



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Република Српска
78000 Бања Лука
Владике Платона бб
Тел: +387(0)51/493-555
Факс: +387(0)51/493-556
е-mail: revizija@gsr-rs.org



**Извјештај ревизије учинка
КОРИШЋЕЊЕ ВОДЕ ЗА ФЛАШИРАЊЕ ПУТЕМ КОНЦЕСИЈА**

Број: РУ005-24

Бања Лука, октобар 2025. године

САДРЖАЈ

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ	1
ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	2
ПРЕДГОВОР	3
РЕЗИМЕ	5
1. УВОД	8
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања	10
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије	10
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа	13
1.3.4. Критеријуми ревизије	13
1.4. Садржај и структура извјештаја	14
2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	15
2.1. Карактеристике предмета ревизије	15
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности	16
2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије	18
3. НАЛАЗИ	19
3.1. Додјела концесија за експлоатацију и флаширање воде.....	19
3.1.1. Обим додијељених концесија, политика додјеле и ресурси	19
3.1.2. Додјела концесија.....	21
3.2. Провјера и праћење реализације уговора о концесији	24
3.2.1. Провјера рада концесионара.....	24
3.2.2. Праћење рада концесионара.....	27
3.3. Праћење и унапређење резултата и ефеката по основу концесија	30
3.3.1. Утврђивање, праћење и оцјењивање остварених резултата и ефеката....	30
3.3.2. Унапређење резултата и ефеката.....	34
4. ЗАКЉУЦИ	39
5. ПРЕПОРУКЕ	41
6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ	45

ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

„КОРИШЋЕЊЕ ВОДЕ ЗА ФЛАШИРАЊЕ ПУТЕМ КОНЦЕСИЈА“

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром професионалних објава, провела ревизију учинка „Коришћење воде за флаширање путем концесија“.

Циљ ове ревизије је да испита ефикасност коришћења воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити додјелу и реализацију уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, односно коришћење воде за ту намјену.

Проведена ревизија је у организационо-институционалном погледу обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности, у области додјеле и реализације концесија за експлоатацију и флаширање воде, Владе Републике Српске, односно Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства енергетике и рударства као надлежних органа и Комисије за концесије Републике Српске, те у појединим аспектима Пореске управе Републике Српске и Републичке управе за инспекцијске послове.

Овом ревизијом обухваћен је временски период од 2021. до 2024. године.

Резултати испитивања су приказани у овом Извјештају.

Проведена ревизија је показала да коришћење воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија није ефикасно.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом.

На Нацрт извјештаја није било примједби.

Коначан извјештај је достављен свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsr-rs.org.

Извјештај садржи препоруке упућене Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству енергетике и рударства и Комисији за концесије Републике Српске. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити коришћење воде за флаширање путем концесија.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија учинка. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Младенко Марковић, вођа ревизорског тима, Владо Вујанић и Владимир Кременовић, чланови ревизорског тима.

Главни ревизор

Божана Трнинић, с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
НСРС	Народна скупштина Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске
МЕР	Министарство енергетике и рударства Републике Српске
Комисија	Комисија за концесије Републике Српске
ПУРС	Пореска управа Републике Српске
РУИП	Републичка управа за инспекцијске послове
ЗоК	Закон о концесијама

ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.¹

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:²

- Принцип економичности подразумева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавање постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

¹ ISSAI 100 параграф 22

² ISSAI 300 параграф 11

Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумијева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумијева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички орјентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумијева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.

РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI оквиром професионалних објава, провела ревизију учинка „Коришћење воде за флаширање путем концесија“.

Циљ ове ревизије је да испита ефикасност коришћења воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити додјелу и реализацију уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, односно коришћење воде за ту намјену.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дати су у наставку.

Налази, засновани на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, показују да:

- Документ о политици додјеле концесија, којим треба да се спроводи политика додјеле концесија у Републици Српској у циљу успостављања и одржавања ефикасног система додјеле концесија, од доношења 2006. године, није усклађиван, нити је донесен нови;
- Надлежне институције углавном располажу непотпуним подацима о води као ресурсу који би могао бити предмет додјеле концесија за експлоатацију и флаширање, али подаци нису прикупљани, анализирани и размјењивани у циљу потенцијалног покретања иницијатива за додјелу концесија у тој области;
- У периоду од 2013. до 2024. године ни један поступак додјеле концесије за експлоатацију и флаширање воде није покренут на иницијативу надлежног органа, већ доминантно на иницијативу заинтересованог лица;
- Јавни интерес, који је кључан за доношење одлуке о додјели концесије, током провођења поступака додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде од ступања на снагу тренутно важећег Закона о концесијама, суштински није процјењиван ни утврђиван од стране надлежних институција, нити су дефинисани резултати и циљеви који се желе постићи сваком појединачном додијељеном концесијом;
- Комисија за концесије Републике Српске је на годишњем нивоу провјеравала реализацију мањег броја активних уговора о концесији, оквирно сваки десети. У посматраном периоду, Комисија за концесије Републике Српске је извршила провјеру реализације само два уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде и то оба у току 2021. године;
- За више од 3/4 активних уговора на годишњем нивоу и за 2/3 уговора у посматраном периоду, Комисија за концесије Републике Српске није имала податке и информације о реализацији уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде;
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство енергетике и рударства, односно надлежни ресори нису располагали интерним актом или другим документом којим су дефинисани поступци планирања и провођења праћења рада концесионара;
- Од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно надлежног ресора, ревизији није презентована документација која је потребна да би се могао пратити рад концесионара и извршење њихових обавеза из уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде;
- Комисија за концесије Републике Српске, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство енергетике и рударства су водили одређене евиденције о уплаћеним концесионим накнадама које су ограничене поузданости, комплетности, ажурности и примјене;

- Надлежне институције, у посматраном периоду, углавном нису утврђивале, пратиле, анализирале и оцјењивале остварене резултате и ефекте додјеле и реализације концесија за експлоатацију и флаширање воде, осим дјелимично у сегменту концесионих накнада;
- У посматраном периоду, по основу закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде уплаћивано је око 60 хиљада КМ концесионих накнада на годишњем нивоу. То је, у 2024. години, било мање од 0,2% укупног износа уплаћених накнада у Републици Српској;
- Више од половине концесионара из области експлоатације и флаширања воде у 2024. години није обављало дјелатност и пријављивало концесионе накнаде, а 4/5 пријављених концесионих накнада односило се на једно привредно друштво које има закључена два уговора о концесији из ове области;
- Према закљученим уговорима о концесији, расположиви капацитети изворишта воде су додјељивани у распону од 9% до 100%, а концесионарима је у просјеку додијељена 1/3 расположивих капацитета. Према пријављеним количинама захваћене воде у 2024. години, концесионари су користили 2% расположивих капацитета, а 5% додијељених капацитета;
- Анализирани концесионари су крајем 2024. године имали 1/5 запослених радника у односу на планирани број према достављеним понудама и/или студијама економске оправданости. Планирани обим производње и износ концесионе накнаде су у 2024. години остварили са свега 12%;
- Уговори о концесији за експлоатацију и флаширање воде углавном нису садржавали све потребне одредбе дефинисане у Закону о концесијама. Поједине одредбе су уопштене и као такве нису биле у функцији ефикасног провођења надзора, праћења и провјере рада концесионара, остваривања и адекватне заштите јавног интереса;
- Надлежне институције, примарно Комисија за концесије Републике Српске и министарства као надлежни органи, су предузимали одређене мјере и активности у циљу унапређења резултата и ефеката додјеле концесија, које углавном нису реализоване на адекватан начин па су и постигнути резултати веома ограничени.

На основу налаза ревизије учинка утврђени су закључци.

Основни закључак ове ревизије је да коришћење воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија није ефикасно.

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

- Надлежне институције немају утврђену актуелну политику додјеле концесија, довољне кадровске капацитете и информације о води као ресурсу које су одговарајућа основа за планску додјелу концесија и успјешну реализацију закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде
- Постојећи начин додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде није у функцији ефикасног коришћења воде као ресурса и оптималног задовољења јавног интереса;
- Провјера рада концесионара се не проводи плански, свеобухватно и у континуитету, а прибављени подаци и информације не пружају потпун и поуздан увид у реализацију одредби уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде;
- Надлежни органи не прате континуирано рад концесионара и углавном не располажу информацијама и документима о реализацији одредби уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде;
- Надлежне институције не врше системско утврђивање, праћење и оцјењивање резултата и ефеката остварених по основу додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде;

- Мјере и активности у циљу унапређења резултата и ефеката, у области концесија за експлоатацију и флаширање воде, надлежне институције предузимају без адекватних анализа, системског и координисаног дјеловања и ефективне комуникације и сарадње.

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије. Препоруке се упућују институцијама које имају кључне улоге, надлежности и одговорности у области додјеле и реализације концесија за експлоатацију и флаширање воде: Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству енергетике и рударства и Комисији за концесије Републике Српске.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство енергетике и рударства и Комисија за концесије Републике Српске треба да:

- Преиспитају и унаприједи политике и прописе у области концесија уз уважавање специфичности појединачних предмета концесија;
- Унаприједи поступак додјеле концесија у циљу ефикаснијег коришћења воде као ресурса за флаширање и оптималног задовољење јавног интереса;
- Дефинишу обавезујућу форму и садржај уговора о концесији за различите предмете концесије у циљу ефикасније заштите и остваривања јавног интереса;
- Унаприједи међусобну сарадњу и комуникацију и сарадњу са другим институцијама у области концесија;
- Дефинишу и успоставе функционалан и ефективан поступак провјере рада концесионара;
- Дефинишу и успоставе функционалан и ефективан поступак праћења рада концесионара;
- Континуирано и свеобухватно утврђују, прате, анализирају и оцјењују резултате и ефекте додјеле концесија.

1. УВОД

1.1. Позадина и мотиви ревизије

Република Српска (у даљем тексту РС) је определијелена за увођење концесија као облика приватних инвестиција у обављању привредних дјелатности које користе природна богатства, добра у општој употреби и дјелатности од општег интереса чиме је могуће допринијети реализацији развојних стратегија. Циљ правног уређења области концесија је допринос привредном развоју РС стварањем стимулативног правног оквира за привлачење страних и домаћих инвестиција, уз истовремено унапређивање транспарентности поступка додјеле концесија и повећање ефикасности и дугорочне одрживости концесионих пројеката, те одговорног управљања природним богатствима и јавним добрима.

Концесије се, у складу са прописима, могу додјељивати у различитим подручјима и за различите дјелатности, а утврђено је двадесетак могућих предмета концесије. РС располаже са природним богатствима чијим ефикасним, ефективним и рационалним коришћењем, између осталог и путем концесија, се може дати економски и друштвено значајан допринос њеном развоју.

Важан ресурс којим располаже РС, а који ће и у будућности имати све већи значај јесте вода. Вода је кључна за одрживи развој и искорјењивање сиромаштва и глади и неопходна је за развој човјека, његово здравље и благостање. У условима изражених климатских промјена, смањења расположивих количина, угрожености и ограничене доступности воде као ресурса, те све веће потрошње воде, намеће се потреба дугорочног планирања, одговорног и опрезног управљања овим ресурсом. Вода као незамјењив, обновљив, али ограничен ресурс има вишеструку улогу – стратешку, друштвену, економску и еколошку. Отуда се питањима у вези са водом посљедњих деценија баве Уједињене нације, Европска унија и појединачне државе.³ Приступ води и санитарним условима предуслов је живота и декларисано људско право.

Концесије се могу довести у везу са више циљева одрживог развоја дефинисаних у Агенди 2030⁴, прије свега у зависности шта је предмет концесије. Тако нпр. у оквиру циља 12 „Одговорна потрошња и производња“, потциљ 12.2 односи се на постизање одрживог управљања и ефикасног коришћења природних ресурса.



Вода као ресурс је у вези са циљем одрживог развоја број 6 „Чиста вода и санитарни услови“ и то првенствено са потциљевима 6.1 и 6.4 које се односе на обезбјеђивање једнаког и универзалног приступа пијаћој води за све, повећање ефикасности коришћења воде у свим секторима и обезбјеђење одрживог коришћења и снабдијевања водом.



Релевантним прописима⁵ у РС је утврђено да су воде опште добро и да су под посебном заштитом. Вода није комерцијални производ као други производи, већ

³ Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 64/292 – Људско право на воду и санитацију, од 28.07.2010. године; Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 68/157 од 18.12.2013. године; Генерална скупштина Уједињених нација, Међународна декада за акцију „Вода за одрживи развој“, 2018-2028; Директива Вијећа 98/83/ЕЗ од 3.11.1998. о квалитету воде намијењене за људску потрошњу; Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 23.11.2000. године о успостављању оквира за дјеловање Заједнице у подручју водне политике итд.

⁴ У септембру 2015. године БиХ се, заједно са 192 државе чланице Уједињених нација, обавезала на спровођење Агенде 2030. за одрживи развој (Агенда 2030), која се састоји од 17 циљева одрживог развоја и 169 потциљева

⁵ Закон о водама („Службени гласник Републике Српске“, број: 50/06,92/09, 121/12 и 74/17)

наслјеђе које се мора чувати, бранити и третирати као такво, при чему се за искоришћену количину воде мора обезбиједити адекватна економска накнада од онога који користи тај ресурс, по принципу “корисник плаћа”.

У програмима рада Владе Републике Српске (у даљем тексту Влада РС), односно годишњим плановима рада појединих министарстава, донесеним у периоду 2021-2024. година, истакнута је потреба и важност провођења активности у циљу закључивања уговора о концесији, праћења реализација закључених уговора и наплате концесионих накнада.

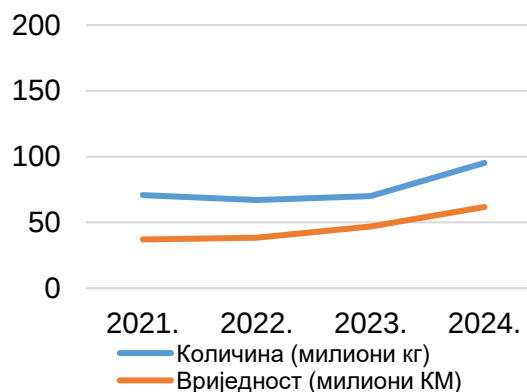
Потрошња флаширане воде за пиће, односно воде са разним додацима у свијету и код нас има тренд раста. У том контексту постоји тржиште и интерес привредних друштава за коришћење воде за ове намјене. Међутим, чланци у медијима и анализе појединих организација, као и подаци о увозу и извозу воде указују да, код нас, вода као ресурс за флаширање и продају није искоришћена на најбољи начин.

Подаци Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине показују да су и извоз и увоз воде у Босни и Херцеговини (у даљем тексту БиХ) имали тренд раста, при чему је извоз значајно мањи по обиму и вриједности и да су се извозили производи ниже вриједности по јединици мјере. У 2024. години у БиХ је увезено воде (са или без додатка шећера) у вриједности од око 191 милион, а извезено је воде у вриједности од око 62 милиона КМ, тако да је покривеност увоза извозом била 32%.

Графикон број 1 - Увоз воде у БиХ у периоду 2021-2024. година



Графикон број 2 - Извоз воде из БиХ у периоду 2021-2024. година



Извор података: Управа за индиректно опорезивање БиХ; Илустрација ГСРЈС РС

Према подацима Комисије за концесије Републике Српске (у даљњем тексту Комисија) од укупно 347 активних уговора о концесији, крајем 2023. године, сваки 20 уговор је био из области експлоатације и флаширања воде. У односу на укупан износ уплаћених концесионих накнада од 65 милиона КМ у наведеној години, учешће концесионих накнада по основу закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде је било занемарљиво.

Комисија је у својим годишњим извјештајима о раду наводила различите изазове у погледу реализације закључених уговора о концесији. Поједини концесионари нису испуњавали уговорне обавезе у погледу инвестирања, обављања концесионе дјелатности, уградње мјерне опреме, рекултивације деградираног земљишта, осигурања радника, објеката и постројења и сл. У извјештајима Комисије су истакнути и проблеми у области воде за флаширање. Наведено је да у тој области није дошло до позитивних помака код већег броја додијељених концесија и да се већи дио уговора о концесији не реализује. Један број концесионара, који је у одређеним периодима реализације концесије био у комерцијалном раду, зауставио је експлоатацију и флаширање воде, а код појединих концесионара нема значајнијих помака ка почетку комерцијалног рада, што траје дужи временски период.

1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизија учинка је ефикасност коришћења воде, као природног ресурса и општег добра, путем реализације концесија додјељених у сврху флаширања воде.

Основни циљ ове ревизије је да испита ефикасност коришћења воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити додјелу и реализацију уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, односно коришћење воде за ту намјену. Посебни и појединачни циљеви ревизије произилазе из основног циља и приказани су у форми ревизијских питања.

Приступ ревизији представља комбинацију системског и приступа оријентисаног на резултате. Системски приступ бави се испитивањем испуњености претпоставки за успјешно функционисање система додјеле и реализације концесија са фокусом на концесије за експлоатацију и флаширање воде. Приступ оријентисан на резултате подразумева испитивање ефикасности активности надлежних институција у додјели концесија и реализацији концесионих уговора за експлоатацију и флаширање воде. Ова ревизија учинка је примарно студија ефикасности додјеле и реализације концесија за експлоатацију и флаширање воде, са елементима студије утицаја.

Ова ревизија се бавила сљедећим основним питањем:

Да ли се концесије за експлоатацију и флаширање воде додјељују и реализују на ефикасан начин?

У оквиру овог основног питања, ревизија ће испитивања усмјерити на сљедећа три питања:

1. Да ли се додјела концесија за експлоатацију и флаширање воде врши на основу одговарајуће политике и свеобухватног сагледавања оправданости њихове додјеле?
2. На који начин надлежне институције надзиру, прате и провјеравају реализацију додијељених концесија за експлоатацију и флаширање воде?
3. Да ли надлежне институције прате и унапређују резултате и ефекте остварене по основу концесија за експлоатацију и флаширање воде?

1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

1.3.1. Обим и ограничења ревизије

У институционално-организационом смислу ревизија је обухватила испитивање улога, надлежности и одговорности институција у припреми и додјели концесија, надзору и провјери рада концесионара и реализацији закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, као и у предузимању корективних мјера.

У овој ревизији учинка испитиване су активности надлежних институција у контексту креирања и провођења политика додјеле концесија, прибављања и коришћења битних података и информација о води као расположивом ресурсу за експлоатацију и флаширање, односно потенцијалном предмету концесије, извршених припрема за додјелу концесија у овој области, избора врсте поступка додјеле концесије и његовог провођења, утврђивања јавног интереса и сагледавања оправданости додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде.

Ревизијом је обухваћено испитивање активности надлежних институција у погледу праћења и провјере рада концесионара, односно реализације концесионих уговора за експлоатацију и флаширање воде, те међусобној сарадњи и размјени прикупљених података и информација између различитих институција, по овом основу.

Такође, испитивано је дјеловање надлежних институција на предузимању корективних мјера у циљу успјешније реализација закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде и одговорнијег управљања овим ресурсом.

У циљу бољег разумијевања налаза ревизије, подаци који се односе на износ и структуру уплаћених концесионих накнада и обим и начин извршених провјера рада концесионара, прикупљени су за све закључене уговоре о концесији, а одвојено и за уговоре о концесији за експлоатацију и флаширање воде. Испитивања у погледу садржаја уговора о концесији, обима и садржаја достављених извјештаја од стране концесионара и докумената о извршеној провјери рада концесионара, предузетих мјера и активности надлежних институција на утврђивању и унапређењу стања и резултата су вршена за све уговоре о концесији за експлоатацију и флаширање воде, активне на дан 31.12.2024. године. Детаљнија испитивања у овој ревизији учинка која се тичу врсте поступка додјеле концесија, утврђивања јавног интереса, садржаја студија економске оправданости, нивоа реализације уговора о концесији и сл. су извршена на бази уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде који су закључени од 2013. године на основу тренутно важећих прописа.

Испитивање и прикупљање података, докумената и информација је извршено у институцијама које имају кључне надлежности и одговорности за додјелу концесија и креирање политика и прописа у овој области, те праћење и провјеру рада концесионара, односно реализације концесионих уговора. То су првенствено Влада РС као концендент, односно ресорно надлежна министарства – Министарство енергетике и рударства (у даљем тексту МЕР) и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (у даљем тексту МПШВ) и Комисија. Одређени подаци, докумената и информације битни за провођење ове ревизије учинка су прибављени из Пореске управе Републике Српске (у даљем тексту ПУРС) и Републичке управе за инспекцијске послове (у даљем тексту РУИП). Активности ове двије институције нису биле предмет детаљнијег испитивања у овој ревизији учинка, будући да се надзор над радом концесионара од стране ових институција првенствено проводи у оквиру укупног надзора над радом субјеката контроле, а на основу релевантних прописа.

Ревизорски тим је у сарадњи са РУИП и водним инспектором посјетио пет локација на којима су концесионарима додијељене концесије за експлоатацију и флаширање воде, те остварио непосредан увид у стање на терену.

Временски обухват ревизије је четири године и то од 2021. до 2024. године. Детаљнијим испитивањима обухваћена је 2024. година. С обзиром да се уговори о концесији закључују на рок и до 50 година, у циљу бољег сагледавања и разумијевања стања и околности и прикупљања довољних и одговарајућих ревизијских доказа, у појединим аспектима испитивања су вршена и изван дефинисаног четворогодишњег периода у складу са конкретним потребама и ревизијским питањима. Овако дефинисан временски обим ревизије је адекватан за давање одговора на постављена питања, те доношење поузданих закључака и давање препорука чијим провођењем је могуће унаприједити додјелу концесија и реализацију уговора о концесији.

Ревизија се није бавила питањима усклађености поступака додјеле концесија са прописима и поступањем надлежних институција у конкретним случајевима додјеле концесија, осим у дијелу и на начин који је у складу са циљем и приступом ревизији. Такође, ревизија се није бавила водом која се као ресурс користи за друге намјене осим флаширања, попут производње електричне енергије, водоснабдијевања итд.

1.3.2. Извори ревизијских доказа

Потребни подаци, информације и документа ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупљени су од институција обухваћених ревизијом: Влада РС

– МЕР и МПШВ и Комисија, те од ПУРС и РУИП. Извори ревизијских доказа у наведеним институцијама су били:

- Утврђене политике, стратешки, програмско-плански и други документи Владе РС релевантни за додјелу концесија и управљање водом као општим добром;
- Законски и подзаконски прописи релевантни за додјелу концесија и управљање водом као општим добром;
- Правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у институцијама и њихова попуњеност у сегменту послова који су у вези са концесијама;
- Годишњи планови рада и годишњи извјештаји о раду институција;
- Буџети Комисије и њихово извршење;
- Споразуми, меморандуми и слични документи закључени између институција у контексту додјеле и праћења реализације концесионих уговора;
- Регистар уговора о концесији и друге евиденције институција у вези са концесијама;
- Евиденције и подаци о води као ресурсу за коришћење и флаширање;
- Документација о додјели појединачних концесија и реализацији уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде;
- Документација о комуникацији и сарадњи институција у контексту додјеле концесија, надзора, провјере и праћења рада концесионара и реализације уговора о концесији, примарно уговора за експлоатацију и флаширање воде;
- Документација и евиденције Комисије о провјери рада концесионара, Записници Комисије о реализације уговора о концесији, са фокусом на концесија за експлоатацију и флаширање воде;
- Извјештаји концесионара о раду и коришћењу концесије, примарно у области експлоатације и флаширања воде;
- Документација и подаци о пријављеним и уплаћеним концесионим накнадама и дуговањима концесионара по том основу, са фокусом на концесије за експлоатацију и флаширање воде;
- Рјешења и записници инспектора о извршеном инспекцијском надзору над радом концесионара у области експлоатације и флаширања воде;
- Записници о теренској контроли и рјешења о принудној наплати која се односе на концесионаре из области експлоатације и флаширања воде;
- Документација о поступању и предузимању мјера од стране надлежних институција према концесионарима који не извршавају уредно обавезе из уговора о концесији, примарно за експлоатацију и флаширање воде;
- Евиденције и подаци о ангажованим ресурсима надлежних институција у контексту додјеле концесија, надзора и провјере рада концесионара и праћења реализације уговора о концесији;
- Информације, извјештаји и анализе надлежних институција о стању и изазовима у области концесија.

Одређени подаци и информације, примарно у контексту увоза и извоза воде, су прибављени од Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине. Дио ревизорских доказа је прибављен од концесионара којима су додијељене концесије за експлоатацију и флаширање воде.

Такође, извори ревизијских доказа биле су резолуције, конвенције, директиве, научни и стручни радови који се односе на концесије и воду као ресурс, те релевантна истраживања у форми студија и публикација међународних, невладиних и других организација.

1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Потребни подаци и информације из наведених извора су прибављени на следеће начине:

- Инспекцијом – прегледом документације;
- Идентификацијом и прегледом утврђених политика, стратешких и програмско-планских докумената, те информација и извјештаја о њиховој реализацији;
- Прегледом закона и подзаконских прописа, укључујући и интерне акте институција;
- Упитницима;
- Интервјуима са представницима институција обухваћених ревизијом;
- Радно-консултативним састанцима са представницима заинтересованих страна;
- Идентификацијом и мапирањем процеса, поступака и процедура;
- Прегледом података из регистара, информационих система и евиденција;
- Студијама случаја;
- Непосредним комуникацијом са концесионарима и увидом у стање на локалитетима на којима су додијељене концесије, односно на којима је предвиђено обављање концесионе дјелатности;
- Идентификацијом и прегледом резолуција, директива, студија, публикација, стручних и научних радова из области концесија и воде као ресурса.

Путем упитника су прикупљени подаци о извезеној и увезеној води у БиХ.

Анализа и вредновање прикупљених ревизијских доказа извршено је примјеном општеприхваћених метода у ревизији учинка, а примјерено врсти и карактеру предмета ревизије и расположивим подацима и информацијама:

- Методе анализе и синтезе;
- Методе индукције и дедукције;
- Квалитативна анализа садржаја документације, интервјуа и упитника;
- Анализа законских и подзаконских прописа;
- Компаративна метода;
- Методе статистичке анализе;
- Дескриптивна метода;
- Анализе студија случаја;
- Друге методе примјерене врсти прикупљених података и информација.

1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије су формирани у складу са врстом, природом и карактером предмета ревизије, приступом ревизији и питањима на које треба одговорити. Кључни критеријуми проистичу из утврђених политика надлежних институција и донесених законских и подзаконских аката који су релевантни за концесије, првенствено у контексту експлоатације и флаширања воде.

За оцјену и закључивање о налазима проистеклим из проведених испитивања у овој ревизији учинка коришћени су следећи критеријуми:

- Политика додјеле концесија у области експлоатације и флаширања вода је утврђена, врши се њено преиспитивање и периодично усклађивање са релевантним стратешким и планским документима;
- Надлежне институције располажу кључним подацима, информацијама и документима о води као ресурсу који се може додијелити путем концесија за експлоатацију и флаширање;

- Концесије за експлоатацију и флаширање воде се додјељују на транспарентан начин, примарно на иницијативу надлежног органа, у складу са дефинисаним политикама и на основу одговарајуће стручне и техничке документације;
- Појединачне концесије се додјељују, на основу претходно утврђеног јавног интереса, концесионарима који су доказали да располажу финансијским, организационим, стручним и другим капацитетима потребним за реализацију пројеката у овој области;
- Уговор о концесији садржи све елементе битне за ефикасно праћење резултата остварених додјелом концесије и реализацијом уговора о концесији, заштиту јавног интереса, рационално коришћење и одговорно управљање водом као природним богатством и јавним добром;
- Рад концесионара и реализација уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде се континуирано прати, провјерава и надзире уз ефективну комуникацију и сарадњу укључених институција;
- Резултати и ефекти остварени додјелом и реализацијом концесија у области експлоатације и флаширања воде се континуирано утврђују, анализирају и оцјењују у контексту дефинисаних циљева и политика;
- На основу података и информација о реализацији уговора о концесији благовремено се предузимају мјере у циљу унапређења остварених резултата и ефеката, заштите јавног интереса и рационалног и одговорног коришћења воде као ресурса;
- Добре управљачке праксе.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прибављени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази, те су коришћењем дефинисаних критеријума формирани налази и закључци ревизије.

1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

1. **Увод** – основни разлози и мотиви због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка која се односи на коришћење воде за флаширање путем концесија. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, критеријуме ревизије, обим и ограничења ревизије, изворе и методе прикупљања и анализе ревизијских доказа.
2. **Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за концесије и коришћење воде као ресурса.
3. **Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
4. **Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
5. **Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране МПШВ, МЕР и Комисије би требало да обезбиди ефикасније коришћење воде за флаширање путем концесија.

На крају овог извјештаја ревизије учинка су дати прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

2.1. Карактеристике предмета ревизије

Према Закону о концесијама (у даљњем тексту ЗоК), концесија је право обављања привредних дјелатности коришћењем јавних добара, природних богатстава и других добара од општег интереса, као и право на обављање дјелатности од општег интереса, а то право се уступа концесионару на одређено вријеме, под условима прописаним овим законом, уз плаћање концесионе накнаде.

Концендент је Влада РС или скупштина јединице локалне самоуправе. Концесионар је привредно друштво и изузетно јавна институција и организација којој, у функцији обављања дјелатности од општег интереса због којег је основана, може бити додијељена и нека од концесија прописана релевантним законом. Надлежни орган је министарство надлежно за поједину област у коју спада предмет концесије за чију додјелу је надлежна Влада РС, односно градоначелник или начелник општине, за предмет концесије из надлежности јединица локалне самоуправе.

Концесије се додјељују у складу са утврђеном политиком додјеле концесија која се уређује и спроводи Документом о политици додјеле концесија. Документ се обавезно усклађује сваке три године, припрема га Комисија, а доноси Народна скупштина Републике Српске (у даљњем тексту НСРС). Концесије се, у складу са прописима, могу дати у различитим подручјима и за различите дјелатности, а утврђено је двадесетак могућих предмета концесије. Спровођење поступка додјеле концесија у РС заснива се на начелима транспарентности, недискриминације, тржишне конкуренције, једнаког третмана, слободе кретања робе и пружања услуга, заштите јавног интереса, ефикасности, економичности, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна.

Поступак за додјелу концесија може се покренути на основу иницијативе надлежног органа и иницијативе заинтересованог лица, када се проводи јавно надметање и на основу понуде у преговарачком поступку.

У случају покретања поступка додјеле концесија на основу иницијативе надлежног органа, надлежни орган може да изради студију (економске) оправданости или да то захтијева од понуђача у јавном позиву, која је тада саставни дио понуде. Надлежни орган, у складу са Документом о политици и другим стратешким и развојним документима за поједине привредне области, уз претходно извршене консултације и прибављање мишљења надлежних органа, јавних предузећа и других институција, предлаже конценденту доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије.

Након доношења одлуке о покретању поступка додјеле концесије, надлежни орган припрема документацију за јавно надметање, а Комисија даје сагласност на исту. Прописима су утврђени, у зависности од предмета концесије, елементи и начин објављивања јавног позива, рокови за достављање понуде, критеријуми на основу којих се врши вредновање понуда итд.

Комисија врши отварање и вредновање понуда и у утврђеном року конценденту и надлежном органу доставља извјештај о спроведеном поступку, записник о току поступка и приједлог рјешења о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије. Концендент одлучује о избору најповољнијег понуђача, а надлежни орган обавјештава понуђаче у писаној форми о резултатима јавног позива. Уговор о концесији закључује се у писаној форми, а потписују га овлашћено лице концендента и овлашћено лице концесионара.

Поступак додјеле концесија је сличан и у случају када заинтересовано лице поднесе иницијативу за покретање поступка додјеле концесија. На основу прелиминарних података и информација и евентуално израђене студије оправданости надлежни орган оцјењује постојање јавног интереса. Ако оцијени да постоји јавни интерес за

додјелу концесије, надлежни орган предлаже доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије на напријед описани начин, а у противном обавјештава подносиоца иницијативе да иницијатива није прихваћена. Студију оправданости израђује понуђач и иста је саставни дио понуде коју понуђач доставља на основу јавног позива.

Изузетно, у утврђеним случајевима и на прописан начин, концесија се може додијелити на основу понуде у преговарачком поступку без спровођења поступка додјеле концесије путем јавног позива. Путем преговарачког поступка, у прописаним случајевима, може се закључити и анекс уговора о концесији. Поступак додјеле концесије започиње достављањем понуде заинтересованог понуђача за додјелу концесије, са студијом. Концендент утврђује одлуком минимум техничких, економско-финансијских, правних и других услова који су обавезујући за надлежни орган који учествује у преговарачком поступку, као и рок за спровођење преговарачког поступка. Након спроведеног преговарачког поступка, надлежни орган доставља конценденту извјештај о преговарачком поступку, приједлог рјешења о додјели концесије и приједлог уговора о концесији. Комисија даје претходну сагласност на студију и приједлог уговора о концесији.

Уговор о концесији се закључује на рок који не може бити дужи од 50 година, а рок се одређује у зависности од предмета концесије, времена потребног за поврат уложеног капитала и остваривања планиране добити на основу концесионе дјелатности. Садржај уговора о концесији је прописан, као и услови за престанак уговора и случајеви у којима концендент може једнострано раскинути уговор о концесији.

Концесионар је дужан да плаћа конценденту концесиону накнаду, која је новчаног карактера и састоји се од накнаде за уступљено право, која се плаћа једнократно при закључивању уговора о концесији и која је приход буџета Републике и концесионе накнаде за коришћење предмета концесије, која се дијели између буџета Републике и буџета јединица локане самоуправе на чијој се територији обавља концесиона дјелатност. У циљу обезбјеђења реализације уговора о концесији, концесионар је дужан да достави конценденту банкарске гаранције.

Комисија провјерава рад концесионара, у складу са уговором о концесији. Овлашћена је да изврши увид у пословне књиге, извјештаје и друга документа у вези са концесијом, те захтијева достављање сваког податка или документа, као доказ о извршењу обавеза из уговора о концесији. О предузетим радњама Комисија саставља записник, који потписује и представник концесионара. На захтјев надлежног органа и по потреби, Комисија извјештава концендента о извршеној провјери рада концесионара. Ако утврди да концесионар не извршава обавезе из уговора о концесији, подноси конценденту приједлог за раскид уговора о концесији.

Надлежни орган дужан је да континуирано прати рад концесионара у погледу извршавања његових обавеза из уговора о концесији. Концесионар је дужан да достави надлежном органу извјештај о раду и коришћењу концесије и закљученим правним пословима са повезаним лицима у складу са одредбама из уговора о концесији, а на захтјев надлежног органа и друге извјештаје, податке или документа који се односе на извршење уговора о концесији. Ако концесионар не извршава обавезе из уговора о концесији, надлежни орган дужан је да покрене поступак надзора над радом концесионара, путем надлежног инспекцијског органа или ПУРС, у складу са дјелокругом рада тих органа.

2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Улоге, надлежности и одговорности у области концесија подијељене су између већег броја различитих институција на различитим нивоима власти.

У Уставу Републике Српске је утврђено да Република штити и подстиче рационално коришћење природних богатстава у циљу заштите и побољшања квалитета живота и

заштите и обнове животне средине у општем интересу. НСРС доноси законе, друге прописе и опште акте, укључујући и Документ о политици додјеле концесија.

Влада РС предлаже законе, друге прописе и опште акте, доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона, усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација и врши надзор над њиховим радом, а као концендент је надлежна за додјелу концесија.

Улоге, надлежности и одговорности институција у контексту додјеле и реализације концесија су примарно утврђене ЗоК и подзаконским актима донесеним на основу тог закона, а кључне су наведене у наставку текста.

Влада РС:

- ✓ Доноси одлуку о покретању поступка додјеле концесије;
- ✓ Може поништити поступак додјеле концесије под прописаним условима;
- ✓ Даје сагласност на правилник о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде;
- ✓ Даје сагласност на прописане акте које доноси Комисија;
- ✓ Одлучује о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије;
- ✓ Закључује уговор о концесији који потписује овлашћено лице концендента.

Надлежни орган:

- ✓ Оцјењује постојање јавног интереса и предлаже доношење одлуке о покретању поступка додјеле концесије;
- ✓ Врши консултације и прибавља мишљења органа, јавних предузећа и других институција у чијој надлежности је издавање одобрења, дозвола и сагласности потребних за реализацију предмета концесије, а у прописаним случајевима прибавља мишљења јединице локалне самоуправе и Правобранилаштва Републике Српске;
- ✓ Може да изради студију или да од понуђача у јавном позиву захтијева да израде студију, која чини саставни дио понуде;
- ✓ Припрема документацију за јавно надметање и подноси захтјев за давање сагласности на документацију за јавно надметање Комисији;
- ✓ Објављује јавни позив за подношење понуда;
- ✓ Обавјештава понуђаче у писаној форми о резултатима јавног позива, поништењу поступка додјеле концесије;
- ✓ Проводи преговарачки поступак за додјелу концесије и доставља конценденту извјештај о преговарачком поступку, приједлог рјешења о додјели концесије и приједлог уговора о концесији;
- ✓ Примјерак уговора о концесији доставља Комисији, министарству надлежном за финансије, републичком органу за инспекцијске послове и јединици локалне самоуправе на чијој територији се обавља концесиона дјелатност;
- ✓ Континуирано прати рад концесионара у погледу извршавања његових обавеза из уговора о концесији;
- ✓ Покреће поступак надзора над радом концесионара, путем надлежног инспекцијског органа или ПУРС, у складу са дјелокругом рада тих органа ако концесионар не извршава обавезе из уговора о концесији, односно концесиону дјелатност обавља супротно одговарајућим прописима;
- ✓ Доноси правилник о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде и висине гаранције.

Комисија:

- ✓ Припрема Документ о политици додјеле концесија и предлаже његово усвајање у НСРС;
- ✓ Прати извршење Документа о политици додјеле концесија;

- ✓ Даје мишљење на правилник о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде;
- ✓ Даје сагласност на студију економске оправданости;
- ✓ Даје сагласност на документацију за јавно надметање;
- ✓ Даје приједлог рјешења о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије;
- ✓ Врши отварање и вредновање приспјелих понуда по јавном позиву за додјелу концесије;
- ✓ Даје сагласност на приједлог уговора о концесији и анекс уговора о концесији;
- ✓ Одобрава рокове и услове стандардног уговора о пружању јавних услуга корисницима;
- ✓ Провјерава цјелокупан рад концесионара, у складу са уговором о концесији, укључујући посебно континуирано снабдијевање корисника услугама, квалитет услуга, примјену тарифа и других услова уговора;
- ✓ Подноси конценденту приједлог за раскид уговора о концесији, ако утврди да концесионар не извршава обавезе из уговора;
- ✓ Одлучује о жалбама корисника услуга, у вези са висином накнаде и другим условима под којима концесионар пружа јавне услуге, уколико посебним законом није у надлежности другог органа;
- ✓ Даје сагласност на уступање уговора о концесији и промјену власничке структуре у концесионару;
- ✓ Даје претходну сагласност на оснивање заложног права у корист финансијске организације;
- ✓ Води регистар уговора о концесијама;
- ✓ Може покренути иницијативу за доношење нових или измјену постојећих прописа који имају утицај на област концесија и одржати јавну расправу о било ком питању из своје надлежности;
- ✓ Подноси извјештај о свом раду и финансијски извјештај НСПС;
- ✓ Уз сагласност Владе РС доноси правилник о поступку уступања уговора о концесији и промјени власничке структуре концесионара, правилник о садржају и начину вођења регистра уговора о концесијама и упутство о процјени јавног интереса.

Надзор над спровођењем ЗоК врше надлежни републички органи управе. Инспекцијски надзор над примјеном одредби овог закона и прописа донесених на основу њега врши РУИП и надлежне инспекције јединице локалне самоуправе. Контролу обрачуна и плаћања концесионе накнаде утврђене уговором о концесији врши ПУРС, у складу са одредбама закона којима се уређује порески поступак.

2.3. Правна регулатива карактеристична за предмет ревизије

ЗоК и подзаконским актима донесеним на основу овог закона уређују се предмет и надлежност за додјелу концесија, политика додјеле концесија, начин и поступак додјеле концесија, елементи уговора о концесији и престанак уговора о концесији, врста и висина концесионих накнада и гаранција, права и обавезе концесионара и концендента, надзор, праћење и извршавање уговора о концесији итд. За воду која се као ресурс додјељује на коришћење путем концесија важни су Закон о водама, Закон о рударству и подзаконски акти донесени на основу тих закона.

У ширем контексту предмета ревизије значајни су прописи којима се уређује рад пореских и инспекцијских органа, стратешко планирање и управљање развојем у РС, републичка управа и буџетски систем. Преглед најважнијих законских, подзаконских и других аката који су релевантни за предмет ове ревизије учинка приказан је у листи референци.⁶

⁶ Прилог бр 1 - Листа референци – попис аката

3. НАЛАЗИ

3.1. Додјела концесија за експлоатацију и флаширање воде

Концесије се требају додијелити на основу дефинисаних политика и утврђеног јавног интереса, путем поступка који је ефикасан, економичан и транспарентан, концесионарима који имају капацитете да реализују концесионе пројекте. Одређене услове и обавезе концесионар треба да испуни и прије закључивања уговора о концесији, а остале обавезе треба да буду прецизно дефинисане у уговору о концесији са јасно утврђеним роковима и начином реализације, како би се постигао висок степен извјесности да ће концесионар на вријеме започети концесиону дјелатност, реализовати је на уговорени начин и у планираном обиму, те тиме остварити јавни интерес због кога је концесија и додијељена.

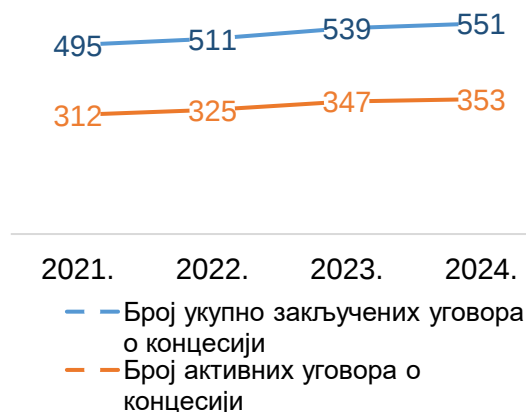
Воду као ресурс за флаширање и продају приликом додјеле концесија потребно је посматрати и у контексту јавних приоритета у коришћењу. Флаширање воде спада у комерцијалну употребу и може се вршити уколико испуњава услове одрживости и заштите ресурса, не угрожава јавно водоснабдијевање становништва и не нарушава еколошке стандарде.

3.1.1. Обим додијељених концесија, политика додјеле и ресурси

Кључне улоге, надлежности и одговорности у поступку додјеле концесија, примарно су подијељене између Владе РС као концедента, надлежних органа и Комисије. Надлежни органи за додјелу концесија за експлоатацију и флаширање воде су МПШВ и МЕР у зависности од карактеристике воде која се флашира.

Према подацима Комисије, у посматраном периоду од 2021. до 2024. године, број укупно закључених и број активних уговора о концесији у РС имали су континуиран тренд раста, тако да је крајем 2024. године укупно био закључен 551 уговор од чега је 353 било активно.

Графикон број 3 – Број уговора о концесији на крају године у периоду 2021-2024. година



Табела број 1 – Подаци о броју уговора о концесији за 2024. годину

Р. бр.	Надлежни орган	у току 2024.	до 31.12. 2024.	Учешће
1.	МЕР	10	403	73%
2.	МПШВ	2	135	25%
3.	Остали	0	13	2%
Укупно закључено		12	551	100%
Престало да важи		4	198	36%
Активно			353	64%

Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

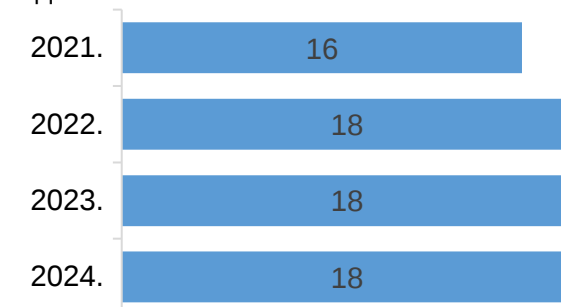
У 98% случајева свих закључених уговора о концесији у РС до краја 2024. године надлежни органи су били МЕР и МПШВ, док је заступљеност других министарстава минорна. Основни разлог за престанак важења уговора о концесији, у готово 2/3 случајева, јесте раскид уговора, а истек рока трајања концесије је разлог у око 30% случајева.⁷

⁷ Прилог број 2 – Подаци о уговорима о концесији

У периоду од 2021. до 2024. године закључена су два, а раскинут један уговор о концесији за експлоатацију и флаширање воде, тако да је крајем 2024. године у РС било 18 активних уговора о концесији из ове области, односно око 5% укупног броја активних уговора.⁸

МПШВ је надлежни орган за 15 додијељених концесија, а МЕР за три. Посљедњи активан уговор о концесији за експлоатацију и флаширање воде за који је надлежни орган МЕР закључен је 2006. године.

Графикон број 4 – Број активних уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде на крају године у периоду 2021-2024. година



Извор података: Комисија, МПШВ и МЕР; Илустрација ГСРЈС РС

Документ о политици додјеле концесија, којим треба да се уређује и спроводи политика додјеле концесија у РС у циљу успостављања и одржавања ефикасног система додјеле концесија, од доношења 2006. године, није усклађиван, нити је донесен нови иако је то законска обавеза. Документ, у сарадњи са надлежним органима, дужна је да припреми Комисија, а усваја га НСРС. Постојећи Документ о политици додјеле концесија не уважава значајне измјене околности и прописа које су се десиле од његовог доношења и у том контексту не представља одговарајућу основу за планирање додјеле концесија и усмјеравање развоја у РС, укључујући и додјелу концесија за експлоатацију и флаширање воде.

На нивоу РС не постоји одговарајући стратешко-развојни документ са исказаним опредјељењима и циљевима у контексту додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде. Вода је специфичан ресурс који треба да се штити и којим треба управљати на рационалан и одржив начин у складу са прописаним начелима, а што је потребно уважавати приликом утврђивања релевантних политика и додјеле концесија за коришћење и флаширање воде. Вода је од посебног значаја за живот и здравље људи и право је сваког грађанина да има доступну питку воду. Коришћење воде се мора вршити на начин који осигурава функционалност природних процеса акватичних и копнених екосистема, очувања биодиверзитета и заштиту животне средине. При томе, корисник воде као ресурса дужан је да плаћа економску накнаду за искоришћену количину воде.

Надлежне институције су располагале одређеним, углавном непотпуним, подацима о води као ресурсу који би могао бити предмет додјеле концесија за експлоатацију и флаширање, али подаци нису прикупљани, анализирани и размјењивани у циљу потенцијалног покретања иницијатива за додјелу концесија у тој области. МЕР посједује тзв. Катастар одобрених истражних простора који садржи податке о одобреним и проведеним геолошким истраживањима чији предмет је била, између осталог, и вода за пиће. Одређеним подацима и истраживањима у вези са водом и извориштима воде располаже и Републички завод за геолошка истраживања.

Организација рада и расположиви ресурси у институцијама које имају кључне улоге, надлежности и одговорности у поступку додјеле концесија и праћења и провјере реализације уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде су углавном неадекватни за успјешну реализацију утврђених задатака.

На дан 31.12.2024. године у Комисији је недостајало око 1/4 извршилаца утврђених Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, будући да

⁸ Прилог број 3 – Уговори о концесији за експлоатацију и флаширање воде

је на 17 систематизованих извршилаца било ангажовано 13 запослених. Радна мјеста, као што су члан Комисије и стручни савјетник за провјеру и надзор рада концесионара, која су кључна за обављање примарних послова Комисије су углавном била попуњена. У Сектору за провјеру и надзор рада концесионара који чини око 1/3 систематизованог броја извршилаца било је запослено пет извршилаца, углавном правне струке, а само један инжењер.

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Комисији не одражава на адекватан начин послове и надлежности утврђене у важећим прописима и потребе Комисије, те је у том контексту потребно његово преиспитивање и прилагођавање.

Финансирање рада Комисије обезбјеђује се из буџета Републике у виду трансфера који на годишњем нивоу износи око један милион КМ. У структури укупних расхода преко 4/5 су расходи за бруто плате и накнаде, уз релативно мало учешће расхода путовања, смјештаја и горива у укупним расходима (око 2%) који су у функцији обављања утврђених послова провјере рада концесионара на терену.

Ресор за водопривреду у МПШВ на дан 31.12.2024. године је имао релативно мали број ангажованих извршилаца, укупно пет, уз попуњеност систематизованих радних мјеста извршиоцима од око 45%. Наведено значајно одступа од стања на нивоу министарства у цјелини, у којем је било ангажовано укупно око 190 извршилаца уз попуњеност систематизованих радних мјеста извршиоцима од око 94%. У наведеном ресору не постоји Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста утврђено конкретно радно мјесто у чијем опису су наведени послови у вези са концесијама, што отежава делегирање послова и утврђивање одговорности за њихово неизвршавање.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МЕР у Ресору за рударство и геологију на дан 31.12.2024. године било је систематизовано 16 а запослено девет извршилаца, уз сличан ниво попуњености систематизованих радних мјеста извршиоцима у ресору и на нивоу МЕР у цјелини. У Ресору за рударство и геологију постоји систематизовано радно мјесто виши стручни сарадник за концесије, у чијем опису послова су наведени бројни и различити послови у вези са концесијама. На овом радном мјесту предвиђен један извршилац, али исто није било попуњено.

3.1.2. Додјела концесија

Додјела концесија за експлоатацију и флаширање воде се вршила без утврђеног планског приступа и генерално дефинисаних циљева који се желе постићи. У условима кад надлежни органи нису проводили активности у циљу покретања поступка додјеле концесија на властиту иницијативу, концесије за експлоатацију и флаширање воде су се додјељивале углавном на иницијативу заинтересованих лица, односно привредних субјеката.

У периоду од 2013. до 2024. године ни један поступак додјеле концесије за експлоатацију и флаширање воде није покренут на иницијативу надлежног органа. На јавне позиве за прикупљање понуда за додјелу концесија у свих девет случајева покретања поступка додјеле концесија на иницијативу заинтересованог лица, понуду је доставило само једно лице, и то заинтересовано лице које је поднијело иницијативу за додјелу концесије, односно лице које је било са њим повезано. У таквим околностима јавним позивом није постигнуто постојање конкуренције између већег броја понуђача. Поступак додјеле концесије који је реализован по претходно важећим прописима на основу самоиницијативне понуде за додјелу концесија трајао је око осам, а поступак додјеле концесије на основу понуде у преговарачком поступку трајао је око четири године.

Графикон број 5 - Број закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде у периоду 2013 – 2024. година, према врсти поступка, који су били активни на дан 31.12.2024. године



Извор података: Комисија, МПШВ и МЕР; Илустрација ГСРЈС РС

Студија економске оправданости и јавни интерес су узајамно повезани и требало би да представљају основу за додјелу концесија.

Студија оправданости додјеле концесије, према прописима, је документ о техничкој, финансијској, економској, еколошкој и правној анализи оправданости додјеле концесије који израђују референтна правна лица, по правилу, на захтјев понуђача и доставља се у поступку додјеле концесије. Комисија даје сагласност ако надлежни орган израђује студију у поступку додјеле концесија који се покреће на његову иницијативу и у случају вођења преговарачког поступка, док давање сагласности није изричито прописано када се поступак додјеле концесије покреће на иницијативу заинтересованог лица. Правилна процјена, односно утврђивање јавног интереса је директно везано за квалитетно урађену студију (економске) оправданости.	Јавни интерес се дефинише као интерес цијеле друштвене заједнице или појединих њених знатних дијелова, о коме право уопште мора да води рачуна. Приватни интереси се штите ако су у складу са јавним интересом, тачније ако су саставни дио јавног интереса. Процјена и утврђивање јавног интереса треба да укажу на економску, политичку, социолошку и општу оправданост давања концесије, да дефинишу краткорочне и дугорочне циљеве који се концесијом постижу, као и да се утврди утицај концесионе дјелатности на животну средину, инфраструктуру и друге привредне области и системе. Надлежни орган има обавезу да оцјењује постојање јавног интереса уколико је поступак додјеле концесије покренут на иницијативу заинтересованог лица. Комисија има обавезу да донесе упутство о процјени јавног интереса.
--	--

Јавни интерес, који је кључан за доношење одлуке о додјели концесије, током провођења поступка додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде од ступања на снагу тренутно важећег ЗоК, односно у периоду од 2013. до 2024. године, суштински није процјењиван ни утврђиван од стране надлежних институција, нити су дефинисани резултати и циљеви који се желе постићи сваком појединачном додијељеном концесијом. У одлукама о покретању поступка додјеле концесије за експлоатацију и флаширање воде само је констатовано постојање јавног интереса, а ревизији није документовано како је процијењен и шта обухвата јавни интерес.

Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде донесено је 2005. године, а Комисија није донијела, ни након више од 10 година од истека прописаног рока, упутство о процјени јавног интереса у складу са одредбама важећег ЗоК.

У поступцима додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде реализованим након 2013. године студије оправданости нису анализирани и оцјењивани у контексту јавног интереса и оправданости додјеле концесије. Надлежне институције су израду и достављање студије оправданости од стране понуђача и њен садржај третирали као формално испуњавање прописаних услова, без суштинске провјере и оцјене њене адекватности са аспекта садржаја студије, могућности реализације пројекта и оптималног остварења интереса друштва.

У ЗоК за поступак додјеле концесија на иницијативу заинтересованог лица није изричито прецизирано ко и на који начин треба да утврди да је на основу студије оправдано додијелити концесију и да ће се остварити јавни интерес. Комисија је, приликом давања сагласности на студију оправданости у преговарачком поступку, провјеравала да ли је иста израђена од стране овлашћеног лица и да ли садржи елементе прописане Документом о политици додјеле концесија, без вршења анализе садржаја студије и предложених техничких рјешења у контексту друштвене оправданости додјеле концесије.

Јавни позиви за додјелу концесија углавном су креирани на основу достављених података и документације из иницијативе заинтересованог лица, који нису увијек потпуни и поуздани.⁹ У принципу није дефинисано које податке, информације, техничке и стручне документе о ресурсу треба да има надлежни орган прије доношења одлуке о покретању поступка додјеле концесија. То је потребно како би се објективно могао утврдити обим и квалитет ресурса који је потенцијални предмет концесије и у складу са тим дефинисали услови под којима је оправдана додјела концесије и јавни интерес који је потребно остварити њеном реализацијом.

Јавним позивом и тендерском документацијом од понуђача је захтјевано да доставе релативно велики број различитих докумената који не пружају висок степен извјесности да понуђач има финансијске и друге капацитете и озбиљну намјеру да реализује концесиони пројекат у складу са студијом оправданости и уговором о концесији када исти буде закључен.

Нпр. од концесионара је захтјевано достављање финансијских извјештаја који се не анализирају и не бодују, нити њихово постојање и садржај утичу на добијање концесије. Изјаве и потврде о финансијским средствима које су достављали концесионари (необавезујуће потврде банака или других привредних друштава) нису стварни доказ да су обезбијеђена потребна финансијска средства за реализацију пројекта. Достава терминског плана реализације пројекта са роковима и висином инвестиционог улагања, односно динамика улагања финансијских средстава од стране концесионара је захтијевана у јавном позиву, а последице и у закљученом уговору. Нису захтијевани инструменти обезбјеђења који би осигурали обављање концесионе дјелатности у минималном и/или оптималном обиму.

Ревизија је увидом у документацију из појединих предмета додијељених концесија за експлоатацију и флаширање воде идентификовала одређене неусаглашености и непостојање јасних и директних веза између студија оправданости, достављених понуда понуђача и закључених уговора о концесији, што се може одразити на реализацију уговора, ефикасност коришћења воде као ресурса и остваривање јавног односно друштвеног интереса.¹⁰

⁹ Концесионару је додијељена концесија за експлоатацију и флаширање воде на локацији, односно катастарској честици која се налази у његовом власништву, а извориште се стварно налази на другој катастарској честици у непосредној близини која је била у власништву Републике.

¹⁰ Прилог број 4 - Студија случаја додјеле концесије из области експлоатације и флаширања воде

3.2. Провјера и праћење реализације уговора о концесији

Према ЗоК Комисија провјерава цјелокупан рад концесионара, у складу са уговором о концесији, а надлежни орган континуирано прати рад концесионара у погледу извршавања његових обавеза из уговора о концесији. Инспекцијски надзор над примјеном ЗоК и прописа донесених на основу њега врши РУИП и надлежне инспекције јединице локалне самоуправе. Контролу обрачуна и плаћања концесионе накнаде утврђене уговором о концесији врши ПУРС.

У самом ЗоК није прецизирано шта обухвата провјера, а шта праћење рада концесионара. Такође, ни подзаконским актима или другим прописима није детаљније описан поступак провођења праћења и провјере рада концесионара што отежава утврђивање и подјелу конкретних задатака и одговорности између надлежних институција.

3.2.1. Провјера рада концесионара

Комисија није дефинисала интерне процедуре и поступке планирања и провођења провјере рада концесионара, који би били у функцији детаљније разраде прописаних обавеза и једнообразног и ефикаснијег рада.

У Комисији нису израђивани и доношени годишњи планови рада, оперативни планови или планови рада организационих јединица. Није дефинисан ни успостављен процес планирања провјере рада концесионара заснован на расположивим ресурсима Комисије и процјенама ризика у погледу извршења уговора о концесији.

Комисија, према прописима, провјерава цјелокупан рад концесионара, у складу са уговором о концесији, о чему саставља записник који потписује и представник концесионара. На захтјев надлежног органа и по потреби, Комисија извјештава концендента о извршеној провјери рада концесионара, а ако утврди да концесионар не извршава обавезе из уговора о концесији подноси конценденту приједлог за раскид уговора.

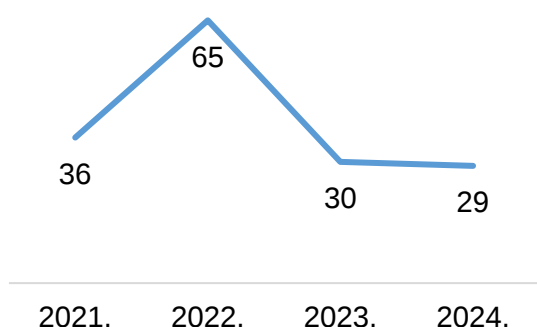
Повремено и углавном на ад хок основи израђивани су спискови концесионара чији рад ће се провјеравати. Ревизији није документовано нити образложено на који начин и по којим критеријумима је извршен избор концесионара који ће бити обухваћени провјером рада. Примјетно је да је провјера рада појединих концесионара у 2024. години вршена и прије неколико година, док провјера рада других концесионара раније није вршена никако или у дужем периоду.

Комисија располаже са списком потребне документације за провјеру рада који је идентичан за све концесионаре и предмете концесије, као и фазе реализације уговора о концесији.

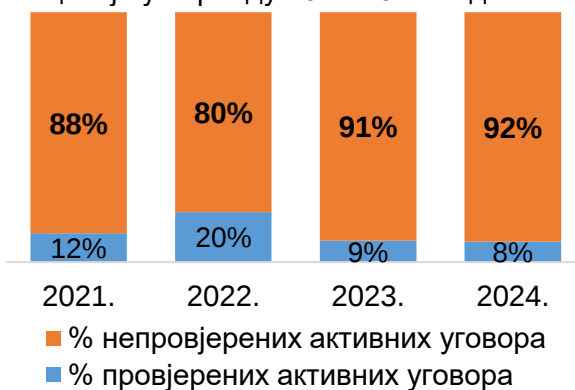
Обавезе и надлежности Комисије, у погледу провјере рада концесионара и реализације уговора о концесији, су на различите начине дефинисане у прописима, Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и закљученим уговорима о концесији

Провјера рада концесионара од стране Комисије се није проводила према описима послова радних мјеста запослених. Стручни савјетници за провјеру и надзор рада концесионара, из Сектора за провјеру и надзор рада концесионара, којима је према опису послова управо провјера реализације уговора о концесији примарна обавеза, у 2024. години нису вршили послове провјере рада концесионара, изузев једног који те послове није обављао самостално. Провјеру рада концесионара, према устаљеној пракси, су обављали председник и чланови Комисије.

Графикон број 6 – Број извршених провјера рада концесионара у периоду 2021-2024. година, све области



Графикон број 7 – Ниво годишњих провјера реализације свих активних уговора о концесији у периоду 2021-2024. година



Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

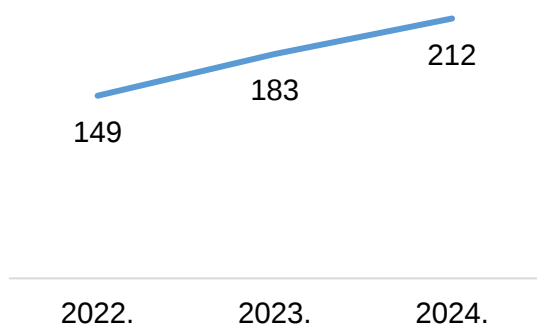
Комисија је на годишњем нивоу провјеравала реализацију мањег броја активних уговора о концесији, оквирно сваки десети уговор. Видљив је генерални тренд смањења броја уговора о концесији чија је реализација провјерена, уз знатно већи број провјера у 2022. години него у осталим годинама.

Комисија је располагала са сачињеним записницима о провјери реализације уговора о концесији, али није водила евиденције о извршеним провјерама, па није било могуће ефикасно пратити и анализирати код којих концесионара је током времена провјерен рад, као и када је и шта провјерама утврђено.

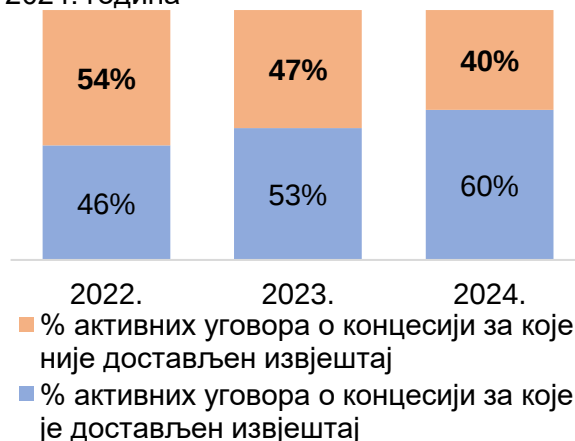
У записницима о реализацији уговора о концесији из 2024. године углавном су наведени документи којима концесионар располаже (или не располаже), а доказ је конкретан документ или изјава концесионара. Најчешће није навођено да су вршене теренске провјере стања и начина коришћења концесионог добра, нити стручне елаборације реализације уговора. У том контексту записници о провјери рада концесионара углавном нису пружали потпун увид у реализацију појединачних одредби и уговора о концесији у цјелини.

За све концесионе области, Комисија је на годишњем нивоу од концесионара прибављала извјештаје који су примарно коришћени у циљу израде годишњих извјештаја о раду Комисије. На годишњем нивоу Комисија је прибављала извјештаје за преко 1/2 закључених уговора о концесији, уз изражен тренд раста броја достављених извјештаја.

Графикон број 8 – Број извјештаја концесионара достављених Комисији у периоду 2022-2024. година



Графикон број 9 – Достављање извјештаја концесионара Комисији у периоду 2022-2024. година



Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

О заprimљеним извјештајима концесионара у Комисији се нису водиле евиденције. Иако је Комисија у дописима концесионарима углавном наводила које податке је потребно доставити, извјештаји су се значајно разликовали по форми, садржају, обиму приложених докумената. С обзиром на број, карактер и садржај тих извјештаја, исти нису пружали Комисији cjеловит увид у реализацију уговора о концесији.

Достављање годишњих извјештаја није провјера рада концесионара, иако се то наводи у годишњим извјештајима о раду Комисије. Такође, то није била ни законска ни уговорена обавеза концесионара, будући да су концесионари дужни извјештаје достављати надлежном органу.

У посматраном периоду Комисија је извршила провјеру реализације само два уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде и то оба у току 2021. године. При томе су ревизији презентовани записници о провјери реализације уговора о концесији без пратеће документације наведене у записницима, као и друге документације о извршеној припреми и провођењу провјере рада концесионара.

Комисија није извршила ни једну провјеру рада концесионара из области експлоатације и флаширања вода у 2024. години, иако је у својим годишњим извјештајима у раду, нарочито за 2023. годину, указивала на проблематику у тој области и потребу извршавања провјере и надзора рада концесионара на терену од стране свих релевантних институција. Крајем 2023. године Комисија је сачинила списак концесионара чији рад се намјерава провјерити, на којем су била и два концесионара из области експлоатације и флаширања воде, али провјере њиховог рада нису извршене.

Табела број 2 - Провјера рада и прибављени извјештаји концесионара из области експлоатације и флаширања воде од стране Комисије у периоду 2021-2024. година

Р.бр.	Опис/Година	2021.	2022.	2023.	2024.
1.	Број активних уговора о концесији	16	18	18	18
2.	Број провјера рада констатованих записником	2	0	0	0
3.	Број провјера рада на захтјев надлежног органа	0	0	0	0
4.	Број достављених извјештаја концесионара	4	2	4	4
5.	% уговора чија провјера је извршена	13%	0%	0%	0%
6.	% уговора за које је достављен извјештај	25%	11%	22%	22%

Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

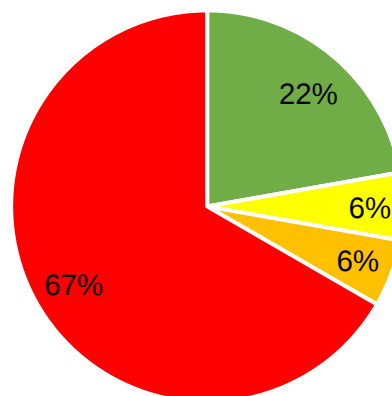
Извјештаји концесионара су, у посматраном периоду, Комисији углавном достављани за три уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, док је неколико концесионара то учинило по једном у cjелокупном посматраном периоду. Извјештаји по форми, садржају и обиму документације су различити, примарно се односе на уплату концесионих накнада.

У складу са наведеним, за више од 3/4 активних уговора на годишњем нивоу и за 2/3 уговора у посматраном периоду, Комисија није имала никакве податке и информације о реализацији уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, а самим тим ни Влада РС као концендент. Јасно је да Комисија на основу проведених активности није могла имати потпун и поуздан увид у реализацију ових уговора.

У Извјештају о раду и финансијском извјештају за 2024. годину, а тако је било и у извјештајима о раду за остале године из посматраног периода, Комисија је укратко описала реализацију свих појединачних уговора на основу расположивих података и информација. Подаци Комисије о реализацији уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде показују да 2/3 концесионара није обављало активности производње и флаширања воде, што је видљиво на графикону испод.

Графикон број 10 – Реализација закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде према Извјештају о раду и финансијском извјештају за 2024. годину Комисије за концесије Републике Српске

Р. бр.	Статус активности концесионара у 2024. години	Број уговора	Учешће
1.	Континуирана експлоатација и флаширање воде	4	22%
2.	Припремне активности	1	6%
3.	Минимални обим производње воде	1	6%
4.	Није било активности на производњи воде	12	67%
Укупно		18	100%



Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

Ревизији није документовано на основу чега је Комисија у свом извјештају о раду за 2024. годину за сваког концесионара описивала реализацију уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, с обзиром да је за 2024. годину, одређене податке имала за само четири концесионара.

Комисија није документовала ревизији да је податке и информације о реализацију уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, осим за израду годишњих извјештаја о раду, користила за предузимања активности у циљу ефикасније реализације уговора о концесији и/или предлагања раскида уговора о концесији.

3.2.2. Праћење рада концесионара

Ресор за водопривреду у МПШВ

Ресор за водопривреду је посједовао евиденције о закљученим уговорима о концесији за коришћење јавног водног добра који укључује и уговоре из области експлоатације и флаширања воде. Током 2024. године предузимане су одређене активности у циљу комплетирања тих евиденција. Међутим, када су у питању уговори за експлоатацију и флаширање воде, евиденције закључених уговора о концесији нису биле комплетне. Такође, ресор није располагао комплетном и систематизованом документацијом о закљученим уговорима за експлоатацију и флаширање воде, што је важно за ефикасно праћење рада концесионара.

МПШВ, односно Ресор за водопривреду није располагао интерним актом односно документом (процедура, упутство, смјерница) у коме је дефинисано на који начин се планира и проводи праћење рада концесионара и поступа у случају да концесионар не извршава обавезе из уговора о концесији. У оквиру овог ресора не постоји систематизовано радно мјесто у чијем опису послова су наведени послови у вези са концесијама.

У Ресору за водопривреду су успостављене евиденције о уплаћеним концесионим накнадама које се повремено ажурирају, примарно на основу достављених података и извјештаја из Министарства финансија и ПУРС.

На основу увида у расположиву документацију ревизија се увјерила у разумној мјери да већина концесионара из области експлоатације и флаширања воде не извршава своју законску и уговорну обавезу извјештавања надлежног органа. О достављеним подацима, документима и извјештајима концесионара у вези са реализацијом уговора о концесији и обрачуну и плаћању концесионих накнада, у ресору нису вођене евиденције, нити је ревизији представљено да су ти подаци и документи анализирани и коришћени за неку сврху.

Од стране Ресора за водопривреду ревизији није представљена документација која је потребна да би се могао пратити рад концесионара и извршење њихових обавеза из уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде. Није документовано да су концесионари надлежном органу достављали динамику улагања финансијских средстава, полисе осигурања, банкарске гаранције, пројектну, техничку и другу документацију дефинисану одредбама уговора о концесији. У складу са наведеним, надлежни орган у посматраном периоду није анализирао и разматрао могућност да се изврши наплата по гаранцијама или покрене поступак раскида уговора о концесији уколико концесионар не извршава уредно своје уговорне обавезе.

Ресор за геологију и рударство у МЕР

Ресор за геологију и рударство је располагао са евиденцијама о закљученим уговорима о експлоатацији и флаширању воде из своје надлежности и уплаћеним концесионим накнадама. Такође, располагао је закљученим уговорима о концесији и пратећом документацијом која углавном није адекватно систематизована за ефикасно праћење реализације уговора.

МЕР је надлежни орган за три активна уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде који су закључени прије 20-ак година. Као надлежни орган МЕР је, у одређеним аспектима рада концесионара, и ресорно министарство, те је по том основу пратило рад концесионара и располагало са одређеним документима и извјештајима у вези са реализацијом уговора о концесији.

Концесионар који је, у посматраном периоду од 2021. до 2024. године, континуирано обављао експлоатацију воде за флаширање, достављао је одређене извјештаје надлежном органу. Обавеза извјештавања концесионара утврђена је, поред прописа из области концесија, и прописима из области геологије и рударства. За два уговора о концесији по основу којих у посматраном периоду није вршена комерцијална експлоатација воде, концесионари углавном нису достављали извјештаје, а надлежни орган је генерално упознат са изазовима у реализацији уговора, али конкретне мјере према тим концесионарима (попут анексирања или раскида уговора) нису проведене.

МЕР, односно Ресор за геологију и рударство није располагао интерним актом или другим документом којим су дефинисани поступци планирања и провођења праћења рада концесионара, као и мјере и активности које се предузимају уколико концесионар своје обавезе из уговора о концесији не извршава у цјелости и у дефинисаним роковима.

Надзор над радом концесионара

РУИП је обављала инспекцијски надзор над субјектима, укључујући и концесионаре из области експлоатације и флаширања воде, по основу дефинисаног плана, приоритета, захтјева институција, достављених представки и сл. Примјерак уговора о концесији надлежни орган је, према важећим прописима, дужан да доставља и републичком органу за инспекцијске послове.

У периоду од 2021. до 2024. године инспектори из различитих сектора, у складу са својим надлежностима, контролисали су субјекте који имају закључене уговоре о концесији за експлоатацију и флаширање воде. Углавном су контролисани концесионари који су обављали комерцијалну дјелатност, који за РУИП имају приоритет у односу на оне који нису још започели или су престали обављати комерцијалну дјелатност. У посматраном периоду није било захтјева МПШВ и МЕР као надлежних органа да се изврши инспекцијски надзор над концесионарима из области експлоатације и флаширања воде.

Сектор техничке инспекције генерално располаже уговорима о концесији који су закључени у посљедњих 10-ак година за које је надлежни орган МЕР и исти су доступни инспекторима. Међутим, овај сектор не располаже уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде, будући да се ради о уговорима који су закључени релативно давно. У тзв. листама провјера у овом сектору постоје предвиђени сегменти за унос података у вези са закљученим уговорима о концесији, што је у вези и са чињеницом да је прописима из области рударства утврђено да се експлоатација минералних сировина врши искључиво путем концесије. У складу са наведеним инспектори су у записницима о извршеној контроли, у посматраном периоду, констатовали постојање уговора о концесији. Реализација уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде је контролисана на основу релевантних прописа, при чему се контролише дио одредби уговора о концесији.

Сектор водне инспекције не располаже уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде, за које је надлежни орган МПШВ. У тзв. листама провјера у овом сектору не постоје предвиђени сегменти за унос података у вези са концесионим уговорима. Сходно томе, за контроле извршене у посматраном периоду, инспектори у записницима о извршеној контроли рада субјеката који имају закључен уговор о концесији за експлоатацију и флаширање воде углавном нису наводили постојање тих уговора, нити је констатована реализација појединачних одредби из уговора.

Послове из своје надлежности, попут заступања и обраде пореских пријава, пореских контрола, утврђивања пореских обавеза, слања опомена и принудне наплате, ПУРС је обављала полазећи од прописа који регулишу ову област, дефинисаних планова, захтјева институција, извршене процјене ризика и сл, независно да ли одређени субјект има закључен уговор о концесији или не. Концесионари, укључујући и концесионаре из области експлоатације и флаширања воде, су били у фокусу ПУРС примарно када су обављали концесиону дјелатност, а контролисани су обрачун и плаћање концесионе накнаде у складу са уговором о концесији.

ПУРС је, у посматраном периоду, у континуитету прибављала уговоре о концесији, водила евиденције о истима, а привредна друштва која имају закључен уговор о концесији су у информационом систему означена као концесионари. Међутим, ПУРС не располаже потпуним и поузданим подацима и потребном документацијом о закљученим уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде, будући да за око 1/3 тих уговора није уопште достављена документација или иста није комплетна, а што је битно за њено ефикасно поступање. Надлежни орган, према прописима, је дужан да примјерак уговора о концесији доставља Министарству финансија, а не директно и ПУРС.

Надлежне институције путем надзора контролишу само дио одредби из уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, услед чега провјера и праћење рада концесионара има додатни значај за успјешну реализацију уговора о концесији и ефикасно коришћење ресурса. То се посебно односи на одредбе уговора које је концесионар дужан да реализује прије отпочињања комерцијалне дјелатности.

3.3. Праћење и унапређење резултата и ефекта по основу концесија

Концесије се додјељују ради постизања одређеног јавног интереса, односно друштвених користи, те је остварење тих користи неопходно пратити, анализирати и оцјењивати. У том контексту је важно да очекиване користи од додјеле и реализације концесија којим се желе остварити одређени друштвени циљеви буду утврђене, што је више могуће, у виду мјерљивих резултата, уважавајући специфичности предмета концесије.

Полазећи од утврђених политика и циљева додјеле концесија, резултати који се намјеравају постићи треба да су дефинисани на основу утврђеног јавног интереса, достављене понуде и студије економске оправданости и садржани у одредбама појединачних закључених уговора о концесији. Кроз дефинисане и успостављене ефикасне механизме праћења и провјере рада концесионара и извјештавања о реализацији уговора о концесији, концедент треба да има благовремен и потпун увид у остварене резултате и ефекте по основу додијељених концесија.

Примарну обавезу у погледу праћења, оцјене и унапређења резултата и ефекта остварених по основу концесија имају Комисија и надлежни органи који имају кључне улоге, надлежности и одговорности за додјелу концесија и провјеру и праћење рада концесионара и реализације закључених уговора о концесији.

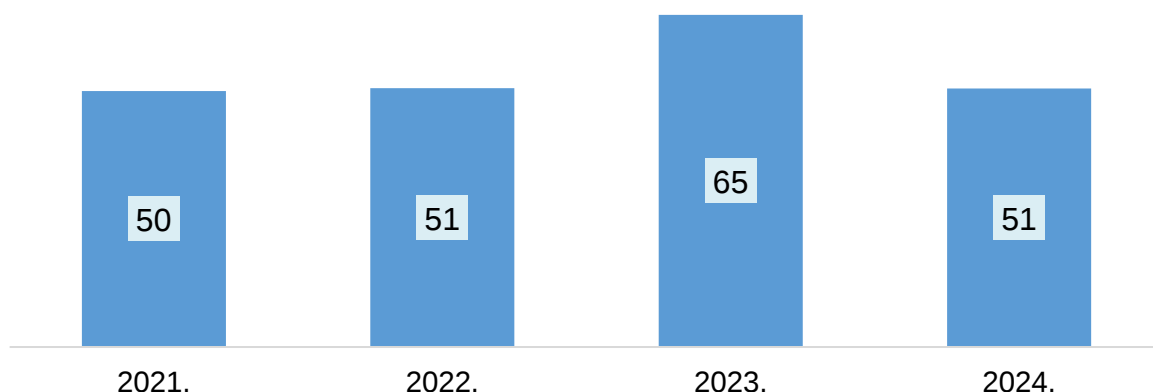
3.3.1. Утврђивање, праћење и оцјењивање остварених резултата и ефекта

Надлежне институције нису дефинисале интерне процедуре и поступке који су у функцији утврђивања и праћења резултата и ефекта остварених додјелом концесија и реализацијом закључених уговора о концесији. Јавни интерес за додјелу појединачних концесија за експлоатацију и флаширање воде, који би могао бити основа за дефинисање резултата који се намјеравају постићи, суштински није утврђиван. Уговори о концесији углавном не садрже одредбе на основу којих је могуће ефикасно пратити и оцјењивати резултате и ефекте остварене њиховом реализацијом.

У таквим околностима надлежне институције, у посматраном периоду, углавном нису утврђивале, пратиле, анализирале и оцјењивале остварене резултате и ефекте додјеле и реализације концесија за експлоатацију и флаширање воде, осим дјелимично у сегменту концесионих накнада.

Према подацима Комисије, који су израчунати на основу извјештаја ПУРС, концесионари су у периоду од 2021. до 2024. године по основу концесионих накнада укупно уплатили око 217 милиона КМ.

Графикон број 11 – Укупно уплаћене концесионе накнаде, по годинама, у периоду од 2021-2024. година (у милионима КМ)



Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

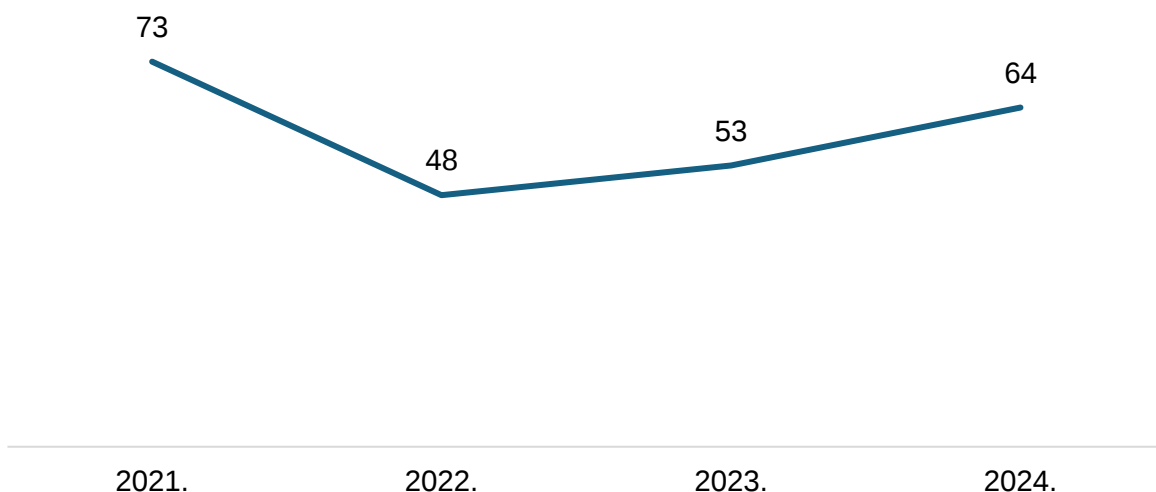
МПШВ и МЕР су, такође, водили одређене евиденције о уплатама концесионих накнада, примарно на бази извјештаја из ПУРС и Министарства финансија, а не достављених података од концесионара.

Извјештаји које, на основу закључених протокола и успостављене сарадње, ПУРС и Министарство финансија креирају и достављају, нису у потпуности прилагођени потребама Комисије и надлежних органа као корисника. Поступак селекције и разврставања достављених података, рачунања и евидентирања уплаћених концесионих накнада на основу достављених извјештаја, у Комисији и надлежним органима, је био захтјеван и обиман мануелни посао који је захтијевао ангажовање значајних ресурса уз изражен оперативни ризик и могућност грешака. Утврђени подаци и информације о уплаћеним концесионим накнадама у тим институцијама су биле ограничене поузданости, комплетности, ажурности и примјене.

Ревизија је, на бази инструкција из ПУРС и користећи исте извјештаје као и Комисија, израчунала уплаћене концесионе накнаде у 2024. години и утврдила да су исте мање за минимално 8,7 милиона КМ у односу на износ накнада које је Комисија приказала у свом Извјештају о раду и финансијском извјештају за 2024. годину. Разлике су у цјелости узроковане начином израчунавања износа уплаћених накнада из достављених извјештаја ПУРС, примарно због чињенице да је Комисија у израчун укључивала и податке о почетним стањима и податке о претплати. У циљу добијања благовремених, потпуних и поузданих података о уплаћеним концесионим накнадама треба тежити информатичким рјешењима, а свакако је ПУРС институција која располаже одговарајућим подацима.

У посматраном периоду, према подацима ПУРС, по основу закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде уплаћивано је око 60 хиљада КМ концесионих накнада на годишњем нивоу. То је, у 2024. години, било мање од 0,2% укупног износа уплаћених накнада у РС.

Графикон број 12 – Уплаћене концесионе накнаде по основу закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде у периоду 2021-2024. година (у хиљадама КМ)



Извор података: ПУРС; Илустрација ГСПЈС РС

Подаци ПУРС о пријављеним концесионим накнадама показују да више од половине концесионара из области експлоатације и флаширања воде у 2024. години није обављало дјелатност и пријављивало концесионе накнаде, а да се 4/5 пријављених концесионих накнада односи на једно привредно друштво које има закључена два уговора о концесији из ове области.

Табела број 3 – Подаци о пријављеним количинама воде и уплаћеним концесионим накнадама у 2024. години по основу закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде

Р. бр.	Обављање дјелатности експлоатације и флаширања воде	Број уговора	Пријављена концесиона накнада (КМ)	Пријављена количина (м3)
1.	Континуирана експлоатација и флаширање воде у значајном обиму	2	47.328	61.741
2.	Континуирана експлоатација и флаширање воде у мањем обиму	2	10.255	7.596
3.	Минимални обим и/ или дисконтинуитет у експлоатацији и флаширању воде	4	1.377	951
4.	Није вршена експлоатација и флаширање воде	10	0	0
Укупно		18	58.959	70.289

Извор података: ПУРС; Илустрација ГСРЈС РС

Ревизијски тим је током 2025. године, у сарадњи са водним инспектором из РУИП, посјетио пет локалитета на којима су додијељене концесије за експлоатацију и флаширање воде. Према закљученим уговорима о концесији и пратећој документацији ови концесионари су били обавезни започети комерцијалну експлоатацију и флаширање воде, поједини и прије више од 10 година.

На основу увида ревизорског тима на терену, за четири закључена уговора о концесији, ревизија се у разумној мјери увјерила да је јадан концесионар недавно започео са обављањем комерцијалне концесионе дјелатности, два концесионара су релативно давно каптирали изворишта и још увијек нису започели са обављањем концесионе дјелатности, а један концесионар није извршио никаква улагања на локалитету изворишта.¹¹ За један уговор о концесији није успостављен контакт са представницима концесионара будући да се на телефонске позиве нико није јављао, доступне адресе концесионара су биле погрешне, а додијељену локацију концесије није било могуће поуздано идентификовати.

За праћење и оцјену резултата остварених додјелом и реализацијом концесија значајни елементи су концесиона накнада, трајање концесије, број запослених и вриједност инвестиције, који су и најчешћи критеријуми за вредновање понуда утврђени у јавним позивима за додјелу концесија за експлоатацију и флаширање воде. Према одредбама ЗоК критеријуми могу бити и степен коришћења природног богатства, рокови завршетка радова итд. Ревизија је извршила одређене анализе у контексту остварених резултата по основу уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде који су закључени од 2013. године на основу тренутно важећих прописа (10 уговора) за које је надлежни орган МПШВ.

Концесије за експлоатацију и флаширање су углавном додијељене на период од 30 година, а у једном случају на период од 50 година. Дуги рокови трајања концесије у овој области носе ризике и изазове с обзиром на специфичност воде као ресурса и

¹¹ Пролог број 5 - Фотографије ревизорског тима са локалитета на којима су додијељене концесије за експлоатацију и флаширање воде

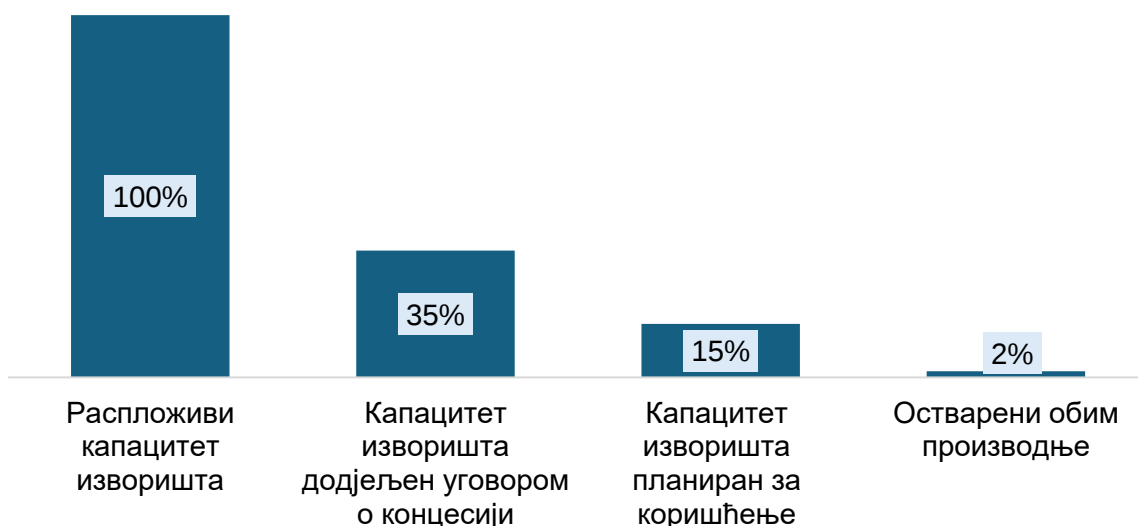
неизвјесност у погледу расположивости воде за пиће и потреба за истом у будућности.

У контексту обима и рокова инвестиционих улагања, за 10 уговора који су анализирани, уговорено је инвестиционо улагање у износу од 13,6 милиона КМ. Надлежним институцијама није био познат износ извршених инвестиција и поштовање рокова.

Обухват и садржај планираних инвестиција се разликује између понуђача, а често укључује материјал и обртна средства. За наведене уговоре о концесији МПШВ није располагало евиденцијама и документима о достављеним гаранцијама концесионара за извршење инвестиционих улагања.¹² Наплата по гаранцијама, уколико су достављене, није разматрана нити вршена, иако су рокови истекли, а извјесно је да значајан број концесионара није извршио уговорена инвестициона улагања.

Ревизији није документовано постојање одређене политике и званичних ставова институција у погледу додјеле и степена коришћења расположивих капацитета изворишта.

Графикон број 13 – Додјела и коришћење расположивих капацитета изворишта за 10 анализираних уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, 2024. година



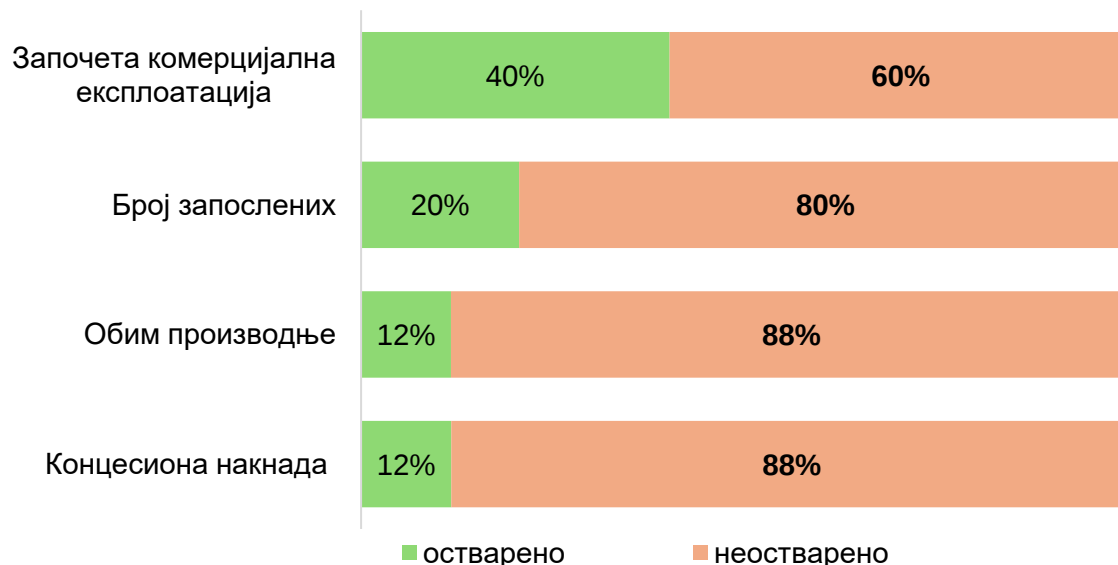
Извор података: Документација из Комисије, МПШВ и ПУРС; Илустрација ГСРЈС РС

Према закљученим уговорима о концесији, расположиви капацитети изворишта воде су додјељивани у распону од 9% до 100%, а концесионарима је у просјеку додијељена 1/3 расположивих капацитета. На основу студија економске оправданости, евентуално достављених понуда, утврђено је да су концесионари у 2024. години планирали користити око 15% расположивих капацитета, односно 43% додијељених капацитета. Према пријављеним количинама захваћене, односно произведене воде у 2024. години, концесионари су користили 2% расположивих капацитета, а 5% додијељених капацитета.

До краја 2024. године сви концесионари из области експлоатације и флаширања воде су били обавезни да започну са комерцијалним радом. Од укупно 10 који су анализирани, комерцијалну експлоатацију и флаширање воде стварно је започело мање од половине, тачније четири концесионара.

¹² Према одредбама закључених уговора о концесији, уколико концесионар не обезбиједи банкарску гаранцију у утврђеном року, уговор се раскида по сили закона.

Графикон број 14 - Реализација уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде закључених према одредбама важећег ЗоК, подаци за 2024. годину



Извор података: Документација из Комисије, МПШВ и ПУРС; Илустрација ГСРЈС РС

Наведених 10 концесионара је крајем 2024. године имало 1/5 запослених радника у односу на планирани број према достављеним понудама и/или студијама економске оправданости. Да су концесионари запослили раднике у планираном броју само по основу бруто плата, у 2024. години, додатно би било наплаћено око 3 милиона КМ.

Планирани обим производње и износ концесионе накнаде су остварени са свега 12%. У складу са тим, у 2024. години, по основу концесионих накнада остварени су мањи буџетски приходи од планираних у износу од око 86 хиљада КМ.

Презентовани подаци показују да по основу закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде нису остварене значајније користи за друштво у цјелини јер концесионари нису остварили планирани обим производње, приходе и добит, а самим тим није запослен планирани број радника, није исплаћен планирани обим плата, јавни сектор није наплатио потенцијално могући већи обим пореза и доприноса, регије се нису развијале у могућем обиму итд. Дакле, највећим дијелом није остварено оно због чега су концесије и додијељене, односно користи су остварене у знатно мањем обиму од планираног.

3.3.2. Унапређење резултата и ефеката

Надлежне институције, примарно Комисија и министарства као надлежни органи, су предузимали одређене мјере и активности у циљу унапређења резултата и ефеката додјеле концесија, које углавном нису реализоване на адекватан начин па су и постигнуте резултати веома ограничени. Наведене мјере и активности су се односиле на стратешко-развојни и правни оквир релевантан за концесије, поступање према концесионарима који не извршавају своје обавезе из уговора о концесији, комуникацију и сарадњу између кључних институција у овој области, садржај уговора о концесији и концесионе накнаде.

Комисија је у више наврата предузимала активности у циљу израде, односно усклађивања Документа о политици додјеле концесија, укључујући и посматрани период од 2021. до 2024. године. Именована је радна група и утврђена су задужења запослених у изради овог документа, а од више министарства је захтијевана достава података о њиховим студијама, стратегијама и другим документима у циљу окончања

израде и пуштања документа о политици додјеле концесија у јавну расправу. Осим слања дописа министарствима, представници Комисије нису ревизији навели, нити документовали да су у посматраном периоду реализоване друге активности у циљу израде/усклађивања Документа о политици додјеле концесија, нити да је Комисија израдила тај документ у било којој форми.

У годишњим програмима рада НСРС од 2023. године је планирано доношење ЗоК, а као обрађивач је наведено МЕР. Ово министарство је такође у годишњим плановима рада за 2024. и 2025. годину планирало припрему закона. Почетком 2024. године министар енергетике и рударства је именовао интерресорну радну групу за израду овог закона коју су сачињавали представници седам министарстава, Комисије и Привредне коморе РС. МЕР је документовало ревизији да је одмах након формирања радне групе одржан иницијални састанак на коме су поједини учесници усмено изнијели своје ставове у вези са темом. Од стране МЕР, МПШВ и Комисије, ревизији нису документоване анализе изазова у примјени постојећег ЗоК са конкретним приједлозима начина на који ће се приступити изради закона и шта је све потребно унаприједити. Такође, није предочено да је овај закон израђен у преднацрту или некој другој форми.

У 2021. години је, на иницијативу МЕР, раскинут један уговор о концесији за експлоатацију и флаширање воде са концесионаром који је био сагласан да се уговор раскине и у писаној изјави се изјаснио да није почео, нити планира да врши експлоатацију и флаширање воде.

МПШВ и МЕР као надлежни органи, у посматраном периоду, нису вршили анализе реализације уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде из своје надлежности, нити су на бази таквих анализа предузели прописане и уговорене мјере према концесионарима који не извршавају своје уговорне обавезе. МЕР је, једном концесионару из ове области који није извршавао обавезе из уговора о концесији, доставило обавјештење да ће бити покренут поступак једностраног раскида уговора о концесији, а поступак није покренут, нити је уговор раскинут. МПШВ није слало таква обавјештења концесионарима, нити је покренуло поступак једностраног раскида уговора о концесији са концесионарима који нису извршавали своје обавезе.

Комисија, у посматраном периоду, конценденту није подносила приједлоге за раскид уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде са концесионарима који нису извршавали обавезе из уговора.

У посматраном периоду постојала је одређена сарадња и комуникација између институција која је била усмјерена ка побољшању резултата остварених по основу концесија за експлоатацију и флаширање воде и она се примарно одвијала на основу потписаних протокола о сарадњи.¹³ ПУРС је достављала извјештаје и податке Комисији и надлежним органима, односно МПШВ и МЕР, према закљученим протоколима и по захтјеву.

Комуникација и сарадња између надлежних органа и Комисије, која се тичала концесија из области експлоатације и флаширања воде, углавном је била неефективна и суштински није доприносила рјешавању уочених изазова. Писана комуникација се углавном односила на извршење провјере и праћења рада

¹³ Протокол о сарадњи у области размјене података о концесионим накнадама за коришћење пољопривредног земљишта у својини Републике Српске потписан 14.06.2018. године између: Министарство финансија, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство финансија-Пореска управа Републике Српске; Протокол о сарадњи у области размјене података за пројекте у области електроенергетике, енергената, рударства и геологије потписали су 04.06.2019. године Министарство енергетике и рударства, Министарство финансија, Пореска управа Републике Српске и Комисија за концесије Републике Српске

концесионара, размјену података, информација и документације о концесионарима. Иста је показала да су ове институције, у области концесија, различито тумачиле своје и туђе улоге, надлежности и одговорности уз присутне покушаје преваљивања обавеза и одговорности између тих институција. Размјена података и документације није била одговарајућа и благовремена услед чега ни Регистар концесија који води Комисија није био у цјелости потпун и ажуран.

Надлежни органи, првенствено МПШВ које је закључивало нове уговоре о концесији за експлоатацију и флаширање воде у посматраном периоду, вршили су измјене форме и садржаја уговора о концесијама, примарно у контексту измјена прописа у овој области.

МПШВ и МЕР, који су као надлежни органи припремали приједлоге уговора о концесији, немају утврђену обавезујућу форму са елементима уговора о концесији која је резултат анализа, мишљења и ставова стручњака из различитих области и прилагођена специфичним предметима концесије.

Комисија је давала сагласност на приједлоге уговора о концесији, али су критеријуми за давање или ускраћивање те сагласности нејасни. Суштински, Комисија је давала формалну сагласност на приједлоге уговора о концесији у циљу реализације прописаног поступка додјеле концесија, без анализе садржаја уговора и његових појединачних одредби.

Уговори о концесији за експлоатацију и флаширање воде углавном нису садржавали све потребне одредбе дефинисане у ЗоК. Поједине одредбе су уопштене и као такве нису биле у функцији ефикасног провођења надзора, праћења и провјере рада концесионара, остваривања и адекватне заштите јавног интереса, те резултата и ефеката који се намјеравају постићи додјелом концесија.

Одредбе уговора о концесији које се односе на провјеру и надзор одступају од одредби утврђених у ЗоК и не појашњавају примјену законских одредби у пракси. У уговорима се не прави јасна разлика између провјере рада коју врши Комисија и надзора коју спроводе надлежни органи. Праћење рада и обавезе институција по том основу се не наводе у овим одредбама уговора. У уговорима су на исти начин дефинисане надлежности овлашћеног лица Комисије и овлашћеног лица концедента, при чему је нејасно ко је овлашћено лице концедента. Комисија нема у прописима утврђене надлежности које су садржане у уговорима, а нејасно је ко је надлежни орган коме се подноси приговор на записник.

У активним уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде који су закључени 2016. године и касније рок за почетак комерцијалног обављања концесионе дјелатности није директно наведен, док у већини уговора из претходног периода јесте. Према прописима концедент може једнострано раскинути уговор о концесији уколико концесионар својом кривицом не почне са обављањем концесионе дјелатности у уговореном року.

Обим (минимални) у коме концесионар мора да користи додијељени ресурс, односно воду, је наведен само у једном активном уговору о концесији. Гаранције банака или други инструменти обезбјеђења, да ће концесионар обављати концесиону дјелатност барем у минималном обиму, нису дефинисани у уговорима о концесији.

Обавеза извјештавања од стране концесионара у уговорима је углавном утврђена у одредбама које се односе на концесионе накнаде и контролу и у суштини се односи на извјештавање о концесионој накнади. Ради се о подацима којима располажу надлежне институције, првенствено ПУРС. Одредба из прописа да је концесионар дужан да надлежном органу достави извјештај о раду и коришћењу концесије није садржана у уговорима, што надлежним институцијама отежава праћење реализације појединачних одредби уговора о концесији. Оваквим формулацијама обавеза

извјештавања у уговорима о концесији није обезбијеђена рационалност, свеобухватност и једнообразност извјештавања од стране концесионара.

Одредбе уговора о концесији о власничким правима над имовином повезаном са обављањем концесионе дјелатности, укључујући и права над земљиштем на којем ће се вршити концесиона дјелатност и увођење у посјед су углавном уопштено дефинисане. Подаци о власништву над парцелом на којој се налази извориште се директно наводе у око 1/5 активних уговора о концесији. У условима када у уговору нису јасно дефинисана власничка права над имовином, нису јасно дефинисани ни власнички односи над имовином по престанку важења уговора, што свакако може бити предмет спорења између концесионара и концедента.

У уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде нису наведене поједине одредбе, попут оних које се тичу почетка обављања концесионе дјелатности и обима у коме се треба обављати концесиона дјелатност, права над имовином и рокови за реализацију појединих одредби у уговорима нису прецизно наведени што утиче да и одредбе о раскиду уговора прије истека уговореног рока не обезбјеђују благовремену и поуздану заштиту јавног интереса.

Висина концесионе накнаде за коришћење воде за флаширање је дефинисана у различитим прописима и на различите начине. Према прописима из надлежности МЕР¹⁴ концесиона накнада за минералну воду је дефинисана у фиксном апсолутном износу од 3 КМ/мЗ. У прописима из надлежности МПШВ концесиона накнада за коришћење воде за флаширање утврђена је у проценту од износа водне накнаде и коригује се на основу коефицијената за квалитет захваћене воде и тип захватања воде. Стопе посебних накнада се утврђују подзаконским актом који је донесен на основу Закона о водама. Према важећим прописима из надлежности МПШВ¹⁵ концесиона накнада за коришћење воде за флаширање, у посматраном периоду, је износила 1,3 КМ/мЗ и, условно речено, има варијабилни карактер јер зависи од висине посебних водних накнада.

ЗоК омогућава да се у уговору о концесији може одредити промјена висине концесионе накнаде за коришћење у одређеном периоду, као и услови под којима се то може учинити, за вријеме трајања уговора о концесији, а што се наводи у документацији за јавно надметање. У закљученим активним уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде није уговарана промјена висине концесионе накнаде.

Концесионе накнаде за коришћење у закљученим активним уговорима о концесији за експлоатацију и флаширање воде су утврђене на различите начине што има везе са измјенама прописа у овој области, али и одсуства јасне политике концедента, односно надлежног органа како концесионе накнаде требају бити формулисане у уговорима о концесији, да би се на најбољи начин остварио јавни интерес, избјегли спорови са концесионарима и нејасноће у погледу обрачуна и плаћања тих накнада. Приликом утврђивања политика у погледу висине концесионих накнада надлежне институције треба да имају у виду да је вода специфичан ресурс и да једно од прописаних начела управљања водама налаже да се за искоришћену количину воде мора обезбиједити економска накнада од оног ко користи тај ресурс.

¹⁴ Правилник о концесионим накнадама и гаранцијама у области електроенергетике, енергената, рударства и геологије („Службени гласник Републике Српске“, број: 79/18)

¹⁵ Правилник о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде и висине банкарске гаранције за коришћење пољопривредног земљишта и јавног водног добра („Службени гласник Републике Српске“, број: 101/14); Уредба о начину, поступку, роковима обрачунавања, плаћања и одгађању плаћања посебних водних накнада („Службени гласник Републике Српске“, број: 07/14 и 91/23); Одлука о стопама посебних водних накнада („Службени гласник Републике Српске“, број: 53/11, 119/11; 116/20; 102/21 и 117/22)

У пракси због тешкоћа утврђивања и потенцијалних манипулација са оствареним приходом, концесиона накнада за експлоатацију и флаширање воде, умјесто у односу на приход како је раније уговорано, од 2014. године, односно почетка примјене тренутно важећих прописа углавном је уговорана у фиксном износу по јединици мјере, што такође представља изазов због дугорочног карактера додијељених концесија у овој области.

За уговоре који су закључени на основу тренутно важећег ЗоК у већини случајева су дефинисане у висини од 1,35 КМ/м³ уз позивање на релевантни правилник.¹⁶ Оваква формулација може изазвати дилему у примјени у смислу да ли је фиксна током цијелог периода трајања уговора о концесији или ће се мијењати у зависности од промјене релевантних прописа. Одредбе о висини концесионе накнаде могу се на различите начине тумачити и код других уговора о концесији, што може утицати на дилеме у поступању надлежних институција и евентуалне спорове са концесионаром.¹⁷

Надлежне институције, у периоду од 2021. до 2024. године, углавном нису располагале информацијама, нити су израђивале извјештаје о резултатима и ефектима оствареним додјелом и реализацијом концесија у области експлоатације и флаширања воде. Прикупљани су и евидентирани подаци о уплаћеним концесионим накнадама, а одређене информације, ограничене поузданости и детаљности, о реализацији уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде садржане су у годишњим извјештајима о раду Комисије.

¹⁶ Одредба уговора о концесији гласи: „Концесионар ће, за коришћење ресурса на начин дефинисан овим уговором, плаћати Концеденту концесиону накнаду у износу од 1,35 КМ/м³ захваћене воде, у складу са Правилником о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде и висине банкарске гаранције за коришћење пољопривредног земљишта и јавног водног добра.“

¹⁷ У уговору о концесији за одређеног концесионара концесиона накнада за коришћење воде је дефинисана на тројак начин „Концесионар ће, за коришћење ресурса на начин дефинисан овим уговором, плаћати Концеденту концесиону накнаду у износу од 4.662,00 КМ годишње, односно 1,35 КМ/м³ захваћене воде, у складу са Правилником о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде и висине банкарске гаранције за коришћење пољопривредног земљишта и јавног водног добра (“Службени гласник Републике Српске”, број 101/15).“ и узроковала је одређене дилеме у поступању ПУРС приликом обављања послова из њене надлежности.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка „Коришћење воде за флаширање путем концесија“ са циљем да испита ефикасност коришћења воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија, те да се на основу проведених испитивања надлежним институцијама понуде препоруке чијим провођењем је могуће унаприједити додјелу и реализацију уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, односно коришћење воде за ту намену.

На основу налаза ревизије учинка, презентованих у претходним поглављима, утврђени су закључци. **Основни закључак ове ревизије је да коришћење воде за флаширање путем додјеле и реализације концесија није ефикасно.**

У складу са основним закључком утврђени су и појединачни закључци:

4.1 Надлежне институције немају утврђену актуелну политику додјеле концесија, довољне кадровске капацитете и информације о води као ресурсу које су одговарајућа основа за планску додјелу концесија и успјешну реализацију закључених уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде.

Као општи документ у коме су утврђене политике додјеле концесија, постојећи Документ о политици додјеле концесија није актуелан нити садржајно прилагођен за потребе планске додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде, ефикасног коришћења ресурса и оптималног остварења друштвених користи у тој области.

Организација рада и кадровски капацитети, као и подаци, информације и документи о води као ресурсу којима располажу надлежне институције су углавном недовољни и/или neodговарајући за системски приступ додјели и реализацији концесија у области експлоатације и флаширања.

4.2 Постојећи начин додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде није у функцији ефикасног коришћења воде као ресурса и оптималног задовољења јавног интереса.

Концесије за експлоатацију и флаширање воде се додјељују углавном по поступку који је покренут на иницијативу заинтересованог лица, без претходно прибављених cjеловитих података, информација и документације о води као ресурсу.

Јавни интерес за додјелу концесија за експлоатацију и флаширање воде се не процјењује и не утврђује, нити се на одговарајући начин инкорпорира у одредбе уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде. Надлежне институције не сагледавају студије оправданости са аспекта друштвено-економске оправданости додјеле концесије и остварења јавног интереса, нити је прописано ко и на који начин то треба радити.

4.3 Провјера рада концесионара се не проводи плански, свеобухватно и у континуитету, а прибављени подаци и информације не пружају потпун и поуздан увид у реализацију одредби уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде.

Провјери рада концесионара Комисија за концесије Републике Српске не приступа организовано, плански и полазећи од расположивих ресурса и анализе уочених ризика. На годишњем нивоу, провјерава се реализација малог броја уговора о концесији, а стручни савјетници којима је у опису послова провјера рада концесионара углавном не обављају те послове. Дио концесионара доставља извјештаје у вези са реализацијом концесија који се значајно разликују по форми, садржају и обиму приложених докумената.

Подаци и информације о реализацији уговора о концесији прибављени путем извршених провјера рада и достављених извјештаја концесионара, с обзиром на њихов обим и садржај, не обезбјеђују Комисији за концесије Републике Српске и корисницима њених извјештаја комплетан и поуздан увид у стање и реализацију уговора о концесији у области експлоатације и флаширања воде.

4.4 Надлежни органи не прате континуирано рад концесионара и углавном не располажу информацијама и документима о реализацији одредби уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде.

Поступак праћења рада концесионара није процедурално уређен у смислу начина планирања и провођења провјере рада и поступања уколико концесионар не испуњава своје обавезе благовремено и у цјелости.

Надлежни органи не располажу комплетном и систематизованом документацијом у вези са додјелом концесија и реализацијом уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде, што је важан услов за ефикасно праћење рада концесионара. Концесионари углавном не достављају извјештаје и документе о реализацију уговора о концесији, а уколико и доставе не врши се одговарајуће евидентирање и анализа истих у циљу предузимања конкретних мјера и активности према концесионарима који не извршавају уговорне обавезе.

4.5 Надлежне институције не врше системско утврђивање, праћење и оцјењивање резултата и ефекта остварених по основу додјеле концесија за експлоатацију и флаширање воде.

Резултати који се намјеравају постићи додјелом концесија за експлоатацију и флаширање воде, као основа за ефикасно праћење и оцјењивање остварених резултата не утврђују се на бази оцјене јавног интереса и углавном нису садржани у закљученим уговорима о концесији.

Комисија за концесије Републике Српске и надлежни органи располажу одређеним подацима о уплаћеној концесионој накнади, који углавном нису комплетни, поуздани и ажурни, те у складу са тим имају ограничену употребну вриједност. Наведене институције не прате резултате и ефекте додијељених концесија остварене по основу обима извршених инвестиционих улагања, броја запослених, степена коришћења додијељеног ресурса, поштовања рокова завршетка радова и почетка обављања комерцијалне дјелатности и сл.

4.6 Мјере и активности у циљу унапређења резултата и ефекта, у области концесија за експлоатацију и флаширање воде, надлежне институције предузимају без адекватних анализа, системског и координисаног дјеловања и ефективне комуникације и сарадње.

Вишегодишње активности на изради новог стратешко-развојног документа и правног оквира у области концесија нису резултирале конкретним приједлозима у писаној форми који су упућени у процедуру доношења.

Надлежни органи немају утврђену обавезујућу форму уговора о концесији која је резултат стручних анализа. Уговори о концесији за експлоатацију и флаширање воде не садрже потребне одредбе и/или одредбе нису формулисане на начин који је у функцији ефикасног остваривања јавног интереса, резултата и ефекта по основу додијељених концесија.

Комуникација и сарадња између надлежних органа и Комисије за концесије, која се примарно одвија у контексту вршења провјере и праћења рада концесионара, размјене података информација и документације о концесионарима, углавном је неефективна и суштински не доприноси рјешавању уочених изазова.

5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака, заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима, креиране су препоруке ревизије.

Препоруке се упућују институцијама које имају кључне улоге, надлежности и одговорности у области концесија за експлоатацију и флаширање воде, а то су Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство енергетике и рударства као надлежни органи и Комисија за концесије Републике Српске.

Улоге, надлежности и одговорности институција у погледу креирања прописа и политике додјеле концесија, припреме и провођења поступка додјеле концесија, провјере и праћења рада концесионара и реализације уговора о концесији за експлоатацију и флаширање воде су међусобно повезане и условљене благовременим и адекватним дјеловањем свих учесника, а примарно надлежних органа и Комисије за концесије Републике Српске. Отуда је ефикасност коришћења воде путем додјеле концесија могуће унаприједити временски и садржајно усклађеним и координисаним провођењем препорука од стране надлежних органа и Комисије за концесије Републике Српске, уз укљученост и других институција које имају одређене улоге и надлежности у овој области.

Препоруке за надлежне органе и Комисију за концесије Републике Српске

У циљу ефикасног коришћења воде за флаширање путем концесија, односно унапређења додјеле концесија и реализације уговора о концесији, потребно је да Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство енергетике и рударства као надлежни органи и Комисија за концесије Републике Српске:

5.1 Преиспитају и унаприједи политике и прописе у области концесија уз уважавање специфичности појединачних предмета концесија.

Комисија за концесије Републике Српске треба да изради политике додјеле концесија уз свеобухватан и активан ангажман министарстава као надлежних органа и укљученост широког круга других заинтересованих учесника. Политика треба да дефинише опште циљеве и правце дјеловања у области концесија, као и специфичне циљеве и поступање за појединачне предмете концесија, као што је то вода. Саставни дио укупних политика додјеле концесија треба бити и политика висине и начина обрачуна концесионих накнада која треба да омогући одговарајуће валоризовање додијељеног ресурса и јасно дефинисање одредби у уговору о концесији у циљу ефикасне наплате накнада и провођење дугорочних управљачких политика у области предмета концесија.

На основу исказаних опредјељења и утврђених изазова у примјени постојећих прописа, Министарство енергетике и рударства, уз активно и директно учешће других министарстава и Комисије за концесије Републике Српске, као и других заинтересованих учесника, треба да иновира прописе из области концесија. Унапређење правног оквира треба бити усмјерено ка јаснијем дефинисању одговорности и ефикаснијем поступању надлежних органа и Комисије за концесије Републике Српске и са тим у вези процјене и утврђивања јавног интереса, услова за додјелу концесија, сагледавања и оцјене студија оправданости, садржаја уговора о концесији, праћења и провјере реализације уговора и размјене информација и докумената.

5.2 Унаприједи поступак додјеле концесија у циљу ефикаснијег коришћења воде као ресурса за флаширање и оптималног задовољење јавног интереса.

Поступке додјеле концесија надлежни органи требају плански покретати на основу обезбијеђених поузданих и одговарајућих података, информација и докумената о води као ресурсу који се додјељује, утврђеног јавног интереса, односно друштвених користи које се желе остварити, дефинисаних примјерених услова које концесионари требају испунити и сагледавања и оцјене студија оправданости. Поступци додјеле концесија требају се проводити према утврђеним улогама и надлежностима институција, уз ефективну сарадњу надлежних органа и Комисије за концесије Републике Српске.

Концесије за експлоатацију и флаширање воде треба додјељивати концесионарима који испуњавају утврђене услове и докажу да имају обезбијеђене финансијске и друге капацитете за успјешну реализацију концесионог пројекта, уз прибављање одговарајућих инструмената обезбјеђења за реализацију уговора о концесији и остварење дефинисаних резултата, односно јавног интереса.

5.3 Дефинишу обавезујућу форму и садржај уговора о концесији за различите предмете концесије у циљу ефикасније заштите и остваривања јавног интереса.

Надлежни органи треба да осигурају да уговори о концесији, као резултат проведених анализа и ангажмана стручњака из различитих области, имају обавезујућу форму и садржај прилагођене специфичностима предмета концесије. Уговор о концесији за експлоатацију и флаширање воде треба да садржи конкретне податке о појединачној концесији у смислу локације на којој ће се обављати концесиона дјелатност, власничких односа и власничких права над имовином, расположивог и додијељеног обима ресурса, начина и степена коришћења ресурса, јасних обавезе свих страна са прецизним роковима у којима се исте требају реализовати и сл.

Јавни интерес у погледу додијељених концесија потребно је заштитити и путем дефинисања одредби уговора о концесији у циљу прибављања одговарајућих инструмената обезбјеђења не само за фазу извршења инвестиционих улагања од стране концесионара, већ и за реализацију уговора о концесији током периода комерцијалне експлоатације ресурса. Одредбе о раскиду уговора треба да буду дефинисане на начин који омогућава да се уговор о концесији може раскинути благовремено и без штетних посљедица уколико нека страна не извршава своје обавезе из уговора.

5.4 Унаприједи међусобну сарадњу и комуникацију и сарадњу са другим институцијама у области концесија.

На основу прописаних улога, надлежности и одговорности и јасног узајамног разграничења послова између Комисије за концесије Републике Српске и надлежних органа, комуникацију и сарадњу успоставити на начин да се омогући системско поступање институција и њихово синергетско дјеловање. Размјену информација и документације у вези са концесијама треба вршити благовремено, континуирано и свеобухватно. Нарочито је важно унаприједити комуникацију и сарадњу у погледу провјере и праћења рада концесионара и узајамне размјене документације у вези са концесијама.

У складу са надлежностима и на основу претходно извршених анализа потреба, Комисија за концесије Републике Српске и надлежни органи требају унаприједити постојеће, а по потреби закључити нове протоколе о сарадњи са Министарством финансија, односно Пореском управом Републике Српске у циљу ефикасне и ефективне размјене података и документације, као што су подаци о пријављеним и уплаћеним концесионим накнадама и документација о закљученим, анексираним и раскинутим уговорима о концесији, те извршеној провјери односно надзору над радом концесионара.

5.5 Дефинишу и успоставе функционалан и ефективан поступак провјере рада концесионара.

Комисија за концесије Републике Српске треба да дефинише поступак планирања провјере рада концесионара и реализације уговора о концесији, пожељно у сарадњи са институцијама које врше праћење и надзор над радом концесионара. План провјере рада концесионара треба бити заснован на уоченим изазовима у претходном периоду, анализи ризика на нивоу области или предмета концесије и појединачних концесионара, фаза реализације уговора о концесији, очекивањима и предвиђањима у овој области, евентуално исказаним приоритетима и захтјевима концедента и надлежних органа, те расположивим финансијским, материјалним и кадровским ресурсима. Поступком провјере рада треба да је јасно дефинисано шта се и како провјерава, на који начин се доказује извршење појединачних одредби уговора, као и поступање у случају да концесионар не извршава обавезе из уговора о концесији. Провјера рада треба да се врши према утврђеном поступку како би се постигла једнообразност у вршењу провјере, као и компатибилност и синергија са праћењем рада и надзором над радом концесионара које проведе друге институције.

Записник о провјери рада концесионара треба да има стандардну форму прилагођену предмету концесије, а из записника треба да буде јасно видљиво које одредбе уговора су провјераване и на који начин, а које нису провјераване. Провјере рада концесионара треба да буде у цјелости документована. О извршеним провјерама рада, утврђеним кључним чињеницама и евентуално предузетим мјерама и активностима треба да се воде одговарајуће евиденције.

5.6 Дефинишу и успоставе функционалан и ефективан поступак праћења рада концесионара.

Надлежни органи треба да дефинишу поступак праћења рада концесионара у погледу извршавања његових обавеза из уговора о концесији, пожељно уз консултације са институцијама које врше провјеру рада и надзор над радом концесионара. Поступком праћења рада треба да је јасно дефинисано шта се и како прати, на који начин се доказује извршење обавеза концесионара, као и поступање у случају да концесионар не извршава благовремено и у цјелости обавезе из уговора о концесији.

Праћење рада концесионара треба да омогући континуирано праћење извршавања обавеза концесионара из уговора о концесији у циљу блавременог предузимања мјера и активности према концесионарима који не извршавају своје обавезе из уговора. То могу бити мјере и активности у смислу покретања поступка надзора над концесионаром који не извршава своје уговорне обавезе, активирања инструмената обезбјеђења реализације уговора, покретање поступка за раскид уговора о концесији и сл. О извршеном праћењу рада надлежни орган треба да води ажурне евиденције како би имао потпун и поуздан увид у реализацију уговора о концесији.

5.7 Континуирано и свеобухватно утврђују, прате, анализирају и оцјењују резултате и ефекте додјеле концесија.

Резултати који се намјеравају постићи додјелом и реализацијом концесија треба да су мјерљиви, утврђени од стране надлежних органа на основу дефинисаних политика, циљева и конкретног јавног интереса и садржани у уговору о концесији или другом одговарајућем документу који ће омогућити да се изврши праћење и оцјењивање остварених резултата и утврђивање ефеката. У уговорима о концесији треба да буде дефинисано и извјештавање о раду и коришћењу концесије од стране концесионара у смислу форме и садржаја извјештаја, рокова и учесталости извјештавања, институција којима се доставља извјештај, као и достављање других података, информација и докумената битних за праћење реализације уговора о концесији.

Остварене резултате и ефекте надлежни органи, у сарадњи са Комисијом за концесије Републике Српске, требају пратити и оцјењивати по сваком појединачном уговору о концесији и анализирати у контексту доношења одлука у будућем периоду. Инструменте обезбјеђења реализације уговора о концесији потребно је активирати када су испуњени услови и кад је то примјерено. Уговори о концесији који се из објективних разлога не могу реализовати на утврђени начин и/или у дефинисаним роковима треба анексирати, а уговоре за које је извјесно да се неће реализовати треба благовремено раскидати, уз претходно објективно и свеобухватно сагледавање могућих посљедица.

Вођа ревизорског тима
Младенко Марковић, с.р.

Члан ревизорског тима
Владо Вујанић, с.р.

Члан ревизорског тима
Владимир Кременовић, с.р.

6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

Прилог број 1:

Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 и 73/19);
2. Закон о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 118/08);
3. Закон о концесијама („Службени гласник Републике Српске“, број: 59/13, 16/18, 70/20 и 111/21);
4. Закон о водама („Службени гласник Републике Српске“, број: 50/06, 92/09, 121/12 и 74/17);
5. Закон о рударству („Службени гласник Републике Српске“, број: 62/18);
6. Закон о геолошким истраживањима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 64/22 и 63/24);
7. Закон о инспекцијама („Службени гласник Републике Српске“, број: 18/20);
8. Закон о пореском поступку („Службени гласник Републике Српске“, број: 78/20 и 37/22);
9. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 и 90/23);
10. Закон о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 и 110/24);
11. Закон о стратешком планирању и управљању развојем у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број: 63/21);
12. Уредба о стратешким документима у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број: 94/21);
13. Уредба о спроведбеним документима у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број: 8/22);
14. Документ о политици додјеле концесија („Службени гласник Републике Српске“ број: 31/06);
15. Правилник о садржају и начину вођења Регистра уговора о концесијама („Службени гласник Републике Српске“, број: 65/14);
16. Правилник о поступку уступања уговора о концесији и промјени власничке структуре концесионара („Службени гласник Републике Српске“, број: 65/14 и 61/17);
17. Упутство за процјену постојања јавног интереса код самоиницијативне понуде („Службени гласник Републике Српске“, број: 103/05);
18. Правилник о критеријумима за одређивање висине концесионе накнаде и висине банкарске гаранције за коришћење пољопривредног земљишта и јавног водног добра („Службени гласник Републике Српске“, број: 101/14);
19. Уредба о начину, поступку, роковима обрачунавања, плаћања и одгађању плаћања посебних водних накнада („Службени гласник Републике Српске“, број: 07/14 и 91/23);

20. Одлука о стопама посебних водних накнада („Службени гласник Републике Српске“, број: 53/11, 119/11; 116/20; 102/21 и 117/22);
21. Правилник о концесионим накнадама и гаранцијама у области електроенергетике, енергената, рударства и геологије („Службени гласник Републике Српске“, број: 79/18);
22. Правилник о садржају годишњег извјештаја о експлоатацији минералних сировина („Службени гласник Републике Српске“, број: 110/19);
23. Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде („Службени гласник Републике Српске“, број: 56/23);
24. Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Комисији за концесије Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 77/04 и 103/14);
25. Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству енергетике и рударства („Службени гласник Републике Српске“ број: 10/19, 24/19, 75/22 и 60/24);
26. Годишњи извјештаји о раду и финансијски извјештај Комисије за концесије Републике Српске за 2021, 2022, 2023. и 2024. годину;
27. Годишњи планови и извјештаји о раду Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде за 2021, 2022, 2023. и 2024. годину;
28. Годишњи планови и извјештаји о раду Министарства енергетике и рударства за 2021, 2022, 2023. и 2024. годину;
29. Агенда 2030. за одрживи развој, Уједињене нације, септембар 2015. године;
30. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 64/292 – Људско право на воду и санитацију, 28.07.2010. године;
31. Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 68/157 - Људско право на здравствено исправну воду за пиће и санитарне услове, 18.12.2013. године;
32. Међународна декада за акцију „Вода за одрживи развој“ 2018-2028, Генерална скупштина Уједињених нација;
33. Директива Вијећа 98/83/ЕЗ о квалитету воде намијењене за људску потрошњу, 03.11.1998.године;
34. Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Вијећа о успостављању оквира за дјеловање Заједнице у подручју водне политике, 23.11.2000. године;
35. Директива 2014/23/ЕУ Европског парламента и Вијећа о додјели уговора о концесији, 26.02.2014. године;
36. Попуњени упитници/подаци Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине о увозу и извозу воде;
37. Предмети/досијеи концесионара преузети од Комисије за концесије Републике Српске, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства енергетике и рударства;
38. Студије, протоколи, одлуке, рјешења, записници, дописи, анализе, евиденције, планови, извјештаји, информације, научни и стручни радови, публикације и друга релевантна документација прибављена од институција обухваћених ревизијом или путем званичних интернет страница.

Прилог број 2

Подаци о уговорима о концесији

Р. бр.	Надлежни орган / Уговори о концесији	2021. година		2022. година		2023. година		2024. година	
		у 2021.	Укупно	у 2022.	Укупно	у 2023.	Укупно	у 2024.	Укупно
1.	МЕР	9	360	9	369	24	393	10	403
2.	МПШВ	8	123	7	130	3	133	2	135
3.	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију	0	1	0	1	0	1	0	1
4.	Министарство саобраћаја и веза	0	4	0	4	0	4	0	4
5.	Министарство трговине и туризма	0	6	0	6	0	6	0	6
6.	Министарство финансија	0	1	0	1	0	1	0	1
7.	Министарство породице, омладине и спорта	0	0	0	0	1	1	0	1
Укупно закључених уговора		17	495	16	511	28	539	12	551
Број уговора који је престао да важи		8	183	6	186	3	192	4	198
Број активних уговора			312		325		347		353

Подаци о уговорима о концесији који су престали да важе:

закључно са 31.12.2024. године				по годинама у периоду 2021-2024.				
Р. бр.	Разлози за престанак важења уговора	Број	Уче-шће	2021.	2022.	2023.	2024.	Укупно
1.	Раскид уговора	121	61%	6	3	3	1	13
2.	Истек рока трајања концесије	62	31%	0	3	0	3	6
3.	Уговор поништен од стране суда	1	0%	0	0	0	0	0
4.	Укинуто, поништено или оглашено ништавним рјешење о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије	6	3%	0	0	0	0	0
5.	Покретнут поступак стечаја или ликвидације	5	3%	2	0	0	0	2
6.	Други разлози	3	2%	0	0	0	0	0
Укупно раскинутих уговора		198	100%	8	6	3	4	21

Извор података: Комисија; Илустрација ГСРЈС РС

Прилог број 3

Уговори о концесији за експлоатацију и флаширање воде

Р. бр.	Концесионар	Предмет
1.	"Агро-Ауто" д.о.о. Мркоњић Град	Експлоатација и флаширање природне изворске воде (извориште "Лисински Студенац"), Мркоњић Град
2.	"ВИСОКОАЛАКАЛНЕ ВОДЕ - AQUA ALCA" д.о.о. Дервента	Експлоатација алкалних и хипералкалних вода (локалитет "Велика Прења"), Петрово и Добој
3.	"ВИТИНКА ЕКСПЛОАТАЦИЈА" д.о.о. Козлук - Зворник	Експлоатација минералне воде (лежиште "Витинка"), Зворник
4.	"КРЕАТОР" д.о.о. Соколац	Експлоатација питке маломинералне воде (лежиште "Беречко врело"), Соколац
5.	"ПЛАНИНСКИ СТУДЕНАЦ" д.о.о. Цапарде	Експлоатација маломинералне воде (лежиште "Планински студенац"), Осмаци
6.	"ИНСТЕЛ" д.о.о. Бијељина	Експлоатација питке маломинералне воде ради њеног флаширања и продаје на тржишту (Лежиште "Цицељ врело"), Чајниче
7.	"ЦИТОФАРМ" д.о.о. Источно Сарајево	Експлоатација питке воде ради њеног флаширања и продаје на тржишту (извориште врело Мокро, Седра-пилане)
8.	"ВИТИНКА ЕКСПЛОАТАЦИЈА" д.о.о. Козлук, Зворник	Експлоатација питке воде за потребе флаширања и друге сврхе (лежиште "Бањица"), Милићи
9.	"DROBEX" д.о.о. Берковићи	Експлоатација изворске воде за производњу флаширане воде (извориште "Прибитув"), Берковићи
10.	"AQUA TIM" д.о.о. Лакташи	Експлоатација подземних вода за потребе флаширања (извориште "Горњи Срђевићи"), Србац
11.	"СТУДЕНАЦ" д.о.о. Градишка	Експлоатација подземних вода за потребе флаширања (извориште "Раковица-Буковица") Козарска Дубица
12.	"AQUA DORIA" д.о.о. Дервента	Експлоатација подземних вода за потребе флаширања (извориште "Доња Врела"), Брод
13.	"РУДИНГ" д.о.о. Источно Сарајево	Експлоатација воде за потребе флаширања (локација „Кијево“), Трново
14.	"СТОГЛАВ" д.о.о. Рудо	Експлоатација воде за потребе флаширања (извориште „Пазалге“), Рудо
15.	"NN HOLDING" д.о.о. Бијељина	Експлоатација воде за потребе флаширања (извориште „Попови“), Бијељина
16.	"LEDENA WATER" д.о.о. Мокро, Пале	Експлоатација воде за потребе флаширања (извориште "Мокро"), Пале
17.	"ЈАХОРИНСКА ВОДА" д.о.о. Пале	Експлоатација воде у сврху флаширања воде за пиће (извориште "Јахоринска вода"), Пале
18.	"F&H GROUP" д.о.о. Фоча	Експлоатација изворске воде за потребе флаширања (локалитет Тјентиште), Фоча
19.	"НАТУРА ВИТА" д.о.о. Блатница, Теслић	Експлоатација маломинералне воде (локација Слатина), Теслић Уговор престао да важи 2021. године

Извор података: Комисија, МПШВ и МЕР; Илустрација ГСРЈС РС

* Концесије које су детаљније испитиване у овој ревизији учинка

Прилог број 4

Студија случаја додјеле концесије за експлоатацију и флаширање воде

Подаци из понуде понуђача и Студије економске оправданости	Подаци из закљученог уговора о концесији и подаци о реализацији уговора
Студија економске оправданости рађена на период коришћења концесије од 50 година	Концесија додијељена на одређени временски период од 30 година
Према Понуди понуђача тражени период за додјелу концесије је 50 година	Уговором о концесији концесија додијељена на одређено вријеме у трајању од 30 година
Према Понуди понуђача годишња концесиона накнада би износила 1,10 KM по м3 захваћене воде	Уговором о концесији за коришћење ресурса утврђена концесиона у износу 1,35 KM/м3 захваћене воде
Висина концесионе накнаде у Студији економске оправданости - 3,6% од нето продаје	Висина концесионе накнаде према закљученом уговору о концесији - 1,35 KM/м3
Студијом економске оправданости, у 2024. години, планирана је производња воде у количини 10.800 м3 и остварење бруто прихода у износу од 7.020.000 KM	У 2024. години остварена производња воде у количини од 476 м3 , бруто приход није познат
Планирана уплата концесионе накнаде у 2024. години према Студији економске оправданости износи 252.720 KM	Пријављена концесиона накнада у 2024. години износи 642,6 KM
Капацитет система за управљање налазиштем подземне воде предвиђен Студијом економске оправданости: 1,50 л/с првих 5 година; 2,78 л/с за период 5-15. година и 9,72 л/с за период 15-50. година	Уговором додијељена концесија за експлоатацију воде у количини 1,33 л/с

Студијом економске оправданости (почетном) инвестицијом од 0,8 милиона KM планирано је да се у периоду од 50 година по основу експлоатације и флаширања воде оствари укупан приход од око 1.743 милиона KM, укупни трошкови око 945 милиона KM и укупна добит око 720 милиона KM. Предвиђено је да се у периоду коришћења концесије укупно плати концесионе накнаде за коришћење ресурса у износу око 63 милиона KM, а према висини концесионе накнаде утврђене у Уговору о концесији (1,35 KM/м3), концесиона накнада би на основу планираних количина захваћене воде требала бити око 3,6 милиона KM, дакле готово 18 пута мања од износа наведеног у Студији економске оправданости.

Извор података: Комисија и МПШВ; Илустрација ГСРЈС РС

Прилог број 5

Фотографије са локације додијељене концесије - извориште број 1



Фотографије са локације додијељене концесије - извориште број 2



Фотографије са локације додијељене концесије - извориште број 3



Фотографије објекта и опреме концесионара који обавља комерцијалну производњу флаширане воде



Извор: ГСПЈС РС