, iako nedovoljno precizan, daje osnov Upravi za šume da umanjí obaveze koncesionara DOO „Vektra Jakić“ zbog opravdanih razloga.

Na osnovu prezentiranih dokumenata konstatuje se da je Uprava za šume obračunom obaveza koncesionaru DOO „Vektra Jakić“ Pljevlja umanjila obračunati javni prihod za 2008. godinu u iznosu od 378.311,00€ (po osnovu umanjenja koncesione naknade za iznos posebne naknade od 267.519,48€ i po osnovu pogrešno obračunate posebne naknade za iznos od 110.791,52€).

3.) Nepravilnosti u obračunu za 2009. 2010. 2011 i 2012 godinu: Na osnovu uvida u dokumenta konstatuje se da je Uprava za šume koncesionaru DOO „Vektra Jakić“ neosnovano umanjivala obračunatu koncesionu naknadu za iznos neosnovano obračunate posebne naknade: u 2009. godini za iznos od 106.863,36€, u 2010. godini za iznos od 333.869,46€, u 2011. godini za iznos od 123.053,67€ i u 2012. godini za iznos od 382.592,13€. Navedeno je činjeno nakon što je Vlada na sjednici od 25.12.2008. godine, usvojila Zaključak br.03-13011, kojim je naložila Upravi za šume "da subjektima koji su potpisali ugovore o privatizaciji šumsko-drvoprerađivačkih preduzeća ne obračunava posebnu naknadu koja je u nadležnosti Uprave, tokom trajanja ugovora..." Uprava za šume je bila obavezna da, na osnovu ovog zaključka Vlade, obustavi obračun i naplatu posebne naknade. Uprava za šume je za navedene godine neosnovano obračunatu posebnu naknadu koristila kao "instrument" za umanjenje koncesione naknade.

- Uprava za šume je **nepravilnim obračunom** koncesione naknade koncesionaru DOO „Vektra Jakić“ - Pljevlja u periodu 2007 - 2012. godina neosnovano **umanjila javni prihod za iznos od 1.670.409,60€.**

¹⁷ Uprava za šume se u obrazloženju navedenog postupanja poziva na Zaključak Vlade br.03-3368 od 29.04.2010. g. u kojem nije odobreno smanjenje koncesione naknade, već Plan upotebe sredstava Uprave za šume za 2010. godinu

- U periodu od 14.05.2009. – 27.05.2011. godine iako koncesionar DOO „Vektra Jakić“ - **nije platio ni jednu ratu koncesione naknade**¹⁸, Uprava za šume nije pokrenula postupak oduzimanja koncesije.

Nepravilnosti u obračunu obaveza koncesionaru „DOO „Alpet“ Plav

Uprava za šume je po osnovu Ugovora o koncesiji br. 3057 koji je zaključen 08.07.2008. godine sa DOO „Alpet“ Plav, donijela Rješenje br. 4276 od 08.09.2008. godine o obračunatoj koncesionoj naknadi u iznosu od 183.299,00€. Uvidom u finansijsku dokumentaciju Uprave za šume utvrđeno je da je računskom greškom u obračunu u Prilogu br.1. navedenog Ugovora, ovom koncesionaru umanjena obračunata koncesiona naknada za 2008. godinu za iznos od 5.999,93€. Isti koncesionar nije rješenjem zadužen za obračunatu posebnu naknadu za 2008. godinu u iznosu od 65.679,00€, niti je taj iznos platio. Konstatuje se da je Uprava za šume, na navedeni način neosnovano umanjila javni prihod za iznos od 71.678,93€.

- Uprava za šume je **nepravilnim obračunom** koncesione naknade koncesionaru DOO „Alpet“ Plav za 2008. godinu neosnovano **umanjila javni prihod za iznos od 71.678,93€**. (Umanjena koncesiona naknada za 2008. godinu za 5.999,93€ i nezadužena posebna naknada za 2008. godinu u iznosu od 65.679,00€).

Nepravilnosti u obračunu obaveza koncesionaru DOO „Wood“ Žabljak

Uprava za šume je po osnovu Ugovora o koncesiji br. 3582. zaključenim 06.08.2008. godine sa DOO „Wood“ Žabljak, donijela Rješenje o obračunatoj koncesionoj naknadi, za 2008. godinu (br. 4267 od 08.09.2008. godine) u iznosu od 195.841,00€. Uprava za šume nije koncesionara DOO „Wood“ Žabljak posebnim rješenjem zadužila za posebnu naknadu za 2008. godinu u iznosu od 26.537,00€ i nema dokaza da je isti platio tu naknadu u tom iznosu. Uprava za šume je naknadno dostavila DRI Predlog za izvršenje br.1280 od 29.01. 2011. godine, kojim je pokrenula postupak za naplatu posebne naknade za 2008. godinu od koncesionara DOO „Wood“ Žabljak u iznosu od 26.537,00€ kod Privrednog suda u Bijelom Polju. Na osnovu toga može se smatrati da je navedeni koncesionar zadužen za posebnu naknadu za 2008. godinu u iznosu od 26.537,00€.

Nepravilnosti u obračunu obaveza koncesionaru DOO „Trudbenik“ Mojkovac

Po osnovu Ugovora o koncesiji br. 4792. zaključenim 26.09.2008. godine sa DOO „Trudbenik“ Mojkovac, Uprava za šume je tom koncesionaru na osnovu Priloga br.1 Ugovora (zavedenim 01.04.2010.godine pod brojem 1672) izdala Rješenje o obračunatoj koncesionoj naknadi (br.1806 od 09.04.2010.godine) na iznos od 35.500,00€. Uprava za šume je naknadno prezentirala Rješenje glavnog šumarskog inspektora br. 060-322/09-0804-8 od 23.10.2009. godine, kojim se nalaže obustava sječe u GJ„Dragišnjica - Komarnica“, koja je predmet koncesije, pa se može uvažiti razlog umanjenja koncesione naknade za iznos od 35.500,00€.

Nepravilnosti u obračunu obaveza koncesionaru DOO „Jasen“ Pljevlja

Po osnovu ugovora o koncesiji br. 4435. zaključenim 15.09.2008. godine sa DOO„Jasen“ Pljevlja, Uprava za šume je tom koncesionaru na osnovu Priloga br. II Ugovora (zavedenim 11.10.2010.godine pod brojem 6524) izdala Rješenje o obračunatoj koncesionoj naknadi (br.6525 od 11.10.2012.godine) na iznos od 70.527,90€. Uprava za šume je na osnovu Priloga br. III Ugovora (br. 6916.od 24.10. 2012.godine), novim rješenjem o obračunatoj koncesionoj naknadi (br. 6917.od 24.10. 2012.godine) na iznos od 49.795,20€, stavila van snage rješenje 6525. Za DOO„Jasen“

¹⁸ Izvor podataka:finansijska kartica Poreske uprave za DOO Vektre Jakić;

Pljevlja se može uvažiti dokaz Uprave za šume o opravdanosti umanjenja koncesione naknade za 2012. godinu, za iznos od ukupno 20.732,70€, jer su sa dva nalaza šumarskog inspektora potvrđeni argumenti iz Obrazloženja Uprave za šume. Primjedba revizora je u tome što su nalazi šumarskog inspektora trebali da prethode Rješenju Uprave za šume.

Na osnovu navedih slučajeva umanjivanja obračunatih koncesionih naknada DRI konstatuje da:

- **Državnom revizoru nijesu dati na uvid dokazi od Uprave za šume da su koncesionari zaduženi rješenjima za posebnu naknadu.**
- **Revizijom je utvrđeno da su, nedosljednom primjenom Zakonom utvrđenih procedura, smanjivane ugovorene obaveze koncesionara u ukupnom iznosu od 1.742.088,53€**

Članom 60, stav 1 i 2 Zakona o koncesijama je propisano da: (1) Koncesionar može, shodno ugovoru, djelimično ili u potpunosti biti oslobođen plaćanja koncesione naknade u slučajevima nepredviđenih okolnosti, odnosno više sile, dok traju nepredviđene okolnosti, odnosno viša sila; (2) Odluku iz stava 1 ovog člana, na osnovu pisanog i obrazloženog zahtjeva koncesionara, donosi koncedent¹⁹.

U skladu sa članom 14 Zakona o budžetu, samo Vlada ima ovlašćenja da donese odluku o otpisu dospjelih poreskih i neporeskih potraživanja, dok Ministarstvo finansija može odložiti naplatu poreskih i neporeskih potraživanja u skladu sa propisom Vlade.

- **Revizijom je utvrđeno da su izmjene navedenih ugovora i smanjivanja obaveza koncesionara vršene bez saglasnosti Vlade Crne Gore.**
- **Revizijom je utvrđeno da su koncesionari u skladu sa potpisanim ugovorima bili dužni da plaćaju koncedentu ugovorenu koncesionu naknadu, kao i druge naknade u skladu sa pozitivnim pravom. Revizijom je utvrđeno da u druge naknade spada posebna naknada propisana čl. 33 Zakona o šumama.**

U Prilozima Ugovora, **posebna naknada** za četinare u iznosu od 3,00€ po m3 bruto drvne mase i za lišćare u iznosu od 1,00€ po m3 bruto drvne mase, **naziva se „posebna koncesiona naknada“ i tretira kao dio tzv. »opšte koncesione naknade«**.

- U važećim propisima ne postoji naziv **opšta koncesiona naknada** i naziv „posebna koncesiona naknada“ i njeno oduzimanje od godišnje obračunate koncesione naknade nije u skladu sa članom 33. Zakona o šumama.
- Kod umanjenja godišnje obračunate koncesione naknade nije prethodio inspeksijski nadzor ovlašćenog šumarskog inspektora, kojim bi se utvrdio osnov za umanjenje obaveza po osnovu javnih prihoda, što nije u skladu sa članom 87. Zakona o šumama.
- Uprava za šume ni jednog koncesionara nije zadužila posebnim rješenjem za iznos obračunate posebne naknade. Poreski organ vrši naplatu samo koncesione naknade, pa je u postupku naplate posebne naknade Uprava za šume trebala donositi posebno rješenje o utvrđivanju iznosa te naknade za svaku godinu posebno.

¹⁹ Shodno članu 4 istog zakona: 3) koncedent je Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), lokalna samouprava, Glavni grad i Prijestonica (u daljem tekstu: opština);

2.5. Dugovi koncesionara

Dugovi koncesionara po osnovu zaključenih ugovora za davanje šuma na korišćenje dati su u sljedećoj tabeli:

Koncesionar	Početno stanje na 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.
D.o.o. Fagus elementi Berane	59.991,22	71.382,10	32.345,14	99.028,18	35.782,16	15.061,31	119.749,33
D.o.o. Grandex-kompani Berane	87.425,80	26.690,51	7.500,00	106.616,31	4.524,00	6.500,00	104.640,31
D.o.o. Nikola Berane	18.776,08	85.806,00	96.313,33	8.268,75	71.944,00	74.969,43	5.243,32
D.o.o. Mopal Berane	4.847,48	8.745,10	0,00	13.592,58	0,00	0,00	13.592,58
D.o.o. Boj-commerce Andrijevića	13.599,03	177.263,34	182.016,19	8.846,18	95.024,72	96.509,20	7.361,70
D.o.o. 19. Decembar Andrijevića	396,78	44.312,40	43.087,72	1.621,46	38.250,90	39.838,83	33,53
D.o.o. Alpet Gusinje	303.576,43	20.516,30	0,00	324.092,73	20.516,30	0,00	344.609,03
D.o.o. Bogičevića	144.638,58	0,00	0,00	144.638,58	0,00	0,00	144.638,58
D.o.o. Drvoprom Plav	30.663,02	13.020,00	0,00	43.683,02	0,00	0,00	43.683,02
D.o.o. 3F commerce Plav	460,53	6.221,20	0,00	6.681,73	6.221,20	6.681,73	0,00
A.D. Gornji Ibar Rožaje	555.285,02	0,00	0,00	555.285,02	0,00	0,00	555.285,02
D.o.o. Mehmed company Rožaje	17.168,36	0,00	0,00	17.168,36	0,00	0,00	17.168,36
D.o.o. Emsa company Rožaje	15.585,26	0,00	0,00	15.585,26	0,00	0,00	15.585,26
D.o.o. Primat company Rožaje	10.300,00	0,00	0,00	10.300,00	0,00	0,00	10.300,00
O.D. Drvomontaža Rožaje	9.609,49	0,00	1.000,00	8.609,49	0,00	1.000,00	8.609,49
Kurtagić Safet Rožaje	7.668,72	0,00	0,00	7.668,72	0,00	3.311,00	4.357,72
D.o.o. Rez Rožaje	6.161,49	46.890,49	35.973,50	17.078,48	137.305,39	92.470,37	61.913,50
D.o.o. Jasen- I Rožaje	5.344,00	0,00	0,00	5.344,00	0,00	0,00	5.344,00
D.o.o. Rudnica Rožaje	4.782,96	0,00	0,00	4.782,96	0,00	0,00	4.782,96
D.o.o. El-promm Rožaje	4.191,85	15.862,23	12.404,26	7.649,82	119.531,30	102.965,50	24.215,52
D.o.o. Braća Kalač Rožaje	4.068,60	0,00	0,00	4.068,60	0,00	0,00	4.068,60
D.o.o. Azracom export Rožaje	1.642,49	135.018,51	107.272,38	29.428,62	39.141,73	68.570,35	0,00
D.o.o. Wood export Rožaje	58,45	79.534,32	40.755,14	38.837,63	149.430,48	162.395,20	25.872,91
D.o.o. Kop prevoz Bijelo Polje	28.564,80	0,00	9.560,75	19.004,05			
D.o.o. Šik Lim Bijelo Polje	15.909,24	218.783,74	197.048,34	37.644,64			
D.o.o. Ada coo Bijelo Polje	4.389,00	0,00	0,00	4.389,00	0,00	4.389,00	4.389,00
D.o.o. Pelengić trade Bijelo Polje	158,22	346.131,67	299.326,96	46.962,93	0,00	0,00	9.957,31
A.D. Šik Kolašin	260.716,99	0,00	0,00	260.716,99			
D.o.o. Trudbenik Mojkovac	7.016,90	170.185,13	141.249,62	35.952,46	0,00	20.859,61	
D.o.o. Korporacija Perspektiva BP	0,00	16.275,05	8.460,09	7.814,96			8.960,00
D.o.o. Lancer Kolašin	-94,27	32.711,13	21.448,12	11.263,06	0,00	11.263,03	
A.D. Šumarsko preduzeće PG	97.601,24	0,00	0,00	97.601,24	0,00	0,00	97.601,24
D.o.o. Veraki komerc Podgorica	73.407,38	183.684,96	107.017,20	150.065,14	63.211,00	94.200,00	119.076,14
A.D. Korporacija Jakić Pljevlja	714.620,25	0,00	0,00	714.620,25	0,00	0,00	714.620,25
D.o.o. Jasen Pljevlja	16.587,60	49.795,20	34.817,89	31.564,91	52.924,10	78.226,84	6.332,17
D.o.o. Maradom Pljevlja	48.233,69	137.275,26	119.092,62	66.416,33	248.885,54	315.301,87	0,00
D.o.o. Vektra Jakić u stečaju Pljevlja	2.507,78	1.355.530,64	2.494,98	1.355.543,44	1.355.530,64	2.494,98	1.355.543,44
D.o.o. "WOOD" Žabljak	377.599,23	0,00	0,00	377.599,23	0,00	0,00	377.599,23
Dio stranog društva Karapidis	155.055,85	170.834,96	143.091,62	182.729,19	73.043,98	48.500,00	207.343,17
D.o.o. Mi-rai group Nikšić	179.184,15	225.572,27	57.380,53	347.975,89	78.344,00	11.785,48	414.535,41
D.o.o. Ber trade Nikšić	4.491,01	18.037,95	5.339,58	17.189,37	17.092,05	25.746,52	8.534,90
Brezna Plužine	5.420,82	486.668,45	316.893,17	175.195,10	269.631,70	171.029,21	273.798,59
Ukupno:	3.298.440,06			4.662.056,14 €			5.119.345,38 €

Prema podacima Poreske uprave dugovi navedenih koncesionara na kraju 2011²⁰. godine iznosili su **3.298.440,06€**, dok su na kraju 2012. godine iznosili **4.662.056,14€** ili za 1.363.616,08€ više, odnosno 29,26% više u odnosu na 2011. godinu .

²⁰ Izvor podataka Poreska uprava: stanje duga na 31.12.2011.godine jednako je početnom stanju duga na 01.01.2012.godine.

Na kraju 2013. godine dugovi navedenih koncesionara iznosili su 5.119.345,39€, odnosno za 200.219,66€ više, odnosno 3,92% više u odnosu na 2012. godinu.

2.6. Način korišćenja šumskog bogatstva

DRI je, da bi dodatno provjerila poštuju li koncesionari ugovore kojima su se obavezali da **svu posječenu drvenu masu prerade u svojim prerađivačkom kapacitetima**, obratila se Upravi carina (Zahtjevom broj 40113-01-391/21 od 15.11.2013. godine), radi dostave podataka o izvezenim količinama balvana po koncesionarima.

Podaci o izvezenim količinama balvana po koncesionarima prikazani su u sljedećoj tabeli:

Izvoz drveta u 2012. godini po tarifnom broju 4403

Tarifni broj	Naimenovanje	Kolicina	Jedinica mjere
4403100000		11	m ³
4403201100		6.096,47	m ³
4403201900		3.976,07	m ³
4403203100		144,2	m ³
4403203900		1.887,83	m ³
4403209100		2.290,15	m ³
4403209900		40.178,25	m ³
4403919000		72	m ³
4403921000	Drvo neobrađeno sa korom ili bez kore ili bjelike ili grubo obrađeno (učetvoreno): Rezani trupci, Ostalo	289	m ³
4403929000		6.462,39	m ³
4403999500		11,7	m ³
Ukupno:		61.419,06	

Prema podacima Uprave carina po tarifnom broju 4403 - drvo neobrađeno sa korom ili bez kore ili bjelike ili grubo obrađeno (učetvoreno) rezani trupci i ostalo, u 2012. godini izvezeno su količine u iznosu od 61.419,06 m³.

Podaci o izvezenim količinama balvana po koncesionarima prikazani su u sljedećoj tabeli:

Izvoz drveta u 2012. godini po koncesionarima:

Tarifni broj	Naziv izvoznika	Kolicina	Jedinica mjere
4403201100	TRUDBENIK MOJKOVAC	624	m ³
4403921000	TRUDBENIK MOJKOVAC	289	m ³
4403201900	PELENGIĆ TRADE BIJELO POLJE	370,79	m ³
4403203900	PELENGIĆ TRADE BIJELO POLJE	441,53	m ³
4403209900	PELENGIĆ TRADE BIJELO POLJE	438,38	m ³
4403203900	VERAKI KOMERC PODGORICA	519,77	m ³
4403209900	JASEN PLJEVLJA	225,03	m ³
4403209900	VEKTRA-JAKIĆ PLJEVLJA	6.138,91	m ³
4403929000	VEKTRA-JAKIĆ PLJEVLJA	1.036,85	m ³
4403999500	VEKTRA-JAKIĆ PLJEVLJA	6,4	m ³
4403209900	KARAPIDIS BROSS CO-SPAİK ŽABLJAK	311,12	m ³
4403929000	KARAPIDIS BROSS CO-SPAİK ŽABLJAK	250,26	m ³
4403209100	GRANDEX-KOMPANI BERANE	24,29	m ³
4403209900	GRANDEX-KOMPANI BERANE	21,07	m ³

Koncesionari izvozeći drvo kao sirovinu, kršili su ugovore, kojima su se obavezali da svu posječenu drvenu masu prerade u svojim prerađivačkom kapacitetima.

- Na osnovu dostavljenog pregleda Uprave carina revizijom je utvrđeno da su koncesionari u 2012. godini direktno²¹ izvezli 10.697,00 m³ trupaca i time

²¹ Indirektni izvoz trupaca, koji vrše koncesionari preko posrednika, je mnogo veći i iznosi 50.772,00 m³.

kršili potpisane ugovore, kojima su se obavezali da svu posječenu drvenu masu prerade u svojim prerađivačkom kapacitetima.

2.7. Nadzorna funkcija

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o šumama, kao i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrše: Ministarstvo poljoprivrede, Uprava za šume, Uprava za inspekcijske poslove preko ovlašćenih lica - inspektora za šume, shodno članu 86 i članu 87 Zakona .

- **Državni revizor nije dobio na uvid dokumenta kojima se potvrđuje da je Ministarstvo poljoprivrede vršilo redovan i efikasan nadzor i kontrolu rada Uprave za šume kada je u pitanju eksploatacija šumskog bogatstva davanjem koncesija.**
- **Inspekcija za šumarstvo, koja je do 2012. godine bila u okviru Ministarstva poljoprivrede, u većem broju slučajeva nije vršila kontrolu rada koncesionara kada su Upravi za šume podnosili zahtjeve za korekciju ispostavljenih rješenja o obračunatoj koncesionoj naknadi.**

Revizijom izvršenom u Odsjeku za korišćenje šuma i koncesije utvrđeno je da ova služba vrši obračun koncesionih naknada, ali u revizijom obuhvaćenom periodu nije vodila analitičke evidencije koncesionara i spravnjenja sa Poreskom upravom koja je zadužena za naplatu koncesione naknade.

Uprava za šume je, zakonskim i podzakonskim aktima, obavezana da vrši stalni nadzor i preduzima adekvatne mjere za zaštitu državne imovine i interesa.

Revizijom izvršenom kod Uprave za šume utvrđene su sljedeće **nepravilnosti** u primjeni nadzorne funkcije:

- **Povreda čl. 57. Zakona o šumama.** Naime, Uprava za šume je bila obavezna da preduzima mjere na osnovu činjenica utvrđenih nadzorom, odnosno: „Ako organ državne uprave nadležan za gazdovanje šumama utvrdi da šumarsko preduzeće u svom poslovanju ne sprovodi obaveze utvrđene ovim zakonom, ugovorom, opštom i posebnom osnovom i izvođačkim projektom, u ugovorenom roku ne isplaćuje koncesionu naknadu ili ako ne izvršava druge obaveze iz ugovora o davanju šuma na korišćenje, oduzima mu pravo korišćenja šuma.
- **Povreda čl. 49. Zakona o koncesijama** koji propisuje praćenje izvršavanja ugovorenih obaveza (Uprava za šume):
 - (1) Nadležni organ prati i kontroliše izvršavanje obaveza iz ugovora o koncesiji.
 - (2) U praćenju izvršavanja ugovorenih obaveza od strane koncesionara, nadležni organ može angažovati stručnjake ili stručne institucije.
 - (3) Obračun koncesione naknade vrši nadležni organ.
 - (4) Naplatu koncesione naknade vrše organi nadležni za naplatu javnih prihoda (Poreska uprava).

Naplatu koncesione naknade vrši organ nadležan za naplatu javnih prihoda - Poreska uprava, ali praćenje naplate je obavezna da radi i Uprava za šume kao potpisnik svih ugovora o koncesijama, koja nije sa dužnom pažnjom vodila računa o obavezama koncesionara i nije preduzimala potrebne i pravovremene mjere za zaštitu javnog interesa.

- **Povreda čl. 76. Zakona o šumama**, kojim se obavezuje nadležni organ uprave (Uprava za šume) da vrši kontrolu realizacije ugovora o koncesiji i preduzima mjere prema izvođačkom projektu, što od strane ovog organa nije vršeno.

Zaključne konstatacije DRI povodom revizije naknada za korišćenje šuma:

Zakonskim odredbama Vlada, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Upravu za šume su obavezani da davanje šuma na korišćenje i zaključenje ugovora sa koncesionarima vrše po propisanoj proceduri kako bi se ispunili ciljevi i svrha zbog koje su zakonski propisi doneseni.

Državnom revizoru nijesu date na uvid odluke Vlade o dodjeli koncesija u periodu od 2007. do 2012. godine koje je Vlada bila obavezna da donese u skladu sa zakonom.

- **Revizijom je utvrđeno da:**

- 1) Uprava za šume je u postupcima davanja šuma na korišćenje kršila zakonske propise i ugovore u periodu 2007-2012 godine zaključila bez prethodno donesenih odluka Vlade;
- 2) Uprava za šume je vršila izmjene i dopune Ugovora izmjenama i dopunama priloga Ugovora bez poštovanja procedure i bez jasnih obrazloženja.

Svaki aneks ugovora i izmjena i dopuna „priloga ugovora“, čine sastavni dio ugovora. Za svaku izmjenu ugovora, Uprava za šume je bila obavezna da traži saglasnost Vlade po zakonom propisanoj proceduri: 1) Predlog Uprave Vladi za izmjenu i dopunu konkretnog ugovora, 2) saglasnost Vlade i 3) potpisivanje aneksa na konkretni ugovor između Uprave za šume i koncesionara. Od Uprave za šume nijesmo dobili na uvid dokumenta kojima se može dokazati da je Uprava za šume poštovala proceduru izmjene i dopune bilo kojeg ugovora o koncesijama.

- 3) Uprava za šume je Zakonom obavezana da prati i kontroliše izvršavanje ugovorenih obaveza iz ugovora o koncesiji i preduzima mjere da se ugovorene obaveze poštuju. U skladu sa Zakonom, Uprava za šume je dužna da od svakog koncesionara pribavi garanciju za plaćanje koncesione naknade prije potpisivanja ugovora. Revizijom je utvrđeno da Uprava za šume ni od jednog koncesionara nije obezbijedila garanciju za plaćanje koncesione naknade i izvršenje drugih obaveza iz ugovora.
- 4) Uprava za šume ne vodi ažurno analitičke evidencije po pojedinim koncesionarima i iste nijesu evidentirane hronološki i po pravilima urednog knjigovodstva. Nepostojanje ažurnih analitičkih evidencija o plaćanjima koncesionih naknada i nesaradnja sa Poreskom upravom oko usaglašavanja međusobnih evidencija upućuje da Uprava ne preduzima adekvatne mjere za izvršavanje ugovorenih obaveza koncesionara i blagovremenu naplatu potraživanja po osnovu koncesionih naknada.
- 5) Revizijom je utvrđeno da su **nedosljednom primjenom Zakonom utvrđenih procedura**, vršena smanjivanja ugovorenih obaveza koncesionara u ukupnom iznosu od 1.742.088,53€.

Opisanim načinom obračuna **umanjen je javni prihod** od koncesionih naknada koji pripada Budžetu CG i budžetima lokalnih samouprava.

Preporuke DRI povodom revizije naknada za korišćenje šuma:

- **Neophodno je ostvariti** koordinaciju između Ministarstva poljoprivrede - Uprave za šume, Uprave za inspekcijske poslove (inspektori za šumarstvo), Poreske uprave, Uprave policije, Uprave carina i organa lokalne uprave, **kako bi se ostvario kvalitetan nadzor i provjera ispunjenja obaveza koncesionara iz koncesionih ugovora.**
- Preporučuje se da Ministarstvo poljoprivrede **pojača nadzor nad radom Uprave za šume i preduzme mjere da se hitno preispitaju svi koncesioni ugovori.**
- Neophodno je da Ministarstvo poljoprivrede - Uprava za šume, u skladu sa obavezama iz ugovora, **od svih koncesionara odmah obezbijede validne garancije.**
- **Protiv koncesionara koji ne izvršavaju ugovorne obaveze potrebno je pokrenuti postupke za naknadu štete i oduzimanja koncesije.**
- Preporučuje se Vladi da inicira predlaganje zakonskih i podzakonskih propisa koji **destimulišu izvoz drvne mase u vidu trupaca, rezane građe i ogrijevnog drveta, kao i propisa koji podstiču oživljavanje drvne industrije sa višim fazama prerade koje daju mnogo veće ekonomske efekte i koji garantuju umjerenu eksploataciju i zaštitu šuma.**

3. **NAKNADE ZA KORIŠĆENJE VODA I IZVAĐENI MATERIJAL IZ VODOTOKA**

Nadležnosti **Uprave za vode** definisane su Zakonom o vodama („Sl. list CG“, br. 27/07, 32/11 i 47/11), Zakonom o finansiranju upravljanja vodama („Sl. list CG“, br. 65/08; 74/10; 40/11), Zakonom o koncesijama („Sl. list CG“, br. 29/09) i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG“, br. 05/12 do 17/14).

Saglasno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave Uprava za vode vrši poslove koji se odnose na: obezbjeđenje i sprovođenje mjera i radova na uređenju voda i vodotoka, zaštiti od štetnog dejstva voda i zaštiti voda od zagađivanja; obezbjeđenje korišćenja voda, materijala iz vodotoka, vodnog zemljišta i vodnih objekata u državnoj svojini, putem koncesija, zakupa i sl.; upravljanje vodnim objektima za zaštitu od štetnog dejstva vode; vođenje investitorskih poslova, vršenje stručnog nadzora i kontrolu kvaliteta izvedenih radova; tehnički pregled i prijem izvedenih radova; izdavanje vodnih akata; obračun vodnih naknada; uspostavljanje i vođenje vodnog informacionog sistema, vodnih katastarsa, registra voda od značaja za Crnu Goru i monitoringa prirodnih i drugih pojava radi obezbjeđenja podataka za zaštitu od štetnog dejstva voda; pripremu stručnih osnova za propise, planove i programe; utvrđivanje granica vodnog dobra i određivanje statusa javnog vodnog dobra; zaštitu voda i vodnog zemljišta od protivpravnog prisvajanja i korišćenja, kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

3.1. **Davanje koncesija**

S obzirom da je Uprava za vode donijela Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta septembra 2006. godine, postupak davanja koncesija sprovodilo je Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva dok je nakon toga pripremu koncesionog akta, postupak za dodjelu koncesija i zaključivanje ugovora o koncesiji preuzela Uprava za vode. Pravni okvir kojim se reguliše davanje koncesija u oblasti voda, čine Zakon o koncesijama, Zakon o vodama, Zakon o finansiranju upravljanja vodama, Odluka o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda („Sl. list CG“, br. 29/09) i drugi podzakonski propisi.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave sredstva od naknada pripadaju Budžetu Crne Gore i Budžetima lokalnih samouprava na čijim teritorijama se nalaze vode, vodno dobro, vodni objekti i sistemi, u srazmjeri 30% : 70%.

U skladu sa članom 4 Zakona o finansiranju upravljanja vodama sredstva koja pripadaju budžetu Crne Gore koriste se za finansiranje poslova upravljanja vodama iz nadležnosti organa državne uprave nadležnog za poslove upravljanja vodama prema Programu²² koji donosi Vlada. Sredstva koja pripadaju budžetima jedinica lokalnih samouprava koriste se za finansiranje poslova upravljanja vodama iz nadležnosti organa lokalne uprave, a prema programu koji donosi nadležni organ lokalne samouprave.

Shodno Zakonu o finansiranju upravljanja vodama vodne naknade plaćaju se po osnovu privremenog obračuna, u toku obračunskog perioda i konačnog obračuna, po isteku obračunskog perioda. Obračunski period za plaćanje vodnih naknada je jedna kalendarska godina.

Naknadu po osnovu privremenog obračuna, koncesionar plaća u jednakim mjesečnim iznosima, najkasnije do 20-tog u mjesecu za prethodni mjesec.

²² Uprava za vode je u svom izjašnjenju na nalaze DRI navela da se „budžetom ne opredjeljuju sredstva kako je to Zakonom definisano već se svake godine opredjeljuje manji iznos“.

Istekom obračunskog perioda, Uprava za vode je u obavezi da izvrši konačan obračun iznosa naknade za obračunski period i donese rješenje, najkasnije do 01. marta naredne godine. Istovremeno, koncesionar je u obavezi da, shodno Zakonu, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu dostavi godišnji izvještaj o ostvarenoj proizvodnji, na osnovu čega se donosi rješenje o konačnom obračunu naknade. Ukoliko se konačnim obračunom utvrdi da je iznos naknade po privremenom obračunu veći od iznosa konačnog obračuna za obračunski period, izvršiće se umanjenje naknade za naredni obračunski period u tom iznosu.

Po usvajanju Koncesionog akta, shodno čl. 21 Zakona o koncesijama, Uprava za vode objavljuje Javni oglas za davanje koncesija za eksploataciju riječnih nanosa (šljunak i pijesak) u „Službenom listu CG“, dnevnom listu i na internet stranici Uprave za vode. Svaki ponuđač, u cilju dokazivanja podobnosti, mora dostaviti dokaze o podobnosti, kao i spisak ostale dokumentacije koja je sastavni dio tenderske dokumentacije (visinu naknade za sticanje vodnog prava izraženu u €/3; procjenu prihoda i očekivani profit za vrijeme trajanja koncesije; tehničku osposobljenost ponuđača za eksploataciju; dokaz o dosadašnjem iskustvu ponuđača; bankarsku garanciju na ime obezbjeđenja za valjano izvršenje posla srazmjerno vrijednosti predmeta koncesije; izjavu o prihvatanju uslova i obaveza koje je ponuđač dužan da ispunjava u pogledu tehničke opremljenosti i finansijske sposobnosti; izjavu o spremnosti ponuđača da obaveze po osnovu predmetne koncesije vrši u skladu sa tehničkom dokumentacijom; izjavu od strane ponuđača da prihvata uslove iz Javnog oglasa i tenderske dokumentacije).

Uprava za vode modalitet garancije definiše ugovorom o koncesiji, gdje obavezuje koncesionara da prije zaključenja ugovora preda koncedentu bankarsku garanciju obezbjeđenja za valjano izvršenje ugovora, koja će se realizovati u slučaju prestanka ugovora.

U slučaju prestanka ugovora o koncesiji, na zahtjev koncedenta, koncesionar je u obavezi da o svom trošku uspostavi stanje na terenu i režimu voda koje je postojalo prije izgradnje objekata i postrojenja ili izvođenja radova koji su u funkciji koncesije, uz uslov da time ne nastanu štete na vodnom dobru, vodama i prema trećim licima.

Na osnovu Odluke Vlade o dodjeli koncesija za korišćenje dijela voda, kao i izvađeni materijal iz vodotoka, zadužen je direktor Uprave za vode da zaključi ugovore o koncesijama sa koncesionarima, u roku od 15 dana od dana donošenja odluka, odnosno od dana objavljivanja u Službenom listu CG. U skladu sa navedenim Uprava za vode je zaključila ugovore o koncesiji za:

- oblast flaširanja, odnosno pakovanja ili dopremanja vode u komercijalne svrhe potpisano je pet ugovora;
- eksploataciju riječnih nanosa (šljunak i pijesak) zaključeno je 25 ugovora;
- oblast ribarstva zaključen je jedan ugovor.

3.2. Obračun koncesionih naknada za flaširanje vode u komercijalne svrhe

Koncesionar po osnovu ugovora o koncesiji za korišćenje dijela voda za flaširanje u komercijalne svrhe u Budžet Crne Gore, plaća:

- Naknadu za korišćenje voda za flaširanje odnosno pakovanje mineralnih i prirodnih voda u iznosu od 0,003 €/l flaširane ili pakovane vode, shodno članu 2 stav 1 alineja 4 Odluke o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda (ova visina naknade usklađuje se prema podacima organa uprave nadležnog za poslove statistike sa rastom cijena na malo, na godišnjem nivou u istom procentu. Ova visina naknade za korišćenje voda usklađena je sa rastom cijena na malo na godišnjem nivou i iznosi 0,0031084 €/l flaširane ili pakovane vode) i

- Posebnu naknadu za prenošenje prava korišćenja voda (koncesiona naknada) koja je po litru flaširane vode definisana u % od prodajne (fakturisane) cijene 1 litra te vode. Ova naknada je definisana Ugovorom o koncesiji.

Prema analitičkoj evidenciji Uprave za vode ukupno obračunate koncesione naknade, po izdatim rješenjima, za flaširanja vode u komercijalne svrhe po konačnom obračunu za 2012.g. iznose 94.294,46€.

3.3. Obračun koncesionih naknada za izvađeni materijal iz vodotoka

Koncesionar po osnovu ugovora o koncesiji za izvađeni materijal iz vodotoka u Budžet Crne Gore, plaća:

- naknadu za izvađeni materijal iz vodotoka po 1m³ u iznosu od 2,75€/m³ izvađenog pijeska, šljunka, kamena i drugog materijala iz korita vodotoka propisanu čl.10 Odluke o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda i usklađuje se sa procentualnim rastom cijena na malo na godišnjem nivou;
- naknadu za sticanje vodnog prava na osnovu dodijeljene koncesije u iznosu definisanom Ugovorom o koncesiji.

Uprava za vode, shodno čl.15 Zakona o finansiranju upravljanja vodama, čl. 10 Odluke o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda i ugovora o koncesiji zaključenih sa koncesionarima donosi rješenja o obračunu i uplati koncesione naknade i ista ažurno dostavlja nadležnom poreskom organu na naplatu.

Prema analitičkoj evidenciji Uprave za vode ukupno obračunate koncesione naknade, po izdatim rješenjima, za eksploataciju riječnih nanosa za 2012.godine iznose 88.104,45€.

Uvidom u zaključene ugovore o koncesijama za korišćenje prirodnih bogatstava – eksploatacija riječnih nanosa (šljunak i pijesak), za oblast flaširanja, odnosno pakovanja ili dopremanja vode u komercijalne svrhe i oblast ribarstva, **revizijom je utvrđeno da :**

- Primjerci zaključenih ugovora i anexa koje je zaključivala Uprava za vode dostavljani su Komisiji za koncesije radi evidencije i isti su upisani u Registru ugovora o koncesijama
- Ugovori o koncesiji sa koncesionarima **nijesu** zaključivani u zakonom predviđenom roku.
- Ranije zaključeni Ugovori sa koncesionarima se ne nalaze u posjedu Uprave za vode.

Odredbama čl. 43 stav 1 Zakona o koncesijama, kao i tačke 2. Odluke o dodjeli koncesija na predmetnim lokacijama, predviđeno je da se Ugovor o koncesiji zaključuje u roku od 15 dana od dana donošenja ove Odluke.

3.4. Praćenje i kontrola realizacije obaveza po osnovu ugovora o koncesiji

Uprava za vode, kao nadležni organ za praćenje realizacije ugovorenih obaveza iz oblasti voda, pokrenula je postupak raskida ugovora o koncesiji, zbog neispunjenja ugovorenih obaveza koje nijesu ispunjene u skladu sa zaključenim koncesionim ugovorima.

Shodno navedenom, Uprava za vode dostavila je **pismeni raskid ugovora** sljedećim koncesionarima:

- 1) Raskid Ugovora o prenošenju prava korišćenja dijela voda sa izvorišta „Veliki Maljen“, u Gornjoj Bukovici kod Šavnika (broj: 327/99-0501-3275 od 26.08.1999.godine), sa koncesionarom „Sports Man-First Production“ d.o.o. Šavnik (akt broj:11/13-0101-175 od 04.03.2013.godine);
- 2) Raskid ugovora o koncesiji po BOT aranžmanu za korišćenje dijela voda sa izvorišta „Lučičko vrelo“ u Opštini Rožaje za flaširanje u komercijalne svrhe (broj: 327/03-0802-6397/3 od 16.04.2004.godine), sa koncesionarom „Aqua Plus Pro Vita“ d.o.o. Rožaje.

U skladu sa Zakonom o koncesijama primjerak pismenog raskida navedenih ugovora o koncesiji **dostavljen je Komisiji za koncesiji**. Uprava za vode je u obavezi da pokrene postupak izbora novih koncesionara za navedena izvorišta²³. Takođe, pokrenut je postupak raskida ugovora o koncesijama za flaširanje vode u komercijalne svrhe sa sledećim koncesionarima²⁴:

- „Shanik Trading Corp“ New York – izvorište „Šanik“-Nudo, Nikšić;
- „K&M Sistem“ d.o.o. iz Nikšića-izvorište „Bukovik“-Nikšić;
- „Wellington Europe LTD“, London – izvorište „Ravnjak“ kod Mojkovca;
- „Deus-Kom“ d.o.o. iz Nikšića – izvorište „Zmajevac“, Šavnik.

Koncedent je raskinuo i dva ugovora o koncesiji za eksploataciju riječnih nanosa (šljunak i pijesak) sa sledećim koncesionarima:

- „Morača Comerc“ d.o.o. iz Podgorice – lokacija „Muljage“, vodotok Morača, opština Podgorica;
 - „MBM Trans“ d.o.o. iz Podgorice – lokacija „Radovina“, vodotok Morača, opština Podgorica²⁵.
- Revizijom je utvrđeno da je Uprava za vode za oblast eksploatacije riječnih nanosa (šljunak i pijesak) **donijela riješenja o konačnom obračunu** za 2011. godinu, a istekom obračunskog perioda (2012. godina) izvršila konačan obračun iznosa naknade za obračunski period i donijela riješenja, shodno zakonskom roku preciziranom odredbama čl. 15. Zakona o finansiranju upravljanja vodama.

Po izjavi ovlašćenog službenika za koncesije u oblasti vodoprivrede, riješenja o privremenom obračunu koncesione naknade nije bilo moguće donijeti prije isteka jedne kalendarske godine, s obzirom da su sa prvorangiranim ponuđačima zaključeni ugovori o koncesiji za oblast eksploatacije riječnih nanosa (šljunak i pijesak) tokom 2011. i 2012. godine, definisane planirane količine koje oni mogu izvaditi iz vodotoka u skladu sa tehničkom dokumentacijom koja je bila sastavni dio tenderske dokumentacije.

Istekom obračunskog perioda, Uprava za vode donijela je riješenja o konačnom obračunu koncesione naknade za izvađeni materijal iz vodotoka, shodno dostavljenim građevinskim dnevnicima, odnosno godišnjim izveštajima o količinama izvađenog materijala iz vodotoka, koje je koncesionar bio u obavezi dostaviti do 31. januara tekuće za prethodnu godinu. U zavisnosti od odstupanja količina izvađenog materijala u odnosu na ugovorene, Uprava za vode donosila je riješenja o konačnom obračunu, odnosno isti su bili pozivani da dostave dokaze i daju izjave navodeći razloge manjih količina izvađenog materijala od planiranih.

²³ Izvor podataka: Uprava za vode

²⁴ Izvor podataka: Uprava za vode

²⁵ Izvor podataka: Uprava za vode

- Uprava za vode **nije postupila u skladu sa odredbama čl. 17 stav 1 Zakona o finansiranju upravljanja vodama i čl.17 stav 2 predmetnih ugovora.** Navedenim odredbama, nadležni organ obavezan je da donosi rješenja o privremenom obračunu koncesione naknade, koju obveznici plaćaju u jednakim mjesečnim iznosima, najkasnije do 20 - tog u mjesecu za prethodni mjesec. Navedeno obezbjeđuje, s jedne strane, kontinuitet praćenja i kontrole realizacije ugovorom definisanih obaveza, a sa druge strane, dinamiku priliva sredstava u budžet države.

Izvještaje o izvršenoj uplati koncesione naknade za oblast eksploatacije riječnih nanosa (šljunak i pijesak) koncesionari redovno dostavljaju nadležnom organu. Uprava za vode, rješenja o vodnoj saglasnosti za eksploataciju riječnih nanosa za jednu kalendarsku godinu produžava tek nakon što koncesionar dostavi izvještaje o izvršenoj uplati koncesione naknade za izvađeni materijal iz vodotoka i ukoliko se isti pridržavao propisanih uslova iz ugovora o koncesiji.

Za oblast flaširanja, odnosno pakovanja ili dopremanja vode u komercijalne svrhe, Uprava za vode, usmenom komunikacijom sa nadležnim poreskim organom, prati realizaciju izmirenih obaveza po osnovu koncesionih naknada. Prema podacima dobijenim iz analitičke evidencije Uprave za vode za oblast flaširanja, odnosno pakovanja ili dopremanja vode u komercijalne svrhe, na dan 31.12.2012.godine, dug po navedenom osnovu iznosi 9.677,02€.

- Preporučuje se Upravi za vode da sa nadležnim poreskim organom zapisnički usaglašava podatke o stanju poreskog duga po osnovu koncesionih naknada.

Utvrđeno je da, koncesionari koji se bave flaširanjem, odnosno pakovanjem ili dopremanjem vode u komercijalne svrhe ne dostavljaju dokaze o izvršenoj uplati koncesione naknade, već Uprava za vode shodno Zakonu o finansiranju upravljanja vodama vrši privremene obračune u toku obračunskog perioda i konačne obračune po isteku obračunskog perioda na osnovu godišnjih izvještaja koncesionara.

- Preporučuje se Upravi za vode da prije donošenja rješenja o obračunu koncesione naknade za korišćenje voda za potrebe flaširanja voda u komercijalne svrhe, dosljedno sprovodi odredbe Zakona o finansiranju upravljanja vodama i obezbijedi redovno dostavljanje izvještaja o izvršenoj uplati naknade od strane koncesionara.
- Državni revizori **nijesu dobili na uvid dokumentaciju** kojom se potvrđuje da Uprava za vode vrši kontinuirani nadzor i kontrolu izvađenog materijala iz vodotoka (šljunak i pijesak).
- Uprava za vode, shodno odredbama čl. 49 Zakona o koncesijama i predmetnih ugovora, kao nadležni organ u obavezi je da prati i kontroliše izvršavanje ugovoreni obaveza iz ugovora o koncesiji. Ukoliko koncesionari ne izvršavaju ugovorene obaveze, nadležni organ je dužan da preduzme sljedeće mjere: opomene, aktiviranje bankarskih garancija, podnošenje zahtjeva za naknadu štete i krivičnih prijava, podnošenje Predloga Vladi Crne Gore za oduzimanje koncesije zbog neispunjavanja ugovorom predviđenih obaveza.

Kadrovski resursi Uprave za vode definisani su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta iz septembra 2006. godine. Predviđena radna mjesta nijesu popunjena, te je trenutno u Upravi zaposleno 5 službenika i namještenika. Uprava za vode sa postojećim brojem i kvalifikacionom strukturom zaposlenih (jedan dipl. Ing. agronomije zadužen za koncesije iz oblasti vodoprivrede) nije u mogućnosti da vrši kvalitetan nadzor. U skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, Uprava za vode je postala organ uprave u

sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Procedura usvajanja novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva je u toku.

- Preporučuje se Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da, novim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, predvidi povećanje broja izvršilaca na radnim mjestima kontrole izvršavanja ugovorenih obaveza po zaključenim ugovorima o koncesijama.
- Preporučuje se Vladi da, zakonskom regulativom precizno definiše nadležnost i koordinaciju Uprave za vode sa organima lokalne samouprave, Upravom za inspekcijske poslove, Poreskom upravom i Upravom policije radi obezbijedenja kontinuirane kontrole eksploatacije riječnog nanosa (šljunak i pijesak).

3.5. Evidencija ugovora o koncesijama i saradnja sa poreskim organom

U narednoj tabeli, prema podacima Poreske uprave, dat je pregled neplaćenih obaveza poreskih obaveznika po osnovu naknada za izvađeni materijal iz vodotoka na dan 31.12.2013. godine u iznosu od 112.115,82€ i prikazan je u sljedećoj tabeli:

Koncesionar	Početno stanje na 01.01. 2012.	Zaduženje za period 01.01.- 31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.- 31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.
Građevinsko Gorica ad Podgorica	19,300.10	0	0	19,300.10	0	0	19,300.10
Mitani Podgorica	15,024.30	0	0	15,024.30	0	0	15,024.30
Sagakop doo Podgorica	11,650.32	0	0	11,650.32	0	0	11,650.32
Cijevna komerc doo Podgorica	10,521.73	33,000.00	0	43,521.73	8,250.00	51771.73	0.00
Sveti Nikola Montenegro doo Podgorica	5,916.70	0	0	5,916.70	0	0	5,916.70
Keto doo Podgorica	3,286.50	0	0	3,286.50	0	0	3,286.50
Minić doo Podgorica	2,663.46	0	0	2,663.46	0	0	2,663.46
Bobcat V doo Podgorica	2,174.43	0	0	2,174.43	0	0	2,174.43
Mimi doo Podgorica	1,659.91	0	0	1,659.91	0	0	1,659.91
Zaton ad Bijelo Polje	18,454.70	0	0	18,454.70	18,454.70	0	18,454.70
Doo Kop prevoz Bijelo Polje	1,927.44	0	0	1,927.44	1,927.44	0.00	1,927.44
OD Braća Čekić Berane	5,586.98	0	0	5,586.98	0	0	5,586.98
Doo National Berane	5,263.72	0	0	5,263.72	0	0	5,263.72
Čukić-trucks doo Andrijevica	4,898.67	0	0	4,898.67	0	0	4,898.67
Tehnostar doo Berane	4,674.59	0	0	4,674.59	5,669.20	0	10,343.79
Doo Poljotrans Gusinje	3,054.52	0	0	3,054.52	0	467.36	2,587.16
JP Komunalno stambena djelatnost Plav	1,377.64	0	0	1,377.64	0	0	1,377.64
Ukupno:							112,115.82

Revizijom je utvrđeno da:

- JP Komunalno stambena djelatnost Plav i JKP Ulcinj nijesu koncesionari, već obveznici plaćanja vodnih naknada za korišćenje voda i za zaštitu voda od zagađivanja, u skladu sa Zakonom o finansiranju upravljanja vodama i Odlukom o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda.
- Obveznik plaćanja naknade za izvađeni materijal iz vodotoka „Cijevna Komerc“ d.o.o. iz Podgorice nema zaključen ugovor o koncesiji, već ima sa ovim organom zaključen ugovor o izvođenju radova-uklanjanje i otkup viška materijala iz vodotoka Morače, po projektovanoj trasi u skladu sa Glavnim projektom²⁶. Iznos naknade za izvađeni materijal iz vodotoka za izvedene radove definisan je rješenjem o obračunu za izvađeni materijal iz

²⁶ Glavnim projektom²⁶ regulacije rijeke Morače na dionici od ušća Sitnice u Botunu do Ponara za Dionicu 1 (br.318/2 od 28.07.2010.g.)

vodotoka, u iznosu od 41.250,00€, koji je obveznik u obavezi uplatiti u jednakim mjesečnim ratama u iznosu od 8.250,00€²⁷ počevši od 01.08. - 31.12.2012.godine.

- Sa ostalim poreskim obveznicima navedenim u tabeli br. 1 Uprava za vode nema zaključene ugovore o koncesijama.

U prethodnom periodu sticanje prava za vađenje materijala iz vodotoka bilo je zasnovano na rješenjima iz Zakona o vodama. Nadležni organ za izdavanje vodne saglasnosti bilo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Vodna saglasnost donošena je na period od jedne godine. Usvajanjem Zakona o vodama 2007. godine, eksploatacija rječnih nanosa prelazi u nadležnost Uprave za vode, gdje su vodne saglasnosti izdavane na period od jedne kalendarske godine, a u skladu sa tehničkom dokumentacijom.

Shodno odredbama člana 134 Zakona o vodama, predmet koncesije je i eksploatacija rječnih nanosa, ako je procijenjena količina nanosa na ležištu veća od 100m³. S obzirom da je Zakon o koncesijama stupio na snagu tokom 2009. godine, kao i podzakonska akta koja proizilaze iz zakona i uređuju pitanje davanja koncesija, to je Uprava za vode u 2009. godini za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak) kao **prelazno rješenje** za korišćenje ovog prirodnog bogatstva, **do implementacije Zakona o koncesijama**, a shodno Zaključku Vlade Crne Gore br. 03-3413 od 19.03.2009. godine, bila u obavezi da donese rješenja o vodnoj saglasnosti iz svoje nadležnosti, u kojima su bili definisani uslovi, prava i obaveze korisnika vodne saglasnosti i ista su bila ograničena do 31.12.2009. godine.

Iz odredbi Zakona o koncesijama, proizilazi da je za davanje koncesije i u skraćenom postupku potrebno vrijeme, koje ne može biti kraće od šest mjeseci, ako je na izradi koncesionog akta prethodila izrada i donošenje godišnjeg Plana davanja koncesija. Vlada Crne Gore na sjednici od 22. jula 2010. godine (**zaključak Vlade broj:03-6795 od 29.06.2010.god.**) utvrdila je Nacrt koncesionog akta za davanje koncesija za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak) i zadužila Upravu za vode da postupak davanja saglasnosti za eksploataciju rječnih nanosa (šljunak i pijesak) produži do usvajanja i dodjele koncesija za eksploataciju rječnih nanosa, a sve u cilju ostvarenja planiranih prihoda po osnovu naknade za izvađeni materijal iz vodotoka.

- Revizijom je utvrđeno da je Uprava za vode bila u obavezi da preuzimanjem svojih nadležnosti na osnovu Zakona o vodama, Zakona o finansiranju upravljanja vodama, Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, kao i Zakonom o koncesijama, dodijeli koncesija za eksploataciju riječnih nanosa uskladi sa navedenim propisima. Uprava za vode **nije uvijek** dosljedno primjenjivala propise koji regulišu oblast koncesija u vodoprivredi.
- Uprava za vode nije obezbijedila kontinuiranu kontrolu obaveza koncesionara i nije ostvarila adekvatnu saradnju sa Poreskom upravom i Upravom za inspeksijske poslove radi razmjene podataka i poboljšanja naplate budžetskih prihoda po ovom osnovu.

²⁷ Uprava za vode, shodno čl.93 Zakona o vodama objavila je Javni oglas za izbor najpovoljnijeg ponuđača za uklanjanje i otkup viška materijala iz prostora osnovnog korita rijeke Morače po projektovanoj trasi u skladu sa Glavnim projektom regulacije rijeke Morače na dionici od ušća rijeke Sitnice do Ponara, podijeljen na četiri dionice; Shodno Javnom pozivu Uprava za vode potpisala je Ugovor br.1508 od 14.12.2011.g. sa ponuđačem „Cijevna komerc“ d.o.o. iz Podgorice za Dionicu I, a nakon toga donijela Rješenje o obračunu naknade za izvađeni materijal iz vodotoka br.060-327/12-0204-146 od 18.07.2012.godine.

Zaključne konstatacije i preporuke DRI povodom revizije naknada za korišćenje voda i izvađenih materijala iz vodotoka

Pravni okvir kojim se reguliše davanje koncesija u oblasti voda, kao i finansiranje upravljanja vodama čine Zakon o koncesijama, Zakon o vodama, Zakon o finansiranju upravljanja vodama, Zakon o poreskoj administraciji u dijelu naplate i Zakon o inspekcijskoj kontroli u dijelu nadzora kao i niz podzakonskih akata donijetih na osnovu pomenutih zakona. Istovremeno postojanje više zakona koji se odnose na oblast koncesija u praksi usložnjava sistem dodjele koncesija.

- Radi unapređenja politike dodjele koncesija, **neophodno je pojednostaviti procedure i jasno razgraničiti nadležnosti svih organa u postojećem sistemu koncesija.**
- Neophodno je uspostaviti nedostajajuće procedure kako bi se na taj način stvorio povoljan ambijent za razvoj biznisa u Crnoj Gori.

Revizijom je utvrđeno da je Uprava za vode bila u obavezi da preuzimanjem svojih nadležnosti na osnovu Zakona o vodama, Zakona o finansiranju upravljanja vodama, Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga kao i Zakona o koncesijama dodijeli koncesija za eksploataciju riječnih nanosa uskladi sa navedenim propisima.

- Preporučuje se Upravi za vode da dosljedno primjenjuje propise koji regulišu oblast koncesija u vodoprivredi.
- Uprava za vode, kao organ koji je u obavezi da prati i kontroliše realizaciju ugovorom predviđenih obaveza, **treba da obezbijedi kontinuiranu kontrolu obaveza koncesionara i unaprijedi saradnju sa Poreskom upravom i Upravom za inspekcijske poslove radi razmjene podataka i poboljšanja naplate budžetskih prihoda po ovom osnovu.**

Uprava za vode nije donosila rješenja o privremenim obračunima već samo rješenja o konačnom obračunu koncesione naknade za izvađeni materijal iz vodotoka, shodno dostavljenim građevinskim dnevnicima, odnosno godišnjim izvještajima o količinama izvađenog materijala iz vodotoka (koje je koncesionar shodno Zakonu bio u obavezi dostaviti do 31. januara tekuće za prethodnu godinu) što znači da nije postupala u skladu sa odredbama čl.17 stav 1 Zakona o finansiranju upravljanja vodama i odredbama koncesionih ugovora.

- Preporučuje se da, Uprava za vode za oblast eksploatacije riječnih nanosa (šljunak i pijesak), **dosljedno primjenjuje** čl. 17 stav 1 Zakona o finansiranju upravljanja vodama i odredbama koncesionih ugovora i obavezno donosi rješenja o privremenom obračunu koncesione naknade, koju obveznici plaćaju u jednakim mjesečnim iznosima, najkasnije do 20-tog u mjesecu za prethodni mjesec. Navedeno obezbjeđuje, s jedne strane, kontinuitet praćenja i kontrole realizacije ugovorom definisanih obaveza, a sa druge strane, dinamiku priliva sredstava u budžet države.

4. KONCESIONA NAKNADA ZA IZGRADNJU I UPRAVLJANJE MARINOM

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva između ostalog vrši i poslove uprave koji se odnose na: bezbjedonosnu zaštitu luka otvorenih za međunarodni saobraćaj; unutrašnju plovidbu; sigurnost pomorske i unutrašnje plovidbe; predlaganje mjera tekuće i razvojne politike i analiziranje njihovih uticaja na ekonomski položaj privrednih subjekata u oblasti pomorstva; upravni nadzor u oblastima za koje je Ministarstvo osnovano;

Lučka uprava (koncedent), je organ uprave nad kojima Ministarstvo saobraćaja i pomorstva vrši nadzor u pogledu zakonitosti i cjelishodnosti rada. Lučka uprava vrši poslove koji se odnose na: luke od nacionalnog značaja, brigu o izgradnji, rekonstrukciju, održavanju, upravljanju, zaštiti i unapređenju luka; nadzor nad korišćenjem luka, pružanje lučkih usluga i obavljanja ostalih djelatnosti u lukama; kontrolu nad izgradnjom, rekonstrukcijom, održavanjem i zaštitom lučke infrastrukture i suprastrukture; obezbjeđenje uslova za obavljanje pomorskog saobraćaja i lučkih usluga u lukama i na sidrištima luka; primjenom domaćih propisa, međunarodnih sporazuma i standarda koji se odnose na luke; pripremu planova razvoja luka koje donosi Vlada; obezbjeđenje poslovanja luka u skladu sa tržišnim principima; pripremu kriterijuma za utvrđivanje visine naknade za korišćenje lučke infrastrukture; pripremu koncesionog akta, učestvovanje u postupku za dodjelu koncesija i zaključivanje ugovora o koncesiji; odobravanje iznosa naknade za lučke usluge na osnovu maksimalno utvrđenog iznosa ove naknade; kontrolu izvršavanja ugovora o koncesiji; regulaciju i koordinaciju odnosa i aktivnosti između koncesionara; vođenja registra koncesija; obezbjeđenje ispunjavanja uslova utvrđenih međunarodnim i domaćim propisima kojima se reguliše spriječavanje zagađivanja životne sredine sa brodova, zaštita morske sredine i priobalnog područja i civilna odgovornost za štetu izazvanu zagađivanjem; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

4.1. Davanje koncesija

S obzirom da je Lučka uprava konstituisana tokom 2010. godine postupak davanja koncesija sprovodilo je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva dok je nakon toga pripremu koncesionog akta, postupak za dodjelu koncesija i zaključivanje ugovora o koncesiji preuzela Lučka uprava. Lučka uprava je u ime koncedenta preuzela praćenje i izvršenje sledećih ugovora²⁸:

Redni broj	Koncesionar	Datum i broj Ugovorora	Početno stanje na 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.
1	"Jadransko brodogradilište" AD, Bijela	Ugovor br.805/10 od 9.11.2010.; Anex I br.01.820 od 19.12.2012.g.	407,13	73.724,30	26.877,83	46.253,60	66.825,68	73.253,60	39.825,68
2	AD "Marina Bar", Bar	Ugovor od 29.12.2001.; Anex br.852 od 27.12.2012.g.	61.000,00	21.559,86	82.578,26	-18,40	159.181,73	148.828,90	10.334,36
3	AD "Luka Bar", Bar	Ugovor br.0210-70/3 id 15.01.2008.; Anex I br.01-445 od 27.07.2011.g.; Anex II br.527 od 16.08.2012.g.	6.196,81	38.071,76	44.079,40	191,17	49.541,10	39.824,05	9.908,22
4	AD "Kontejnerski terminal i generalni tereti", Bar	Sporazum br.0103-12/12 od 16.02.2012.g.	0,00	0,00	3.000,00	-3.000,00	24.447,08	17.001,00	4.446,08
5	"Ocean Montenegro" DOO, Bar	Ugovor br.01/197 od 12.10.2010.	0,00	45.245,90	45.245,90	0,00	79.223,71	79.223,71	0,00
Ukupno:			67.605,94	178.601,82	201.781,39	49.463,17	379.219,30	358.131,26	64.514,34

²⁸ Odlukom vlasnika "Pomorski poslovi" doo preregistracijom društva br. 5-0540852/006 od 26.07.11.g. mijenja naziv u "Ocean Montenegro" doo

Revizijom je utvrđeno da je:

- ukupan iznos poreskih zaduženja od koncesionih naknada za 2012.g i 2013. godinu iznosio 557.821,12€, a da je ukupan iznos ostvarenih prihoda po osnovu koncesionih naknada za 2012.g. i 2013. godinu iznosio 559.912,65€, odnosno iskazano u procentima 100,37%.

4.2. Naplata koncesionih naknada

Koncesiona naknada, sastoji se iz dva elementa: godišnje naknade (koja se plaća fiksno u jednakim ratama) i varijabilne koncesione naknade. U skladu sa odredbama koncesionih ugovora Lučka uprava donosi Rješenja kojim se koncesionarima utvrđuju iznosi i rokovi uplate godišnje i varijabilne koncesione naknade. Uplata koncesionih naknada, sa naznakom vrste koncesione naknade, vrši se na računima za uplatu prihoda koje naplaćuje Poreska uprava, a primjerak uplatnice dostavlja se Lučkoj upravi u roku od 3 dana od isteka roka za plaćanje.

4.4. Prijedlozi za raskid Ugovora

Nakon sprovedenog tendera, 29. decembra 2009. godine zaključen je Ugovor o prodaji akcija „Marine“ A.D. Bar za prodaju 54,3464% akcijskog kapitala u vlasništvu države, uz obavezu investicionog ulaganja. Pomenuti Ugovor je zaključen između Vlade Crne Gore, Fonda za razvoj CG, Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja i Zavoda za zapošljavanje, kao prodavaca i AS „Latvijas Krajbanka“ iz Rige i SIA „Multicapitals“ iz Rige, kao kupaca. Vlasništvo nad 54,3464% nije bezuslovno već je povezano sa izvršenjem Investicionog programa. Kupoprodajna cijena za akcije (u iznosu od 2.222.222,00€) u potpunosti je izmirena, dok do realizacije Investicionog plana nije došlo.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva uputilo je Savjetu za privatizaciju i kapitalne projekte Predlog za raskid Ugovora o prodaji akcija i Ugovora o koncesiji sa kompanijama „Multikapitals“ i „Latvijas Krajbankom“ iz Rige, koje su vlasnik 54% akcija A.D. „Marine“, Bar.

U cilju zaštite interesa Prodavaca (Države Crne Gore), na V Sjednici Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte (održanoj 24. oktobra 2013.g.) usvojen je predlog Ministarstva saobraćaja i pomorstva, da se jednostrano raskine Ugovor o prodaji akcija AD „Marina“ Bar, zbog neovlašćenog raspolaganja akcijama tog društva od strane SIA „Multicapitals“ iz Rige, koja je svoje akcije bez saglasnosti prodavaca založila kod AS „Latvijas Krajbanke“, što je suprotno kupoprodajnom ugovoru.

4.5. Registar koncesija u lukama

U skladu sa odredbama Zakona o lukama, Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja Registra koncesija u lukama²⁹, Lučka uprava donijela je rješenje br. 0103-486/11 od 23.08.2011.g. kojim se utvrđuje način vođenja Registra kao i lice odgovorno za Registar.

4.6. Praćenje izvršenja ugovorenih obaveza

Shodno članu 49. Zakona o koncesijama Lučka uprava, kao nadležni organ, prati i kontroliše izvršavanje ugovorenih obaveza iz Ugovora o koncesiji. Predstavnici Lučke uprave radi

²⁹ „Sl . list CG“, br. 33/11

razmatranja i sagledavanja ispunjenja ugovorenih obaveza vršili su kontrole u lukama od nacionalnog značaja, i to kod:

- “Jadransko brodogradilište” AD Bijela, te je sačinjen Protokol br. 05/12 od 14.11.2012.g.
- “Luka Bar” AD Bar, Protokol br.02/2012 od 30.10.2012.g.

Protokoli su potpisani od strane predstavnika Lučke uprave i korisnika lučkog područja. U dosadašnjim izvršenim kontrolama realizacije Ugovora nije vršeno angažovanje eksternih stručnjaka iz pojedinih oblasti.

Prilikom naplate koncesionih naknada Uprava vodi ažurnu evidenciju obaveza koncesionara po osnovu koncesione naknade. Prilikom dospjeća rata na plaćanje Lučka uprava dopisom - opomenom obavještava koncesionara o dospjeću rate na naplatu, sa naznakom da u roku od 8 dana od dana prijema dopisa koncesionar mora izvršiti uplatu. Dokaz o izvršenoj uplati u vidu kreditnog naloga kao i izvode banaka sa stanjem i promjenom sredstava na pojedinačnim računima na dan izvršene uplate koncesionar dostavlja Lučkoj upravi.

Zaključne konstatacije DRI povodom revizije naknada za izgradnju i upravljanje marinom

- Zakonom o lukama država je formulisala i propisala: brigu o lučkom zemljištu, lučkoj infrastrukturi i suprastrukturi u državnom vlasništvu, oblik i način davanja prava na korišćenje, kao i regulisanje i koordiniranje pružanja lučkih usluga od strane operatora. Ovako odabran model upravljanja lukama od nacionalnog značaja opravdava formiranje Lučke uprave Crne Gore.
- Lučka uprava, shodno svojim ovlašćenjima, kontinuirano prati izmirenje ugovorenih obaveza u zadatim rokovima naplate koncesione naknade. Prilikom naplate koncesionih naknada Uprava vodi ažurnu evidenciju obaveza koncesionara po osnovu koncesione naknade. Prilikom dospjeća rata na plaćanje dopisom - opomenom obavještava koncesionara o dospjeću rate na naplatu, sa naznakom da u roku od 8 dana od dana prijema dopisa koncesionar mora izvršiti uplatu. Dokaz o izvršenoj uplati u vidu kreditnog naloga (uplatnica) kao i izvode banke sa stanjem i promjenom sredstava na pojedinačnim računima na dan izvršene uplate koncesionar dostavlja Upravi.
- Ne ulazeći u visinu određenih koncesionih naknada, efekti u ostvarenju prihoda Budžeta Crne Gore najvećim dijelom se ostvaruju u skladu sa zaključenim ugovorima. Tako je od planiranih prihoda od koncesione naknade za 2012. i 2013. godinu ukupan iznos ostvarenih prihoda po osnovu koncesionih naknada iznosio 559.912,65€, odnosno iskazano u procentima 100,37% od plana.

5. NAPLATA KONCESIONE NAKNADE

Vlada Crne Gore je donijela Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl list Crne Gore broj 05/12“) kojom je Poreska uprava postala organ uprave u sastavu Ministarstva finansija. Saglasno navedenoj Uredbi **Poreska uprava** vrši i poslove koji se odnose na: registraciju poreskih obveznika i vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika; utvrđivanje pojedinačnih poreskih obaveza za sva fizička i pravna lica; poresku kontrolu; redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. U skladu sa članom 49 stav 4 Zakona o koncesijama naplatu koncesione naknade vrše organi nadležni za naplatu javnih prihoda.

Uvidom u dokumentaciju Poreske uprave i individualne analitičke račune poreskih obveznika – koncesionara za period od 01. januara do 31. decembra 2012. godine utvrđen je pregled obaveza po osnovu koncesionih naknada, bez kamate. **Treba obratiti pažnju** da je Informacioni sistem u Poreskoj upravi koncipiran da automatski sabira kamatu po svim osnovama, odnosno naknadama pa **ako bi koristili podatke o iznosu kamate podatak je nerealan jer se odnosi na kamatu zbog kašnjenja u plaćanju svih oblika naknada.**

5.1. Naplata naknade za izvađeni materijal iz vodotoka

Kod 42 poreska obveznika po osnovu koncesione naknade za izvađeni materijal iz vodotoka, sa teritorije opština Podgorica, Bijelo Polje, Berane, Plav i Andrijevice, (koji su obuhvaćeni predmetnom revizijom) utvrđen je dug na dan 31.12.2013. godine u iznosu od 112.115,82€. Podaci o poreskom zaduženju i naplati za 2012. i 2013. godinu dati su u sljedećoj tabeli:

Redn. i broj	Koncesionar	Početno stanje na 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.	Preduzete mjere
1	Građevinsko Gorica ad Podgorica	19,300.10	0	0	19,300.10	0	0	19,300.10	Stečaj 23.01.2012.god. ušlo u pr.potraživanja obaveze za koncesije u iznosu od 26.740,28 eura; Prijava potraživanja od 17.02.2012.
2	Mitani Podgorica	15,024.30	0	0	15,024.30	0	0	15,024.30	Stečaj -22.11.2010.god
3	Sagikop doo Podgorica	11,650.32	0	0	11,650.32	0	0	11,650.32	Odradjene mjere naplate 2005. i 2006.god; zadnje zaduženje po osnovu navedenih obaveza je za 2006.godinu, evidentirano na analitičkoj kartici poreskog obveznika 2006.godine. Zaključak o prinudnoj naplati - blokada03/11-5-8615 ok 17.05.2006.
4	Cijerna komerc doo Podgorica	10,521.73	33,000.00	0	43,521.73	8,250.00	51771.73	0	Odradjen Zaključak o prinudnoj naplati br.03/11-5-8001 dana 15.11.2012.godine.
5	Sveti Nikola Montenegro doo Podgorica	5,916.70	0	0	5,916.70	0	0	5,916.70	Odradjena blokada žiro računa br.03/11-5-18376 dana 15.09.2008.godine.Odradjena blokada žiro računa br.03/11-5-4762 dana 18.02.2013.god
6	Keto doo Podgorica	3,286.50	0	0	3,286.50	0	0	3,286.50	Stečaj broj 107/08 od 27.05.2008.godine.U prijavi potraživanja od 26.08.2008.godine ušla i koncesiona naknada za izvađeni materijal iz vodotoka.
7	Minić doo Podgorica	2,663.46	0	0	2,663.46	0	0	2,663.46	Zaključak o prinudnoj naplati - blokada03/13-4-1231/1-04 od 24.11.2004.
8	Bobcat V doo Podgorica	2,174.43	0	0	2,174.43	0	0	2,174.43	Odradjena blokada žiro računa br.03/11-5-5411 dana 24.03.2011.godine
9	Mimi doo Podgorica	1,659.91	0	0	1,659.91	0	0	1,659.91	Odradjena blokada žiro računa br.03/11-5-5789 dana 31.03.2011.godine
10	Zaton ad Bijelo Polje	18,454.70	0	0	18,454.70	18,454.70	0	18,454.70	Stečaj
11	DooKop prevoz Bijelo Polje	1,927.44	0	0	1,927.44	1,927.44	0,00	1,927.44	Zaključak o prinudnoj naplati-Nema nepokretnost za upis hipoteke
12	OD Braća Čekić Berane	5,586.98	0	0	5,586.98	0	0	5,586.98	Bl.03/18-4-3706/2 od 21.07.2009 na iznos od 403,00€, bl.03/18-4-4960/2 od 19.09.2008 na iznos 2.333,91€, bl.03/18-4-3671 od 17.09.2013 na iznos 2.418,00 €;
13	DooNational Berane	5,263.72	0	0	5,263.72	0	0	5,263.72	Bl.03/18-4-1957/2 od 18.03.2011 na iznos od 5.268,50; Hipoteka br.03/18-4-7189 od 29.12.2011 na iznos od 49.999,31 (pdv i koncesije)
14	Čukić-trucks doo Andrijevice	4,898.67	0	0	4,898.67	0	0	4,898.67	Bl.03/18-4-6514 od 23.11.2011 na iznos od 5.908,27
15	Tehostar doo Berane	4,674.59	0	0	4,674.59	5.669,20	0	10.343,79	Bl.03/18-4-1957/1 od 18.03.2011 na iznos 5.268,50 €; Bl.03/15-2-1056/1 od 27.02.2014 na iznos od 7.273,84 €;
16	DooPoljotrans Gusinje	3,054.52	0	0	3,054.52	0	467,36	2.587,16	Bl.03/18-4-2037/3 od 21.03.2011 na iznos 3.060,93
17	JP Komunalno stambena djelatnost Plav	1,377.64	0	0	1,377.64	0	0	1,377.64	Bl.03/18-4-762/2 od 22.02.2010 na iznos 1.726,03

Davalac koncesije odnosno koncedent na osnovu zaključenog ugovora o koncesiji donosi rješenje o utvrđenoj obavezi koncesionara po osnovu koncesione naknade. Poreski organ na osnovu dobijenog takvog rješenja zadužuje koncesionare. Od 17 (sedamnaest) najvećih dužnika po osnovu koncesione naknade za izvađeni materijal iz vodotoka sa početka godine poreski organ je u 2012. godini zadužio samo jednog koncesionara „Cijevna komerc“ doo u iznosu od 33.000,00€ pa je njegov ukupni dug (bez kamate) po osnovu koncesije na kraju 2012. godine iznosio 43.521,73€. S obzirom da za ostalih 16 (šesnaest) koncesionara nije dostavljeno takvo rješenje za 2012. godinu, to ih poreski organ nije zadužio.

Razlozi za nedostavljanje rješenja koncedenta poreskom organu mogu biti: ugovor o koncesiji je istekao, prethodni dug po osnovu koncesione naknade je osporen kod sudskih organa, **koncedent je koncesionaru oduzeo koncesiju a da nije obavjestio poreski organ**, ministarstvo je svojim rješenjem odložilo koncesionaru plaćanje koncesione naknade za određeni period i drugi. Navedeno upućuje na **nedostatak saradnje** u ovom slučaju između Poreske uprave i Uprave za vode. Kako je kod 4 (četiri) koncesionara otvoren stečajni postupak poreski organ je uredno prijavio potraživanja po osnovu koncesione naknade dok je kod 10 (deset) koncesionara izvršena zabrana raspolaganja novčanim sredstvima na žiro – računu, a kod 3 (tri) je donešen zaključak o prinudnoj naplati duga. Ističemo da navedene mjere ne daju rezultate jer se radi o neaktivnim ili već blokiranim žiro-računima i subjektima kod kojih je teško izvršiti prinudnu naplatu.

- Kod ovih koncesionara (osim u slučaju doo „National Berane“) nema osnova za upis hipoteke jer isti ne posjeduju nepokretnosti o čemu se moralo voditi računa prilikom zaključivanja ugovora i dodjele koncesija a u skladu sa Zakonom o koncesijama.

5.2. Naplata naknade za korišćenje mineralnih sirovina

Kod 18 poreskih obveznika po osnovu koncesione naknade za korišćenje mineralnih sirovina (koji su obuhvaćeni predmetnom revizijom) utvrđen je dug na dan 31.12.2013. godine u iznosu od 728.334,74€. Podaci o poreskom zaduženju i naplati za 2012. i 2013. godinu dati su u sljedećoj tabeli:

Redni broj	Koncesionar	Početno stanje na 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.	Preduze mjere
1	Rudnik uglja A.D. Pijevlja	2.912.856,23	1.110.224,70	1.184.839,15	2.838.241,74	1.151.421,00	3.853.591,77	186.070,97	zaključak o prinudnoj naplati br 03/17-4-841 od 02.02.2012. na iznos od 494.783,30 zaključak br 03-17-4/3384 od 28.06.2012. na iznos od 699.055,77 zaključak br 03/17-4-8043 od 14.11.2012. na 421.790,45 Navedeno zaduženje je sporno
2	Montemal d.o.o. Podgorica	759.200,00	1,00	0,00	759.200,00	0,00	0,00	759.200,00	Navedeno zaduženje je sporno
3	Balkan Energy d.o.o. Podgorica	198.000,00	1,00	0,00	198.000,00	0,00	0,00	198.000,00	Rješenje Ministarstva ekonomije da je ostao od plaćanja obaveza u 2012. a obaveze u iznosu od 245.238,47 odložene do 18.05.2013.godine
4	Mirmer A.D. Danilovgrad	152.977,33	212.817,00	153.149,16	212.645,17	212.817,00	324.112,85	101.349,32	Obaveze izmirene u 2013.godini
5	Gasir Montenegro d.o.o. Nikšić	150.367,24	289.000,00	287.504,86	142.407,29	289.000,00	428.407,29	0,00	Obaveze izmirene u 2013. godini
6	Geđevinsko preduzeće A.D. Primorje	83.215,00	1,00	0,00	83.215,00	0,00	0,00	83.215,00	prijavljeno potraživanje u stečajnom postupku
7	A.D. Bjelasica Rada Bijelo Polje	81.966,35	1,00	0,00	81.966,35	0,00	0,00	81.966,35	prijavljeno potraživanje u stečajnom postupku
8	D.o.o. Vektora Montenegro	60.940,25	13175,00	8.082,93	68.032,32	13.175,00	0,00	79.207,32	prijavljeno potraživanje u stečajnom postupku
9	A.D. Solana Bajo Sekulić Ucinj	60.740,00	1,00	0,00	60.740,00	0,00	0,00	60.740,00	prijavljeno potraživanje u stečajnom postupku
10	Rudnici boksita A.D. Nikšić	50.060,77	100.000,00	7.209,15	142.851,59	100.000,00	0,00	242.851,59	zaključak o prinudnoj naplati br 03/12-4-13371 od 03.07.2012. na iznos od 94.414,08
11	D.o.o. Sport Billy Ucinj	45.669,69	15300,00	0,00	61.199,69	15.300,00	69.798,84	6.710,65	Obaveze izmirene u 2013.
12	Željezara Nikšić A.D.	26.110,76	4.38,00	0,00	31.448,76	0,00	0,00	33.448,76	prijavljeno potraživanje u stečajnom postupku
13	Bčović d.o.o. Nikšić	26.144,97	25987,00	30.319,43	21.812,54	0,00	21.812,54	0,00	Obaveze izmirene u 2013.
14	Zavod za izgradnju Bara a.d. Bar	25.891,55	51783,00	20.231,31	57.443,24	51.963,00	1.298,63	101.927,81	Zaključak o prinudnoj naplati br 03/13-45234 od 01.08.2012. na iznos od 26.321,11; Zaključak o prinudnoj naplati br 03/13-4/9491 od 09.10.2012. na iznos od 32.963,60€; Zaključak o obezbeđenju poreskog potraživanja (hipoteka) br 03/13-4/52343 od 06.12.2012. na iznos od 33.214,74€; Zaključak o obezbeđenju
15	PCM Breznik d.o.o. Pijevlja	25.474,52	1,00	0,00	25.474,52	0,00	0,00	25.474,52	raziskat ugovor 25.01. 2011.
16	Montenegro put Bijelo Polje	8.125,74	16365,00	17.498,45	6.692,26	16.065,00	14.925,54	7.831,72	obaveze izmirene u 2013.
17	Bokali A.D. Cetinje	6.666,31	4.000,00	0,00	10.666,31	4.200,00	12.680,95	2.385,36	obaveze izmirene u 2013.
18	D.o.o. Aquarius Budva	5.126,00	1,00	0,00	5.126,00	0,00	0,00	5.126,00	Zaključak o prinudnoj naplati br 03/14-4/99 od 18.01.2010. i pored preduzetih mjera nije nita naplaćeno.

Od osamnaest (18) najvećih dužnika po osnovu koncesione naknade za korišćenje mineralnih sirovina poreski organ je u 2012. godini zadužio koncesionom naknadom 11 (jedanaest), dok 7 (sedam) koncesionara nije imalo zaduženja u 2012. godini.

Sa koncesionarom „Montemal“ DOO, Ministarstvo ekonomije je jednostrano raskinulo ugovor 03.11.2011. godine i koncesionaru je oduzeta koncesija jer ne obavlja djelatnost o čemu se vodi sudski postupak. Koncesionara „Balkan Energy“ DOO je Ministarstvo ekonomije oslobodilo plaćanja stalnog dijela koncesione naknade za period od 01.01.2011. - 31.12.2013. godine. Korekcija koncesione naknade je izvršena shodno Aneksu II Ugovora o produženju prava na eksploataciju istraživanja mrkog uglja na ležištu „Petnjik“-opština Berane kojim se koncesionar oslobađa plaćanja stalnog dijela koncesione naknade za period od 01.01.2011.- 31.12.2013. godine. Aneks je sklopljen na osnovu Zaključaka Vlade donijetih na sjednici od 20.01.2011. godine. Sa Građevinskom preduzećem „Primorje“ AD je ugovor raskinut zbog stečaja 26.01.2012. godine.

Koncesionaru AD „Bjelasica Rada“ - Bijelo Polje, ugovor o koncesiji je istekao dana 31. februara 2012. godine i kasnije nije zaključivan jer je preduzeće u stečaju. Isti slučaj je i sa AD „Solana Bajo Sekulić“ iz Ulcinja gdje je ugovor istekao još 01. januara 2005. godine. Sa koncesionarom „PGM Breznik“ DOO Pljevlja je Ministarstvo ekonomije jednostrano raskinulo ugovor 03.02.2011. godine a koncesionaru DOO „Aquarius“ Budva nije utvrđivana koncesiona naknada jer nije izvršio neophodna geološka istraživanja.

Kod 5 (pet) koncesionara kod kojih je otvoren stečajni postupak i to kod: Građevinskog preduzeća AD Primorje, AD Bjelasica Rada Bijelo Polje, Doo Vektra Montenegro, AD Solana Bajo Sekulić Ulcinj, Željezara Nikšić AD, poreski organ je uredno prijavio potraživanja po osnovu koncesione naknade.

Šest koncesionara je izmirilo obaveze u 2013. godini. Poreski organ je u toku 2012. godine donio Zaključak o prinudnoj naplati duga kod Rudnika boksita AD Nikšić. Kod AD Zavoda za izgradnju Bara poreski organ je u postupku naplate javnih prihoda donio dva zaključka o prinudnoj naplati i dva zaključka o obezbjeđenju poreskog potraživanja (hipoteka) iz imovine dužnika. Kod ovih koncesionara u međuvremenu je otvoren stečajni postupak pa je poreski organ izvršio inspeksijski nadzor u kojem su utvrđene ukupne obaveze po osnovu koncesione naknade, što je prijavljeno kao potraživanje u stečajnom postupku.

5.3. Naplata naknade za korišćenje voda

Poreski organ na računu - 341111 vodi i naknadu za korišćenja voda od strane subjekata koji se bave distribucijom pijaće vode i naknadu koju plaćaju koncesionari koji se bave komercijalnim flaširanjem i prodajom vode. Kod 5 (pet) poreskih obveznika po osnovu naknade za korišćenje voda utvrđen je dug na dan 31.12.2013. godine u iznosu od 58.581,68€. Podaci o poreskom zaduženju i naplati za 2012. i 2013. godinu dati su u sljedećoj tabeli:

Redni broj	Koncesionar	Početno stanje na 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.-31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.	Preduzeće mjere
1	Hidromont-Mercur doo Budva	20.999,98	0	89,21	20.910,77	0	0	20.910,77	Završna raspodjela sredstava na broj računa 15.10.2010 na iznos od 11.740,00 € i 23.02.2011 god na iznos od 11.980,00 €.
2	Doo Sportsman First Production Šarnik	2.997,43	0	0	2.997,43	0	0	2.997,43	Poreskom obavezom „SPORTS MAN FIRST PRODUCTION“ D.O.O. iz Šarnika, za dug po osnovu naknade za korišćenje voda donesen. U Zaključku o prinudnoj naplati iz novčane predstava broj 03/12-4/9181-10 od 24.03.2010. godine na iznos od 2.024,87€. U 2012. nema zaduženja po osnovu naknade za korišćenje voda.
3	Necova doo Šarnik	1.750,00	0	0	1.750,00	0	0	1.750,00	Poreskom obavezom „NECOVA“ D.O.O. iz Šarnika, za dug po osnovu naknade za korišćenje voda donesen. U Zaključku broj 03/12-4/1942-1-10 od 20.07.2010. godine na iznos od 1.752,64€. Poreska obaveza ukinuta su rješenjem Uprave za vodu broj 050-327110-0200-122 od 29.04.2010. godine za 2009. godinu. U 2010.2011 i 2012. godini nema zaduženja po osnovu naknade za korišćenje voda.
4	JP Komunalno stambena djelatnost Plav	14.454,14	3.785,26	0	18.239,39	6.363,36	10.225,31	13.472,35	U 2012. nije bio uplat, a u 2013. god uplaćeno za korišćenje 1.110,70 eura i za zalihu voda od zaplata 233,75 eura. Broj 03/18-4-1294-5 od 05.03.2009. god. Naime za korišćenje voda iznos od 4.153,85 eura i zalihu voda iznos od 717,55. Broj 18-4-1602 od 05.04.2010. god. korišćenje voda iznos od 1.454,87 eura i zalihu voda iznos od 202,92 eura. Broj 03/18-4-69/91 od 18.10.2011. god. korišćenje voda iznos od 1.110,70 eura i zalihu voda 233,75 eura. Broj 03/18-43661 od 18.09.2013. god. na korišćenje voda iznos od 6.115,61 eura i zalihu voda 3.125,38 eura. Broj 03/15-2-1056/2 na naknade za korišćenje voda iznos od 4.545,39 € i zalihu voda iznos od 2.025,21 €.
5	JKP Ulcinj	373,84	23.621,86	2.648,26	21.350,26	0	0	19.449,93	JKP ULICINJ je preplanom reorganizacije preduzeća 21.03.2012. godine reorganizovan na dva lica: preduzeće „JP VODOVOD I KANALIZACIJA“ i „JP KOMUNALNE DJELATOSTI“, od 21.03.2012. godine. JP VODOVOD I KANALIZACIJA je kao slijedbenik naknade za korišćenje voda u 2012. godini na ime naknade za korišćenje voda nastavio da uplaćuje naknade za korišćenje voda i uplatilo ukupno 14.991,95€ po kontaktima JP Urcinj za taj iznos se niko u pretprijet, jer su zaduženja na ime naknade za korišćenje voda za ovu 2012. godinu knjižena na JP Urcinj, a ne na JP VODOVOD I KANALIZACIJA.

Revizijom su obuhvaćeni 5 (pet) najznačajnijih dužnika koji se bave eksploatacijom voda pri čemu 3 (tri) subjekta poreski obveznik nije zaduživao naknadom u 2012. godini. Koncesionar DOO „Sportsman First Production“ Šavnik je u međuvremenu preregistrovan a Vlada Crne Gore je posebnim Zaključkom broj 06-112/3 od 31.01.2013. godine zadužila Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja da pokrene postupak raskida ugovora o koncesijama sa ovim pravnim licem. „Necowa“ DOO iz Šavnika - se ne nalazi kao koncesionar u evidenciji Uprave za vode što upućuje da koncedent ne postupa u skladu sa članom 49. Zakona o koncesijama odnosno ne prati i kontroliše izvršenje koncesionih obaveza niti vrši sravnjenje obaveza sa poreskim organom.

Jedinog značajnijeg dužnika iz opštine Budva „Hidromont - Mercur“ DOO iz Budve poreski organ nije u 2012. godini zaduživao po osnovu naknade za korišćenje voda pri čemu je donijeto rješenje o zabrani raspolaganja sredstvima na žiro-računu uz konstataciju da izvjesni period ne obavlja djelatnost. Koncesija je sa ovog koncesionara prenijeta na drugo pravno lice „Merkur sistem“ DOO iz Budve.

Kod 2 (dva) dužnika poreski organ je donio Zaključak o prinudnoj naplati dok je kod 2 (dva) subjekta donešeno rješenje o zabrani raspolaganja sredstvima na žiro-računu. S obzirom da poreski organ na istom računu vodi i naknadu za korišćenja voda od strane subjekata koji se bave distribucijom pijaće vode i naknadu koju plaćaju koncesionari koji se bave komercijalnim flaširanjem i prodajom vode na ovom računu se kao dužnik pojavljuje JP „Komunalno stambena djelatnost Plav“ pri čemu je poreski organ kod ovog subjekta sproveo mjere naplate donošenjem rješenja kojim se zabranjuje raspolaganje sredstvima na žiro-računu.

Kada je u pitanju obaveza po osnovu naknade za korišćenje voda od strane JKP Ulcinj utvrđeno je da je programom reorganizacije preduzeća od 21.03.2012. godine isto reorganizovano na dva Javna preduzeća: JP „Vodovod i kanalizacija“ i JP „Komunalne djelatosti“. Od 21.03.2012.godine JP „Vodovod i kanalizacija“ je kao sljedbenik naknada za korišćenje voda u 2012. godini na ime naknada za korišćenje voda nastavilo da uplaćuje naknade za korišćenje voda i uplatilo ukupno 14.991,95€ po akontacijama JKP Ulcinj i za taj iznos se nalazi u preplati jer su zaduženja na ime naknada za korišćenje voda za cijelu 2012. godinu knjižena na JKP Ulcinj a ne na JP „Vodovod i kanalizacija“.

5.4. Naplata naknade za korišćenje šuma

Kod 42 (četrdeset i dva) poreska obveznika dužnika po osnovu koncesione naknade za korišćenje šuma (koji su obuhvaćeni predmetnom revizijom) utvrđen je dug na dan 31.12.2013. godine u iznosu od 5.119.354,39€. Podaci o poreskom zaduženju i naplati za 2012. i 2013. godinu dati su u sljedećoj tabeli:

Izveštaj o reviziji „Prihodi budžeta po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama“

Koncesionar	Ročetno stanje sa 01.01.2012.	Zaduženje za period 01.01.- 31.12.2012.	Naplaćeno u 2012. godini	Saldo na dan 31.12.2012.	Zaduženje za period 01.01.- 31.12.2013.	Naplaćeno u 2013. godini	Saldo na dan 31.12.2013.	Preduzete mjere
D.o.o. Fagus elementi Berane	59.991,22	71.382,10	32.345,14	99.028,18	35.782,16	15.061,31	119.749,03	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-5020 od 11.12.2013 na iznos od 113.550,82; BI/03/18-4-5440 od 27.12.2013 na iznos od 17.405,65;
D.o.o. Grandex-kompani Berane	87.425,80	26.690,51	7.500,00	106.616,31	4.524,00	6.500,00	104.640,31	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-2995/4 od 05.06.2009 god. Na iznos od 12.771,90 €; br/3706/7 od 21.07.2009 god. iznos od 25.702,41 €; br/4328/2 od 24.08.2009 god. Na iznos od 12.717,67 €; br/4827/3 od 29.09.2009 na 12.717,67 €; br/5141/7 od 21.10.2009 god na 9.522,38 €; br/1966/2 od 23.04.2010 god. na 1.884,33 €; br/2577/2 od 03.07.2013 god na 43.427,25 €; br/3473/1 od 04.09.2013 na 804,80€;
D.o.o. Nikola Berane	18.776,08	85.806,00	96.313,33	8.268,75	71.944,00	74.969,43	5.243,32	naplaćeno; Zahtjev za preuzimanje PDV kredita; BI/03/18-4-5347 od 14.02.2012 na iznos od 6.745,10 €
E.o.o. Mopal Berane	4.847,48	8.745,10	0	13.592,58	0,00	0,00	13.592,58	Blokada - uplaćeno 12.500€ vlasnik B.Ž.
D.o.o. Roj-commerce Andrijevica	13.599,03	177.263,34	182.016,19	8.846,18	95.024,72	96.509,20	7.361,70	Naplaćeno - Rješenje o preuzimanju akcije br/03/15-2-345 od 18.02.2014 na iznos od 3.479,40 (na naknade za korištenje šuma) preostali iznos biće danas uplaćen
D.o.o. 19. Decembar Andrijevica	396,78	44.312,40	43.087,72	1.621,46	38.250,90	39.838,83	33,53	Opozna
D.o.o. Alpet Gusinje	303.576,43	20.516,30	0	324.092,73	20.516,30	0,00	344.609,03	Blokada; BI/03/18-4-6041 od 15.12.2009 godine na iznos 109.433,08 €
D.o.o. Bogičevića	144.638,58	0	0	144.638,58	0,00	0,00	144.638,58	Blokada; BI/03/18-4-4827/1 od 29.09.2009 god. Na iznos od 43.503,21 €; BI/03/18-4-5141/1 od 21.10.2009 god. Na iznos od 33.751,15 €
D.o.o. Drovoprom Plav	30.663,02	13.020,00	0	43.683,02	0,00	0,00	43.683,02	Blokada; BI/03/18-4-8055/10 od 21.12.2010 na iznos 12.495,07; BI/03/18-4-4925 od 19.12.2012 na iznos od 13.027,81; BI/03/18-4-1355/2 od 21.02.2011 na iznos od 5.585,49;
D.o.o. 3F commerce Plav	480,53	6.221,20	0	6.691,73	6.221,20	6.691,73	0,00	Blokada
A.O. Gornji Ibar Rožaje	555.285,02	0	0	555.285,02	0,00	0,00	555.285,02	Povremeni stečajni postupak 2007. g.
D.o.o. Mehmed company Rožaje	17.168,36	0	0	17.168,36	0,00	0,00	17.168,36	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-2952/4 od 17.06.2010 na iznos 17.168,36 €
D.o.o. Emsa company Rožaje	15.595,28	0	0	15.595,28	0,00	0,00	15.595,28	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-2952/11 od 17.06.2010 na iznos od 17.961,11 €
D.o.o. Primat company Rožaje	10.300,00	0	0	10.300,00	0,00	0,00	10.300,00	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-5450/3 od 22.09.2011 na iznos od 8.072,00 €
O.D. Dromontaža Rožaje	9.609,49	0	1.000,00	8.609,49	0,00	1.000,00	9.609,49	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-2715/10 od 04.06.2010 na iznos od 9.758,87 €
Kartagici Safet Rožaje	7.668,72	0	0	7.668,72	0,00	3.911,00	4.367,72	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-1355/2 od 21.02.2011 na iznos od 5.456,18€;
D.o.o. Rez Rožaje	6.161,49	48.890,49	35.973,50	17.078,48	137.306,39	92.470,37	61.913,50	naplaćeno; BI/03/18-4-2178/8 od 05.06.2013 na iznos od 20.114,00 €;
D.o.o. Jasen - I Rožaje	5.344,00	0	0	5.344,00	0,00	0,00	5.344,00	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-6870/7 od 09.12.2011. God. Na iznos 5.390,00€;
D.o.o. Rudnica Rožaje	4.782,96	0	0	4.782,96	0,00	0,00	4.782,96	Blokada
D.o.o. El-promm Rožaje	4.151,85	15.862,23	12.404,26	7.649,82	119.531,30	102.955,50	24.215,62	naplaćeno; BI/03/18-4-3419/1 od 30.08.2013.
D.o.o. Braća Kaladž Rožaje	5.4.068,60	0	0	4.068,60	0,00	0,00	4.068,60	Blokada - ne posjeduje imovinu; BI/03/18-4-4098/2 od 13.08.2010 na 4.641,05
D.o.o. Azracom export Rožaje	1.562,49	135.018,51	107.272,38	29.428,62	39.141,73	68.570,36	0,00	Naplaćeno
D.o.o. Wood export Rožaje	58,45	79.534,32	40.755,14	38.837,63	149.430,48	162.395,20	25.872,91	Naplaćeno; BI/03/15-2-1058/3 od 27.02.2014 na iznos od 26.369,76 €;
D.o.o. Kop prevoz Bijelo Polje	28.564,80	0	0	28.564,80	19.004,05	0,00	9.560,75	Sporan dug - poliranje u toku
D.o.o. Šik Lim Bijelo Polje	15.509,24	218.783,74	197.048,34	37.644,64	0,00	0,00	37.644,64	Naplaćeno 11.04.2013 godine
D.o.o. Ada coo Bijelo Polje	4.389,00	0	0	4.389,00	0,00	4.389,00	4.389,00	Rješenjem Uprave za šume broj 1520 od 11.05.2009. izdvojena obaveza u iznosu od 4.389,00. Urađen zaključak o primudnoj naplati br/03/15-265 od 18.05.2009. na iznos od 1.464,32 i 03/16-445 od 24.07.2001. na iznos od 2.925,00€. Nema nepokretnost za upis hipotek.
D.o.o. Felengić trade Bijelo Polje	159,22	345.131,67	299.326,96	46.962,93	0,00	0,00	9.957,31	u toku je izrada rješenja z anaplau obaveza iz akcija na džel gorivo
A.D. Šik Kolashin	260.716,99	0	0	260.716,99	0,00	0,00	260.716,99	Stečaj izvršen-nije moguće naplatiti obavezu. Dug iz 2005. g.
D.o.o. Trudbenik Mojkovac	7.016,90	170.185,18	141.249,62	35.962,46	0,00	20.859,61	56.112,85	Naplaćeno 29.03.2013 godine; u toku je izrada rješenja za naplatu obaveza iz akcija na džel gorivo
D.o.o. Korporacija Perspektiva BP	0	16.275,05	8.460,09	7.814,96	0,00	0,00	7.814,96	u toku je izrada rješenja z anaplau obaveza iz akcija na džel gorivo
D.o.o. Lancer Kolashin	-94,27	32.711,18	21.448,12	11.263,06	0,00	11.263,03	22.476,09	Naplaćeno 12.03.2013 godine
A.D. Šumarsko preduzeće PG	97.601,24	0	0	97.601,24	0	0	97.601,24	Stečaj br/92/08 od 09.04.2008 godine. Cio dug od kraja 2005 g.; Prijava potraživanja 03/116-1673/2 od 09.06.2009.
D.o.o. Veraki komerc Podgorica	73.407,38	183.684,96	107.017,20	150.065,14	63.211,00	94.200,00	119.076,14	Ostalo naplaćeno; o primudnoj naplati 03/11-5-8707 od 12.12.2012 godine; i Zaključak o primudnoj naplati - blokada 03/11-5-636 od 31.01.2013.
A.D. Korporacija Jakić Pijevja	714.620,25	0,00	0,00	714.620,25	0,00	0,00	714.620,25	25.10.2007 g. - iznos iz CRPSOG. Dug 489.943,40€ iz 2005. godine; Postoji saglasnost Vlade CG od 18.05.2001.g. da opla opla potraživanja ali nije realizovano.
E.o.o. Jasen Pijevja	16.587,60	49.795,20	34.817,89	31.564,91	52.924,10	78.226,84	6.332,17	Zaključak o primudnoj naplati br/03/17-4-3382 od 28.06.2012 na iznos 9.112,154 €; br/03/17-4-6568 od 17.12.2012. na iznos 29.267,514€; Zaključak: br/03/17-4-10210 od 20.02.2013 g. na iznos 10.967,43 €; br/03/17-4-4989 od 20.08.2013 na iznos 10.306,18 €; br/03/17-4-6097 od 03.10.2013 na iznos 14.690,48 €; br/03/17-4-7476 od 12.12.2013 na iznos 11.353,71 €; br/03/14-2-698 od 23.01.2014 na iznos 15.620,04 €;
D.o.o. Maradom Pijevja	48.233,69	137.275,26	119.092,62	66.416,33	248.886,54	315.301,87	0,00	Zaključak o primudnoj naplati br/03/17-4-84200 od 16.02.2012 na iznos 47.693,714€; br/03/17-4-3383 od 28.06.2012 na iznos 47.128,024 €; br/03/17-4-4445 od 27.08.2012 na iznos 45.759,424 €; br/03/17-4-6712 od 25.10.2012 na iznos 45.758,03 €; br/03/17-4-6410 od 11.12.2012 na iznos 27.610,434 €; Zaključak: br/03/17-4-2692 od 24.04.2013 g. na iznos 51022,796 €; br/03/17-4-3917 od 27.06.2013 na iznos 21.895,244 €; br/03/17-4-7476 od 12.12.2013 na iznos 11.353,714 €;
D.o.o. Vektra Jakić u stečaju Pijevja	2.507,78	1.355.530,64	2.494,98	1.355.543,44	1.355.530,64	2.494,98	1.355.543,44	stečaj 28.05.2012 godine - dug prijavljen u stečajnu masu.
D.o.o. "WOOD" Žabljak	377.599,23	0,00	0,00	377.599,23	0,00	0,00	377.599,23	Zaključak o primudnoj naplati (blokada) br/03/17-4-6271 od 23.09.2009 na iznos 52.268,854 €; br/03/17-4-6569 od 09.09.2011. na iznos 306.119,364 €; br/03/17-4-6568 od 17.12.2012 na iznos 29.267,514€; Dug od 2008. godine.
Dio stranog društva Karapidis Bross co. spaik Žabljak	155.055,85	170.834,96	143.091,62	182.729,19	73.043,98	48.500,00	207.343,17	Zaključak o primudnoj naplati br/03/17-4-6536 od 14.12.2012 g. na iznos 261.009,05 €; Dug od 2010. godine.
D.o.o. Ili-zi group Nikšić	179.784,15	225.572,27	57.380,53	347.975,89	78.344,00	11.785,48	414.535,41	Zaključak o primudnoj naplati iz novčanih sredstava br/03/12-4-15501-12 od 27.08.2012. godine na iznos od 89.934,48 i broj 03/12-4-15501-12 od 27.08.2013 godine na iznos od 338.595,66€
E.o.o. Bor trade Nikšić	4.491,01	18.037,95	5.339,59	17.199,37	17.092,06	25.746,52	8.534,90	Zaključak o primudnoj naplati iz novčanih sredstava br/03/12-4-15501-12 od 27.08.2012. godine na iznos od 7.453,47 i broj 03/12-4-6841/1 od 21.05.2013 godine na iznos od 20.730,87€
Brezna Plužine	5.420,82	485.558,45	316.893,17	175.195,10	289.631,70	171.029,21	279.798,59	Zaključak o primudnoj naplati 03/12-4/1270/1 od 09.09.2013. godine na iznos od 173.013,20€

Poreski organ je u 2012. godini zadužio koncesionom naknadom 26 (dvadeset i šest), dok 16 (šesnaest) koncesionara nije imalo zaduženja u toj godini. Kod koncesionara koji nijesu zaduženi u 2012. godini koncesionaru DOO „Bogičevića“ je rješenjem broj 322/11-0801-15 od 24.10.2011. godine oduzeta koncesija, kao i koncesionaru DOO „Wood“ Žabljak - rješenjem broj 3646 od 16.07.2012. godine. Potraživanje prema koncesionaru AD „Šumarsko preduzeće“ Podgorica je djelimično obezbijedeno fiducijom na nepokretnostima dužnika³⁰.

Podaci o razlozima nezaduživanja ostalih koncesionara u 2012. godini nijesu stavljeni na uvid državnom revizoru koji je vršio reviziju u sjedištu koncesionara – Uprave za šume što upućuje da koncesionari ne postupaju saglasno obavezama iz člana 49. Zakona o koncesijama u smislu

³⁰ Kat.par.br.1304/1, br.zg.1 PD8 P=15m² i PD9 P=20m² upisanih u LN br. 2007 KO Podgorica

praćenja i kontrole izvršenja koncesionih obaveza niti se vrši sravnjenje stanja obaveza po osnovu koncesije za šume sa poreskim organom.

Kod 4 (četiri) koncesionara od ranije je pokrenut stečajni postupak gdje je poreski organ uredno prijavio potraživanja po osnovu koncesione naknade pri čemu kod jednog koncesionara u stečajnom postupku nije bilo moguće naplatiti potraživanje po osnovu koncesione naknade.

Kod evidentnih dužnika poreski organ je u 15 (petnaest) slučajeva donio rješenja o zabrani raspolaganja sredstvima na žiro-računima dok je kod 9 (devet) koncesionara donešen zaključak o prinudnoj naplati. U ovim slučajevima poreski organ nije u postupku naplate koncesione naknade koristio instrument obezbjeđenja naplate. Član 60 stav 1 stav 2 Zakona o poreskoj administraciji predviđa da se u postupku prinudne naplate poreske obaveze radi obezbjeđenja poreskog potraživanja, na imovini poreskog obveznika može zasnovati založno pravo. Zasnivanje založnog prava člana sprovodi se na način predviđen zakonom kojim je uređena zaloga, odnosno hipoteka.

- Revizijom je utvrđeno da 9 (devet) koncesionara **ne posjeduje imovinu na koju bi se radi obezbjeđenja naplate mogla staviti hipoteka**. O ovoj činjenici se mora voditi računa prilikom dodjele i zaključenja ugovora o koncesijama kako bi koncedent sa razumnom sigurnošću obezbijedio naplatu koncesione naknade u korist budžeta Crne Gore.

Navedeni koncesionari - dužnici na dan 31.12.2012. godine iskazuju dug po osnovu ove koncesione naknade pri čemu su do momenta završetka ove revizije 12 (dvanaest) koncesionara izmirili dug.

Kod koncesionara DOO "Kop prevoz" iz Bijelog Polja dug je sporan i vodi se sudski postupak, dok je DOO "Mopal" iz Berana sredstva uplatio na pogrešan žiro-račun. Koncesionaru DOO "Mi-rai group" iz Nikšića, Ministarstvo finansija je odložilo plaćanje koncesione naknade do kraja 2013. godine. Ministarstvo finansija je posebnim rješenjem odložilo plaćanje koncesione naknade i kod koncesionara DOO „Brezna“. Navedeni koncesionar nije izmirio dug u popisanoj roku zbog čega mu je poreski organ donio novi zaključak o prinudnoj naplati i blokadi žiro-računa preko kojeg se vrši naplata duga.

Potraživanje po osnovu koncesione naknade kod koncesionara AD "Korporacija Jakić" **je nenaplativo jer je ovo akcionarsko društvo brisano iz registra CRPS**.

Zaključne konstatacije i preporuke DRI povodom revizije naplate koncesione naknade na prirodna bogastva

Revizijom je utvrđeno da je veliki broj koncesionara u stečaju ili ne izmiruje uredno poreske i druge obaveze prema državi. Prilikom zaključivanja koncesionih ugovora koncedenti u dovoljnoj mjeri ne vode računa o podobnosti koncesionara, propisanoj u članu 23. Zakona o koncesijama koji glasi:

„Nepodobni da učestvuju na javnom nadmetanju za davanje koncesija su:

- privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici nad kojima je pokrenut postupak stečaja ili likvidacije, osim postupka reorganizacije u skladu sa zakonom kojim je uređena insolventnost privrednih društava;

- privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i fizička lica koja imaju neizmirene poreske obaveze i obaveze po osnovu kazni izrečenih u krivičnom ili prekršajnom postupku, u periodu od najmanje tri godine prije objavljivanja javnog oglasa“.

- DRI preporučuje da sa nesolventnim i nelikvidnim pravnim licima, koja ne izmiruju uredno poreske i druge obaveze prema državi i ne mogu obezbjediti predviđene instrumente obezbjeđenja naplate koncesione naknade **ne treba zaključivati koncesione ugovore imajući u vidu neizvjesnost naplate koncesione naknade.**

Državni organi (koncedenti) prilikom zaključivanja koncesionih ugovora uglavnom ne koriste instrumente obezbjeđenja naplate koncesione naknade koji bi naplatu duga činili jednostavnom, brzom i efikasnom. Na osnovu navedenog naplata koncesione naknade preko poreskog organa pokazala se komplikovanom i često puta neefikasnom.

- DRI preporučuje nadležnim organima (koncedent) da u skladu sa članom 25. Zakona o koncesijama od ponuđača (koncesionara) **obezbijede bankarsku garanciju ili dokaz o uplati novčanog depozita** radi sigurnije naplate potraživanja po osnovu koncesionih ugovora.

Od zakonom propisanih instrumenata naplate, poreski organ u postupku naplate koncesione naknade nije u dovoljnoj mjeri koristio sve raspoložive instrumente za obezbjeđenje naplate i naplatu poreskog duga.

- Neophodno da poreski organ unaprijedi saradnju sa nadležnim organom (koncedentom) kako bi mogao blagovremeno koristiti sve raspoložive instrumente za **obezbjeđenje naplate i naplatu poreskog duga.**

U postupku naplate koncesione naknade, neophodno je uspostaviti kontinuiranu saradnju između koncedenta i poreskog organa koji vrši naplatu radi spravljanja stanja obaveza po osnovu koncesione naknade. Smatramo da je potrebno propisati procedure obaveznog svakomjesečnog spravljanja stanja koncesionih naknada između ovih organa o čemu bi se obavezno sačinjavao zapisnik i dostavljao resornom ministarstvu. Na taj način bi se postigla koordinacija u naplati prihoda od koncesionih naknada. Takođe, revizijom je utvrđeno nepoštovanje člana 53 stav 2 Zakona o koncesijama kojim su regulisane obaveze koncesionara u izvršavanju koncesionog ugovora.

Nepoštovanje člana 53 stav 2 Zakona o koncesijama dovodi u poziciju poreski organ da, koristeći instrumente naplate, ne uspeva naplatiti koncesionu naknadu.

6. INSPEKCIJSKI NADZOR

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave³¹, stvoren je pravni osnov za osnivanje jedinstvenog inspekcijskog organa - Uprave za inspekcijske poslove. U skladu sa članom 33. Uredbe određeno je da **Uprava za inspekcijske poslove** između ostalog vrši i poslove koji se odnose na inspekcijski nadzor u oblastima: rudarstva, geologije, vodoprivrede, šumarstva, davanje podataka, obavještenja i informacija nadležnim organima u vezi ostvarenog nadzora; vođenje evidencija o izvršenim inspekcijskim pregledima; sačinjavanje i dostavljanje propisanih izvještaja; saradnju sa organima državne uprave, drugim državnim organima i organima lokalne samouprave.

Vlada je 08.03.2012. godine imenovala direktora ove uprave, dok je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove usvojen 26.06.2012. godine. U prvoj fazi objedinjavanja inspekcijskih poslova, Uprava je između ostalih, preuzela Rudarsku i Geološku inspekciju iz Ministarstva ekonomije, kao i Vodoprivrednu i Inspekciju šumarstva, lovstva i zaštite bilja iz Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Uvidom u važeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave za inspekcijske poslove utvrđeno je sledeće:

- kod Rudarske inspekcije **sistematizovano je samo jedno radno mesto** - glavno rudarski inspektor (diplomirani inženjer rudarstva) koliko je lica i zaposleno, koji **vrši nadležnost na cijeloj teritoriji Crne Gore**
- kod Geološke inspekcije **sistematizovano je samo jedno radno mesto** - glavno geološki inspektor (diplomirani inženjer geologije) koliko je i zaposleno, koji **vrši nadležnost na cijeloj teritoriji Crne Gore;**
- kod Vodoprivredne inspekcije **sistematizovano je 4 (četiri) radna mesta** inspektora uključujući i glavnog inspektora za vodoprivredu dok su **inspekcijski nadzor vršila 2 (dva) inspektora** - diplomirani inženjeri građevine **na cijeloj teritoriji Crne Gore;**
- kod Inspekcije za šumarstvo sistematizovano je 10 (deset) radnih mesta inspektora uključujući i glavnog šumarskog inspektora dok su inspekcijski nadzor vršili 10 (deset) inspektora svi sa visokom stručnom spremom-diplomirani inženjeri šumarstva.

U postupku revizije izvršena je analiza inspekcijskih izvještaja o koncesijama koje su u nadležnosti Geološke, Rudarske, Šumarske inspekcije i Inspekcije za vode, obavljani su intervjui sa glavnim inspektorima za navedene oblasti. U daljem tekstu dajemo nalaze utvrđene revizijom.

6.1. Rudarska inspekcija

Zakon o rudarstvu propisuje da rudarski inspektor naročito vrši nadzor: da li koncesionar ima odobrenje za izvođenje radova, da li se eksploatacija mineralnih sirovina, kao i izgradnja i upotreba objekata vrši na osnovu odobrenja za eksploataciju mineralnih sirovina; da li se sprovede propisi i normativi zaštite na radu pri rudarskim radovima i propisi o bezbjednosti građana i nepokretne i pokretne imovine; da li se pri izvođenju rudarskih radova primjenjuju tehnički propisi koji se odnose na te radove; da li stanje objekata i rudarskih postrojenja u jami i na površini odgovara tehničkim propisima i da li je izgradnja ovih objekata i postrojenja izvršena saglasno projektima; da li se rudarski radovi izvode po rudarskim projektima i planovima; da li se vrše rudarska mjerenja, da li se pravilno izrađuju i redovno dopunjavaju rudarski planovi i ostala

³¹ stupila na snagu 24. januara 2012. godine "Sl. list Crne Gore broj 5/12"

dokumentacija potrebna za pravilno tehničko izvođenje rudarskih radova, kao i da li se uredno vode mjeračke knjige; da li lica koja obavljaju poslove tehničkog rukovođenja i stručnog nadzora, rudarskih mjerenja, zaštite na radu i rukovanja eksplozivnim sredstvima ispunjavaju propisane uslove za vršenje tih poslova, kao i da li su ostali zaposleni osposobljeni za poslove koje rade; da li se transport, uskladištenje i rukovanje eksplozivnim materijalom i tečnim gorivom unutar privrednog društva vrši po propisima; da li su ispunjeni uslovi za eksploataciju mineralnih sirovina i zaštitne mjere propisane članom 94. Zakona o rudarstvu.

U Godišnjem izvještaju o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2012. godinu stoji da je Rudarska inspekcija u ovom periodu izvršila 81 (osamdeset i jedan) inspekcijski pregled o čemu je sačinjeno 53 (pedeset i tri) zapisnika i 28 (dvadeset i osam) službenih zabilješki. Inspekcijskim pregledima je obuhvaćena kontrola rada koncesionara koji su sa Vladom Crne Gore zaključili ugovore o pravu na eksploataciju pojedinih nemetalčnih i metalčnih mineralnih sirovina.

U periodu januar - maj vršen je nadzor koji se odnosi na pregled i održavanje rudarskih objekata i postrojenja, kao i na bezbjednost kretanja zaposlenih i nezaposlenih lica na eksploatacionim poljima a jedan pregled se odnosio na povredu na radu koja se desila u procesu eksploatacije.

U periodu jun - decembar vršen je pregled kod koncesionara i to: 47 (četrdeset i sedam) inspekcijskih pregleda vezanih za pregled i održavanje rudarskih objekata i postrojenja, bezbjednost kretanja zaposlenih i nezaposlenih lica na eksploatacionim poljima, kao i kontrolu magacina eksploziva i praćenje mjera protivpožarne zaštite kod koncesionara, 1 (jedan) inspekcijski pregled se odnosio na povredu na radu koja se desila u procesu eksploatacije, 2 (dva) inspekcijska pregleda kod koncesionara su izvršena na zahtjev Osnovnog Državnog tužilaštva, 3 (tri) inspekcijska pregleda vezana za potrebe Ministarstva ekonomije, tj. prikupljanje podataka u vezi ležišta bentonitskih glina, 1 (jedan) inspekcijski pregled u vezi smrtnog slučaja koji se desio u blizini površinskog kopa Potrlica u Pljevljima.

Prilikom obavljanja inspekcijskog pregleda u 3 (tri) slučaja su utvrđene veće nepravilnosti kod subjekata nadzora kojima su donešena rješenja sa rokom za otklanjanje nepravilnosti. Manje nepravilnosti su konstatovane zapisnicima uz istovremeno ukazivanje na njihovo otklanjanje

Glavni rudarski inspektor je konstatovao da je 36 (trideset i šest) ugovora zaključeno na osnovu Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga („Sl. list RCG broj 30/02“). Prilikom zaključivanja ugovora nije ispoštovan član 100. koji propisuje da „pored uslova utvrđenih ovim zakonom, potrebno je pribaviti odobrenje za lokaciju nalazišta od ministarstva nadležnog za rudarstvo prije traženja ponuda, a zahtjev za odobrenje treba da sadrži tehničke i finansijske podatke o nalazištu koji predstavlja predmet koncesije koja se nudi“.

Zbog nepoštovanja navedenog zakona, naročito od strane Komisije za koncesije i BOT aranžmane, Tehničke komisije, Komisije za vrednovanje ponuda i Jedinice za procjenu projekata, koje su trebale da ukažu na moguće problema po pitanju člana 100, koncesionari nijesu bili u mogućnosti da dobiju potrebnu tehničku dokumentaciju za legalnu eksploataciju tehničko-građevinskog kamena“ - zaključuje Glavni rudarski inspektor. Na ovaj način su pojedini koncesionari, i pored neospornih ulaganja u opremu i mehanizaciju i ljudstvo, spriječeni da obavljaju djelatnost ili obavljaju samo geološka istraživanja.

Analizom Izvještaja o koncesijama koje su nadležnosti Rudarske inspekcije utvrđeno je da **izvještaj sadrži inspekcijske preglede izvršene u 2011, 2012, i 2013. godini** pri čemu se u velikom broju pregleda konstatuje da „do donošenja prostorno-urbanističkih planova koncesionar ne može dobiti urbanističko-tehničke uslove od nadležnog ministarstva kako bi počeo sa izradom rudarske dokumentacije na osnovu koje će vršiti eksploataciju mineralne sirovine.“

Zaključivanje koncesionih ugovora bez poštovanja odredbi člana 100. Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga ne samo da je onemogućilo koncesionare da dobiju potrebnu tehničku dokumentaciju za legalnu eksploataciju tehničko - građevinskog kamena, već se u slučaju nepoštovanja ugovorenih obaveza koncesionari izjašnjavaju da usled nemogućnosti dobijanja validne tehničke dokumentacije nijesu mogli ispoštovati preuzete ugovorene obaveze pa nerijetko predlažu kompenziranja obaveza sa dawaocem koncesije.

U nekoliko slučajeva u Izveštaju se konstatuje da je „koncesionar svojim zalaganjem kod opštine na čijoj se teritoriji odvija koncesiona djelatnost i kod Ministarstva nadležnog za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova, prikupio iste, te sada posjeduje svu potrebnu tehničku dokumentaciju za legalno eksploataciju tehničko-građevinskog kamena na konkretnom ležištu.“

U Izveštaju o koncesijama koje su u nadležnosti Rudarske inspekcije Glavni rudarski inspektor u skoro svim inspeksijskom pregledima ističe da „Rudarska inspekcija duži period nije bila obavještavana od Sektora za rudarstvo i geologiju tj. Odsjeka za geološka istraživanja i Geološke inspekcije o sklopljenim ugovorima o koncesiji i mogućim izvedenim radovima u okviru detaljnih geoloških istraživanja“. Navedena okolnost upućuje da ne postoji adekvatna saradnja nadležnih inspeksijskih organa u postupku inspeksijskog nadzora što utiče na blagovremenost i kvalitet inspeksijskog nadzora a što se odražava na obavljanje djelatnosti koja je predmet koncesije i naplatu koncesione naknade.

6.2. Geološka inspekcija

Geološka inspekcija u skladu sa Zakonom o geološkim istraživanjima³² vrši nadzor nad izvršavanjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega, propisa o tehničkim normativima i standardima, o zaštiti na radu i zaštiti od požara pri izvođenju istražnih radova. Inspeksijski nadzor vrši se u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru³³ kojim se uređuju načela inspeksijskog nadzora, način i postupak vršenja inspeksijskog nadzora, kao i obaveze i ovlašćenja inspektora.

Inspeksijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja odredbi Zakona o geološkim istraživanjima kojima se uređuju uslovi i način izvođenja :geoloških istraživanja od interesa za Crnu Goru, detaljnih geoloških istraživanja tla za potrebe izgradnje objekata, detaljnih geoloških istraživanja terena, kao i detaljnih geoloških istraživanja mineralnih sirovina. U toku inspeksijskog pregleda, a saglasno članu 30. Zakona o geološkim istraživanjima, između ostalog provjerava se da li privredno društvo koje izvodi geološka istraživanja na gradilištu ima:

- odobrenje za izvođenje radova i tehničku dokumentaciju (projekat istraživanja);
- ugovor o koncesiji,
- ugovor o izvođenju radova,
- odgovarajuće knjige u kojima se vode izvršeni radovi ovjereni od strane nadzornog organa,

Inspeksijskim nadzorom, u skladu sa članom 43. Zakona o geološkim istraživanjima, između ostalog provjerava se i:

- da li privredno društvo, odnosno ustanova, koje vrši geološka istraživanja ispunjava propisane uslove (da li ima licencu za obavljanje predmetnih istraživanja),
- da li detaljna geološka istraživanja vrše na osnovu prethodno izvedenih odgovarajućih osnovnih geoloških istraživanja,
- da li je projekat geoloških istraživanja kao i tehničku dokumentaciju izradilo ovlašćeno privredno društvo, odnosno drugo pravno lice,

³² „Sl. list RCG broj 28/93,27/94,42/94 i 26/07“ i „Sl. list Crne Gore broj 28/11 i 42/11“

³³ Sl. list RCG broj 39/03 i 76/09“

- da li se istražni radovi izvode prema odobrenom projektu geoloških istraživanja,
- da li se istražni radovi izvode na odobrenom istražnom prostoru,
- da li se vodi evidencija o izvađenim količinama mineralnih sirovina,
- da li je izvađena veća količina od odobrene količine mineralnih sirovina, odnosno da li vađenje mineralnih sirovina, pri istražnim radovima prelazi u eksploataciju,
- da li se istražnim radovima vrši zagađivanje životne sredine.

U slučaju da se u toku inspekcijskog nadzora utvrde određene nepravilnosti u radu subjekata nadzora inspektor je dužan da, u skladu sa članom 43. Zakona o geološkim istraživanjima, naredi:

- da se utvrđene nepravilnosti i nedostaci otklone u roku u kojem on naredi,
- da se obustave geološka istraživanja ako se u određenom roku utvrđene nepravilnosti i nedostaci ne otklone,

Izvještajem o koncesijama koje su u nadležnosti Geološke inspekcije je obuhvaćeno 56 ugovora od kojih je 14 raskinuto dok je jedan ugovor istekao. Kod 16 koncesionara se konstatuje da su, shodno zaključenim ugovorima o koncesiji za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju mineralne sirovine i shodno zakonskim obavezama obezbijedili da se urade projekti istraživanja; organizovali reviziju projekata istraživanja, predali Ministarstvu zahtjev za dobijanje odobrenja za izvođenje istraživanja po urađenim i revidovanim projektima istraživanja; pribavili potrebno odobrenje za izvođenje istraživanja po projektima istraživanja; obezbijedili da se izvedu radovi u skladu sa izdatim odobrenjem i projektom istraživanja; obezbijedili da se izvrše laboratorijska ispitivanja na uzetim uzorcima; da se izvrši obrada dobijenih podataka i da se urade elaborati o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi mineralnih sirovina; predali Ministarstvu zahtjev za reviziju elaborata o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi mineralnih sirovina. Međutim, ovi koncesionari još nemaju urbanističko - tehničke uslove, zbog čega ne mogu ući u II fazu realizacije - izrada rudarske dokumentacije i eksploatacije mineralnih sirovina.

Određenom broju koncesionara (9) koji imaju zaključene ugovore o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina, glavni geološki inspektor je, shodno članu 36 Zakona o geološkim istraživanjima, naložio da urade elaborate o klasifikaciji, kategorizaciji i proračunu rezervi mineralne sirovine, sa stanjem na dan 31.12. 2012. Godine, što su koncesionari i uradili.

Analizom Izvještaja o koncesijama koje su nadležnosti Geološke inspekcije utvrđeno je da su od ukupnog broj koncesionara datih u Izvještaju kod 3 (tri) koncesionara izvršeni pregledi u 2012. godini i to:

- inspekcijski pregled kod koncesionara doo „W&R Dinamic Company limited“ Kotor (ugovor broj 01-2337/1 od 11.12.2009. godine koji traje do 10.06.2021. godine) koji se bavi detaljnim geološkim istraživanjima i eksploatacijom nemetalične mineralne sirovine tehničko - građevinskog kamena na ležištu „Rudine“ - Nalježići. Inspekcijski pregled je izvršen na zahtjev koncesionara zbog pojave značajnijih količina onečišćenog materijala predstavljenog humusom, zemljom i glinom zbog čega je izvršen proračun onečišćenog materijala pa je utvrđeno da se od ovog materijala ne može dobiti više od 40% korisne sirovine. Nalaz inspekcijskog pregleda ne utiče na iznos stalnog dijela koncesione naknade koji je utvrđen nezavisno od toga da li koncesionar obavlja djelatnost.
- inspekcijski pregled kod koncesionara doo „Carinvest“-Kotor (ugovor broj 01-636/1 od 21.02.2006. godine koji traje do 20. 02. 2016. godine) koji se bavi eksploatacijom nemetalične mineralne sirovine tehničko - građevinskog kamena na ležištu „Platac“ (Grbalj). Inspekcijski pregled je izvršio glavni geološki inspektor i tom prilikom utvrdio i zapisnički konstatovao da je koncesionar, u skladu sa članom 14. Zakona o geološkim

istraživanjima, uradio Programe geoloških istraživanja ležišta za 2012. godinu i iste dostavio nadležnoj geološkoj inspekciji. Inspektor je utvrdio da je koncesionar izveo radove predviđene Programima geoloških istraživanja;

- pet inspekcijskih pregleda kod koncesionara doo „Nort Mining“- Podgorica (ugovor broj 01-3660/1 od 10.12.2010. godine koji traje do 09.12.2040. godine) koji se bavi detaljnim geološkim istraživanjima i eksploatacijom sulfidne polimetalne rude na istražno - eksploatacionom prostoru bivšeg rudnika „Brskovo“ kod Mojkovca – na ležištima „Žuta Prla“, „Višnjica“, „Igrišta“ i „Brskovo“. Inspekcijskim pregledima se konstatovalo dokle se stiglo sa istražnim radovima pri čemu nijesu utvrđene nepravilnosti.
- Na osnovu navedenog Izveštaja državni revizor nije mogao zaključiti da li je inspekcijskim pregledima, saglasno članu 43. Zakona o geološkim istraživanjima, provjeravano vođenje evidencije o izvađenim količinama izvađenih mineralnih sirovina, u koje svrhe je izvađena mineralna sirovina korišćena, i da li je izvađena veća količina od odobrene količine mineralnih sirovina, odnosno da li vađenje mineralnih sirovina, pri istražnim radovima prelazi u eksploataciju.

U Izveštaju Geološke inspekcije navodi se da kod (10) deset koncesionara nije vršen inspekcijski nadzor jer ovi koncesionari ili nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze.

Kod onih koncesionara kod kojih su Geološki inspektori konstatovali da nije vršen inspekcijski nadzor jer ovi koncesionari, ili nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze, **inspektori nijesu izvršili ponovni obilazak, odnosno inspekcijski pregled**, pa se ne može zaključiti da li ovi koncesionari obavljaju ugovorenu djelatnost bilo u istražnim ili poslovima eksploatacije mineralnih sirovina.

- Preporučuje se da, kod koncesionara koji nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze takođe treba vršiti naknadne inspekcijske preglede kako bi se utvrdilo da ovi koncesionari ne obavljaju djelatnost .

6.3. Vodoprivredna inspekcija

Vodoprivredna inspekcija sprovodi nadzor u oblasti upravljanja vodama i vodnim dobrom na cijeloj teritoriji Crne Gore. Po Godišnjem izvještaju o radu UZIP za 2012. godinu je konstatovano da je ova inspekcija izvršila ukupno 214 (dvije stotine i četrnaest) inspekcijskih pregleda pri čemu je donijeto 17 (sedamnaest) rješenja o otklanjanju nepravilnosti po kojima je postupljeno. U Izveštaju o radu se navodi da je o svakom inspekcijskom nadzoru sačinjen zapisnik pri čemu nijesu utvrđene veće nepravilnosti a na otklanjanje manjih nepravilnosti je ukazano zapisnikom.

Iz Izveštaja se ne može utvrditi broj inspekcijskih pregleda kod koncesionara koji su sa Vladom Crne Gore zaključili ugovore o koncesiji za eksploataciju voda kao i da li se ovi subjekti pojavljuju kao lica kod kojih je donijeto rješenje o otklanjanju nepravilnosti. Reviziji nijesu prezentirani zapisnici o izvršenim pregledima.

Izveštaj o koncesijama koje su u nadležnosti Inspekcije za vode

Zakonom o vodama („Sl. list RCG broj 27/07“) propisano je da inspektor za vode vrši nadzor vodnih akata (vodnih uslova, vodne saglasnosti i vodne dozvole), ispunjenosti uslova iz vodnih akata, kao i kontrolu da li je način iskorišćavanja vodnih objekata i postrojenja u skladu sa izdatim vodnim saglasnostima, odnosno vodnim dozvolama i potvrđama.

Pored navedenog inspektor za vode vrši i inspekcijski nadzor eksploatacije riječnih nanosa. Prilikom inspekcijskog nadzora, redovnim obilascima duž vodotoka, vrši se obilazak kompletnog dijela vodotoka na kojem je moguće vršiti eksploataciju riječnih nanosa. U toku obilaska duž vodotoka vrši se istovremeno kontrola realizacije koncesionih ugovora i nelegalne eksploatacije riječnih nanosa. Inspekcijskim nadzorom kontroliše se da li koncesionar ima vodnu saglasnost za tekuću godinu, da li izvodi radove na eksploataciji u skladu sa izdatom saglasnošću i u skladu sa projektnom dokumentacijom na koju je data vodna saglasnost.

Stručni nadzor u oblasti eksploatacije šljunka vrši koncedent - Uprava za vode i donosi rješenja o koncesionim naknadama.

Inspekcija za vode, po izvještaju Glavnog vodoprivrednog inspektora, vršila je u toku 2012. godine inspekcijske obilaske vodotoka Morače, Tare, Lima, Grnčara, Ibra i Gračanice radi kontrole eksploatacije riječnih nanosa. Ovim kontrolama je obuhvaćen nadzor kako koncesionara tako i nelegalna eksploatacija pijeska i šljunka iz vodotoka. U postupku revizije Glavni vodoprivredni inspektor je naveo da su vršeni globalni inspekcijski pregledi na pojedinim lokalitetima, a kada su u pitanju koncesionari, inspekcijski pregled se zasniva na kontroli ispunjenosti zakonskih, tehničkih i drugih uslova za obavljanje djelatnosti dok se kontrola količina ne vrši zbog nepostojanja mjernih instrumenata.

a) Fabrike koje su izgrađene i proizvode flaširanu vodu na osnovu zaključenih koncesionih ugovora

Kod ovih koncesionara Izveštaj o koncesijama koje su u nadležnosti Inspekcije za vode sadrži podatke za 7 (sedam) koncesionara pri čemu se konstatuje da kod 3 (tri) koncesionara koji posjeduju vodnu dozvolu (flaširanje vode u komercijalne svrhe) nije vršen inspekcijski nadzor zbog nedostatka kadrova (nadzor vrše samo dva inspektora).

Na osnovu izvršene revizije smatramo da vodoprivredna inspekcija sa 2 (dva) zaposlena inspektora ne može ostvariti kvalitetan inspekcijski nadzor pogotovo ako se ima u vidu da se posao inspektora ne ogleda samo u nadzoru kod koncesionara već i kod drugih lica koja se bave eksploatacijom voda i izvađenog materijala iz vodotoka. Takođe, treba istaći da se ta aktivnost obavlja na teritoriji 16 (šesnaest) opština u Crnoj Gori. Imajući u vidu postojeće stanje inspekcijskog nadzora i trend pada naplate koncesionih naknada smatramo da je neophodno u najkraćem mogućem roku popuniti broj već sistematizovanih radnih mjesta vodoprivredne inspekcije, i u skladu sa zakonskim propisima izvršiti zapošljavanje odgovarajućih kadrova.

Za 3 (tri) koncesionara se konstatuje da obavljaju djelatnost u skladu sa vodnom dozvolom dok je sa jednim koncesionarom raskinut koncesioni ugovor jer nije organizovao proizvodnju. I kod ovih koncesionara inspekcijski pregled se ogleda u kontroli ispunjenosti zakonskih, tehničkih i drugih uslova za obavljanje djelatnosti dok se kontrola količina flaširane vode u komercijalne svrhe ne vrši zbog nepostojanja mjernih instrumenata.

b) Naknada za korišćenje voda za vodosnabdijevanje

U skladu sa članom 134. Zakona o vodama predmet koncesije na javnom vodnom dobru, između ostalog, može biti korišćenje vode za potrebe vodosnabdijevanja naselja većih od 200 stanovnika. Međutim, članom 135. Zakona o vodama je određeno da koncesija nije potrebna ukoliko su investitori ili izvršioci javna preduzeća i privredna društva koja je država ili jedinica lokalne samouprave za tu namjenu osnovala, odnosno kojima je povjerila obavljanje određene javne funkcije za koju se javno vodno dobro koristi.

Kod koncesionara koji ima vodnu dozvolu za korišćenja voda za potrebe vodosnabdijevanja nije vršen inspekcijski nadzor. Potrebno je istaći da skoro svim opštinama u Crnoj Gori lokalna preduzeća obezbjeđuju snabdijevanje pijaćom vodom korisnika u gradu. Problem kod vršenja inspekcijskog nadzora je i taj što opštine koriste više izvorišta (opština Ulcinj čak 12) na kojima nijesu instalirani mjerni instrumenti zbog čega je onemogućena kontrola količina eksploatisane vode. Kod obračuna utrošene vode i naknade po tom osnovu opštinska preduzeća se oslanjaju na količinu fakturisane vode potrošačima koja je uvijek značajno manja od količine koja se eksploatiše pogotovo ako se imaju u vidu gubici i kod kaptiranja i na mreži. U 2013. godini, vodoprivredni inspektori su po rječima Glavnog inspektora, svim oštinskim preduzećima donijeli rješenja o obaveznoj ugradnji mjernih instrumenata zahvaćene vode.

c) Koncesionari koji vrše eksploataciju rječnih nanosa

Kod koncesionara koji vrše eksploataciju riječnih nanosa (šljunak i pijesak) u Izveštaju se konstatuje da 12 (dvanaest) koncesionara nije vršilo eksploataciju pa nije vršen inspekcijski nadzor. Inspektori neposrednim uvidom na licu mjesta uz sačinjen zapisnik o izvršenom nadzoru konstatuju da se ne vrši eksploatacija.

Nadzorom je utvrđeno da je 18 (osamnaest) koncesionara vršilo eksploataciju u skladu sa ugovorom o koncesiji pri čemu je kod 4 (četiri) koncesionara istekao ugovor o koncesiji 2012. godine. U Izveštaju se konstatuje da od tih 18 (osamnaest) koncesionara 12 (dvanaest) koncesionara nije dobilo vodnu saglasnost za 2013. godinu što je bilo uslovljeno dostavom izvještaja o izvršenoj uplati koncesione naknade za izvađeni materijal iz vodotoka i pridržavanjem propisanih uslova iz ugovora o koncesiji. Samo četiri koncesionara od ukupnog broja je dobilo vodnu saglasnost za 2013. godinu pri čemu treba istaći da je za eksploataciju riječnih nanosa, uz ugovor o koncesiji neophodna i vodna saglasnost.

U slučajevima kada koncesionar nema vodnu saglasnost neophodno donositi rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti svim koncesionarima do pribavljanja iste.

Od ostalih preduzetih mjera u postupku inspekcijskog nadzora u 3 (tri) slučaja je naloženo „uklanjanje ostatka od prosijavanja iz vodotoka“ što je učinjeno od strane koncesionara a u jednom slučaju je izvršena „zabrana eksploatacije riječnog nanosa do pribavljanja vodne saglasnosti“ što je koncesionar i učinio i nastavio radove pri čemu je ugovor istekao 11. novembra 2012. godine.

U ovlaštenjima Inspekcije za vode se navodi da inspektor za vode vrši i inspekcijski nadzor eksploatacije riječnih nanosa pri čemu inspektori nijesu evidentirali niti jedan slučaj bespravne eksploatacije riječnog nanosa a takođe, kada je u pitanju količina eksploatisanog riječnog nanosa nije konstatovan niti jedan slučaj da se eksploatacija obavlja suprotno ugovoru o koncesiji.

- Revizijom je utvrđeno da su dva inspektora za vode izvršila 214 (dvije stotine i četrnaest) inspekcijskih nadzora što je približno jednako broju radnih dana u godini. Ako se uzme u obzir da inspekcijskom nadzoru prethodi najava dolaska inspektora, nadzor, izrada zapisnika i eventualno izrada rješenja može se zaključiti da izvršeni inspekcijski pregledi nijesu detaljni već formalizovani i pojednostavljeni što može uticati na kvalitet inspekcijskog nadzora.

6.4. Inspekcija za šumarstvo, lovstvo i zaštitu bilja

Kada je u pitanju ova inspekcija, po Godišnjem izvještaju o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2012. godinu je konstatovano da je ova inspekcija izvršila ukupno 787 (sedam stotina osamdeset i sedam) inspekcijskih pregleda od čega je 191 (stotinu devedest i jedan) kod koncesionara koji su sa Vladom Crne Gore zaključili ugovor pravu na eksploataciju šuma.

U Izvještaju se navode povrede propisa koji se odnose na radove na: sječi i izradi drvnih sortimenata; prijemu, izvlačenju i prometu drvnih sortimenata, neizvršavanje radnji u predviđenom roku, nevođenje uredne dokumentacije i bespravnu sječu, ali se ne može utvrditi koliko se od ukupno utvrđenih nepravilnosti odnosi na koncesionare

U cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektori su mjerom ukazivanja (88) ili rješenjem (26) subjektima nadzora nalogali otklanjanje nepravilnosti kroz privremenu obustavu sječe stabala; pošumljavanje, privremenu zabranu izvođenja radova u šumi, privremenu zaplijenu drvnih sortimenata (160m³ četinara i 55m³ lišćara) pri čemu se ni ovdje ne navodi na koga se mjere odnose, odnosno da li su te mjere preduzete kod koncesionara.

U Izvještaju se konstatuje da je po ukazivanjima postupljeno tako što je od 26 donijetih rješenja 20 (dvadeset) izvršeno dok 6 (šest) rješenja nije izvršeno. U izvještajnoj godini izdato je 9 (devet) prekršajnih naloga za povrede propisa iz šumarstva (bespravna sječa) u ukupnom iznosu od 1.100,00€ što je i naplaćeno.

Konstatuje se da su inspektori za navedeni period podnijeli 55 (pedeset i pet) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja iz oblasti šumarstva od čega se 49 (četrdeset i devet) odnosi na fizička lica koja su kažnjena u prekršajnom postupku.

6.4.1. Izvještaj o realizaciji koncesionih ugovora iz oblasti šumarstva za 2012. godinu

Navedeni izvještaj sadrži podatke za 28 (dvadeset i osam) koncesionara za koje je u 2012. godini vršen inspekcijski pregled pri čemu se u njemu konstatuje da je pregled vršen i kod koncedenta. Zakonom o koncesijama u članu 49. stav 1. je propisano da nadležni organ uprave prati i kontroliše izvršenje ugovorenih obaveza iz ugovora o koncesiji, odnosno članom 76. Zakona o šumama je utvrđeno da kontrolu realizacije ugovora o koncesiji i preduzimanje mjera prema izvođačkom projektu vrši nadležni organ uprave.

Poslove inspekcijskog nadzora u okviru svoje nadležnosti, u oblasti šuma i šumarstva, vrši inspektor nadležan za šumarstvo u skladu sa zakonom. U članu 87. Zakona o šumama je propisano da je šumarski inspektor između ostalog ovlašćen, da kontroliše:

- vršenje sječe i svih radova u šumama sa aspekta zakonitosti, usklađenosti sa planovima i stručno tehničkim standardima;
- promet drvnih sortimenata šumskim putevima i njihovo porijeklo;
- da li se sakupljanje nedrvnih šumskih proizvoda, kao i njihov promet šumskim putevima vrši u skladu sa propisima;
- skladištenje šumskih sortimenata sa aspekta zaštite šuma;

- sprovođenje postupka promjene namjene (krčenja) šuma;
- korišćenje šuma;
- izvršenje radova kod krajnjih korisnika budžetskih sredstava (vlasnika privatnih šuma).

Kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju standardi ili normativi, šumarski inspektor je obavezan da, pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, preduzme neke od sljedeće upravne mjere i radnje:

- naredi obustavu: čiste sječe, sječe velikog intenziteta i druge protivpravne sječe stabala, krčenja šume; ispaše, kresanja grana i sakupljanja lišća;
- naredi obnovu sastojina u kojima je izvršena čista sječa ili sječa velikog intenziteta;
- privremeno oduzme protivpravno posječeno drvo, drvo protivpravno stavljeno u promet, kao i sredstva i predmete kojima su izvršene ove radnje;
- zabrani izvođenje šumskih radova pravnim i fizičkim licima koja ne ispunjavaju stručno-tehničke, tehnološke i druge uslove predviđene ovim zakonom;
- predlaže mjere u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u pogledu sprovođenja koncesionih i drugih ugovora o korišćenju šuma, kao i oduzimanje prava korišćenja šuma u državnoj svojini.

U Izvještaju Glavnog šumarskog inspektora navedeno je da su se inspekcijski pregledi kod koncesionara odnosili na kontrolu radova u šumi i to na: sječu stabala, izvlačenje, lagerisanje i transport šumskih sortimenata, uspostavljanje šumskog reda, izradu i održavanje šumskih puteva, zaštita od požara i slično. Inspekcijski pregledi kod koncedenta odnosili su se na kontrolu izrade izvođačkih projekata, doznaku stabala, prijem i otpremu šumskih sortimenata, knjige doznake, prijema, otpreme, otpremnice i evidencije radova u šumi, zatim kontrole na zaštiti i uzgoju šuma, kao i zaštita od požara.

Analizom Izvještaja o realizaciji koncesionih ugovora iz oblasti šumarstva za 2012. godinu utvrđeno je da u više inspekcijskih pregleda kod 10 (deset) koncesionara nijesu utvrđene nepravilnosti. Kod ostalih 18 (osamnaest) koncesionara utvrđene su sledeće nepravilnosti:

- kod 9 (devet) koncesionara se konstatuju opšte nepravilnosti u dijelu poštovanja izvođačkog projekta pri čemu se iz Izvještaja državni revizor nije mogao utvrditi u čemu se nepoštovanje ogleda;
- kod 8 (osam) koncesionara se konstatuju nepravilnosti u dijelu poštovanja izvođačkog projekta odnosno „naloženo da se sva doznačena stabla posijeku i izvezu iz šume“;
- kod 1 (jednog) koncesionara se konstatuju nepravilnosti u dijelu poštovanja izvođačkog projekta odnosno rješenjem je „zabranjeno dalje probijanje šumskog puta zbog neposjedovanja potrebne dokumentacije“.

U Izvještaju o izvršenim inspekcijskim pregledima inspektora za šume nigdje nije konstatovano da je u nekom slučaju povrijeđen izvođački projekat u smislu sječe većeg iznosa drvne mase od planiranog i ugovorenog kao i da li je izvršen inspekcijski pregled po zahtjevu Uprave za šume ili koncesionara u cilju korekcije visine koncesione naknade zbog sječe šume manje od planirane i ugovorene. Kada je u pitanju obračun i naplata koncesione naknade, navedeni pristup u vršenju inspekcijskog nadzora državne inspekcijske službe, ne omogućava izvršavanje zakonom propisanih nadležnosti iz člana 87. Zakona o šumama.

Zaključne konstatacije i preporuke DRI povodom revizije rada inspekcijskih službi

Revizijom je utvrđeno da:

- postojeća saradnja inspekcijskih u vršenje inspekcijskog nadzora organa nije na potrebnom nivou, što utiče na kvalitet inspekcijskog nadzora. Navedena praksa bi morala biti otklonjena pogotovo ako se ima u vidu da su skoro sve inspekcijske službe u okviru jednog organa.
- inspekcijski organi u postupku nadzora ne koriste ili nedovoljno koriste zakonska ovlaštenja i obaveze kada se utvrde nepravilnosti što ima za posljedicu mali broj podnijetih zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka.
- inspektori uglavnom koriste mjeru ukazivanja što ukazuje na favorizovanje preventivnog djelovanja pa i u rijetkim situacijama kad se utvrdi nepravilnost.
- Kod onih koncesionara kod kojih su inspektori konstatovali da nije vršen inspekcijski nadzor zbog toga što koncesionari, ili nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze, inspektori nijesu izvršili ponovni obilazak, odnosno inspekcijski pregled pa se ne može zaključiti da li ovi koncesionari obavljaju ugovorenu djelatnost bilo u istražnim ili poslovima eksploatacije mineralnih sirovina.
- Revizijom je utvrđeno da Inspekcija za vode raspolaže sa svega 2 (dva) izvršioca – inspektora, rudarska i geološka inspekcija sa po jednim inspektorom, a da aktivnosti obavljaju na teritoriji Crne Gore.

Preporuke DRI:

- Preporučuje se da kod koncesionara koji nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze takođe **treba vršiti naknadne inspekcijske preglede kako bi se utvrdilo da li ovi koncesionari obavljaju djelatnost** .
- Preporučuje **izmjena Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove** i povećanje broja sistematizovanih radnih mjesta vodoprivredne, geološke i rudarske inspekcije, kao i zapošljavanje odgovarajućih kadrova u skladu sa zakonom.
- Preporučujemo da **inspekcijski nadzor treba razvijati kao kontinuirani proces** nadgledanja aktivnosti u izvršenju koncesionih ugovora pogotovo na najizdašnijim lokalitetima.

7. Komisija za koncesije

Zakonom o koncesijama, utvrđeno je osnivanje i nadležnosti Komisije za koncesije. Komisija za koncesije je samostalna i nezavisna u vršenju poslova utvrđenih ovim zakonom. U skladu sa čl. 11 Zakona, Komisija rješava po prigovorima učesnika u postupku davanja koncesija koji se odnose na vrednovanje i rang listu ponuđača i donosi odluke po njima; vodi registar ugovora o koncesijama; odobrava sprovođenje postupka produženja roka davanja koncesije ili proširenja prostora za obavljanje koncesione djelatnosti, kao i odobrava sprovođenje postupka davanja koncesije pratećih mineralnih sirovina na odobrenom eksploatacionom polju, bez sprovođenja postupka javnog nadmetanja. Zakonom o koncesijama čl. 65, definisano je da:

- Postupci davanja koncesija započeti do stupanja na snagu ovog zakona okončaću se po ovom zakonu;
- Izuzetno od stava 1 ovog člana, pojedini postupci davanja koncesija započeti do stupanja na snagu ovog zakona, na predlog Komisije za koncesije i BOT aranžmane, okončaću se po odredbama Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga;
- Komisija iz stava 2 ovog člana vrši poslove iz svoje nadležnosti po pojedinim postupcima iz stava 2 ovog člana do njihovog okončanja.

7.1. Nadležnost Komisije za koncesije

Zakonom o koncesijama (čl.11) utvrđene su sledeće nadležnosti Komisije za koncesije:

1) rješava po prigovorima učesnika u postupku davanja koncesija koji se odnose na vrednovanje i rang listu ponuđača i donosi odluke po njima;

2) vodi registar ugovora o koncesijama;

3) odobrava sprovođenje postupka produženja roka davanja koncesije ili proširenja prostora za obavljanje koncesione djelatnosti, kao i odobrava sprovođenje postupka davanja koncesije pratećih mineralnih sirovina na odobrenom eksploatacionom polju, bez sprovođenja postupka javnog nadmetanja iz člana 20 stav 2 tač. 1, 2 i 3 ovog zakona.

Revizijom je utvrđeno da su nadležnosti Komisije za koncesije, kao stručnog Vladinog tijela ograničene.

7.1. Registar ugovora o koncesijama

Ugovori o koncesijama upisuju se u Registar ugovora o koncesijama koji vodi Komisija. U registar ugovora o koncesijama unose se sve promjene koje se odnose na zaključene ugovore o koncesijama hronološkim redoslijedom. Registar ugovora o koncesijama sadrži podatke o: nazivu koncesionara, nazivu koncedenta, predmetu koncesije, datumu zaključenja koncesionog ugovora i vremenu trajanja koncesije. Bliži sadržaj i način vođenja registra ugovora o koncesijama utvrđen je Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama („Sl. list CG”, br. 47/09).

Registar ugovora o koncesijama objavljuje se na internet stranici Komisije.

Komisija je u skladu sa Zakonom o koncesijama i Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama, na internet stranici Komisije <http://komisijazakoncesije.me> objavila Registar ugovora o koncesijama, a broj registrovanih ugovora na dan 31.12.2013. godine iznosi 183.

- Revizijom je utvrđeno da svi ugovori o koncesijama nijesu evidentirani u Registru ugovora o koncesijama i objavljeni na sajtu Komisije za koncesije.

U sljedećoj tabeli dat je **pregled ugovora koji nijesu evidentirani**³⁴ u Komisiji za koncesije:

Ugovori koji se ne nalaze u Registru ugovora o koncesijama			
r.b.	Ministarstvo ekonomije	Uprava za šume	Uprava za vode
1.	Rudnik uglja A.D.Pljevlja	D.o.o. Mopal Berane	Građevinsko Gorica ad
2.	Mal Magyar aluminium ZRT Budiimpešta	D.o.o. Alpet Gusinje	Mitani doo Podgorica
3.	A.D. Bjelasica Rada Bijelo Polje	D.o.o. Bogičevića	Sagakop doo Podgorica
4.	D.o.o. Vektra Montenegro	D.o.o. Drvoprom Plav	Cijevna komerc doo Podgorica
5.	A.D. Solana Bajo Sekulić Ulcinj	D.o.o. 3F commerce Plav	Sveti Nikola Montenegro doo
6.		A.D. Gornji Ibar Rožaje	Keto doo Podgorica
7.		D.o.o.Mehmed company Rožaje	Minić doo Podgorica
8.		D.o.o. Emsa company Rožaje	Bobcat V doo Podgorica
9.		D.o.o. Primat company Rožaje	Mimi doo Podgorica
10.		O.D.Drvomontaža Rožaje	Zaton ad Bijelo Polje
11.		Kurtagić Safet Rožaje	OD Braća Čekić Berane
12.		D.o.o. Rez Rožaje	Doo National Berane
13.		D.o.o. Jasen- I Rožaje	Čukić-trucks doo Andrijevića
14.		D.o.o. Rudnica Rožaje	Doo Poljotrans Gusinje
15.		D.o.o. El-promm Rožaje	Necowa doo Šavnik
16.		D.o.o. Azracom export Rožaje	Doo "Transpetrol" Podgorica,
17.		D.o.o Kop prevoz Bijelo Polje	Doo "Goša trans" Podgorica
18.		D.o.o. Ada coo Bijelo Polje	Doo "Ilija Novaković Ico"
19.		A.D. Šik Kolašin	
20.		D.o.o. Mi-rai group Nikšić	
21.		A.D. Korporacija Jakić Pljevlja	
22.		D.o.o. Korporacija Perspektiva Bijelo Polje	
23.		D.o.o. Lancer Kolašin	

U Zakonu o koncesijama, član 46 (Obaveza obaveštavanja), propisano je: Nadležni organ dužan je da, u roku od 15 dana od dana zaključivanja ugovora, primjerak zaključenog ugovora o koncesiji dostavi Komisiji (za Koncesije), organu uprave nadležnom za naplatu javnih prihoda i organu uprave nadležnom za poslove imovine, radi upisa zabilježbe tereta u katastru nepokretnosti.

Zaključne konstatacije o reviziji izvršenoj kod Komisije za koncesije

- Revizijom je utvrđeno da koncedenti (Ministarstvo ekonomije, Uprava za šume i Uprava za vode) **nijesu dostavljali sve ugovore** o koncesijama organu uprave nadležnom za poslove imovine, radi upisa zabilježbe tereta u katastru nepokretnosti
- Davaoci koncesija **dužni su da u roku od 15 dana** od dana zaključivanja ugovora, primjerak zaključenog ugovora o koncesiji **dostavljaju Komisiji za koncesije, organu uprave nadležnom za naplatu javnih prihoda i organu uprave nadležnom za poslove imovine**, radi upisa zabilježbe tereta u katastru nepokretnosti, što nije vršeno u svim slučajevima.
- Komisiji za koncesije **dužna je da** u Registar ugovora o koncesijama **unosi sve promjene** koje se odnose na zaključene ugovore o koncesijama hronološkim redoslijedom u skladu sa zakonskim propisima.

³⁴ Kod Rudnika Uglja „Pljevlja“ nije objavljen samo Anex br. - 01-1787/1 od 12.07.2012.godine

Da bi podaci evidencije iz Registra bili sveobuhvatni i omogućili redovno praćenje svake pojedine promjene koja može nastati u ugovoru o koncesiji, preporučuje se:

- Dopuna zakonskih propisa iz oblasti koncesija na način da se utvrdi zakonska obaveza da se u Registru ugovora o koncesijama unose podaci i o:
 - ugovorenim koncesionim naknadama;
 - uplatama koncesionih naknada od strane koncesionara;
 - sprovedenom inspekcijskom i drugom nadzoru;
 - o stečajnom postupku;
 - upisu podataka o prinudnoj naplati

Vlada Crne Gore je Zaključcima br. 03-760 od 27.01.2011. godine, tačka 14, zadužila Komisiju za koncesije da u saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije, u što kraćem roku, realizuje projekat elektronskog Centralnog registra koncesionih ugovora. Revizor je od ovlašćenog lica (predsjednika Komisije za koncesijenije), dobio informaciju da je formirana komisija za realizaciju obaveza po ovom Zaključku Vlade, ali da konkretni posao još nije završen.

U Izveštaju o radu Komisije za koncesije za 2012. godinu, prezentiran je podatak, da je po osnovu koncesionih naknada u 2012. godini naplaćen ukupan prihod za period 01.01.2012. do 31.12.2012. godine u iznosu od 12.706.115,31€ i to po osnovu:

- naknade za priređivanje igara na sreću naplaćeno je 3.319.092,83€,
- naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa prihodovano je 563.371,34€,
- naknade za korišćenje prirodnih dobara 1.376.923,26€ (naknada za korišćenje šuma, naknada za korišćenje mineralnih sirovina i koncesiona naknada za izgradnju i upravljanje marinom),
- naplate ekološke naknade prihodovano je 654.296,18€,
- naknada za puteve prihodovano 3.327.409,68€,
- iznos od 3.465.022,02€ predstavlja koncesioni prihod po osnovu ostalih naknada

Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete republičkih fondova i budžete opština, definisano je da se: na računu 714 - naknade evidentiraju se planirani i ostvareni prihodi od naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa, naknada za korišćenje prirodnih dobara, ekoloških naknada, naknada za priređivanje igara na sreću, naknada za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opšteg značaja, naknada za puteve i ostalih naknada.

Iz analitičkog pregleda prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora, na poziciji 7419, a iskazani u Izveštaju o radu Komisije za koncesije za 2012. godinu, br. 01-13 od 28.03.2013. godine, kao koncesioni prihod po osnovu ostalih naknada u ukupnom iznosu od 3.465.022,02€, može se utvrditi da su na ovoj poziciji evidentirani i prihodi u iznosu od 508.153,63€ **koji po svojoj prirodi ne pripadaju prihodima od koncesija** (Prihod od povraćaja studentskih kredita, Naknada za izvršene veterinarske i sanitane usluge, Prihodi od naknada za otkup tenderske dokumentacije, Prihodi po osnovu naknade štete, Naknada za izvršene preglede i dr.). Isti je slučaj i u Izveštaju o radu Komisije za koncesije za 2013. godinu.

- **Ministarstvo finansija dužno je da, radi realnog iskazivanja, evidenciju prihoda budžeta vodi u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete republičkih fondova i budžete opština.**

DIO III ZAKLJUČNE KONSTATACIJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i razmatranja Izjašnjenja subjekata revizije na Preliminarni Izveštaj DRI o reviziji Prihodi budžeta po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama (br. 40113-01-84/12 od 27.03.2014. godine), Kolegijum DRI u sastavu **dr Branislav Radulović** (Rukovodilac Kolegijuma) i **dr Milan Dabović** (član Kolegijuma), u skladu sa čl. 50 Poslovnika Državne revizorske institucije, na sjednici održanoj 29.05.2014. usvojio je:

KONAČAN IZVJEŠTAJ

o reviziji

„Prihodi budžeta po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama“

1. Normativna uređenost

Revizijom je utvrđeno da je davanje koncesije na prirodna bogatstva regulisano većim brojem zakonskih i podzakonskih propisa što u praksi stvara problem vezan za stvaranje uniformnog načina postupanja u ovoj oblasti. S druge strane neki segmenti iz oblasti koncesija nijesu normirani u dovoljnoj mjeri. Na osnovu izvršene revizije Državna revizorska institucija preporučuje i da se dodatno unaprijede:

1.1. Procedure po kojima bi se postupalo u postupku davanja koncesija:

- DRI preporučuje Vladi CrneGore, da u vidu podzakonskog akta propiše kriterijume za utvrđivanje iznosa garancije (ili drugog sredstva obezbjeđenja) u zavisnosti od predmeta koncesije radi obezbjeđenja izvršavanja koncesionog ugovora i to posebno:
 - za dobijeno pravo na detaljna istraživanja;
 - za dobijeno pravo na eksploataciju.
- Utvrditi precizne rokove na koje se izdaje garancije, odnosno drugo sredstvo obezbjeđenja.

1.2. Procedure po kojima bi se postupalo u postupku izvršavanja koncesionih ugovora,

- DRI preporučuje Vladi - Ministarstvu finansija da izradi Uputstvo o evidenciji potraživanja od koncesija u okviru potrošačkih jedinica, davaoca koncesija i uspostavi centralizovanu evidenciju nastanka i naplate potraživanja od koncesija.

1.3. Nadzorna funkcija nakon davanja koncesija

- DRI preporučuje propisavanje rokova i obavezujuće forme izvještaja koje će koncesionari biti u obavezi da dostavljaju nadležnim državnim organima (koncedentima) radi kontrole izvršenja obaveza iz ugovora o koncesiji.
- Preporučuje se Vladi da inicira predlaganje zakonskih i podzakonskih propisa koji destimulišu izvoz drvne mase u vidu trupaca, rezane građe i ogrijevnog drveta, kao i propisa koji podstiču oživljavanje drvne industrije sa višim fazama prerade koje daju veće ekonomske efekte i koji garantuju umjerenu eksploataciju i zaštitu šuma.

2. Davanje koncesija

Revizijom je utvrđeno da postupci davanja koncesija za šume, koje sprovodi Uprava za šume kao nadležan organ, **nijesu sprovedeni u cjelini u skladu sa zakonom** propisanom procedurom.

- raspisani konkursi za davanje šuma na korišćenje **nijesu sadržali** sve zakonom predviđene kriterijume podobnosti, koje treba da ispune učesnici da bi mogli da se kvalifikuju za dobijanje koncesije.
- Uprava za šume je vršila izmjene i dopune Ugovora izmjenama i dopunama priloga Ugovora **bez poštovanja procedure i bez jasnih obrazloženja**.
- U 2012. godini su davane nove koncesije firmama koje **ne poštuju ranije ugovore i imaju nagomilane gubitke i dugove prema državi**

Revizijom izvršenom kod Ministarstva ekonomije utvrđeno je i da postoje ugovori sa koncesionarima koji **nijesu produžavani a** koncesiona naknada **nije naplaćivana** duži niz godina. Na osnovu izvršene revizije DRI je stekla razumno uvjerenje da je davanje koncesija vršeno bez striktno primjene zakonskih i podzakonskih propisa.

- **Neophodno je obezbijediti primjenu zakonskih i podzakonskih propisa u svim slučajevima i zaključivati ugovore samo sa onim koncesionarima koji imaju reference za obavljanje predmetne koncesione aktivnosti i koji nemaju dugovanja prema državi.**

2.1. Obezbeđenje Ugovora o koncesiji

Zakonom o koncesijama (čl. 43 tačka 12) određeno je da Ugovor o koncesiji naročito sadrži: „visinu i način obezbjeđenja garancija za izvršavanje koncesionog ugovora“.

Predmetnom revizijom i analizom zaključenih ugovora o koncesijama, kada su u pitanju sredstva obezbjeđenja konstatovano je da:

- Ugovori o koncesiji koji je Uprava za šume zaključila sa koncesionarima, iako sadrže odredbe o garanciji za izvršavanje koncesionog ugovora **nijesu obezbijeđeni garancijom**.
- U postupku revizije **Ministarstvo ekonomije nije prezentiralo** na uvid dokaz o hipoteci za slijedeće koncesionare: Rudnik uglja “Pljevlja”, AD Solana “Bajo Sekulić” - Ulcinj, AD “Boksiti” – Cetinje, “Balkan Energy” RJ “Rudnik mrkog uglja Berane” Berane, DOO “Breznik” Pljevlja, AD “Željezara” Nikšić, AD Zavod za izgradnju Bara, AD “Mermer” Danilovgrad Ležište - “Maljat”, AD “Gradir - Montenegro” Nikšić i AD “Primorje” Ulcinj.
- Državnom revizoru **nije data** na uvid garancija poslovne banke za sledeće koncesionare: “Mermer” Danilovgrad Ležište - “Klikovače”, „Božović” Nikšić, „Montenegroput” Bijelo Polje „Aquarius” Budva, „Mal –Maguar Aluminium Zrt, Budimpešta – Mađarska, GP “Građevinar” i „AD Pljevlja u stečaju-Vektra montenegro“
- Obezbeđenje potraživanja **nije definisano ugovorom** za sledeće koncesionare: “Rudnici boksita” Nikšić, „Bjelasica-Rada” Bijelo Polje, “Mermer” Danilovgrad, Ležište- “Krute” i “Kriva ploča”.
- **DRI ukazuje da je neophodno obezbijediti neselektivnu primjenu Zakona o koncesijama na način da se ugovor sa koncesionarom ne može zaključiti prije nego**

je isti dostavio bankarsku garanciju ili drugo traženo obezbjeđenje. Takođe, ugovorom o koncesiji treba obezbijediti vršenje nezavisne eksterne revizije.

3. Obračun koncesija

DRI se na osnovu izvršene revizije nije mogla sa sigurnošću uvjeriti da je Ministarstvo ekonomije vršilo kontrolu otkopanih količina mineralne sirovine za koncesionare, koji su bili predmet revizije. Revizijom je utvrđeno da se u Ministarstvu ekonomije ne vodi evidencija potraživanja po osnovu koncesionih naknada po ugovorima o koncesijama i rješenjima o promjenljivom dijelu koncesione naknade. Uprava za vode nije postupala u skladu sa odredbama čl. 17 stav 1 Zakona o finansiranju upravljanja vodama i donosila rješenja o privremenom obračunu koncesione naknade, (najkasnije do 20-tog u mjesecu za prethodni mjesec) već je donosila rješenje o konačnom obračunu na kraju godine.

- **DRI ukazuje da dje neophodno da koncedenti, u skladu sa Zakonom, redovno dostavljaju rješenja o privremenom obračunu koncesione naknade i koncesionaru i Poreskoj upravi radi naplate. Navedeno obezbjeđuje, s jedne strane, kontinuitet praćenja i kontrole realizacije ugovorom definisanih obaveza, a sa druge strane, dinamiku priliva sredstva u Budžet države.**

4. Naplata koncesionih naknada

Revizijom je utvrđeno da je veliki broj koncesionara u stečaju, ne posjeduje nepokretnu imovinu ili ne izmiruje uredno poreske i druge obaveze prema državi što je uticalo na naplatu naknada od koncesija. Državni organi (koncedenti) prilikom zaključivanja koncesionih ugovora uglavnom ne koriste instrumente obezbjeđenja naplate koncesione naknade koji bi naplatu duga činili jednostavnom, brzom, i efikasnom. Od zakonom propisanih instrumenata naplate, poreski organ u postupku naplate koncesione naknade nije u dovoljnoj mjeri koristio sve raspoložive instrumente za obezbjeđenje naplate i naplatu poreškog duga.

Takođe, utvrđeno je da Poreska uprava ne dostavlja koncedentima (Ministarstvu ekonomije, Upravi za šume i Upravi za vode) informacije o stanju neizmirenih obaveza po osnovu koncesionih naknada. Uprava za inspekcijske poslove, ne dostavlja koncedentima (Ministarstvu ekonomije, Upravi za šume i Upravi za vode) izvještaje o izvršenom inspekcijskom nadzoru.

- **DRI preporučuje Vladi da propíše obavezujuće mjere međusobnog izvještavanja između Poreske uprave, Uprave za inspekcijske poslove i koncedenata (Ministarstvo ekonomije, Uprava za šume, Uprava za vode, kao i ostali davaoci koncesija) kako bi se omogućilo Poreskoj upravi da blagovremeno koristiti sve raspoložive instrumente za obezbjeđenje naplate i naplatu poreškog duga.**
- **DRI preporučuje donošenje akta kojim bi bile propisane procedure obaveznog mjesečnog ili kvartalnog sravnjenja stanja koncesionih naknada između davaoca koncesija i Poreske uprave o čemu bi se obavezno sačinjavao zapisnik i dostavljao resornom ministarstvu, kao i Komisiji za koncesije. Na taj način bi se postigla koordinacija u naplati prihoda od koncesionih naknada.**

5. Nadzorna funkcija

Kod onih koncesionara kod kojih su inspektori konstatovali da nije vršen inspekcijski nadzor zbog toga što koncesionari, ili nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze, inspektori nijesu izvršili ponovni obilazak odnosno inspekcijski pregled pa se ne može zaključiti da li ovi koncesionari obavljaju ugovorenu djelatnost bilo u fazi istraživanja ili fazi eksploatacije mineralnih sirovina.

- **DRI preporučuje da se kod koncesionara koji nijesu otpočeli sa realizacijom ugovorenih obaveza ili nijesu ispunili propisane obaveze takođe treba vršiti naknadne inspekcijske preglede kako bi se utvrdilo da li ovi koncesionari obavljaju djelatnost.**

Revizijom je utvrđeno da je u skladu sa važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Upravi za inspekcijske poslove činjenično stanje sledeće:

- kod Rudarske inspekcije **sistematizovano je samo jedno radno mjesto** - glavno rudarski inspektor (diplomirani inženjer rudarstva) koliko je lica i zaposleno, koji **vrši nadležnost na cijeloj teritoriji Crne Gore**
- kod Geološke inspekcije **sistematizovano je samo jedno radno mjesto** - glavno geološki inspektor (diplomirani inženjer geologije) koliko je i zaposleno, koji **vrši nadležnost na cijeloj teritoriji Crne Gore**;
- kod Vodoprivredne inspekcije **sistematizovano je 4 (četiri) radna mjesta** inspektora uključujući i glavnog inspektora za vodoprivredu dok su **inspekcijski nadzor vršila 2 (dva) inspektora** - diplomirani inženjeri građevine **na cijeloj teritoriji Crne Gore**;
- **DRI preporučuje izmjenu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave za inspekcijske poslove i povećanje broja sistematizovanih radnih mjesta: Rudarske, Geološke i Vodoprivredne inspekcije, kao i zapošljavanje odgovarajućih kadrova u skladu sa zakonom.**
- **Inspekcijski nadzor treba razvijati kao kontinuirani proces nadgledanja aktivnosti u izvršenju koncesionih ugovora pogotovo na najizdašnijim lokalitetima. Smatramo da bi navedeni način omogućio novo zapošljavanje na stvarno potrebnim radnim mjestima, obezbijedio bolju kontrolu i naplatu prihoda budžeta i doprinio očuvanju prirodnog bogatstva od devastacije, urušavanja i nekontrolisane eksploatacije.**

Davaoci koncesija nijesu vršili redovan i efikasan nadzor nad sprovođenjem obaveza iz ugovora i saradnja između nadležnih državnih organa, u ostvarivanju nadzorne funkcije, nije bila na potrebnom nivou.

- **Neophodno je ostvariti koordinaciju između Ministarstva poljoprivrede - Uprave za šume, Uprave za inspekcijske poslove (inspektori za šumarstvo), Poreske uprave, Uprave policije, Uprave carina i organa lokalne uprave, kako bi se ostvario kvalitetan nadzor i provjera ispunjenja obaveza koncesionara iz koncesionih ugovora.**
- **DRI preporučuje da Ministarstvo poljoprivrede kao nadležno, pojača nadzor nad radom Uprave za šume i preduzme mjere da se hitno preispitaju svi koncesioni ugovori.**

- Neophodno je da u skladu sa obavezama iz ugovora Ministarstvo poljoprivrede - Uprava za šume od svih koncesionara odmah obezbijede validne garancije.
- Protiv koncesionara koji ne izvršavaju ugovorne obaveze potrebno je pokrenuti postupke za naknadu štete i oduzimanja koncesije.
- Ministarstva i drugi državni organi u okviru svojih nadležnosti, trebali bi vršiti redovan i efektivan nadzor, u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima i zaključcima Vlade, koji se odnose na praćenje realizacije ugovorima preuzetih obaveza.

6. Evidencija Ugovora o koncesijama

Revizijom je utvrđeno da koncedenti (Ministarstvo ekonomije, Uprava za šume i Uprava za vode) nijesu dostavljali sve ugovore o koncesijama organu uprave nadležnom za poslove imovine, radi upisa zabilježbe tereta u katastru nepokretnosti. Koncedent je dužan da u roku od 15 dana od dana zaključivanja ugovora, primjerak zaključenog ugovora o koncesiji dostavi Komisiji za koncesije, organu uprave nadležnom za naplatu javnih prihoda i organu uprave nadležnom za poslove imovine, radi upisa zabilježbe tereta u katastru nepokretnosti, što nije vršeno u svim slučajevima. Komisija za koncesije dužna je da u Registar ugovora o koncesijama unosi sve promjene koje se odnose na zaključene ugovore o koncesijama hronološkim redoslijedom u skladu sa zakonskim propisima.

Na osnovu nalaza utvrđenih revizijom, DRI preporučuje da se:

- **Dopuna zakonskih propisa iz oblasti koncesija vrši na način da se utvrdi zakonska obaveza da se u Registru ugovora o koncesijama unose podaci i o:**
 - ugovorenim koncesionim naknadama
 - uplatama koncesionih naknada od strane koncesionara
 - sprovedenom inspekcijskom i drugom nadzoru.
 - o stečajnom postupku
 - upis podataka o prinudnoj naplati

Iz analitičkog pregleda prihoda koji su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora, na poziciji 7419, a iskazani su u Izvještaju o radu Komisije za koncesije za 2012. godinu, br. 01-13 od 28.03.2013. godine, kao koncesioni prihod po osnovu ostalih naknada u ukupnom iznosu od 3.465.022,02, može se utvrditi da su na ovoj poziciji evidentirani i prihodi u iznosu od 508.153,63€ **koji po svojoj prirodi ne pripadaju prihodima od koncesija** (Prihod od povraćaja studentskih kredita, Naknada za izvršene veterinarske i sanitane usluge, Prihodi od naknada za otkup tenderske dokumentacije, Prihodi po osnovu naknade štete, Naknada za izvršene preglede i dr.). Isti je slučaj i u Izvještaju o radu Komisije za koncesije za 2013. godinu.

- DRI preporučuje Ministarstvu finansija, da radi realnog iskazivanja, evidenciju prihoda budžeta vodi u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet države, budžete državnih fondova i budžete opština.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da obim i karakter utvrđenih nepravilnosti i nedostataka kod subjekta revizije nalaže:

- **Da se sa sadržajem Konačnog izvještaja o reviziji “Prihodi Budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje prirodnih bogatstava” upoznaju: Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore**
- **Da subjekti revizije u roku od 6 (šest) mjeseci izvijeste Državnu revizorsku instituciju o preduzetim mjerama na ispunjenju preporuka iz ovog Izvještaja.**

Podgorica, 29.05.2014. godine

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA
Rukovodilac Kolegijuma DRI

Dr Branislav Radulović, član Senata

Dostavljeno:

- Subjektima revizije
- Vladi Crne Gore
- Skupštini Crne Gore – Odboru za ekonomiju, finansije i budžet