Crna Gora

Državna revizorska institucija

DRI broj: 40116/18-023-45/9
Podgorica, 15.02.2018. godine

I Z V J E Š T A J

revizija uspjeha

Efikasnost obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma

konačni izvještaj

Podgorica, februar 2018. godine

SADRŽAJ

1. OPŠTI DIO.....3
1.1. Osnov za reviziju.....3
1.2. Cilj revizije.....5
1.3. Obim i ograničenja.....5
1.4. Kriterijumi revizije.....6
1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka.....6
1.6. Vrijeme vršenja revizije 6
2. PRIHODI OD KORIŠĆENJA ŠUMA.....7
2.1. Zakonodavni okvir.....7
2.2. Institucionalni okvir 9
2.3. Eknomska funkcija šuma 12
2.4. Predviđeni tok postupka 15
3. NALAZI REVIZIJE 17
3.1. Obračun i naplata prihoda od korišćenja šuma 18
3.2. Organizacija i kontrola postupka obračuna i naplate prihoda 26
3.3. Evidencija prihoda od korišćenja šuma 29
3.4. Praćenje preduzetih aktivnosti po osnovu predhodnih revizija.....31
4. ZAKLJUČCI 34
4.1. Prihodi od korišćenja šuma 34
4.2. Organizacija i kontrola postupka obračuna i naplate prihoda.....37
4.3. Evidencija prihoda od korišćenja šuma 38
4.4. Realizacija preporuka iz predhodnih revizija 38
5. OCJENA I PREPORUKE 39

Prilog: Studija slučaja

1. OPŠTI DIO

1.1. Osnov za reviziju

Pravni osnov za vršenje revizije "Efikasnosti obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma" sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG" br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG" br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG" br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata 14.12.2016. godine (br. 06-23/16));
- Odluci o vršenju revizije Kolegijuma DRI broj 40116/17-023-257 od 08.02.2017. godine.

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG" br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI – nivo III).

U skladu sa čl. 144 Ustava Crne Gore[1], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

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

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

[1]("Sl. list CG", br. 38/13)

Šume su prirodno bogatstvo i drvo kao osnovna šumska sirovina, ima velik ekonomski značaj u privredi države. Prema rezultatima Nacionalne inventure šuma (NIŠ), šume su 2010. godine zauzimale 60% teritorije Crne Gore, a neobrasla šumska zemljišta dodatnih 9,7%. U posljednjim decenijama površina pod šumama se povećava zbog napuštanja tradicionalne poljoprivrede i pošumljavanja, što potvrđuju statistički podaci.

U Crnoj Gori oko polovina šuma je u državnom, a polovina u privatnom vlasništvu.

Kontrolnom revizijom "Prihodi budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje šuma"[2] utvrđeno je da je **Uprava za šume** u 2013, 2014. i 2015. godini nastavila raniju praksu obračuna koncesione naknade i posebne naknade, i da je koncesionu naknadu **umanjivala za posebnu naknadu** tretirajući posebnu naknadu dijelom koncesione naknade. Koncesionari koji su potpisali ugovore o privatizaciji šumsko-drvoprerađivačkih preduzeća, u skladu sa Zaključkom[3] Vlade, **oslobođeni su plaćanja posebne naknade** do isteka roka važenja koncesionog ugovora, pod uslovom da poštuju obaveze o investicionim ulaganjima i socijalnim programima iz ugovora o privatizaciji.

Državni revizor u Upravi za šume **nije dobio na uvid dokumentaciju** na osnovu koje bi se mogao uvjeriti da koncesionari koji su potpisali ugovore o privatizaciji šumsko-drvoprerađivačkih preduzeća realizovali investicije i socijalne programe u preduzećima koja su privatizovali, iako se u Zaključku Vlade[4] navodi da je korekcija posebne naknade iz Ugovora za koncesiono korišćenje šuma uslovljena pozitivnim izvještajem Agencije za prestruktuiranje privrede i strana ulaganja o realizovanim investicijama i socijalnim programima. Uprava za šume je na osnovu zahtjeva koncesionara umanjivala ukupan iznos koncesione naknade, a da **nije pozivala šumarskog inspektora**, koji je u skladu sa čl. 87 Zakona o šumama nadležan da utvrdi činjenično stanje povodom zahtjeva koncesionara.

Kontrolnom revizijom je utvrđeno da se analitičke evidencije koncesionih naknada u Upravi za šume vode ručno u pisanoj formi. Evidencije sadrže veliki broj nečitkih ispravki i brisanja podataka o obavezama koncesionara za koncesionu naknadu, koje nijesu urađene u skladu sa osnovnim načelima knjigovodstva. Na ovaj način vođene evidencije su nepouzdane i ne obezbjeđuju pouzdane podatke za potrebe internih i eksternih kontrola.

U Upravi za šume tokom 2013, 2014, 2015. godine koncesionarima **nije obračunavana naknada** za doznaku i žigosanje stabala koja treba da iznosi 10 odsto od koncesionog ugovora.

Državnom revizoru su u postupku vršenja kontrolne revizije od **Poreske uprave** stavljena na uvid više puta mijenjana rješenja Uprave za šume za koncesionu naknadu, unazad više godina, pri čemu i dalje ostaje dug po osnovu koncesione naknade. Postupci mijenjanja rješenja bez jasnih i dokumentovanih obrazloženja stvaraju problem Poreskoj upravi koja obavlja poslove naplate, koja je primorana da više puta mijenja zaduženja i stalno koriguje kamatu koja se za sve naknade vodi jedinstveno.

[2] DRI broj: 40116/16-024-03/91 od 30.06.2016. g.
[3] broj :03-13-011 od 25.12.2008. g.
[4] Zaključak Vlade Crne Gore br. 03-13011 od 25. decembra 2008. godine

Dug po osnovu naknada za korišćenje šuma na dan 31.12.2015. godine, prema podacima Poreske uprave, iznosio je 5.945.810€.

Prema podacima iz Izvještaja o radu Uprave za šume za 2016. godinu ukupne obaveze svih koncesionara i pravnih lica, koja su u poslovnom odnosu sa Upravom, na dan 31.12.2016. godine utvrđene su na iznos od 8.041.848€. Navedeni podaci ukazuju na **povećanje dugovanja po osnovu naknada za korišćenje šuma** od 35%, u odnosu na 2015. godinu.

Na osnovu predhodno iznijetih informacija i nepravilnosti utvrđenih predhodnim revizijama DRI je utvrdila da postoji **visoki rizik** da uspostavljene procedure kod Uprave za šume ne obezbjeđuju da će prilikom obračuna prihoda od korišćenja biti obračunati svi prihodi i da će biti obračunati u punom iznosu. Takođe, česta izmjena rješenja kojima se utvrđuje visina naknade, kao i nepostojanje instrumenata obezbjeđenja imaju za posljedicu visoki rizik da sve obračunate naknade neće biti blagovremeno naplaćene.

1.2. Cilj revizije

Cilj revizije je utvrditi da li Uprava za šume i Poreska uprava obezbjeđuju efikasan obračun i naplatu prihoda od korišćenja šuma kao i da DRI izdatim preporukama doprinese poboljšanju efikasnosti obračuna i naplate. Pod obračunom se podrazumijevaju i stručni poslovi koje Uprava za šume treba da izvrši da bi prihodi mogli biti ostvareni.

U skladu sa ciljem revizije, **glavno revizorsko pitanje** glasi:

Da li Uprava za šume i Poreska uprava na efikasan način vrše obračun i naplatu prihoda od korišćenja šuma ?

Efikasnost u ovom slučaju znači da su obračunati svi prihodi od korišćenja šuma koji se, u skladu sa propisima, mogu i trebaju ostvariti i da su blagovremeno naplaćeni.

1.3. **Obim i ograničenja** (subjekti revizije i kontrolisani period)

Revizija je **obuhvatila** aktivnosti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i organa u sastavu Uprave za šume, te Poreske uprave koje se odnose na obračun i naplatu prihoda od korišćenja šuma, u periodu 2015 - 2017. godina.

Pregled dokumentacije koja se odnosi na obračun i naplatu za pojedine obveznike plaćanja naknada je izvršen na **bazi uzorka**.

1.4. Kriterijumi revizije

U skladu sa ciljem revizije i revizorskim pitanjima postavljeni su **kriterijumi revizije** u odnosu na koje je data ocijena utvrđenog stanja:

i. Obračunati su svi prihodi od korišćenja šuma koji se, u skladu sa propisima mogu i trebaju ostvariti i blagovremeno su naplaćeni.
ii. Organizacija i kontrola obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma je potpuna i jasna.
iii. Računovodstvene evidencije prihoda od korišćenja šuma su potpune, ažurne i tačne.

1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Primaran izvor informacija u postupku revizije predstavljala je slijedeća dokumentacija: Programi gazdovanja šumama, Godišnji izvještaji o radu Uprave za šume, evidencija koju vodi Uprava za šume i Poreska uprava.

Kod Uprave za šume izvršen je uvid u dokumentaciju i evidencije i obavljen razgovor sa zaposlenim koji učestvuju o postupku obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma.

Takođe, korišćeni su podaci koji su dobijeni od Zavoda za statistiku Crne Gore.

Dodatne informacije, u postupku revizije, obezbijeđene su u analizama:

- Strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014. – 2023. g. sa akcionim planom za period 2014 - 2016. g.;
- „Reorganizacije koncepta koncesionog korišćenja šuma“ (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, septembar 2017. g.);
- Nacionalne inventure šuma (2010.g.) i
- Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. godine (nacrt).

1.6. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu od 23.03. do 30.12.2017. godine.

Reviziju je sproveo revizorski tim DRI, u sastavu:

- Blažo Savković, državni revizor – načelnik u Sektoru II i
- Dragan Radenović, državni revizor.

2. PRIHODI OD KORIŠĆENJA ŠUMA

2.1. Zakonodavni okvir

Ustavom Crne Gore opredijeljen je razvoj države kao ekološke, što čini bazično određenje u smislu upravljanja šumskim resursima na principima održivosti i poštovanja strogih kriterijuma očuvanja prirode i životne sredine.

Zakonska regulativa iz oblasti šumarstva, u procesu integracije Crne Gore u EU, prolazi kroz fazu prihvatanja i ugrađivanja evropskih normi i standarda u domaće zakonodavstvo. Prikupljanje, naplata i raspodjela prihoda od korišćenja šuma regulisani su sljedećim propisima:

- Zakon o šumama ("Sl. list CG", br. 074/10, 040/11, 047/15);
- Zakon o koncesijama („Sl. list CG“, br. 08/09);
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. list RCG", br. 042/03, 044/03, Sl.list CG", br. 005/08, 051/08, 074/10, 01/15, 078/15, 003/16);
- Pravilnik o sadržaju i načinu izrade programa i planova gazdovanja šumama i načinu obilježavanja granica u šumi ("Sl. list CG", br. 057/16);
- Zakon o poreskoj administraciji ("Sl. list RCG", br. 065/01, 080/04, 029/05, Sl.list CG", br. 073/10, 020/11, 028/12, 008/15);
- Pravilnik o načinu doznake stabala za sječu, prijemu i obilježavanju drvnih sortimenata ("Službeni list Crne Gore", br. 011/17 od 20.02.2017);
- Pravilnik o visini naknade za doznaku stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta ("Sl. list CG", br. 074/16);
- Naredba o načinu uplate javnih prihoda ("Sl. list CG", br. 032/11 , 061/11, 018/12, 040/13, 020/14, 023/14, 052/14, 007/15, 019/15, 038/15, 063/15, 015/16, 083/16).

Zakonom o šumama propisane su sljedeće naknade za korišćenje šuma:

- **Naknada za komercijalno korišćenje nedrvnih proizvoda** plaća se u visini 5% tržišne cijene otkupljenih proizvoda po kilogramu i prihod je budžeta države.
- **Naknada za komercijalno korišćenje funkcija šuma**[5]**.** Metodologiju za određivanje visine naknade utvrđuje Ministarstvo. Visinu naknade na osnovu metodologije određuje Vlada.
- **Naknada za vršenje određenih stručnih poslova u šumarstvu -** za vršenje doznake stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta vlasnici i korisnici šuma plaćaju naknadu. Visinu naknade utvrđuje Ministarstvo. Ova naknada je prihod budžeta države.

[5] Pravna i fizička lica koja koriste šume i šumska zemljišta u komercijalne svrhe za postavljanje objekata i uređaja elektronske komunikacione infrastrukture, prerađivačke industrije, crne i obojene metalurgije, kao i objekata za odmor i rekreaciju, ekoturizam, pašarenje i sl., plaćaju naknadu na osnovu ugovora o korišćenju, zaključenim sa nadležnim organom uprave.

- **Koncesiona naknada -** Za dodijeljenu koncesiju za korišćenje šuma u državnoj svojini plaća se naknada u skladu sa zakonom i koncesionim ugovorom. Početni iznos naknade, koja se određuje javnim oglasom, određuje se za prvu godinu trajanja koncesije na osnovu ukupne vrijednosti drvnih proizvoda i procijenjenih troškova radova planiranih izvođačkim projektom. Troškovi radova procjenjuju se na osnovu vrste drveta, sortimentne strukture, otvorenosti šuma, prirodnih i tehnoloških uslova korišćenja, odnosno gazdovanja šumama.
  Visina koncesione naknade za početnu godinu, postignuta na osnovu javnog oglasa, određuje se koncesionim ugovorom i godišnje se usklađuje sa realizovanim obimom i strukturom sječa i radova koji su predmet ugovora, kao i cijenama na tržištu.
  Metodologiju za obračun i godišnje usklađivanje koncesione naknade utvrđuje Vlada.
  Kontrolu realizacije ugovora o koncesiji i preduzimanja mjera prema izvođačkom projektu vrši nadležni organ uprave.
- **Naknada za sječu šume u privatnoj svojini -** Sječa šume u privatnoj svojini može se vršiti samo na osnovu rješenja nadležnog organa uprave kojim se dozvoljava sječa. Riješenje iz stava 1 ovog člana donosi se najkasnije u roku od tri dana od dana izvršene doznake i uplate naknade, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. Riješenje između ostalog sadrži i iznos naknade.
- **Prodaja drveta -** Šume u državnoj svojini mogu se davati na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju i prodajom drvnih sortimenata u skladu sa programom gazdovanja šumama, odnosno izvođačkim projektom. Prodaja drveta vrši se u skladu sa zakonom kojim je uređena državna imovina. Ustupanje radova na sječi, izradi i izvlačenju drvnih sortimenata do mjesta prodaje, vrši se u skladu sa zakonom kojim su uređene javne nabavke. Sredstva od prodaje drveta prihod su budžeta države.

U skladu sa čl. 28 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, **opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava** koja se nalaze na njenoj teritoriji, osim prihoda od koncesione naknade za korišćenje luke od kojih se 20% ustupa opštini u kojoj se nalazi luka.

Naredbom o načinu uplate javnih prihoda propisani su sljedeći računi za uplatu prihoda od korišćenja šuma:

820-41113-06 - Naknada za korišćenje šuma - Poreska uprava;
832-6185-72 - Naknada za doznaku stabla, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu drvnih sortimenata - Uprava za šume;
832-6188-63 - Takse na nezaštićene biljne vrste - Uprava za šume;
832-6189-60 - Ostali prihodi - Uprave za šume;
832-6187-66 - Naknade koje plaćaju vlasnici privatnih šuma - Uprava za šume
832-6186-69 - Takse na ogrijev i drvne sortimente seoskih domaćinstava - Uprava za šume

Članom 83 Zakona o šumama propisano je: „U pogledu obračuna, naplate, kamate, prinudne naplate i rokova zastarjelosti za plaćanje naknada utvrđenih ovim zakonom, primjenjuje se zakon kojim je uređena poreska administracija."

Članom 49 Zakona o koncesijama propisano je: „Naplatu koncesione naknade vrše organi nadležni za naplatu javnih prihoda."

2.2. Institucionalni okvir

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je organ Vlade koji hijerarhijski ima vodeću ulogu u procesima upravljanja šumskim resursima i kreiranja ekonomskih i ostalih sektorskih politika, koje ostvaruje njihovim predlaganjem Vladi CG, kao i sprovođenjem tih politika. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja vrši poslove uprave koji se odnose na: utvrđivanje predloga tekuće i razvojne politike, razvojnu politiku u oblasti šumarstva; sistemska rješenja za gazdovanje šumama i šumskim zemljištem i njihovu zaštitu; očuvanje, ekonomsko korišćenje i unapređivanje šuma; monitoring planiranja gazdovanja šumama; licenciranje stručnih poslova u šumarstvu; prerađivačku industriju drveta i proizvoda od drveta; sistemske i druge podsticajne mjere za unapređenje ovih oblasti; vođenje propisanih evidencija; međunarodnu saradnju u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnim poretkom Evropske unije; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; sprovođenje inspekcijskog nadzora u okviru nadležnosti i ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim je uređen inspekcijski nadzor i propisima u oblasti poljoprivrede i ribarstva; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Direktorat za šumarstvo, lovstvo i drvnu industriju / Direkcija za šumarstvo predlaže mjere u oblasti ekonomske politike za oblast šumarstva; izrađuje ili koordinira izradu strateških planskih dokumenta koja su relevantna za oblast šumarstva; predlaže sprovođenje istih putem izrade strateških razvojnih dokumenata;prati realizaciju planskih dokumenata iz oblasti šumarstva; prati realizaciju koncesionih ugovora za davanje šuma na korišćenje i ugovora za davanje šuma na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju, prati zakonodavstvo Evropske unije i međunarodne standarde u pogledu šumarstva, i proizvoda koji iz njih proističu, i daje predloge za usklađivanje sa istima; inicira donošenje zakona i drugih propisa koji uređuju šumarstvo i izrađuje tekstove njihovih nacrta i predloga; prati savremene metode i profesionalna dostignuća u oblastima šumarstva, koji utiču na razvoj ovih aktivnosti; sarađuje sa Evropskom unijom i drugim međunarodnim organizacijama, agencijama i kompanijama koje pružaju međunarodnu podršku Crnoj Gori u oblasti šumarstva; sarađuje sa Odsjekom za ruralni razvoj u planiranju programa podrške za uzgoj šuma i ruralnu diverzifikaciju koja obuhvata šumarstvo i šumske proizvode. Sprovodi postupke tenderske dodjele šuma na korišćenje putem koncesionih ugovora i ugovora o ustupanju šuma na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju.

Direkcija za računovodstvo, budžet i izvršavanje plaćanja odgovorna je za izvršavanje svih odobrenih plaćanja krajnjim korisnicima ili njihovim predstavnicima, uplate sredstava podrške na račune korisnika; upravljanja dugovima, povraćaja i naknade sredstava; potraživanja nacionalnih i IPARD sredstava; obezbjeđivanje blagovremene dostupnosti sredstava za isplatu podrške; vodi knjigovodstvo/računovodstvo svih obaveza i plaćanja vezanih za mjere podrške, pravilnu evidenciju svih dužnika u Knjizi dužnika; učestvovanja u planiranju budžeta i upravljanja budžetskim sredstvima predviđenim za svaku mjeru; izrade i vođenja računovodstvenog sistema u komunikaciji sa Ministarstvom finansija.

Služba za finansije, računovodstvo i javne nabavke vrši poslove koji se odnose na: pripremu projekcije potrebnih sredstava; izradu i realizaciju Budžeta Ministarstva; izradu finansijskog plana; obradu zahtjeva za budžetsku potrošnju i isplatu Ministarstva i organa u sastavu Ministarstva; ovjeravanje zahtjeva za plaćanje; praćenje mjesečnog varanta; javne nabavke; praćenje tendera i ukupne potrošnje u cilju finansijske održivosti sistema; praćenje i kontrolu finansijske realizacije ugovora zaključenih u postupku javnih nabavki; vođenje poslovnih knjiga, periodičnih obračuna i završnih računa; izradu finansijskih iskaza i dostavljanje podataka trezoru; pripremu obračunskih lista za obračun zarada i drugih primanja; organizovanje popisa; blagajničko poslovanje i vođenje finansijskih statistika.

Radi obezbjeđenja neophodnih podataka i informacija o šumama, šumskim zemljištima i goletima uspostavlja se informacioni sistem za šume i šumarstvo Crne Gore. **Informacioni sistem vodi Ministarstvo** u elektronskoj formi.

Organi uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja su Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, **Uprava za šume,** Uprava za vode i Agencija za duvan.

Uprava za šume vrši poslove koji se odnose na: obezbjeđivanje i unaprjeđivanje stanja šuma; gazdovanje šumama; mjere i radnje na njezi, obnavljanju, podizanju i melioraciji šuma (biološka reprodukcija), izdvajanje sjemenskih objekata; zdravstveni pregled i kontrolu proizvodnje reproduktivnog materijala šumskog drveća; obezbjeđivanje sjemena i sadnog materijala; mjere i radnje radi očuvanja prirodnih i radom stvorenih vrijednosti šuma, sprječavanja i otklanjanja štetnih posljedica svih biotskih i abiotskih faktora koji ugrožavaju te vrijednosti i sanacije postojećeg stanja; zaštitu šuma i šumskog zemljišta od protivpravnog prisvajanja i korišćenja, požara i dr; vođenje izvještajno-prognostičke službe; planiranje gazdovanja šumama, koje se ostvaruje kroz izradu programa i planova gazdovanja šumama, izvođačkih projekata i programa i planova pošumljavanja goleti; doznaku stabala, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu šumskih sortimenata; davanje šuma u državnoj svojini na korišćenje putem ugovora, u skladu sa zakonom; monitoring sprovedenih mjera na gazdovanju šumama, vršenje stručnog nadzora i kontrolu kvaliteta izvedenih radova; vođenje evidencije i baze podataka za šumarstvo (informacioni sistem); stručno usavršavanje (savjetovanje, kursevi i dr.), saradnju i koordinaciju sa odgovarajućim međunarodnim organizacijama i institucijama u okviru utvrđenih ovlašćenja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

Uprava za šume je organ državne uprave nadležan za gazdovanje šumama, koja prema Zakonu o šumama obavlja upravne i sa njima povezane stručne poslove u šumarstvu, koji se odnose na:

1) izradu i pripremu planova u šumarstvu;
2) sprovođenje nacionalne inventure šuma;
3) ustupanje radova u šumama u državnoj svojini na izvođenje;
4) prikupljanje podataka o stanju šuma;
5) izradu karata šumskih staništa i tipova šuma (kartiranje);
6) sprovođenje monitoringa zdravstvenog stanja šuma, održivosti gazdovanja šumama i bespravnih aktivnosti u šumama;
7) podizanje novih šuma, uključujući pošumljavanje i njegu novih kultura;
8) uspostavljanje, vođenje i održavanje informacionog sistema o šumama;
9) održavanje i sanaciju šumskih puteva u skladu sa ovim zakonom;
10) pripremu stručnih osnova za propise, planove i programe, koje na osnovu ovlašćenja utvrđenih ovim zakonom donose Vlada i Ministarstvo;
11) sprovođenje mjera za očuvanje biodiverziteta i prirodnih vrijednosti šuma;
12) sprovođenje zaštite šuma od biotičkih i abiotičkih činilaca i požara, uključujući dijagnozno-prognozne poslove;
13) čuvanje šuma i šumskog zemljišta od protivpravnih radnji;
14) doznaku stabala za sječu, žigosanje sortimenata i prijem sječišta, odnosno šumskih radova;
15) pružanje stručne pomoći vlasnicima šuma u privatnoj svojini u pogledu korišćenja i zaštite šuma;
16) kontrolu izvedenih radova po izvođačkom projektu;
17) saradnju sa naučno istraživačkim institucijama iz oblasti šumarstva;
18) druge poslove u skladu sa zakonom.

U **Odsjeku za korišćenje šuma i nedrvne šumske proizvode** vrše se poslovi koji se odnose na: doznaku stabala, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu šumskih sortimenata; evidenciju prijema i otpreme drvnih sortimenata; davanje šuma u državnoj svojini na korišćenje putem ugovora, u skladu sa zakonom; izgradnju i održavanje šumskih saobraćajnica; praćenje realizacije koncesionih ugovora za korišćenje šuma, ugovora za korišćenje nedrvnih šumskih proizvoda i drugih ugovora; pripremu nacrta koncesionih akata za koncesiono korišćenje šuma; pripremu nacrta akata za korišćenje šuma putem jednogodišnjih ugovora, vođenje evidencija i baze podataka o korišćenju šuma i nedrvnih šumskih proizvoda; pripremu nacrta akata za izgradnju šumske infrastrukture; izradu i dostavu izvještaja o realizaciji Godišnjeg programa gazdovanja u oblasti korišćenja šuma.

Poreska uprava vrši 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; razvijanje jedinstvenog poreskog informacionog sistema u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo; vođenje poreskog knjigovodstva; primjenu međunarodnih konvencija i ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja; sprječavanje i otkrivanje krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja; vođenje centralnog registra obveznika i osiguranika;

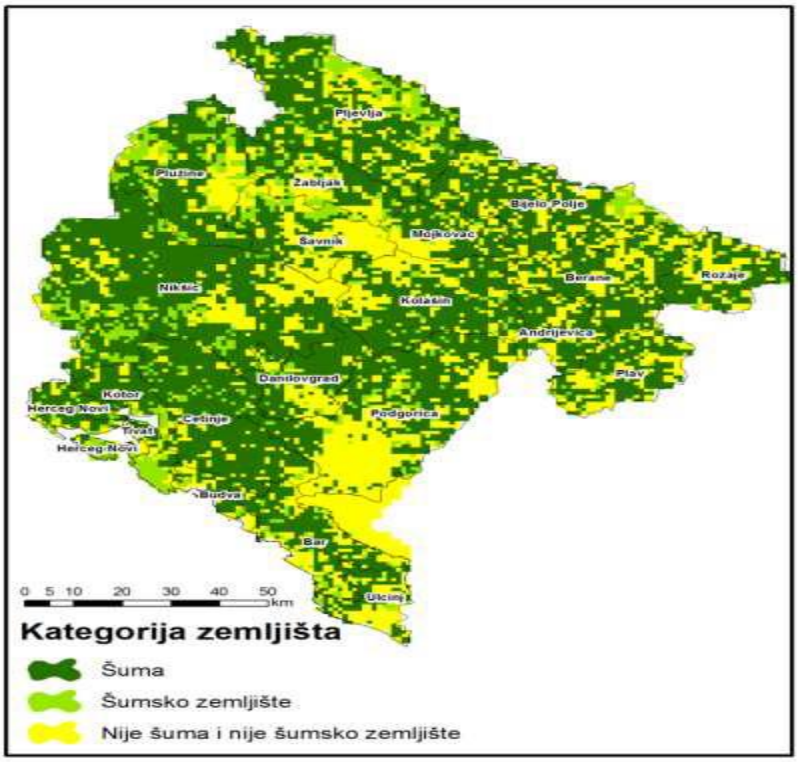
vođenje registra privrednih subjekata za potrebe oporezivanja; prijem i obradu finansijskih iskaza pravnih lica; prijem i obradu svih poreskih prijava poreskih obveznika; prijem i obradu izvještaja o plaćenom porezu o odbitku; vođenje evidencije o prihodima pravnih i fizičkih lica; obezbjeđenje podataka za fondove socijalnog osiguranja na osnovu kojih obveznici ostvaruju svoja prava iz socijalnog osiguranja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. U skladu sa **čl. 49 Zakona o koncesijama** naplatu koncesione naknade vrše organi nadležni za naplatu javnih prihoda. Odnosno **naplatu koncesione naknade za korišćenje šuma vrši Poreska uprava.**

2.3. Ekonomska funkcija šuma

Dobro upravljanje šumama treba da obezbijedi da šume, kao samo-obnavljajući resurs, proizvode niz ekonomskih i socijalnih benefita. Ako se pravilno upravlja, šume imaju potencijal da daju značajan doprinos ukupnom održivom razvoju zemlje. Proizvodnja drveta može biti održiva u dugom roku, samo ako je ekonomski održiva - uzimajući u potpunosti u obzir ekonomsku vrijednost svih relevantnih troškova i koristi dobijenih uz pravilno gazdovanje šumama.

Prema rezultatima Nacionalne inventure šuma[6] (NIŠ), šume 2010. godine zauzimaju 60% teritorije Crna Gore, a neobrasla šumska zemljišta dodatnih 9,7%. Ukupna drvna zaliha svih šuma je 133 miliona kubnih metara drveta, od čega 104 miliona je u šumama koje su na raspolaganju za korišćenje jer su pristupačne i van zaštićenih područja ili drugih režima zaštite. Ukupni godišnji prirast u svim šumama iznosi 3,2 miliona kubika, a u privrednim šumama prirast iznosi 2,6 miliona kubika. U posljednjim decenijama površina pod šumama se povećava zbog napuštanja tradicionalne poljoprivrede i pošumljavanja, što sad svjedoče i statistički podaci NIŠ sa terena. Time je ispunjen tradicionalni cilj povećanja površina pod šumom koji je bio prioritet šumarske politike još od 19. vijeka. Trenutno, za novonastale šume ostaje bitan drugi cilj - da postignu punu zapreminu i produktivnost. Zbog ruralnog razvoja i potrebe za zaštitom nešumskih staništa, dalje finansiranje pošumljavanja i proširivanje šuma više nije svrsishodno, osim na onim planski određenim lokalitetima gdje je šuma neophodna zbog neke od njenih opštekorisnih funkcija. Međutim, iako je procenat površina pod šumom zadovoljavajući, kod kvaliteta šume postoji veliki potencijal za njihovo unaprjeđenje. Oko polovina šuma u Crnoj Gori je u državnom, a polovina u privatnom vlasništvu.

[6] U skladu sa Zakonom o šumama, Nacionalnu inventuru šuma vrši nadležni organ uprave, po pravilu, svakih 10 godina.



Tokom 2012. godine Zavod za statistiku Crne Gore - MONSTAT je izradio studiju „Potrošnja drvnih goriva u 2011. godini u Crnoj Gori“ u kojoj se navodi da je ukupna potrošnja ogrijevnog drveta za potrebe Crne Gore 2011. godine iznosila 732.911 m3, a drvnog ostatka iz šume, voćnjaka 251 m3. Kada se tome doda da je ukupna količina industrijske i tehničke oblovine koja je prerađena u preduzećima za drvopreradu u 2011. godini iznosila 326.649 m3, dobija se da je ukupna potrošnja drveta i drvnog ostatka iz šuma u Crnoj Gori za energetske, industrijske i tehničke potrebe u **2011. godini** iznosila 1.059.811 m3. Ako se navedenoj količini drveta koja je utrošena u Crnoj Gori doda i količina koja je otišla u izvoz u iznosu od 70.683 m3 industrijske oblovine i 8.693 m3 ogrijevnog drveta, to znači da je **ukupna proizvodnja (sječa) drveta iznosila 1.138.936 m3** neto drvne mase. Posmatrano u odnosu na rezultate sprovedene NIŠ-a koji pokazuju da je **godišnji zapreminski prirast u šumama** u Crnoj Gori **2,6 miliona m3,** može se izvesti zaključak da stvarni godišnji obim sječe drveta ne predstavlja problem sa aspekta održivog gazdovanja šumama u Crnoj Gori. Međutim, znatne količine drveta koje se koriste i prodaju neevidentirano predstavljaju problem zbog neplaćanja poreza i upitnog uticaja sječa na uzgoj šuma.

Zakonom su predviđeni postupci za doznaku, prijem i izdavanje uvjerenja o porijeklu. Podzakonskim aktima treba ostvariti mogućnosti da se ovi sistemi pojednostave, jer trenutno predstavljaju veliko opterećenje Uprave za šume, pogotovo u izdanačkim šumama, šumama predviđenim za sanaciju (požari, izvale,..) i u šumama koje su predviđene za promjenu namjene u druga zemljišta. Uprava za šume je značajno opterećena doznakom u privatnim šumama. Šume predstavljaju osnovu za mreže dodate vrijednosti na području prerade drveta, obnovljivih izvora energije, proizvodnje hrane i turizma. Sektori koji se baziraju na šumskim resursima

imaju veliki potencijal za rast. Povećanje ekonomskog doprinosa moguće je preko uključivanja svih tokova drvne mase u formalnu ekonomiju, povećanja obima sječa (uz potrebne investicije i izradu novih generacija planova), ali najviše preko povećanja dodate vrijednosti u lancu drvne industrije. Šume zajedno sa planinama i vodama stvaraju i bitan dio brenda Crne Gore na području održivog ili zelenog turizma. Šume su od vitalne ekonomske važnosti za stanovništvo u ruralnim područjima, gdje je šuma jedan od glavnih izvora prihoda i energije za grijanje. **Sprovedene studije su pokazale da bi, uz ispunjenje određenih preduslova država 2023. godine od prodaje drveta u državnom vlasništvu mogla da ostvari prihod u iznosu od 19 miliona €** (uz pretpostavku da se 70% drvne mase proda preko koncesija, a 30% preko licitacija), skupljeni PDV od drveta i drvnih proizvoda bi iznosio oko 12 miliona €, a bruto dodatna vrijednost u šumarstvu i drvnoj industriji 25 miliona €. Da bi se to postiglo potrebna su ulaganja u osposobljavanje i funkcionisanje Uprave za šume uključujući uređenje svih šuma u Crnoj Gori, zaštitu od požara, popunjavanje i njegu mladih sastojina i izgradnju šumske infrastrukture.[7]

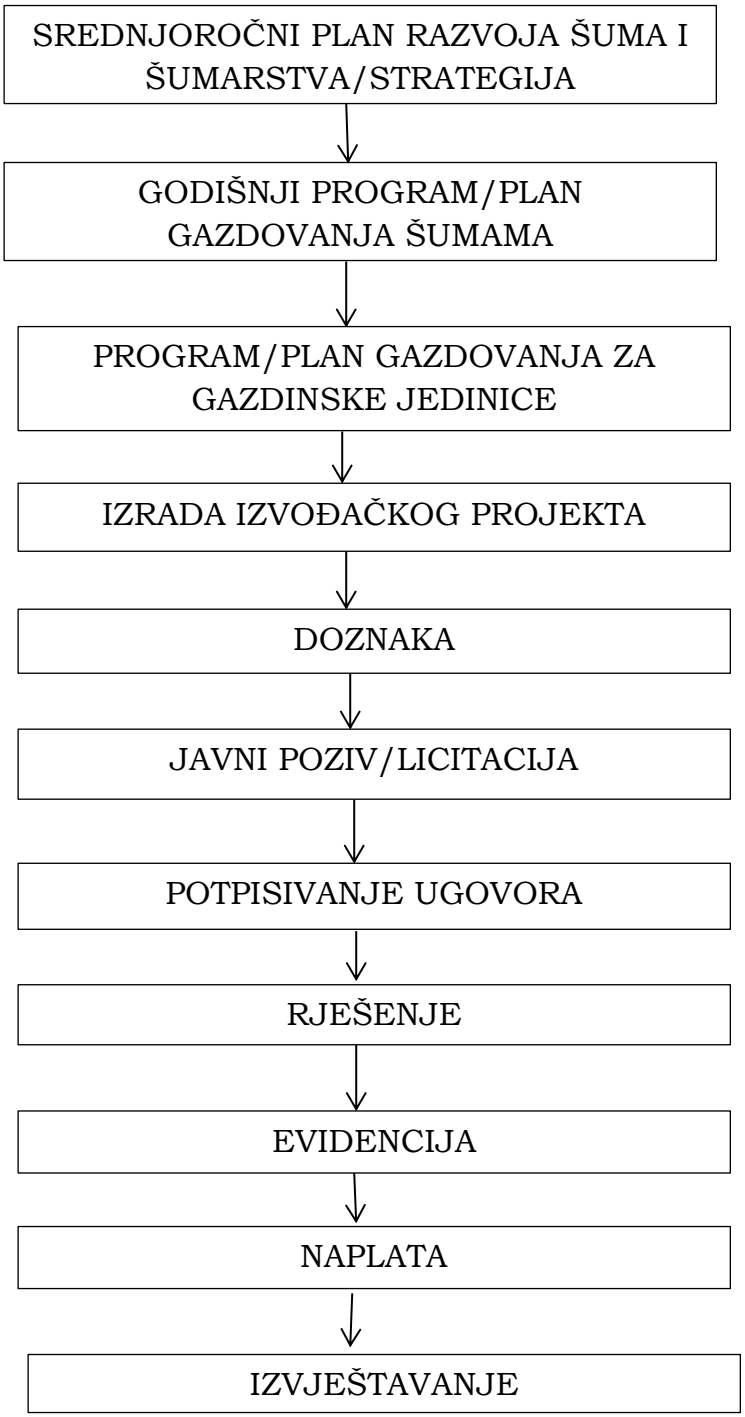
Parametri definisani Studijom „Predlog reforme organizacije i sistema gazdovanja šumama u Crnoj Gori“ koju je izradio konsultant Franc Ferlin[8] ukazuju da za prosječno **godišnje raspoloživu drvnu masu za sječu iz šuma u državnom vlasništvu u iznosu od 570.000 m3, ostvareni budžetski prihod može dostići iznos od 8,5 miliona €** da bi gazdovanje šumama bilo održivo i sa optimalnim obimom investicija u šume (uređivanje, uzgojno tehničke mjere i biološka reprodukcija, zaštita šuma, izgradnja i održavanje šumske infrastrukture).[9] Podaci iz navedene studije ukazuju da prihodi od korišćenja šuma zavise od načina korišćenja šuma. **Kombinacijom načina korišćenja šuma** (koncesioni sistem, prodaja na panju i prodaja sortimenata) **mogli bi se ostvariti ukupni prihodi od korišćenje šuma u iznosu od oko 16,8 mil €,** navodi se u studiji.

Sektor šumarstva ima značajan potencijal za ozelenjavanje ekonomije. Kreiranje zelenih radnih mjesta iz oblasti šumarstva predstavlja veliku šansu za diverzifikaciju ruralne ekonomije i osnaživanje privrednih aktivnosti, posebno na sjeveru zemlje. Rezultati Nacionalne inventure šuma ukazuju da postoje značajne rezerve drvne mase koje se mogu dati na korišćenje, što ukazuje na potrebu razvoja efikasne i na održivom šumarstvu zasnovane drvoprerađivačke industrije. Postojanje lokalnih prerađivačkih centara i lokalnog, regionalnog i međunarodnog tržišta za proizvode od drveta otvaraju mogućnosti za povećanje stepena finalizacije ovih proizvoda. Zelena radna mjesta u šumarstvu je prevashodno moguće kreirati kroz projekte pošumljavanja i održivog upravljanja resursima (odnosno kroz poboljšanje sposobnosti šuma da vezuju CO2).[10]

[7] izvor podataka: Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014. – 2023.g.
[8] studija je izrađena u okviru projekta Midas koji je realizovan uz podršku Svjetske Banke.
[9] izvor podataka: „Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma“-Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, septembar 2017. godine
[10] izvor podataka: Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030.godine (NACRT).

2.4. Predviđeni tok postupka obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma

U narednom dijagramu prikazan je postupak obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma, sa svim koracima, a dalje u tekstu dajemo opis pojedinih koraka. Tok postupka se odnosi na prihode od davanja na korišćenje šuma prodajom drveta u dubećem stanju po osnovu javnih poziva koji su raspisivani u toku 2017. godine, kao model koji se dominantno koristio u 2017. godini.



1. Srednjoročni plan razvoja šuma i šumarstva

Na osnovu nacrta dokumenta koji je izradio konsultantski tim angažovan u okviru FODEMO projekta (projekat »Razvoj šumarstva u Crnoj Gori«) Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je pripremilo Strategiju sa planom razvoja šuma i šumarstva – Nacionalnu šumarsku strategiju za period 2014-2023. godina.[11]

2. Program gazdovanja šumama

Uprava za šume, uz saglasnost Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, izrađuje Godišnji program gazdovanja šumama. Programom se planiraju aktivnosti koje obuhvataju: uzgoj šuma, sjemensku i rasadničku proizvodnju, zaštitu šuma, uređivanje šuma, **korišćenje šuma**, izgradnja i rekonstrukcija šumskih puteva.

3. Program gazdovanja za gazdinske jedinice

U skladu sa godišnjim programom gazdovanja šumama izrađuju se programi gazdovanja za gazdinske jedinice i plan gazdovanja šumama u privatnoj svojini. Programom se utvrđuju ciljevi gazdovanja šumama i mjere za realizaciju ciljeva i pored ostalog izrađuje **plan sječa**. Planom sječa određuje se obim sječa na osnovu održivosti prinosa.

4. Izrada izvođačkog projekta

Izvođački projekat izrađuje Uprava za šume, za period od godinu dana u skladu sa programom gazdovanja šumama, na osnovu utvrđenog stanja šuma i izvršenog odabiranja, obilježavanja i evidentiranja stabala na terenu i realizuje u godini za koju je izrađen. Izvođačkim projektom se detaljno razrađuju planovi gazdovanja šumama na osnovu Programa i stanja utvrđenog na terenu. Izvođački projekat, između ostalog sadrži i **prikaz bruto doznačene drvne zapremine** po vrstama drveća.

5. Doznaka

Stabla se mogu sjeći samo nakon njihovog odabiranja, obilježavanja i evidentiranja, odnosno **doznake,** u skladu sa programom gazdovanja šumama, planom gazdovanja šumama u privatnoj svojini i izvođačkim projektom. Doznaku stabala za sječu u visokim šumama vrše ovlašćena lica sa završenim VII 1 nacionalnog okvira kvalifikacija šumarskog smjera, obima 240 ETC, koja su zaposlena kod Uprave za šume.

6. Javni poziv

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprava za šume, na osnovu Odluke Vlade Crne Gore, raspisuje Javni poziv za davanje šuma u državnoj svojini na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju. **Šume u državnoj svojini** koje su predmet javnog poziva **daju se na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju**, u skladu sa izvođačkim projektima.

[11] http://www.minpolj.gov.me/biblioteka/strategije

7. Potpisivanje ugovora

Na osnovu Odluka tenderske komisije za sprovođenje postupka davanja šuma na korišćenje prodajom drveta u dubećem stanju zaključuju se **Ugovori o korišćenju šuma** sa izabranim ponuđačima.

8. Rješenje

Na osnovu zaključenog ugovora Uprava za šume donosi Rješenje kojim se utvrđuje zaduženje odnosno **iznos naknada koji je obveznik dužan uplatiti.**

9. Evidencija

Na osnovu rješenja vrši se zaduženje obveznika u **evidencijama koje vode Uprava za šume i Poreska uprava.**

10. Naplata

Naplatu naknade za korišćenje šuma vrši Poreska uprava, dok naplatu posebne naknade vrši Uprava za šume.

11. Izvještavanje

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprava za šume kroz Godišnji izvještaj o radu izvještava o prihodima od korišćenja šuma.

3. NALAZI REVIZIJE

U ovom poglavlju su predstavljeni nalazi revizije vezano za glavno revizijsko pitanje, tj. problem efikasnosti obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma. Ovaj problem je dublje analiziran kroz tri potpitanja.

Prvo potpitanje se odnosi na sam proces **obračuna i naplate prihoda** od korišćenja šuma (3.1.) u širem smislu, koji obuhvata i stručne poslove koje Uprava za šume treba da sprovede da bi prihod mogao biti ostvaren.

Drugo potpitanje (3.2.) je vezano za **organizaciju i kontrolu postupka obračuna i naplate prihoda**.

Treće potpitanje (3.3.) obrađuje problem **odgovarajuće evidencije** za sve vrste prihoda od korišćenja šuma.

U četvrtom dijelu (3.4.) dat je pregled problema vezanih za **prikupljanje prihoda od korišćenja šuma**, a koji su identifikovani predhodnim revizijama i rezultati aktivnosti Uprave za šume koje su sprovedene na osnovu preporuka DRI.

U tabelama je dat opšti pregled nalaza po kriterijumima revizije i revizijskim potpitanjima, nakon čega je svaki od specifičnih nalaza dodatno pojašnjen, i tamo gdje je to relevantno, navedene su posljedice navedenog stanja.

3.1. Obračun i naplata prihoda od korišćenja šuma

U narednoj tabeli predstavljeni su nalazi prema koracima procesa obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma koje prikuplja Uprava za šume. Prvi korak u procesu je planiranje prihoda kroz izradu srednjoročnog plana/strategije i Godišnjeg plana/programa gazdovanja šumama. Obračun prihoda od korišćenja šuma podrazumijeva da Uprava za šume predhodno sprovede radnje na izradi izvođačkih projekata, izvrši doznaku stabala, sprovede postupak prodaje doznačenih količina (putem javnih poziva) i zaključi ugovore sa odabranim ponuđačima.

Kriterijum	Ispunjeno	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjeno
Srednjoročnim planom (strategijom) projektovan je optimalni nivo prihoda koji treba ostvariti	x			
Mjere predviđene akcionim planom za sprovođenje strategije se preduzimaju i o njima se redovno izvještava			x	
Finansijski plan prihoda kao poseban dokument sadrži podatke za sve prihode koje prikuplja Uprava za šume				x
Godišnji plan (program gazdovanja šumama) se donosi u skladu sa srednjoročnim planom (strategijom)			x	
Programom gazdovanja šumama planiraju se svi prihodi od korišćenja šuma koji se u skladu sa propisima mogu prikupiti		x		
Raspoložive količine drvne mase su na nivou ili blizu optimalnih			x	
Izvršena je doznaka planiranih količina		x		
Doznačene količine su realizovane i prihodi obračunati		x		
Obračunati prihodi su naplaćeni u roku dospjeća			x	

Iz navedene tabele uočljivo je da većina kriterijuma nije potpuno ispunjena. U nastavku je dat opis šta to tačno znači i kakve ima posljedice.

3.1.1. Planiranje prihoda od korišćenja šuma

Vlada Crne Gore je, na sjednici od 03.04.2014. godine[12], **donijela Strategiju** sa planom razvoja šuma i šumarstva – Nacionalnu šumarsku strategiju za period 2014-2023. godina (Strategija) s Izvještajem o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Izvještajem s javne rasprave i **Akcionim planom** za sprovođenje Strategije za period 2014-2016. godina. Zaduženo je **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja**, koje je pripremilo Strategiju, na osnovu nacrta dokumenta koji je izradio konsultantski tim angažovan u okviru FODEMO projekta (projekat »Razvoj šumarstva u Crnoj Gori«), da prati realizaciju aktivnosti definisanih Akcionim planom i o **stepenu realizacije godišnje informiše Vladu.**

[12] Zaključci Vlade Crne Gore broj 08-82714, od 10.04.2014.g.

Strategijom je projektovan optimalni nivo prihoda od korišćenja šuma koji se može ostvariti kroz održivo upravljanje šumama. Nivo ukupnih prihoda je projektovan na nivou od **oko 10 mil. €,** koliko je projektovano za **2017.** godinu do **19 mil €** za **2023.** godinu. Da bi se projektovani nivo postigao potrebna su ulaganja, pogotovo u: osposobljavanje i funkcionisanje Uprave za šume, zaštitu od požara, popunjavanje i njegu mladih sastojina i izgradnju šumske infrastrukture – saobraćajnica.

- U Izvještaju[13] o stepenu realizacije mjera iz Akcionog plana za realizaciju Nacionalne šumarske strategije za period 2014-2016. godine, a čija je realizacija trebala da omogući ostvarivanje oko 10 mil€ prihoda od prodaje drveta u 2017. godini, navodi se da "od predviđenih 75 aktivnosti realizovano je 25 (33%), djelimično realizovano je 6 (8%), nije realizovano 41 (55%) a za 3 aktivnosti nema povratnih informacija."
  Prihodi za 2017. godinu planirani su na značajno manjem nivou od projektovanog i iznose 5,6 mil €.

- Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo/Uprava za šume ne donosi Finansijski plan prihoda kao poseban dokument već planiranje prihoda od korišćenja šuma vrši kroz Program gazdovanja šumama.

Programima gazdovanja šumama za 2015, 2016. i 2017. godinu planirani su prihodi od korišćenja šuma, na način prikazan u sljedećoj tabeli:

VRSTA PRIHODA	PLANIRANI PRIHODI U €		
	2015	2016	2017
Plan redovnih sječa	5.879.685	4.365.119	4.256.093
Plan sječa u državnim šumama (za snadbijevanje stanovništva u ruralnim područjima)	650.000	650.000	877.861
Plan sječa u privatnim šumama	450.000	450.000	466.562
Naknada za korišćenje nezaštićenih biljnih vrsta	20.000	20.000	20.000
UKUPNO	**6.999.685**	**5.485.119**	**5.620.517**

Prihodi koji se planiraju po osnovu redovnih sječa predstavljaju prihode po osnovu koncesionih naknada, prihode od prodaje drveta i prihode po osnovu naknada za vršenje određenih stručnih poslova u šumarstvu.

Prihodi koji se planiraju po osnovu sječa u državnim šumama (za snadbijevanje stanovništva u ruralnim područjima) su dio prihoda od prodaje drveta.

Prihodi koji se planiraju po osnovu sječa u privatnim šumama su prihodi od naknada za sječu šume u privatnoj svojini.

Prihodi koji se planiraju po osnovu naknada za korišćenje nezaštićenih biljnih vrsta predstavljaju prihode po osnovu naknada za komercijalno korišćenje nedrvnih proizvoda.

[13] Izvještaj je dostavljen Vladi u januaru 2018.g.

- Revizijom je utvrđeno da Uprava za šume prihode od korišćenja šuma planira kroz kategorije koje **ne odgovaraju nazivima naknada** za korišćenje šuma koje su propisane Zakonom o šumama. Navedeno za posledicu ima neuporedivost planiranih sa ostvarenim prihodima po vrstama, jer se o ostvarenim prihodima izvještava u skladu sa evidencijom u Glavnoj knjizi trezora (po eko kodu i nazivima prihoda), kao što je dato u tabeli:

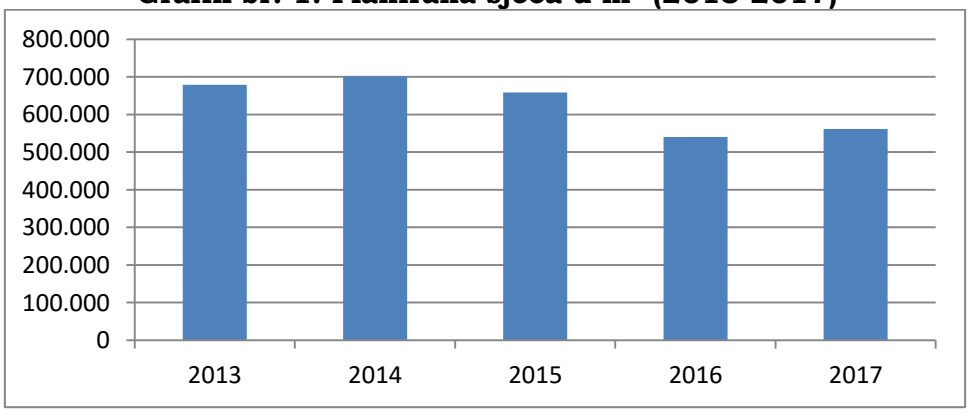
Naplaćeni prihodi od korišćenja šuma za 2016. godinu

EKO KOD	NAZIV NAKNADE	IZNOS
7136100630	Taksa za ogrijev za seoska domaćinstva	428.075,81
7136200630	Taksa za nezaštićene biljne vrste	2.867,95
7142100000	Naknada za korišćenje šuma (koncesije)	4.778.352,50
7149100630	Naknada za doznaku stabala	377.777,73
7149200630	Naknada vlasnika privatnih šuma	345.421,79
7153100630	Ostali prihodi	5.728,49
	UKUPNO	**5.938.224,27**

- Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprava za šume, kroz program gazdovanja šumama, ne planira **prihode od naknada za komercijalno korišćenje funkcija šuma,** tako da se isti **ne prikupljaju**, iako je za to utvrđena zakonska mogućnost.
  Zakonom o šumama je propisano da metodologiju za određivanje visine ove naknade utvrđuje Ministarstvo, dok visinu naknade na osnovu metodologije određuje Vlada.
  Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja navodi: „Postoje barijere u vezi sa implementacijom predmetne zakonske odredbe, obzirom da nijesu dovoljno razvijeni mehanizmi za naplatu naknade....u trenutno važećem zakonodavnom sistemu ne postoji kaznena norma ako ista nemaju zaključen ugovor o korišćenju šuma i šumskog zemljišta u komercijalne svrhe.“[14]

Uprava za šume planira prihode od korišćenja šuma (osim naknada za komercijalno korišćenje nedrvnih proizvoda) na osnovu plana sječe odnosno količina drvne mase planirane za sječu.

Grafik br. 1: Planirana sječa u m³ (2013-2017)



[14] dopis broj 322-542/17-2 Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja od 27.11.2017.g.

3.1.2. Obračun prihoda od korišćenja šuma

Obračun prihoda od korišćenja šuma se vrši na osnovu ugovorene bruto drvne mase. Sječi se može pristupiti samo nakon izvršene doznake drvne mase. Kada su u pitanju sječe u privatnim šumama i takse za ogrjev za seoska domaćinstva, obračun (zaduženje) se vrši na osnovu doznačene odnosno posječene drvne mase.

Obračun prihoda po osnovu prodaje drveta u dubećem stanju, u toku 2017. godine, vršio se u Upravi za šume na osnovu zaključenih ugovora, nakon sprovedenih javnih poziva i Odluka o davanju na korišćenje državnih šuma.

Uvidom u Programe gazdovanja šumama može se primijetiti značajna razlika između raspoložive drvne mase koja može biti predmet korišćenja (shodno važećim planovima gazdovanja) i doznačene drvne mase za koje se shodno zakonskim propisima može vršiti sječa. Podaci iz Programa gazdovanja šumama (raspoloživa i doznačena drvna masa) i Izvještaja o radu (posječena drvna masa) Uprave za šume su prikazani u narednoj tabeli:

GODINA	RASPOLOŽIVA DRVNA MASA U m³	DOZNAČENA DRVNA MASA U m³	POSJEČENA DRVNA MASA U m³
2013		678.449	391.410
2014		700.997	381.783
2015	1.420.820	658.504	663.350
2016	701.788	340.055	164.059
2017	700.689	340.380	190.206
UKUPNO		**2.718.385**	**1.790.808**

***** U Programima gazdovanja šumama za 2013. i 2014. godinu nema podataka koji se odnose na raspoloživu drvnu masu.

Raspoloživa drvna masa je količina (bruto drvna masa) koja može biti, shodno važećim programima gazdovanja šumama, predmet korišćenja i uključuje:

- drvnu masu koju je Uprava za šume planirala za korišćenje putem koncesija ili jednogodišnjih ugovora o korišćenju šuma;
- drvnu masu koja je ugovorena ranijih godina ali nije realizovana od strane koncesionara, odnosno korisnika šuma i
- drvnu masu koja je predviđena planskim dokumentima za sječu ali koju Uprava za šume nije učinila operativnom za korišćenje (izvršila doznaku stabala i uradila izvođačke projekte).

- Na osnovu podataka iz predhodne tabele evidentno je **značajno smanjenje raspoložive drvne mase** u 2016. i 2017. godini, u odnosu na 2015. godinu. Smanjenje u procentima iznosi oko 50% ili oko 700.000m³. Do smanjenja raspoložive drvne mase je došlo zbog isteklih planskih dokumenata – Programa gazdovanja šumama za pojedine gazdinske jedinice.

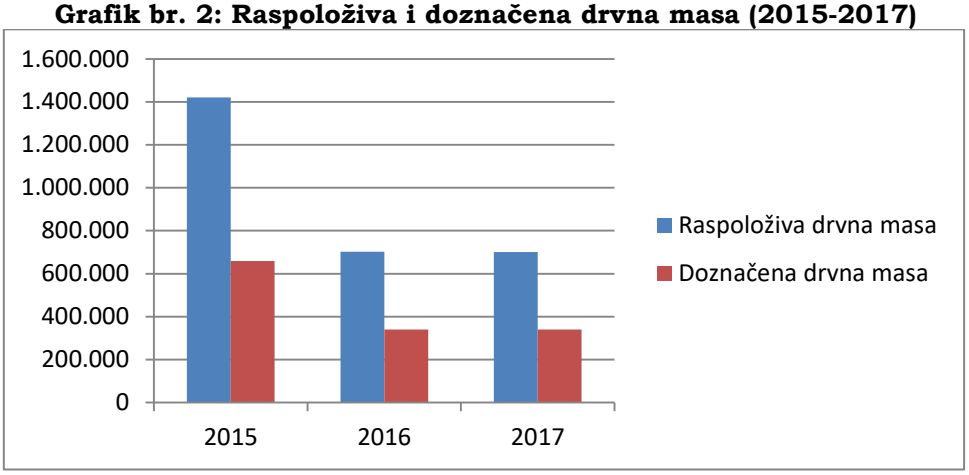
Uprava za šume u Izvještaju o radu za 2016. godinu skreće pažnju na „činjenicu da je Godišnjim programom gazdovanja za 2017. godinu, usklađenim sa odobrenim budžetskim sredstvima, planirana izrada Programa gazdovanja šumama za šest Gazdinskih jedinica (a važnost **ističe za njih jedanaest**), kao i činjenicu da **u toku 2018. godine ističe važnost još deset Programa gazdovanja šumama**, nameće se neophodnost povećanja budžetskih sredstava po ovom osnovu."
U Izvještaju UzŠ se dalje navodi: „Pravilnik o izradi Plana gazdovanja privatnim šumama donešen je 26.08.2016. godine, članom 14a ZOŠ-a (Sl.list CG br.47/15), a u nadležnosti Uprave za šume je donošenje istih. Pri sadašnjem nivou budžetskih sredstava planiranih za Uređivanje šuma, **izrada Plana gazdovanja privatnim šumama je nemoguća."**

- U periodu 2013-2016. godina ostvarena je **godišnja sječa na značajno nižem nivou u odnosu na nivo koji je predviđen Strategijom** sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023.g. Najviši nivo sječe drvne mase u periodu 2013-2016.g. je bio 2015. godine (663.350m³), a najniži 2016. godine (164.059 m³). Strategijom je predviđeno se da se godišnji nivo sječa (u državnim i privatnim šumama) zadrži na nivou oko 1,22 mil m³.

- Obim sječe u državnim šumama koji se, u Informaciji koju je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja dostavilo Vladi u septembru 2017. godine, prepoznaje kao poželjan odnosno optimalan je značajno manji u odnosu na obim predviđen Strategijom sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023.g.
  U studiji „Predlog reforme organizacije i sistema gazdovanja šumama u Crnoj Gori" na kojoj se zasniva dokument „Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma" koji je sačinilo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i u septembru 2017. godine ga dostavilo Vladi na razmatranje, planira se nivo sječe u državnim šumama na prosječnom godišnjem nivou od 570.000 m³ dok je Strategijom taj nivo predviđen na 912.555 m³.

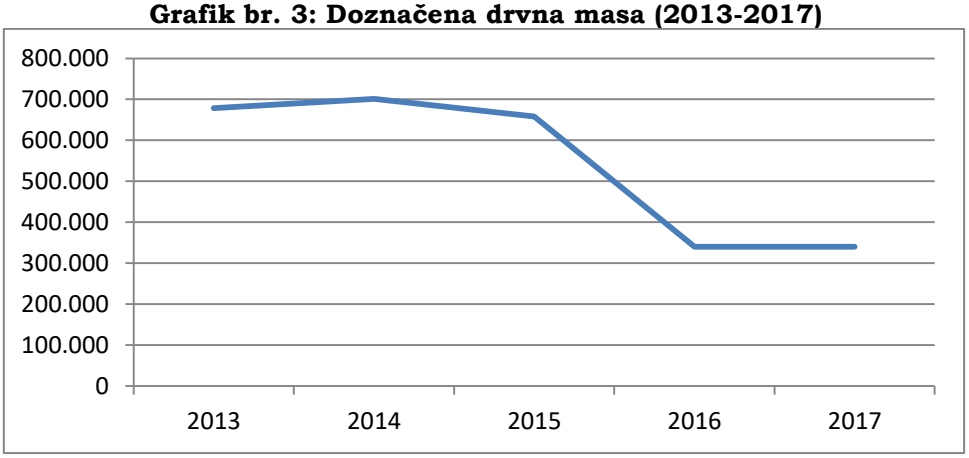
- **Značajna razlika između raspoložive i doznačene drvne mase** je u periodu 2013-2017. godine uzrokovana odstupanjima u odnosu na orjentacione planove na osnovu kojih je procijenjena raspoloživa drvna masa, kao i nepristupačnosti, odnosno loše šumske infrastrukture (puteva). Na odstupanje doznačene u odnosu na raspoloživu drvnu masu utiču i nedovoljni kapaciteti Uprave za šume, odnosno nedostatak kvalifikovanih šumarskih inžinjera–doznačara i neravnomjerna raspoređenost doznačara u odnosu na površinu šuma, a prije svega na mogući obim sječa po poslovnim jedinicama.

Grafik br. 2: Raspoloživa i doznačena drvna masa (2015-2017)



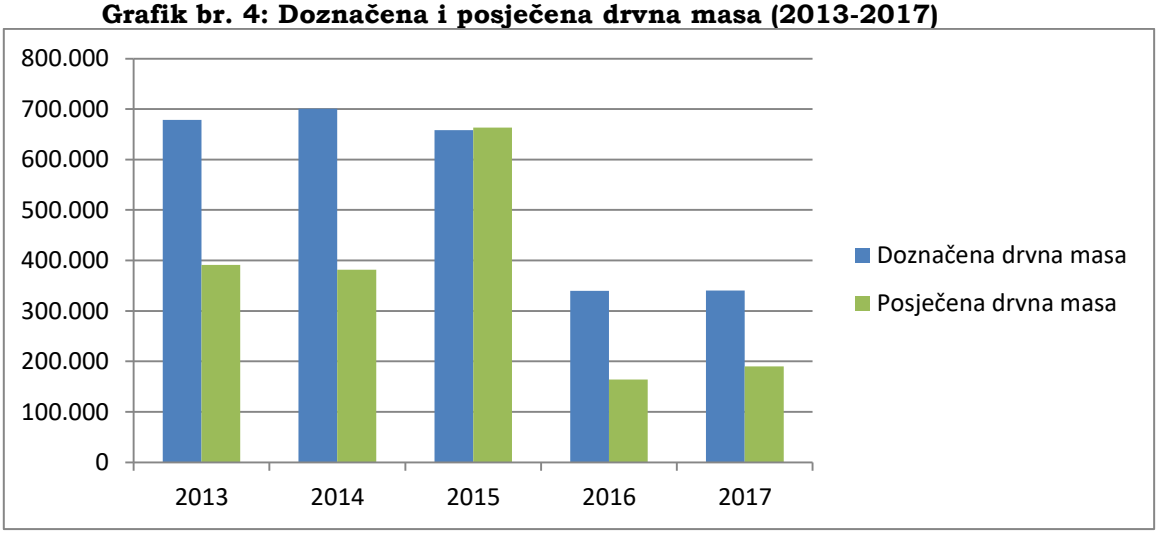
- **Doznačena drvna masa bilježi od 2014. godine trend pada** što je posebno izraženo u 2016.godini kada je došlo do pada od oko 48% u odnosu na 2015. godinu.

Grafik br. 3: Doznačena drvna masa (2013-2017)



- U 2015. godini ostvarena je sječa 97% u odnosu na planiranu, a prema podacima iz Izvještaja o radu Uprave za šume u 2017. godini stepen realizacije sječe drvne mase je oko 56%.

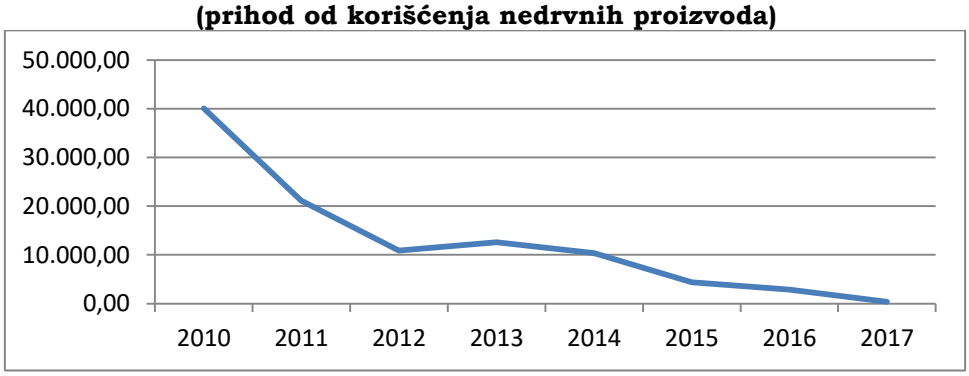
Grafik br. 4: Doznačena i posječena drvna masa (2013-2017)



Prema podacima iz Izvještaja Uprave za šume za 2016. godinu ugovorena bruto drvna masa je 345.529m³ i u skladu sa tim zaduženje (obračunati prihodi) u iznosu 4.728.263,50€.

- Prihod od taksi za nezaštićene biljne vrste odnosno **prihod od korišćenja nedrvnih proizvoda** je u 2010. godini naplaćen u iznosu 40.039,36€ što je predstavljalo 0,7% ukupnih prihoda od korišćenja šuma. **U 2016. godini** isti prihod je naplaćen u iznosu od **2.867,95€** što predstavlja 0,05% ukupnih prihoda od korišćenja šuma, a u **2017.g.** samo **401,40€.**
  Prihodi od korišćenja nedrvnih proizvoda se obračunavaju u iznosu 5% od otkupne cijene. Prema grubim procjenama, **godišnji prihod od nedrvnih proizvoda** (pečurke i šumsko voće) **iznosi oko 5 mil €.**[15] **Ministarstvo nije donijelo propis** kojim se bliže uređuje bliži način sprovođenja postupka (po javnom oglasu) za davanje nedrvnih šumskih proizvoda za komercijalno korišćenje.

Grafik br. 5: Prihod od takse za nezaštićene biljne vrste (prihod od korišćenja nedrvnih proizvoda)



3.1.3. Naplata prihoda od korišćenja šuma

U skladu sa čl. 49 Zakona o koncesijama naplatu koncesione naknade vrše organi nadležni za naplatu javnih prihoda. Odnosno **naplatu koncesione naknade za korišćenje šuma vrši Poreska uprava.** Naplatu prihoda od koncesija za šume (višegodišnji i jednogodišnji ugovori) vrši Poreska uprava, dok naplatu ostalih prihoda od korišćenja šuma vrši Uprava za šume. Naplatu naknada vlasnika privatnih šuma i takse za ogrijev za seoska domaćinstva vrše područne jedinice Uprave za šume.

Dug po osnovu naknada za korišćenje šuma na dan **31.12.2015.** godine, prema podacima Poreske uprave, iznosio je **5.945.810€.** Prema podacima iz Izvještaja o radu Uprave za šume za 2016. godinu ukupne obaveze svih koncesionara i pravnih lica, koja su u poslovnom odnosu sa Upravom za šume, na dan **31.12.2016.** godine utvrđene su na iznos od **8.041.848€.**[16] Prema podacima Uprave za šume od ukupnog duga od 8.041.848€, na koncesionare koji su **likvidirani** ili u nedefinisanom statusu odnosi se **1.628.223€,** na koncesionare koji su u **stečaju 899.972€** i na koncesionare sa kojima je **ugovor raskinut** ili je postupak u toku **773.116,42€.** Dug po osnovu koncesija za šume na **31.12.2017.g**., prema podacima Poreske uprave iznosi **5.122.675,93€.**

[15] Izvor podataka: Nacionalna strategija razvoja šuma za period 2012-2023.god
[16] Podatak neveden u Izvještaju Uprave za šume je preuzet iz izvještaja Poreske uprave.

Stanje duga najvećeg koncesionara DOO „Vektra Jakić“, Pljevlja na 31.12.2015. godine bilo je 1.841.856,03€, a na 31.12.2016. godine 3.477.462,50€, što znači da se dug u toku 2016. godine uvećao za 1.635.606,47€.

- U 2015. godini je dug po osnovu naknada za korišćenje šuma smanjen za 15% u odnosu na 2014. godinu. **U 2016. godini zabeleženo je povećanje dugovanja po osnovu naknada za korišćenje šuma u odnosu na 2015. godinu za 35%** odnosno 2.096.038,00€, od čega se 1.635.606,47€ odnosi na **DOO “Vektra Jakić”, Pljevlja.**
- Prihodi od takse za ogrjev seoskih domaćinstava i naknade od vlasnika privatnih šuma se naplaćuju avansno, na način što područne jedinice Uprave za šume dozvoljavaju sječu tek nakon izvršene uplate od strane obveznika.
  Prihodi od takse za ogrjev seoskih domaćinstava se u periodu 2013-2016. godine kreću na nivou oko 0,43 mil €, dok su prihodi od naknade vlasnika privatnih šuma u 2016. godini porasli na 0,34 mil € u odnosu na 2013-2015. godinu kada su iznosili oko 0,29 mil €, što predstavlja rast od 17%.
- **Uprava za šume** kao organ uprave koji utvrđuje obavezu (donosi rješenje) po osnovu koncesione naknade i **Poreska uprava** kao organ koji vrši naplatu iste, **nemaju utvrđenu proceduru za sravnjenje** stanja na individualnim analitičkim računima obveznika plaćanja koncesione naknade. **Navedeno za posljedicu ima neusaglašene podatke kod ova dva organa.** Prema podacima Poreske uprave zaduženje po osnovu koncesione naknade za korišćenje šuma za 2016.g. iznosi 6.341.403,14€, dok prema podacima Uprave za šume zaduženje po osnovu koncesione naknade iznosi 4.728.263,50€.[17]

U narednoj tabeli data je struktura i iznos naplaćenih prihoda od korišćenja šuma za period 2015-2017.godina:

Naplaćeni prihodi od korišćenja šuma (2015-2017)

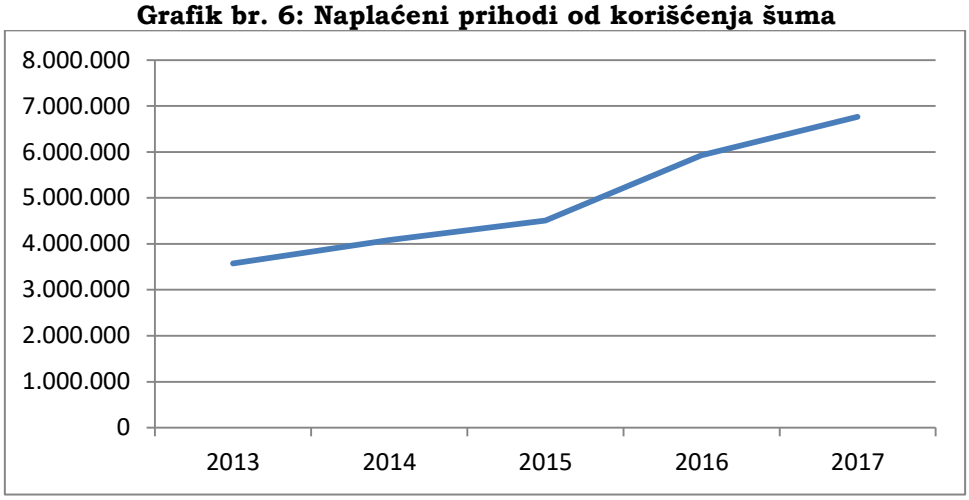
EKO KOD	NAZIV NAKNADE	NAPLAĆENI PRIHODI		
		2015	2016	2017
7136100630	Taksa za ogrijev za seoska domaćinstva	432.586	428.075	579.560
7136200630	Taksa za nezaštićene biljne vrste	4.403	2.867	401
7142100000	Naknada za korišćenje šuma (koncesije)	3.778.783	4.778.352	5.475.369
7149100630	Posebna naknada za doznaku i izvoz	13.980	377.777	353.714
7149200630	Naknada vlasnika privatnih šuma	284.986	345.421	351.882
	UKUPNO	**4.514.738**	**5.932.492**	**6.760.926**

[17] Iz Uprave za šume navode da se podaci razlikuju jer u izvještaju Poreske uprave zaduženje po osnovu koncesione naknade za korišćenje šuma u iznosu od 6.341.403,14 eur-a sadrži i zaduženja iz predhodne godine čije je dospjeće u 2016. godini, dok se iznos od 4.728.263,50 eur-a odnosi samo na zaduženja u tekućoj 2016. godini.

U 2017. godini iznos naplaćenih prihoda od korišćenja šuma je iznosio **6.760.926€** (prema podacima Uprave za šume) što je za 828.434€ ili oko **14% više** u odnosu na **2016. godinu**.

U periodu od 2012. g. iznos naplaćenih prihoda od korišćenja šuma karakteriše trend rasta, kako je prikazano u sledećem grafiku:

Grafik br. 6: Naplaćeni prihodi od korišćenja šuma



3.2. Organizacija i kontrola postupka obračuna i naplate prihoda

Kvalitetna organizacija je uslov za uspješnost svakog procesa. Obračun i naplata prihoda od korišćenja šuma je jedan od ključnih procesa u radu Uprave za šume. U ovom dijelu su dati nalazi koji se odnose na organizaciju i kontrolu ovog procesa, pri čemu se pod postupkom obračuna prihoda podrazumijevaju i stručni poslovi koji treba da se izvrše kako bi prihod mogao biti prikupljen.

Kriterijum	Ispunjeno	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjeno
Organizacija postupka obračuna i naplate prihoda je potpuna i jasna			x	
Obračun prihoda je automatizovan proces/funkcionalno je povezana služba koja vrši stručne poslove i služba koja vodi evidenciju i vrši računovodstvenu obradu podataka			x	
Uspostavljena je kontrola obračuna prihoda			x	
Uspostavljena je kontrola naplate prihoda		x		
Vrši se praćenje i izvještavanje o izvršenom obračunu i naplati, kao i odgovarajuće analize			x	

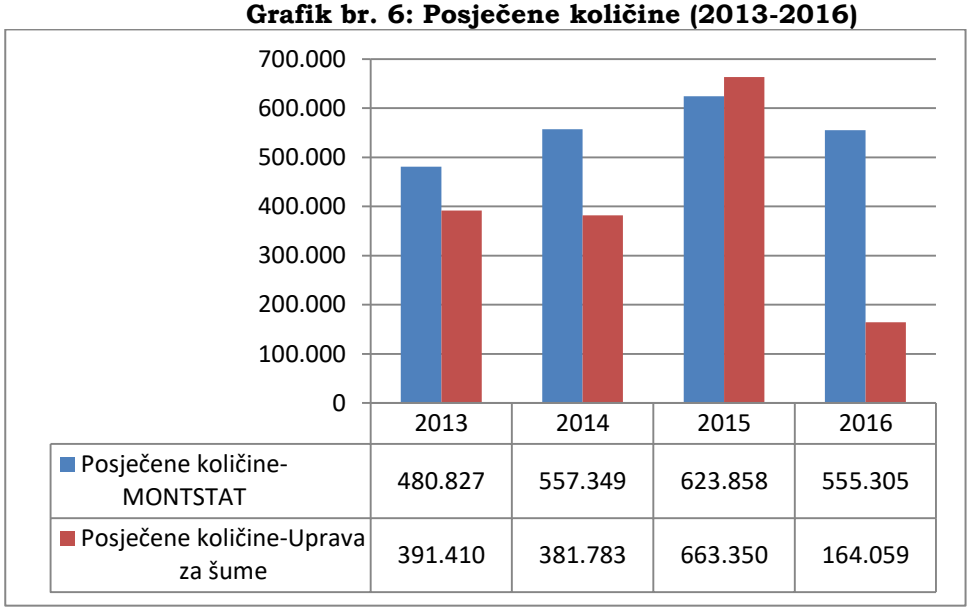
- Uprava za šume **nema pisanu proceduru** za proces obračuna, evidentiranja i naplate prihoda od korišćenja šuma, koja uključuje opise ko treba da izvrši određen zadatak, zajedno sa opisom dokumenata i kompjuterskih programa koji se koriste, sa jasno definisanim ovlašćenjima i odgovornostima.

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u Odsjeku za korišćenje šuma i nedrvne šumske proizvode obavljaju se stručni poslovi (doznaka, premjer i žigosanje drveta, evidencija prijema i otpreme itd.) dok se finansijsko računovodstveni poslovi (evidencija prihoda, izrada ekonomskih analiza i dr.) obavljaju u Službi za finansije, računovodstvo i javne nabavke.

- Procedura koja se sprovodi u praksi **ne obezbjeđuje** da se nakon izvršenih stručnih poslova podaci automatski dostavljaju službi koja vrši računovodstvenu obradu podataka.

- Procedura koja se sprovodi u praksi **ne obezbjeđuje** funkcionalnu povezanost područnih jedinica Uprave za šume sa Centralom/Odsjekom za korišćenje šuma i nedrvne šumske proizvode. Posledica navedenog je da se podaci o količini posječene drvne mase[18] koje Zavod za statistiku (MONTSTAT) prikuplja na osnovu izvještaja područnih jedinica Uprave za šume značajno razlikuju od podataka koji su navedeni u Godišnjim izvještajima Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprave za šume, što je prikazano u narednom grafiku.

Grafik br. 6: Posječene količine (2013-2016)



	2013	2014	2015	2016
Posječene količine-MONTSTAT	480.827	557.349	623.858	555.305
Posječene količine-Uprava za šume	391.410	381.783	663.350	164.059

- Podaci o doznaci se nalaze samo u knjigama, što otežava brzo i efikasno upoređivanje evidencije prijema (i otpreme) sa evidencijom doznake. Područne jedinice dostavljaju Odsjeku za korišćenje šuma dokumentaciju koja se odnosi na uplatu prihoda.

- Postupak obračuna, kontrole i naplate prihoda od korišćenja nedrvnih proizvoda (taksa za nezaštićene biljne vrste) **nije uspostavljen.**

[18] Dopis Zavoda za statistiku broj 01-3266/2 od 01.11.2017.g.

- Organizacija postupka obračuna prihoda od korišćenja šuma **ne obezbjeđuje** personalnu razdvojenost funkcija obračuna, evidencije, i kontrole obračunatih prihoda.
  Nakon odluke tenderske komisije o davanju šume na korišćenje, zaključuje se Ugovor sa odabranim (prvorangiranim) ponuđačem. Na osnovu podataka iz Ugovora donose se rješenja kojima se utvrđuje iznos obaveze koncesionara za prodato drvo i obaveze po osnovu naknade za vršenje doznake stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta.
  U praksi se može desiti da isto lice bude član komisije koja priprema javni poziv, priprema ugovor, rješenja i prati naplatu.

Za sve obveznike/koncesionare sa kojima je u 2017. godini zaključeni ugovori o korišćenju šuma u državnoj svojini prodajom drveta u dubećem stanju, obezbijeđena je garancija banke i zaposleni u Upravi za šume prate ugovorenu dinamiku plaćanja na način što im obveznici dostavljaju dokaze o izvršenim uplatama po osnovu koncesione i posebne naknade.

- U Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja/**Upravi za šume** nije određena osoba za praćenje naplate i predlaganje, odnosno preduzimanje mjera za naplatu. Nije definisano koje mjere se i kojim redosljedom preduzimaju u slučaju da obveznici svoje obaveze ne izmiruju na vrijeme.

U toku 2016. godine Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore dostavljeno je više dopisa kojim se traži pokretanje sudskih postupaka, protiv više koncesionara, zbog neizmirenih obaveza po osnovu posebne naknade. U toku 2017. godine poslata su upozorenja (predutuženja) koncesionarima koji nijesu plaćali posebnu naknadu i ostavljen im je rok od 15 dana da izmire obaveze ili će u suprotnom Uprava za šume biti prinuđena da naplatu pokrene sudskim putem.

- **U 2017.g. uspostavljeno je periodično (mjesečno) praćenje i izvještavanje** o obračunu i naplati prihoda.

- **U Izvještaju o radu Uprave za šume za 2016**. g. navodi se da su ukupno ostvareni prihodi u iznosu od 5.941.289,27€. Navedeni iznos se odnosi na naplaćene prihode, a **nema podataka o visini obračunatih ukupnih prihoda** u tekućoj godini. Obračunati prihodi po osnovu korišćenja šuma su u Izvještaju za 2016.g. prikazani kroz podatke o zaduženju za ugovorenu bruto drvnu masu i ne sadrže podatke o obračunatoj posebnoj naknadi (za doznaku). Obračunati prihodi od korišćenja šuma dugogodišnji i jednogodišnji ugovori prikazani su u Izvještaju u tabelama broj 17 i 18 u iznosima od 2.662.230,60€ i 1.969.920,00€ što ne odgovara ukupnim obračunatim prihodima koji su u zbirnoj tabeli[19] prikazani u iznosu od 4.728.263,50€.[20]

[19] U Izvještaju Uprave za šume zbirna tabela je označena kao broj 18, isto kao i tabela sa podacima po osnovu jednogodišnjih ugovora.

[20] Prema navodima Uprave za šume u tabelama 17 i 18 napravljena je tehnička greška, jer nisu obuhvaćeni jednogodišnji ugovori koji su potpisani početkom 2017.godine.

U tabeli broj 18 „Ugovorena/posječena bruto drvna masa, finansijsko zaduženje i plaćanje za 2016.g.“, u koloni plaćanje za 2016.g. prikazan je ukupan iznos od 4.013.334,78€, dok je u tabeli broj 1“Pregled prihoda Uprave za šume“ prikazan prihod po osnovu naknada za korišćenje šuma u iznosu od 4.778.352,50€.[21]

U Izvještaju Uprave za šume za 2016.g. prezentovan je podatak da ukupni dug obveznika po osnovu zaključenih ugovora o prodaji drveta u dubećem stanju, na 31.12.2016.g. iznosi 8.041.848,17€. Navedeni podatak **ne sadrži iznos duga po osnovu posebne naknade.**

Prema **podacima Poreske uprave**[22] dug obveznika po osnovu zaključenih ugovora o prodaji drveta u dubećem stanju, na 31.12.2016.g. iznosi 7.723.550,37€, što **ne odgovara podatku** prezentovanom u Izvještaju **Uprave za šume.**

3.3. Evidencija prihoda od korišćenja šuma

Računovodstveni informacioni sistem treba da obezbijedi procesiranje ili obradu podataka i pouzdane i pravovremene informacije potrebne za poslovno odlučivanje i sastavljanje i iskazivanje periodičnih i godišnjih izvještaja. U ovom dijelu su predstavljeni nalazi koji se odnose na sistem računovodstvene evidencije prihoda koji je uspostavljen kod Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprave za šume.

Kriterijum	Ispunjeno	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjeno
Baza podataka o obveznicima je potpuna i ažurna		x		
Uspostavljene su evidencije za sve vrste prihoda od korišćenja šuma		x		
Računovodstvene evidencije prihoda su ažurne, pouzdane i tačne			x	
Računovodstvena evidencija obezbjeđuje podatke o visini potraživanja i uplatama po vrstama prihoda i pojednim obveznicima		x		

- Baza podataka **ne sadrži podatke za sve obveznike plaćanja naknada** za korišćenje šuma. Baza podataka ne sadrži podatke o obveznicima plaćanja naknada za korišćenje nedrvnih proizvoda. Baza obveznika naknada koju plaćaju vlasnici privatnih šuma i takse za ogrijev seoskih domaćinstava nije jedinstvena, već se vodi u područnim jedinicama Uprave za šume.

- Računovodstvena evidencija **nije uspostavljena** za sve vrste prihoda od korišćenja šuma. Računovodstvena evidencija koju vodi Uprava za šume je uspostavljena za prihode od posebne naknade, ali ne sadrži podatke za ostale vrste prihoda od korišćenja šuma koji su propisani zakonom.

[21] Prema navodima Uprave za šume razlika se odnosi na naplatu koncesione naknade iz 2015.godine koje su dospjele na plaćanje u 2016.godini i naplaćene u istoj.
[22] Dopis Poreske uprave broj 03/1-20218/2-17 od 14.11.2017.g.

- Računovodstvena evidencija prihoda od korišćenja šuma koju vodi Uprava za šume **nije ažurna**. Podaci o zaduženju obveznika po osnovu prodatog drveta u dubećem stanju u 2017. godini nijesu u vremenu vršenja revizije (oktobar 2017. g.) bili unijeti u računovodstvenu evidenciju već su bili dostupni isključivo u papirnoj formi (ugovori, rješenja).[23]

- Iz računovodstvene evidencije koja se vodi kod Uprave za šume **ne mogu se dobiti podaci** o spornim potraživanjima. Na zahtjev državnog revizora za dostavu podataka o iznosu obračunate posebne naknade koja je predmet spora, dostavljeni su (u papirnoj formi) predutuženja i dopisi Zaštitiniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore.

- Uprava za šume **nije donijela proceduru** za unos i ispravku podataka u računovodstvenu evidenciju prihoda od korišćenja šuma.

Na osnovu evidencije koju vodi, podataka iz evidencije Poreske uprave i podataka glavne knjige državnog Trezora, Uprava za šume, kroz Godišnji izvještaj o radu izvještava o prihodima od korišćenja šuma.

- Podaci prikazani u Izvještaju Uprave za šume **ne omogućavaju upoređivanje**, po vrstama, planiranih i naplaćenih prihoda od korišćenja šuma. Nazivi prihoda koje Uprava za šume koristi ne odgovaraju nazivima prihoda za koje su propisani uplatni računi. Planiranje prihoda vrši se na osnovu plana sječe (npr. plan redovnih sječa), dok se o naplaćenim prihodima izvještava po osnovu uplata na propisane račune (npr. naknada za korišćenje šuma).

- Podaci o prihodima od korišćenja šuma za 2015. i 2016. godinu **nijesu uporedivi**. U izvještaju za 2015. godinu podaci se odnose na „Planirane i ostvarene prihode“ (npr. planirani prihodi po osnovu redovne sječe), dok se u Izvještaju za 2016. godinu podaci odnose na „Zaduženje (koncesiona naknada po opštinama) za 2016. godinu“.

[23] Razlog kašnjenja, prema navodima Uprave za šume, su godišnji odmori i bolovanje odgovornog radnika. U toku oktobra Uprava za sume je izvršila knjiženje svih konačnih Rješenja o zaduženju za koncesionu naknadu.

3.4. Praćenje preduzetih aktivnosti po osnovu predhodnih revizija

U narednoj tabeli dat je pregled problema vezanih za prikupljanje prihoda od korišćenja šuma koji su identifikovani predhodnim revizijama i rezultati aktivnosti Uprave za šume koje su sprovedene na osnovu preporuka DRI.

Problemi utvrđeni u predhodnim revizijama[24]	**Stanje u periodu 2016 – 2017**
Postupci mijenjanja rješenja kojima se zadužuju obveznici (koncesionari) bez jasnih i dokumentovanih obrazloženja stvaraju problem Poreskoj upravi koja obavlja poslove naplate, koja je primorana da više puta mijenja zaduženja i stalno koriguje kamatu koja se za sve naknade vodi jedinstveno.	U 2016. i 2017. godini zaključeni su aneksi ugovora sa ukupno 4 koncedenta, sa obrazloženjem i uz saglasnost Vlade.
Uprava za šume ne vodi analitičke evidencije uplata koncesionih naknada po pojedinim koncesionarima i da iste nijesu evidentirane hronološki i po pravilima urednog knjigovodstva, kao i da nije vršeno sravnjenje podataka sa Poreskom upravom, koja je zadužena za naplatu koncesione naknade.	Uprava za šume vodi analitičke evidencije po pojedinim koncesionarima. Podaci o zaduženjima i uplatama se ne unose ažurno u informacioni računovodstveni sistem. Ne vrši se sravnjenje, odnosno usaglašavanje podataka sa Poreskom upravom.
Uprava za šume je u 2015. godini nastavila raniju praksu umanjivanja koncesione naknade za DOO „Vektra Jakić" Pljevlja, na način što je istu umanjivala za posebnu naknadu.	Uprava za šume je obračunala i rješenjem zadužila koncesionara DOO "Vektra Jakić" za iznos posebne naknade, ali je nakon žalbe koncesionara i dostavljenog akta Ministarstva ekonomije o realizovanom socijalnom i investicionom programu (što je u skladu sa zaključkom Vlade uslov da se strateški partner oslobodi plaćanja posebne naknade) donijela novo rješenje kojim je koncesionar oslobođen plaćanja posebne naknade.
U Upravi za šume 2013, 2014, 2015, koncesionarima nije obračunavana naknada za doznaku i žigosanje stabala koja treba da iznosi 10 odsto od koncesionog ugovora.	Uprava za šume, u skladu sa preporukom DRI, obračunava i naplaćuje posebnu naknadu.

[24] Revizija „Prihodi budžeta po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama“ (DRI broj 40113-01-84/34 od 29.05.2014.g.) i Kontrolna revizija „Prihodi budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje šuma“ (DRI broj: 40116/16-024-03/91 od 30.06.2016. g.).

Uprava za šume nije obezbijedila Zakonom i ugovorima predviđene garancije za sve ugovore o koncesijama.	Za dio ugovora o koncesijama obezbijeđene su garancije, a za drugi dio su obezbijeđene izjave koncesionara o avansnom plaćanju. Koncesionar DOO „Vektra Jakić“ nije dostavio validna sredstva finansijskog obezbjeđenja. Za sve ugovore o korišćenju državnih šuma prodajom drveta u dubećem stanju koji su zaključeni u 2017.g. obezbijeđene su garancije banaka.
Protiv koncesionara koji ne izvršavaju ugovorene obaveze ne pokreću se postupci za naknadu štete i oduzimanje koncesije.	Više koncesionih ugovora je raskinuto ili je raskidanje u toku. Od 20 ugovora o koncesijama koji su važeći u 2016.g., (tri ugovora ističu zaključno sa 2016.g.), 18 se realizuje utvrđenom dinamikom. Za preostala dva su predloženi redefinisanje odnosno raskid ugovora.
Analitičke evidnecije koncesionih naknada se u Upravi za šume vode ručno u pisanoj formi.	Analitičke evidencije koncesionih naknada se vode u informacionom računovodstvenom sistemu, ali su ukupni podaci o koncesionim ugovorima, doznačenim i posječenim količinama, uplatama za pojedine vrste prihoda dostupni kroz papirnu formu.
Evidencije Uprave za šume sadrže veliki broj nečitkih ispravki i brisanja podataka o obavezama koncesionara za koncesionu naknadu, koje nijesu urađene u skladu sa osnovnim načelima knjigovodstva.	Evidencija se vodi kroz informatički računovodstveni sistem, ali nije uspostavljena procedura za unos i ispravku podataka u istu.
DRI je dala, na osnovu utvrđenih nepravilnosti, preporuku Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da vrši pojačan nadzor nad radom Uprave zašume.	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja zajedno sa Inspekcijom za šumarstvo, lovstvo i zaštitu bilja je vršilo pojačan nadzor nad radom Uprave za šume.
Data je preporuka Vladi i Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da iniciraju usvajanje 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.	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja donijelo je Pravilnik o visini naknade za vršenje doznake stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta , kojim je propisalo da se od decembra 2015. godine državi plaća naknada za premjer i žigosanje drvnih sortimenata namijenjenih izvozu od 20 do 30€ po m3 zavisno od klase. Ministar poljoprivrede i ruralnog razvoja je početkom 2017. godine formirao međuresornu radnu grupu koja radi na kontroli prometa drvnih sortimenata i istovremeno je na predlog Ministarstva Vlada donijela Odluku o privremenom ograničenju izvoza određenih drvnih sortimenata.

Revizija „Prihodi budžeta po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama“ (DRI broj: 40113-01-84/34 od 29.05.2014.g.) i Kontrolna revizija „Prihodi budžeta Crne Gore po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama za korišćenje šuma“ (DRI broj: 40116/16-024-03/91 od 30.06.2016. g.) su ukazale na niz problema u sistemu obračuna i naplate prihoda od koncesija za šume.

Najveći problem predstavljalo je:

- često mijenjanje rješenja o zaduženju koncesionara bez jasnih i dokumentovanih obrazloženja kao i
- činjenica da nije obračunavana naknada za doznaku i žigosanje stabala koja treba da iznosi 10 odsto od koncesionog ugovora.

Realizacija ugovornih obaveza od strane koncesionara nije adekvatno praćena od strane Uprave za šume, niti su preduzimane odgovarajuće mjere u slučaju neispunjenja obaveza.

4. ZAKLJUČCI

Nakon sprovedenog postupka revizije od strane revizorskog tima DRI utvrđeno je da postoji niz segmenata koje je **neophodno unaprijediti** kako bi sistem obračuna i naplate prihoda od šuma **funkcionisao na efikasniji način**, odnosno prihodi od korišćenja šuma bili veći.

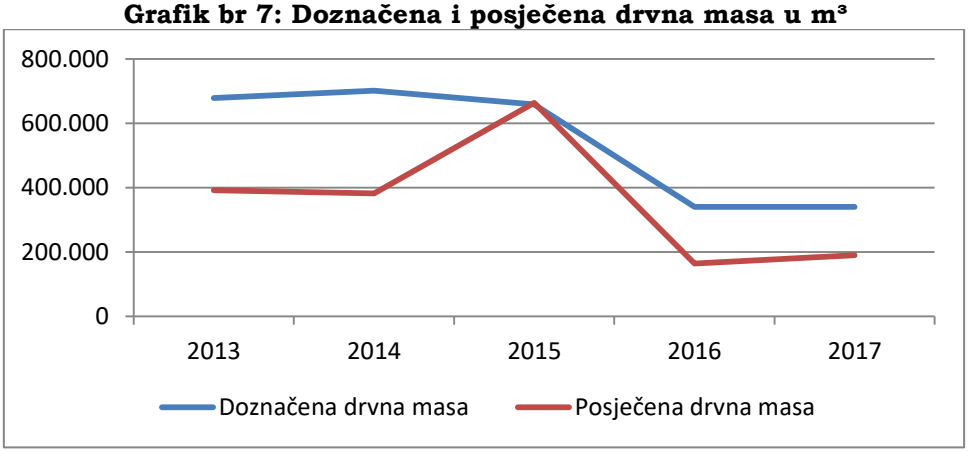
4.1. Prihodi od korišćenja šuma nijesu na optimalnom nivou

Prihodi od korišćenja šuma koji se ostvaruju sječom drveta (u privatnim i državnim šumama) **su na značajno manjem nivou u odnosu na projektovani**. Posječene količine u periodu 2013-2017. g. koje su na značajno nižem nivou u odnosu na nivo koji je predviđen Strategijom sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023. g. govore u prilog predhodno navedenoj konstataciji. Količina posječene drvne mase u periodu 2013-2017. g. se kretala od najviših 58,24% (2015. g.) do najnižih 14,40% (2016. g.) u odnosu na Strategijom predviđeni godišnji nivo sječa od oko 1,22 mil m³.

U Izjašnjenju[25] na preliminarni Izvještaj o reviziji **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja ukazuje** „da je Strategija razvoja šuma i šumarstva definisala nerealne razvojne projekcije, što je pokazao i izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje strategije za period 2014-2016. godina, koji je Vlada usvojila 25.01.2018. g., a što je uslovilo da Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja tokom tekuće kalendarske godine planira reviziju Strategije."

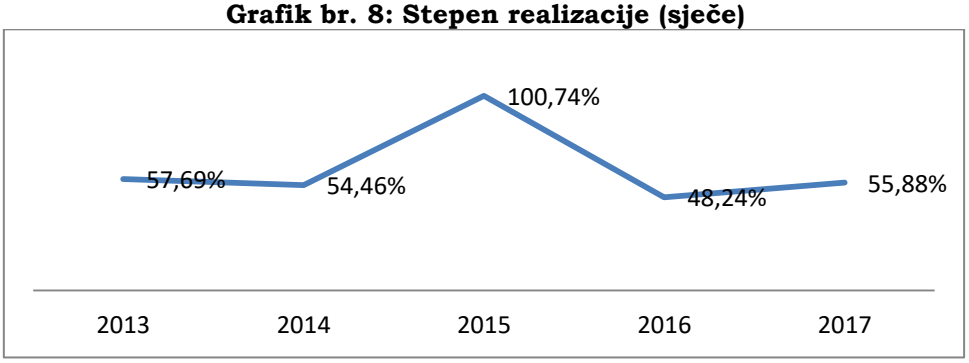
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprava za šume izvještava o ostvarenim prihodima od korišćenja šuma na osnovu naplaćenih prihoda koji se odnose i na dugovanja iz prethodnih godina, tako da naplaćeni prihodi pokazuju trend rasta od 2012. godine. Međutim, u istom periodu je **prisutan trend smanjenja raspoložive i doznačene drvne mase**, što je u najvećoj mjeri posljedica isteklih planskih dokumenta i nedovoljnih kapaciteta Uprave za vršenje poslove doznake. Pored toga **prisutan je i nizak stepen realizacije** (sječe), sa izuzetkom 2015.god.

Grafik br 7: Doznačena i posječena drvna masa u m³



[25] broj 322-28/18-1 od 02.02.2018. godine.

Grafik br. 8: Stepen realizacije (sječe)



Obim sječe u državnim šumama koji se, u Informaciji koju je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja dostavilo Vladi u septembru 2017. godine, projektuje kao optimalan značajno je manji u odnosu na obim predviđen kroz Strategiju sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014 - 2023. g. U studiji „Predlog reforme organizacije i sistema gazdovanja šumama u Crnoj Gori“ na kojoj se zasniva dokument „Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma“ koji je sačinilo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i u septembru 2017. godine ga dostavilo Vladi na razmatranje, planira se nivo sječe u državnim šumama na prosječnom godišnjem nivou od 570.000 m³ dok je Strategijom taj nivo predviđen na 912.555 m³.

U Izvještaju[26] o stepenu realizacije mjera iz Akcionog plana za realizaciju Nacionalne šumarske strategije za period 2014-2016. godine, a čija je realizacija trebala da omogući ostvarivanje oko 10 mil € prihoda od prodaje drveta u 2017. godini, navodi se da “od predviđenih 75 aktivnosti realizovano je 25 (33%), djelimično realizovano je 6 (8%), nije realizovano 41 (55%) a za 3 aktivnosti nema povratnih informacija.“ Prihodi za 2017. godinu planirani su na značajno manjem nivou od projektovanog i iznose 5,6 mil €.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprava za šume, kroz program gazdovanja šumama, ne planira prihode od naknada za komercijalno korišćenje funkcija šuma, tako da se isti **ne prikupljaju**, iako je za to utvrđena zakonska mogućnost.

Prihod od taksi za nezaštićene biljne vrste odnosno prihod od korišćenja nedrvnih proizvoda (pečurke, šumsko voće, ljekovito bilje i sl.) je u 2016. godini naplaćen u iznosu od 2.867,95€, a u 2017.g. samo 401,40€. Prihodi od korišćenja nedrvnih proizvoda se obračunavaju u iznosu 5% od otkupne cijene. Prema grubim procjenama, godišnji prihod od nedrvnih proizvoda (pečurke i šumsko voće) iznosi oko 5 mil €.[27]

Naplata prihoda od koncesione naknade u prethodnom periodu nije bila efikasna. Dug po osnovu naknada za korišćenje šuma na dan 31.12.2015. godine, prema podacima Poreske uprave, iznosio je **5.945.810€.** Prema podacima iz Izvještaja o radu Uprave za šume za 2016. godinu ukupne obaveze svih koncesionara i pravnih lica, koja su u poslovnom odnosu sa Upravom za šume, na dan 31.12.2016. godine utvrđene su na iznos od **8.041.848€**, što je za 35% više u odnosu na 2015. godinu. Dug po osnovu koncesija za šume na **31.12.2017.g**., prema podacima Poreske uprave, iznosi **5.122.675,93€.**

[26] Izvještaj je dostavljen Vladi u januaru 2018.g.
[27] Izvor podataka: Nacionalna strategija razvoja šuma za period 2012 - 2023. god

- U 2017. godini uspostavljena je efikasnija naplata koncesione i posebne naknade za jednogodišnje ugovore.

Uprava za šume, kao organ uprave u sastavu Ministarstva, koji utvrđuje obavezu (donosi rješenje) po osnovu koncesione naknade i **Poreska uprava** kao organ koji vrši naplatu iste, **nemaju utvrđenu proceduru** za sravnjenje stanja na individualnim analitičkim računima obveznika plaćanja koncesione naknade. Navedeno za posljedicu ima neusaglašene podatke kod ova dva državna organa.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, u dokumentu "Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma"[28] iz septembra 2017. g., navodi da je ključna slabost u smislu šumarsko-tehničkih aspekata sprovođenja koncesija **neostvarivanje dovoljnog obima** planiranih **investicija u šume**, posebno u uzgoj i zaštitu šuma, kao i šumsku infrastrukturu, koje su preduslov za održivo gazdovanje šumama. **Procenat prihoda od koncesija lokalnim samoupravama**, koji iznosi **70%** ostvarenih prihoda na teritoriji lokalne uprave u kojoj se šume koriste, značajno je smanjilo mogućnost izdvajanja sredstava iz budžeta za uređenje šuma i šumskog zemljišta i **gotovo onemogućilo sve potrebne investicije u šume.**

Prema podacima iz Izvještaja o radu Uprave za šume u 2016. godini su **prihodi od koncesija za šume** ostvareni u iznosu **4.778.352,50€,** od čega je (70%) **3.344.846,96€** pripalo **lokalnim samoupravama**. Ukupni prihodi, po svim osnovama, koje je Uprava za šume ostvarila u istoj godini iznosili su 5.941.289,27€. Zakonom o budžetu za 2016. godinu planirana su sredstva za Upravu za šume u iznosu od 4.795.049,26€, a utrošeno je 5.059.269,03€.

U dokumentu "Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma" se navodi da je sa gledišta **Uprave za šume**, čija je uloga centralna u sistemu obezbjeđivanje izvršavanja mjera na gazdovanju šumama, pripajanje te uprave **u sastav ministarstva** (kao organa u sastavu), što je dovelo do **smanjenja funkcionalnosti sistema.**

Ključna stavka za realizaciju novog koncepta je **da Vlada osnuje privredno društvo**, na osnovu odredbi Zakona o privrednim društvima, za gazdovanje šumama u državnom vlasništvu. Preduslov za osnivanje tog društva je obezbjeđivanje **ekonomske samoodrživosti istog**. Za ocjenu opravdanosti osnivanja društva takođe je potrebno uraditi procjenu fiskalnog uticaja.

U dokumentu se predlaže i novi koncept finansiranja sektora šumarstva, na način što bi se od strane privrednog društva preuzela obaveza finansiranja poslova od javnog interesa u gazdovanju šumama po osnovu ostvarenih prihoda tog preduzeća, uz uslov **redefinisanja finansijske podrške lokalnim samoupravama.**

[28] Vlada je, na sjednici od 05.10.2017. godine razmotrila Predlog reorganizacije koncepta koncesionog korišćenja šuma i donijela Zaključke (br. 07-3004 od 12.10.2017. g.) kojima je prihvatila Predlog reorganizacije koncepta koncesionog korišćenja šuma i zadužila ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja da sprovede pilot projekte u skladu sa idejnim konceptom, pripremi procjene fiskalnog uticaja i nakon toga Vladi predloži model reorganizacije sistema gazdovanja šumama. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je zaduženo da, do kraja I kvartala 2018. godine, pripremi predlog zakonodavnih i organizacionih promjena u skladu sa opredijeljenim konceptom.

4.2. Organizacija i kontrola postupka obračuna i naplate prihoda nijesu uspostavljeni na odgovarajući način

Uprava za šume **nema pisanu proceduru** za postupak obračuna, evidentiranja i naplate prihoda od korišćenja šuma, koja uključuje opise ko treba da izvrši određen zadatak, zajedno sa opisom dokumenata i kompjuterskih programa koji se koriste, sa jasno definisanim ovlašćenjima i odgovornostima. Organizacija postupka obračuna prihoda od korišćenja šuma ne obezbjeđuje personalnu razdvojenost funkcija obračuna, evidencije, i kontrole obračunatih prihoda.

Postupak koji se sprovodi u praksi ne obezbjeđuje da se nakon izvršenih stručnih poslova podaci automatski dostavljaju službi koja vrši računovodstvenu obradu podataka i ne obezbjeđuje funkcionalnu povezanost poslovnih jedinica Uprave za šume sa Centralom/Odsjekom za korišćenje šuma i nedrvne šumske proizvode. Podaci o doznaci se nalaze samo u knjigama, što otežava brzo i efikasno upoređivanje evidencije prijema (i otpreme) sa evidencijom doznake. Jedna od posljedica navedenog su nedovoljno pouzdani podaci o posječenoj drvnoj masi koji su značajno različiti kod Uprave za šume i Zavoda za statistiku Crne Gore.

Postupak obračuna, kontrole i naplate prihoda od korišćenja nedrvnih proizvoda (taksa za nezaštićene biljne vrste) i prihoda od komercijalnog korišćenja funkcije šuma **nije uspostavljen**.

Za sve obveznike/koncesionare sa kojima je u 2017. godini zaključeni ugovori o korišćenju šuma u državnoj svojini prodajom drveta u dubećem stanju, obezbijeđena je garancija banke i zaposleni u Upravi za šume prate ugovorenu dinamiku plaćanja na način što im obveznici dostavljaju dokaze o izvršenim uplatama po osnovu koncesione i posebne naknade.

U Upravi za šume nije određena osoba za praćenje naplate i predlaganje, odnosno preduzimanje mjera za naplatu. Nije definisano koje mjere se i kojim redosljedom preduzimaju u slučaju da obveznici svoje obaveze ne izmiruju na vrijeme.

U toku 2016. godine Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore dostavljeno je više dopisa kojim se traži pokretanje sudskih postupaka, protiv više koncesionara, zbog neizmirenih obaveza po osnovu posebne naknade. U toku 2017. godine poslata su upozorenja (predutuženja) koncesionarima koji nijesu plaćali posebnu naknadu (u predhodnom periodu) i ostavljen im je rok od 15 dana da izmire obaveze ili će u suprotnom Uprava za šume biti prinuđena da naplatu pokrene sudskim putem.

Uprava za šume kao organ uprave koji utvrđuje obavezu (donosi rješenje) po osnovu koncesione naknade i Poreska uprava kao organ koji vrši naplatu iste, **nemaju utvrđenu proceduru** za sravnjenje stanja na individualnim analitičkim računima obveznika plaćanja koncesione naknade. Navedeno za posljedicu ima neusaglašene podatke kod ova dva državna organa.

4.3. Evidencija prihoda od korišćenja šuma nije potpuna i ažurna

Računovodstveni informacioni sistem Uprave za šume ne obezbjeđuje obradu podataka i pouzdane i pravovremene informacije koje su potrebne za poslovno odlučivanje i sastavljanje i iskazivanje periodičnih i godišnjih izvještaja.

Baza podataka **ne sadrži podatke** za sve obveznike plaćanja naknada za korišćenje šuma. Baza podataka ne sadrži podatke o obveznicima plaćanja naknada za korišćenje nedrvnih proizvoda, naknada koju plaćaju vlasnici privatnih šuma i takse za ogrjev seoskih domaćinstava.

Računovodstvena evidencija nije uspostavljena za sve vrste prihoda od korišćenja šuma. Računovodstvena evidencija koju vodi Uprava za šume je uspostavljena za prihode od koncesione i posebne naknade, ali ne sadrži podatke za ostale vrste prihoda od korišćenja šuma koji su propisani zakonom. Nadalje, evidencija prihoda od korišćenja šuma koju vodi Uprava za šume nije ažurna. Podaci o zaduženju obveznika po osnovu prodatog drveta u dubećem stanju u 2017. godini nijesu u vremenu vršenja revizije (oktobar 2017.g.) bili unijeti u računovodstvenu evidenciju već su bili dostupni isključivo u papirima (ugovori, rješenja).

Iz računovodstvene evidencije koja se vodi kod Uprave za šume ne mogu se dobiti podaci o dospjelim i spornim potraživanjima.

Uprava za šume **nije donijela proceduru** za unos i ispravku podataka u računovodstvenu evidenciju prihoda od korišćenja šuma.

Podaci o prihodima od korišćenja šuma u Godišnjim izvještajima o radu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja/Uprave za šume nijesu potpuni, sistematizovani i prezentovani na dovoljno jasan način.

Podaci prikazani u Izvještaju Uprave za šume ne omogućavaju upoređivanje, po vrstama, planiranih i naplaćenih prihoda od korišćenja šuma. U Izvještaju Uprave za šume nema podataka o ukupno obračunatim prihodima za 2016. godinu jer se podaci dati kao „Zaduženje za ugovorenu drvnu masu“ odnose samo na prihode od koncesionih naknada.

4.4. Realizacija preporuka iz predhodnih revizija

Funkcionisanje sistema obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma u 2017. godini **pokazuje određeni nivo poboljšanja** u odnosu na predhodni period (2012-2016).

- Uprava za šume **sprovela je aktivnosti na realizaciji preporuka DRI**, što je rezultiralo unapređenjem procedura koje se sprovode u praksi, kao i unapređenjem sistema evidencija.

Prihod od posebne naknade za doznaku i žigosanje stabala, koji se u predhodnom periodu nije obračunavao, u 2017. godini **se obračunava i blagovremeno naplaćuje**.

Prihod od posebne takse je u 2017. g. obračunat u ukupnom iznosu od **389.643€**, a do kraja 2017.g**. naplaćeno je** 353.714€ ili oko **91%.**

5. OCJENA I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (član Senata – Rukovodilac Kolegijuma) i **g**. **Zoran Jelić** (član Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 15.02.2018. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

Efikasnost obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma

Na osnovu sprovedene predmetne revizije DRI je utvrdila da, i pored poboljšanja evidentnih u 2017. godini, manjak kapaciteta Uprave za šume, nedovoljno ulaganje u šumsku infrastrukturu i uzgoj i zaštitu šuma, za posljedicu imaju da Crna Gora gubi značajne prihode od korišćenja šuma. Revizijom su evidentirane slabosti koje ograničavaju efikasnost sistema obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma i shodno navedenom,

- Državna revizorska institucija, nakon sprovedenog postupka revizije, **ocijenila je da se obračun** (prikupljanje) **i naplata prihoda od korišćenja šuma ne sprovode dovoljno efikasno**.

U cilju povećanja efikasnosti obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma DRI daje **preporuke**, čija se realizacija treba sprovoditi u skladu sa okvirom ekološkog, socijalnog i ekonomski održivog razvoja upravljanja šumama u Crnoj Gori.

PREPORUKE

1. Preporučuje se **Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja** da:
   - u utvrđenom roku Vladi predloži **model reorganizacije** sistema gazdovanja šumama;[29]
   - razmotri potrebu odvajanja poslova upravljanja šumama (organ državne uprave) i poslova gazdovanja državnim šumama na način da bi se **formirao poseban privredni subjekat;**[30]
   - razmotri **novi koncept finansiranja sektora šumarstva** (na način što bi se od strane privrednog društva preuzela obaveza finansiranja poslova od javnog interesa u gazdovanju šumama po osnovu ostvarenih prihoda tog privrednog društva, uz uslov redefinisanja finansijske podrške lokalnim samoupravama).

[29] U skladu sa zaključcima Vlade br. 07-3004 od 12.10.2017. g.

[30] U skladu sa „dokumentom „Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma“ i najčešćom evropskom praksom.

2. Preporučuje se Vladi/Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da **intezivira aktivnosti na realizaciji mjera** predviđenih: Nacionalnom šumarskom strategijom za period 2014-2023. g. i mjera iz dokumenta „Reorganizacija koncepta koncesionog korišćenja šuma“ iz 2017. godine, posebno u dijelu jačanja kapaciteta Uprave za šume i investicija u uzgoj i zaštitu šuma i izgradnju šumske infrastrukture.

3. Potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja **vrši analize i periodično izvještavanje o realizaciji mjera** utvrđenih strateškim dokumentima, koje treba da kroz održivo upravljanje šumama, dovedu do značajnog povećanja prihoda od korišćenja šuma.

4. Preporučuje se Vladi/Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da **donese podzakonske akte** kojima će se bliže urediti postupak prikupljanje prihoda od naknada za komercijalno korišćenje funkcija šuma i prihoda od korišćenja nedrvnih proizvoda, koji se uopšte ne prikupljaju ili se prikupljaju u minimalnom iznosu.

5. Budžetom Uprave za šume treba obezbjediti sredstva za izradu programa/planova gazdovanja državnim šumama i šumama u privatnom vlasništvu, kako bi se obezbijedilo da raspoloživa drvna masa bude na optimalnom nivou.

6. Preporučuje se Upravi za šume da **donosi Finansijski plan prihoda** kao poseban dokument kroz koji će vršiti analize, procjene i planiranje prihoda od korišćenja šuma po vrstama prihoda koje su definisane Zakonom o šumama.

7. Neophodno je preduzeti aktivnosti od strane Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i Uprave za šume na **unapređenju sistema doznake** i rješavanju problema nedostatka kvalifikovanih šumarskih inžinjera - doznačara.

8. Potrebno je da **Poreska uprava** u saradnji sa Upravom za šume izvrši **procjene i analize i preduzme odgovarajuće mjere** za naplatu duga po osnovu naknada za korišćenje šuma, posebno za subjekte koji su u likvidaciji ili sa kojima je ugovor raskinut.

9. Potrebno je **da Poreska uprava i Uprava za šume utvrde proceduru za sravnjenje stanja** na individualnim analitičkim računima obveznika plaćanja naknada za korišćenje šuma i usaglase podatke o zaduženju i stanju duga.

10. Preporučuje se Upravi za šume da usvoji **proceduru za proces obračuna, evidentiranja i naplate prihoda** od korišćenja šuma, sa jasno definisanim ovlašćenjima i odgovornostima, uz obezbijeđenje da ključne dužnosti i odgovornosti budu personalno razdvojene, kako bi se smanjio rizik od grešaka.

11. Preporučuje se Upravi za šume da za radna mjesta koja zbog svoje prirode, odgovornosti ili specifičnosti mogu biti osjetljiva ili koja zahtijevaju posebnu pažnju zbog rizika od propusta ili moguće zloupotrebe, obezbijedi da zaposleni na ovim radnim mjestima **budu predmet pojačanog nadzora** i redovne kontrole kako bi se osiguralo da su mjere nadzora odgovarajuće.

12. Preporučuje se Upravi za šume da preduzme mjere na **uspostavljanju automatizovane i funkcionalne povezanosti** između Odsjeka za korišćenje šuma i nedrvnih šumskih proizvoda, područnih jedinica i službe koja vrši računovodstvenu obradu podataka.

13. Potrebno je da Uprava za šume **donese proceduru za sastavljanje periodičnih i godišnjih izvještaja** koja će obezbijediti da podaci sadržani u izveštaju budu potpuni, pouzdani i uporedivi.

14. Potrebno je da Uprava za šume vodi **pouzdanu, potpunu i ažurnu računovodstvenu evidenciju prihoda** od korišćenja šuma kako bi se obezbijedile potrebne informacije za poslovno odlučivanje i sastavljanje izvještaja.

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

- subjekti revizije, do 30.04.2018. godine, dostave Državnoj revizorskoj instituciji **plan aktivnosti za realizaciju preporuka** koji sadrži mjere, nosioce aktivnosti i rokove.

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci od dana prijema konačnog Izvještaja o reviziji **izvijeste DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.**

- se Konačan izvještaj o reviziji dostavi Odboru za ekonomiju finansije i budžet i Odboru za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje Skupštine Crne Gore.

Podgorica, 15.02.2018. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

_____

Senator DRI

Prilog

Studija slučaja

Najveći koncesionar DOO „Vektra–Jakić“,[31] Pljevlja nastala je 2007. godine privatizacijom ŠIK „Velimir Jakić“ u stečaju. Osnivač kompanije DOO „Vektra–Jakić“, Pljevlja je kompanija DOO „Vektra Montenegro“[32], Podgorica, vlasnika Dragana Brkovića.

DOO „Vektra Jakić“ ima sa Upravom za šume potpisan Ugovor o eksploataciji, uzgoju i preradi drvnih sortimenata na period od 30 godina, sa prosječnim godišnjim etatom od cca 140 000 m3 bruto drvne mase raspoređene na 13 gazdinskih jedinica koje zauzimaju ukupnu površinu od 58.932,94 ha (hektara), što predstavlja oko 17 % površina državnih šuma raspoloživih za korišćenje.[33]

DRI je utvrdila da je „Uprava za šume nepravilnim obračunom koncesione naknade koncesionaru DOO „Vektra Jakić" - Pljevlja u periodu 2007-2012. godine neosnovano umanjila javni prihod za iznos od 1.670.409,60€.“[34] DRI je utvrdila da je Uprava za šume u 2013, 2014. i 2015. godini nastavila raniju praksu obračuna koncesione naknade i posebne naknade za koncesionara “Vektra Jakić” DOO i time umanjila obaveze po osnovu koncesione naknade za ukupan iznos od 897.747,51€[35].

---

[31] Rješenjem Privrednog suda u Bijelom Polju st.br. 40/11 od 25.04.2014. god. usvojen je plan reorganizacije br.1172 od 25.07.2013. god. sa dopunom plana reorganizacije br. 374 od 07.04.2014. god.

[32] Rješenjem Privrednog suda u Podgorici st.br. 326/11 od 09.05.2014. god. usvojen je i potvrđen plan reorganizacije podnijet sudu dana 20.04.2013. god. Rješenjem javnog izvršitelja Aleksandre Tomković Vukoslavčević, iv.br. 33/2015 od 21.09.2017. godine, određeno je izvršenje plenidbom, procjenom i prodajom udjela Dragana Brkovića.

[33] Prema podacima iz Strategija razvoja šuma i šumarstva (str. 16, tabela br. 1) ukupna površina državnih šuma raspoloživih za korišćenje je 334.781 ha.

[34] Izvještaj o reviziji „Prihodi budžeta po osnovu zaključenih ugovora o koncesijama“,br. 40113-01-84/34, maj 2014. godine

[35] Uprava za šume je koncesionu naknadu umanjivala za posebnu naknadu tretirajući posebnu naknadu dijelom koncesione naknade. Zaključkom Vlade od 25.12.2008. godine koncesionari koji su potpisali ugovor o privatizaciji šumsko-drvoprerađivačkih preduzeća, oslobođeni su plaćanja posebne naknade do isteka roka važenja koncesionog ugovora. Uprava za šume je u prilozima ugovora i rješenjima o koncesionoj naknadi za 2013, 2014 i 2015. godinu obračunavala koncesionu naknadu umanjenu za iznos posebne koncesione naknade i time umanjila obaveze po osnovu koncesione naknade za iznose 348.447,33 € (2013), 319.541,64€ (2014) i 229.758,54€ (2015). Koncesionari koji su potpisali ugovore o privatizaciji šumsko-drvoprerađivačkih preduzeća, u skladu sa Zaključkom Vlade, oslobođeni su plaćanja posebne naknade do isteka roka važenja koncesionog ugovora, pod uslovom da poštuju obaveze o investicionim ulaganjima i socijalnim programima iz ugovora o privatizaciji. Državni revizor u Upravi za šume nije dobio na uvid dokumentaciju na osnovu koje bi se mogao uvjeriti da koncesionari koji su potpisali ugovore o privatizaciji šumsko - drvoprerađivačkih preduzeća realizovali investicije i socijalne programe u preduzećima koja su privatizovali, iako se u Zaključku Vlade navodi da je korekcija posebne naknade iz Ugovora za koncesiono korišćenje šuma uslovljena pozitivnim izvještajem Agencije za prestruktuiranje privrede i strana ulaganja o realizovanim investicijama i socijalnim programima.

Uprava za šume je Rješenjem (br. 3802 od 28.06.2017.g.) utvrdila obavezu koncesionara DOO Vektra Jakić" po osnovu naknade za vršenje doznake stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta. Na predmetno rješenje koncesionar je uložio žalbu i uz istu priložio dokument Ministarstva ekonomije[36] kojim se konstatuje da je kao kupac "Korporacije Jakić" AD Pljevlja u stečaju, ispunio obaveze iz investicionog i socijalnog programa. Uprava za šume je donijela novo Rješenje (broj 7115 od 25.10.2017.g.) kojim se, u skladu sa Zaključkom[37] Vlade i Aktom[38] Ministarstva ekonomije, DOO "Vektra Jakić" oslobađa plaćanja naknade za vršenje doznake stabala, premjer i žigosanje drvnih sortimenata i izradu izvođačkog projekta.

DOO "Vektra Jakić" je kasnila u realizaciji ugovora, tako da je od ukupnog zaduženja od 868.313 m³ za sječu doznačene drvne mase (zaključno sa 2015.g.) realizovano 504.409 m³.[39]

U 2016. godini ostvaren je nizak stepen realizacije ukupne ugovorene bruto drvne mase od 47%. Nerealizovano je ukupno 181.470 m³ od čega se 51.291 m³ odnosi na DOO "Vektru Jakić".

Od ukupnog duga po osnovu koncesionih naknada za šume, koji na 31.12.2016. godine iznosi 8.041.848€, na DOO "Vektru-Jakić" se odnosi 3.477.462€ ili 43%.

Ukupan dug po osnovu koncesionih naknada za šume je u odnosu na predhodnu godinu, u 2016. godini porastao za 2.096.038€, od čega se 1.635.606€ ili 78% odnosi DOO "Vektru – Jakić".

Prema podacima Poreske uprave iz oktobra 2017. g.[40], dugovanje DOO "Vektra Jakić", Pljevlja, po osnovu poreza, doprinosa i koncesionih naknada iznosi 6.797.544,60€. Ovom obvezniku je u 2017 godini odobren reprogram poreskog (koncesionog) duga.

[36] br. 313-65/2017-2 od 20.03.2017.g.
[37] broj 03-13011 od 15.01.2009.g.
[38] 313-65/2017-2 od 20.03.2017.g.
[39] Prema podacima Uprave za šume
[40] Lista najvećih poreskih dužnika za oktobar 2017. godine.