



**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks: +387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Izvještaj revizije učinka
KORIŠĆENJE VODE ZA FLAŠIRANJE PUTEM KONCESIJA

Broj: RU005-24

Banja Luka, oktobar 2025. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME	5
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	10
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	12
1.3.4. Kriterijumi revizije	13
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	14
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	15
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	15
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	16
2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije	18
3. NALAZI.....	19
3.1. Dodjela koncesija za eksploataciju i flaširanje vode	19
3.1.1. Obim dodijeljenih koncesija, politika dodjele i resursi	19
3.1.2. Dodjela koncesija.....	21
3.2. Provjera i praćenje realizacije ugovora o koncesiji	23
3.2.1. Provjera rada koncesionara	24
3.2.2. Praćenje rada koncesionara.....	27
3.3. Praćenje i unapređenje rezultata i efekata po osnovu koncesija.....	29
3.3.1. Utvrđivanje, praćenje i ocjenjivanje ostvarenih rezultata i efekata	29
3.3.2. Unapređenje rezultata i efekata.....	33
4. ZAKLJUČCI.....	38
5. PREPORUKE	40
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	43

ZAKLJUČAK REVIZIJE

„KORIŠĆENJE VODE ZA FLAŠIRANJE PUTEM KONCESIJA“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom profesionalnih objava, provela reviziju učinka „Korišćenje vode za flaširanje putem koncesija“.

Cilj ove revizije je da ispita efikasnost korišćenja vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti dodjelu i realizaciju ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, odnosno korišćenje vode za tu namjenu.

Provedena revizija je u organizaciono-institucionalnom pogledu obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti, u oblasti dodjele i realizacije koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, Vlade Republike Srpske, odnosno Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva energetike i rudarstva kao nadležnih organa i Komisije za koncesije Republike Srpske, te u pojedinim aspektima Poreske uprave Republike Srpske i Republičke uprave za inspekcijske poslove.

Ovom revizijom obuhvaćen je vremenski period od 2021. do 2024. godine.

Rezultati ispitivanja su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da korišćenje vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija nije efikasno.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim revizijom.

Na Nacrt izvještaja nije bilo primjedbi.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvu energetike i rudarstva i Komisiji za koncesije Republike Srpske. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti korišćenje vode za flaširanje putem koncesija.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Mladenko Marković, vođa revizorskog tima, Vlado Vujanić i Vladimir Kremenović, članovi revizorskog tima.

Glavni revizor

Božana Trninić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
NSRS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske
MER	Ministarstvo energetike i rudarstva Republike Srpske
Komisija	Komisija za koncesije Republike Srpske
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
RUIP	Republička uprava za inspekcijske poslove
ZoK	Zakon o koncesijama

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspiješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orijentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložimo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom profesionalnih objava, provela reviziju učinka „Korišćenje vode za flaširanje putem koncesija“.

Cilj ove revizije je da ispita efikasnost korišćenja vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti dodjelu i realizaciju ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, odnosno korišćenje vode za tu namjenu.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Dokument o politici dodjele koncesija, kojim treba da se sprovodi politika dodjele koncesija u Republici Srpskoj u cilju uspostavljanja i održavanja efikasnog sistema dodjele koncesija, od donošenja 2006. godine, nije usklađivan, niti je donesen novi;
- Nadležne institucije uglavnom raspolažu nepotpunim podacima o vodi kao resursu koji bi mogao biti predmet dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje, ali podaci nisu prikupljeni, analizirani i razmjenjivani u cilju potencijalnog pokretanja inicijativa za dodjelu koncesija u toj oblasti;
- U periodu od 2013. do 2024. godine ni jedan postupak dodjele koncesije za eksploataciju i flaširanje vode nije pokrenut na inicijativu nadležnog organa, već dominantno na inicijativu zainteresovanog lica;
- Javni interes, koji je ključan za donošenje odluke o dodjeli koncesije, tokom provođenja postupaka dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode od stupanja na snagu trenutno važećeg Zakona o koncesijama, suštinski nije procjenjivan ni utvrđivan od strane nadležnih institucija, niti su definisani rezultati i ciljevi koji se žele postići svakom pojedinačnom dodijeljenom koncesijom;
- Komisija za koncesije Republike Srpske je na godišnjem nivou provjeravala realizaciju manjeg broja aktivnih ugovora o koncesiji, okvirno svaki deseti. U posmatranom periodu, Komisija za koncesije Republike Srpske je izvršila provjeru realizacije samo dva ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode i to oba u toku 2021. godine;
- Za više od 3/4 aktivnih ugovora na godišnjem nivou i za 2/3 ugovora u posmatranom periodu, Komisija za koncesije Republike Srpske nije imala podatke i informacije o realizaciji ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode;
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo energetike i rudarstva, odnosno nadležni resori nisu raspolagali internim aktom ili drugim dokumentom kojim su definisani postupci planiranja i provođenja praćenja rada koncesionara;
- Od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, odnosno nadležnog resora, reviziji nije prezentovana dokumentacija koja je potrebna da bi se mogao pratiti rad koncesionara i izvršenje njihovih obaveza iz ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode;
- Komisija za koncesije Republike Srpske, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo energetike i rudarstva su vodili određene evidencije o uplaćenim koncesionim naknadama koje su ograničene pouzdanosti, kompletnosti, ažurnosti i primjene;
- Nadležne institucije, u posmatranom periodu, uglavnom nisu utvrđivale, pratile, analizirale i ocjenjivale ostvarene rezultate i efekte dodjele i realizacije koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, osim djelimično u segmentu koncesionih naknada;

- U posmatranom periodu, po osnovu zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode uplaćivano je oko 60 hiljada KM koncesionih naknada na godišnjem nivou. To je, u 2024. godini, bilo manje od 0,2% ukupnog iznosa uplaćenih naknada u Republici Srpskoj;
- Više od polovine koncesionara iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode u 2024. godini nije obavljalo djelatnost i prijavljivalo koncesione naknade, a 4/5 prijavljenih koncesionih naknada odnosilo se na jedno privredno društvo koje ima zaključena dva ugovora o koncesiji iz ove oblasti;
- Prema zaključenim ugovorima o koncesiji, raspoloživi kapaciteti izvorišta vode su dodjeljivani u rasponu od 9% do 100%, a koncesionarima je u prosjeku dodijeljena 1/3 raspoloživih kapaciteta. Prema prijavljenim količinama zahvaćene vode u 2024. godini, koncesionari su koristili 2% raspoloživih kapaciteta, a 5% dodijeljenih kapaciteta;
- Analizirani koncesionari su krajem 2024. godine imali 1/5 zaposlenih radnika u odnosu na planirani broj prema dostavljenim ponudama i/ili studijama ekonomske opravdanosti. Planirani obim proizvodnje i iznos koncesione naknade su u 2024. godini ostvarili sa svega 12%;
- Ugovori o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode uglavnom nisu sadržavali sve potrebne odredbe definisane u Zakonu o koncesijama. Pojedine odredbe su uopštene i kao takve nisu bile u funkciji efikasnog provođenja nadzora, praćenja i provjere rada koncesionara, ostvarivanja i adekvatne zaštite javnog interesa;
- Nadležne institucije, primarno Komisija za koncesije Republike Srpske i ministarstva kao nadležni organi, su preduzimali određene mjere i aktivnosti u cilju unapređenja rezultata i efekata dodjele koncesija, koje uglavnom nisu realizovane na adekvatan način pa su i postignuti rezultati veoma ograničeni.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci.

Osnovni zaključak ove revizije je da korišćenje vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija nije efikasno.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Nadležne institucije nemaju utvrđenu aktuelnu politiku dodjele koncesija, dovoljne kadrovske kapacitete i informacije o vodi kao resursu koje su odgovarajuća osnova za plansku dodjelu koncesija i uspješnu realizaciju zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode
- Postojeći način dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode nije u funkciji efikasnog korišćenja vode kao resursa i optimalnog zadovoljenja javnog interesa;
- Provjera rada koncesionara se ne provodi planski, sveobuhvatno i u kontinuitetu, a pribavljeni podaci i informacije ne pružaju potpun i pouzdan uvid u realizaciju odredbi ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode;
- Nadležni organi ne prate kontinuirano rad koncesionara i uglavnom ne raspolažu informacijama i dokumentima o realizaciji odredbi ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode;
- Nadležne institucije ne vrše sistemsko utvrđivanje, praćenje i ocjenjivanje rezultata i efekata ostvarenih po osnovu dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode;
- Mjere i aktivnosti u cilju unapređenja rezultata i efekata, u oblasti koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, nadležne institucije preduzimaju bez adekvatnih analiza, sistemskog i koordinisanog djelovanja i efektivne komunikacije i saradnje.

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke se upućuju institucijama koje imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti dodjele i realizacije koncesija za eksploataciju i flaširanje vode: Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvu energetike i rudarstva i Komisiji za koncesije Republike Srpske.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo energetike i rudarstva i Komisija za koncesije Republike Srpske treba da:

- Preispitaju i unaprijede politike i propise u oblasti koncesija uz uvažavanje specifičnosti pojedinačnih predmeta koncesija;
- Unaprijede postupak dodjele koncesija u cilju efikasnijeg korišćenja vode kao resursa za flaširanje i optimalnog zadovoljenje javnog interesa;
- Definišu obavezujuću formu i sadržaj ugovora o koncesiji za različite predmete koncesije u cilju efikasnije zaštite i ostvarivanja javnog interesa;
- Unaprijede međusobnu saradnju i komunikaciju i saradnju sa drugim institucijama u oblasti koncesija;
- Definišu i uspostave funkcionalan i efektivan postupak provjere rada koncesionara;
- Definišu i uspostave funkcionalan i efektivan postupak praćenja rada koncesionara;
- Kontinuirano i sveobuhvatno utvrđuju, prate, analiziraju i ocjenjuju rezultate i efekte dodjele koncesija.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Republika Srpska (u daljem tekstu RS) je opredijeljena za uvođenje koncesija kao oblika privatnih investicija u obavljanju privrednih djelatnosti koje koriste prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi i djelatnosti od opšteg interesa čime je moguće doprinijeti realizaciji razvojnih strategija. Cilj pravnog uređenja oblasti koncesija je doprinos privrednom razvoju RS stvaranjem stimulativnog pravnog okvira za privlačenje stranih i domaćih investicija, uz istovremeno unapređivanje transparentnosti postupka dodjele koncesija i povećanje efikasnosti i dugoročne održivosti koncesionih projekata, te odgovornog upravljanja prirodnim bogatstvima i javnim dobrima.

Koncesije se, u skladu sa propisima, mogu dodjeljivati u različitim područjima i za različite djelatnosti, a utvrđeno je dvadesetak mogućih predmeta koncesije. RS raspolaže sa prirodnim bogatstvima čijim efikasnim, efektivnim i racionalnim korišćenjem, između ostalog i putem koncesija, se može dati ekonomski i društveno značajan doprinos njenom razvoju.

Važan resurs kojim raspolaže RS, a koji će i u budućnosti imati sve veći značaj jeste voda. Voda je ključna za održivi razvoj i iskorjenjivanje siromaštva i gladi i neophodna je za razvoj čovjeka, njegovo zdravlje i blagostanje. U uslovima izraženih klimatskih promjena, smanjenja raspoloživih količina, ugroženosti i ograničene dostupnosti vode kao resursa, te sve veće potrošnje vode, nameće se potreba dugoročnog planiranja, odgovornog i opreznog upravljanja ovim resursom. Voda kao nezamjenjiv, obnovljiv, ali ograničen resurs ima višestruku ulogu – stratešku, društvenu, ekonomsku i ekološku. Otuda se pitanjima u vezi sa vodom posljednjih decenija bave Ujedinjene nacije, Evropska unija i pojedinačne države.³ Pristup vodi i sanitarnim uslovima preduslov je života i deklarirano ljudsko pravo.

Koncesije se mogu dovesti u vezu sa više ciljeva održivog razvoja definisanih u Agendi 2030⁴, prije svega u zavisnosti šta je predmet koncesije. Tako npr. u okviru cilja 12 „Odgovorna potrošnja i proizvodnja“, potcilj 12.2 odnosi se na postizanje održivog upravljanja i efikasnog korišćenja prirodnih resursa.



Voda kao resurs je u vezi sa ciljem održivog razvoja broj 6 „Čista voda i sanitarni uslovi“ i to prvenstveno sa potciljevima 6.1 i 6.4 koje se odnose na obezbjeđivanje jednakog i univerzalnog pristupa pijaćoj vodi za sve, povećanje efikasnosti korišćenja vode u svim sektorima i obezbjeđenje održivog korišćenja i snabdijevanja vodom.

Relevantnim propisima⁵ u RS je utvrđeno da su vode opšte dobro i da su pod posebnom zaštitom. Voda nije komercijalni proizvod kao drugi proizvodi, već nasljeđe koje se mora čuvati, braniti i tretirati kao takvo, pri čemu se za iskorišćenu količinu vode mora obezbijediti adekvatna ekonomska naknada od onoga koji koristi taj resurs, po principu „korisnik plaća“.

U programima rada Vlade Republike Srpske (u daljem tekstu Vlada RS), odnosno godišnjim planovima rada pojedinih ministarstava, donesenim u periodu 2021-2024. godina, istaknuta

³ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 64/292 – Ljudsko pravo na vodu i sanitaciju, od 28.07.2010. godine; Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 68/157 od 18.12.2013. godine; Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Međunarodna dekada za akciju „Voda za održivi razvoj“, 2018-2028; Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 3.11.1998. o kvalitetu vode namijenjene za ljudsku potrošnju; Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2000. godine o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike itd.

⁴ U septembru 2015. godine BiH se, zajedno sa 192 države članice Ujedinjenih nacija, obavezala na sprovođenje Agende 2030. za održivi razvoj (Agenda 2030), koja se sastoji od 17 ciljeva održivog razvoja i 169 potciljeva

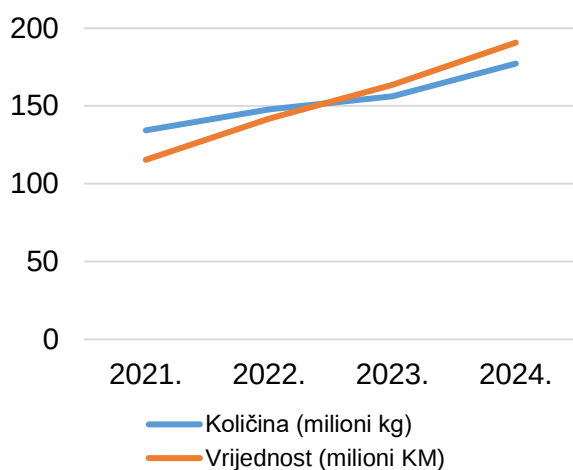
⁵ Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/06,92/09, 121/12 i 74/17)

je potreba i važnost provođenja aktivnosti u cilju zaključivanja ugovora o koncesiji, praćenja realizacija zaključenih ugovora i naplate koncesionih naknada.

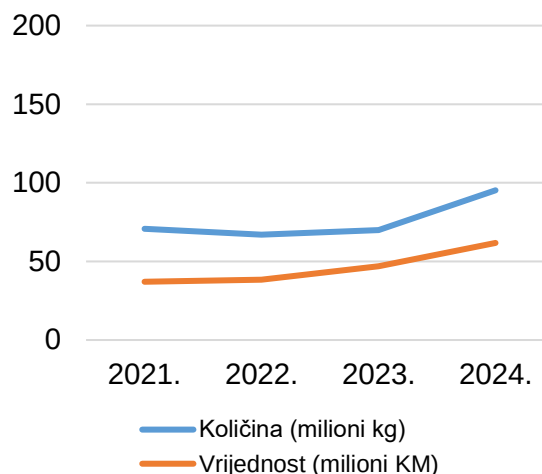
Potrošnja flaširane vode za piće, odnosno vode sa raznim dodacima u svijetu i kod nas ima trend rasta. U tom kontekstu postoji tržište i interes privrednih društava za korišćenje vode za ove namjene. Međutim, članci u medijima i analize pojedinih organizacija, kao i podaci o uvozu i izvozu vode ukazuju da, kod nas, voda kao resurs za flaširanje i prodaju nije iskorišćena na najbolji način.

Podaci Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine pokazuju da su i izvoz i uvoz vode u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu BiH) imali trend rasta, pri čemu je izvoz značajno manji po obimu i vrijednosti i da su se izvozili proizvodi niže vrijednosti po jedinici mjere. U 2024. godini u BiH je uvezeno vode (sa ili bez dodatka šećera) u vrijednosti od oko 191 milion, a izvezeno je vode u vrijednosti od oko 62 miliona KM, tako da je pokrivenost uvoza izvozom bila 32%.

Grafikon broj 1 - Uvoz vode u BiH u periodu 2021-2024. godina



Grafikon broj 2 - Izvoz vode iz BiH u periodu 2021-2024. godina



Izvor podataka: Uprava za indirektno oporezivanje BiH; Ilustracija GSRJS RS

Prema podacima Komisije za koncesije Republike Srpske (u daljnjem tekstu Komisija) od ukupno 347 aktivnih ugovora o koncesiji, krajem 2023. godine, svaki 20 ugovor je bio iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode. U odnosu na ukupan iznos uplaćenih koncesionih naknada od 65 miliona KM u navedenoj godini, učešće koncesionih naknada po osnovu zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode je bilo zanemarljivo.

Komisija je u svojim godišnjim izvještajima o radu navodila različite izazove u pogledu realizacije zaključenih ugovora o koncesiji. Pojedini koncesionari nisu ispunjavali ugovorne obaveze u pogledu investiranja, obavljanja koncesione djelatnosti, ugradnje mjerne opreme, rekultivacije degradiranog zemljišta, osiguranja radnika, objekata i postrojenja i sl. U izvještajima Komisije su istaknuti i problemi u oblasti vode za flaširanje. Navedeno je da u toj oblasti nije došlo do pozitivnih pomaka kod većeg broja dodijeljenih koncesija i da se veći dio ugovora o koncesiji ne realizuje. Jedan broj koncesionara, koji je u određenim periodima realizacije koncesije bio u komercijalnom radu, zaustavio je eksploataciju i flaširanje vode, a kod pojedinih koncesionara nema značajnijih pomaka ka početku komercijalnog rada, što traje duži vremenski period.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizija učinka je efikasnost korišćenja vode, kao prirodnog resursa i opšteg dobra, putem realizacije koncesija dodjeljenih u svrhu flaširanja vode.

Osnovni cilj ove revizije je da ispita efikasnost korišćenja vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti dodjelu i realizaciju ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, odnosno korišćenje vode za tu namjenu. Posebni i pojedinačni ciljevi revizije proizilaze iz osnovnog cilja i prikazani su u formi revizijskih pitanja.

Pristup reviziji predstavlja kombinaciju sistemskog i pristupa orijentisanog na rezultate. Sistemski pristup bavi se ispitivanjem ispunjenosti pretpostavki za uspješno funkcionisanje sistema dodjele i realizacije koncesija sa fokusom na koncesije za eksploataciju i flaširanje vode. Pristup orijentisan na rezultate podrazumijeva ispitivanje efikasnosti aktivnosti nadležnih institucija u dodjeli koncesija i realizaciji koncesionih ugovora za eksploataciju i flaširanje vode. Ova revizija učinka je primarno studija efikasnosti dodjele i realizacije koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, sa elementima studije uticaja.

Ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

Da li se koncesije za eksploataciju i flaširanje vode dodjeljuju i realizuju na efikasan način?

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija će ispitivanja usmjeriti na sljedeća tri pitanja:

1. Da li se dodjela koncesija za eksploataciju i flaširanje vode vrši na osnovu odgovarajuće politike i sveobuhvatnog sagledavanja opravdanosti njihove dodjele?
2. Na koji način nadležne institucije nadziru, prate i provjeravaju realizaciju dodijeljenih koncesija za eksploataciju i flaširanje vode?
3. Da li nadležne institucije prate i unapređuju rezultate i efekte ostvarene po osnovu koncesija za eksploataciju i flaširanje vode?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

U institucionalno-organizacionom smislu revizija je obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti institucija u pripremi i dodjeli koncesija, nadzoru i provjeri rada koncesionara i realizaciji zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, kao i u preduzimanju korektivnih mjera.

U ovoj reviziji učinka ispitivane su aktivnosti nadležnih institucija u kontekstu kreiranja i provođenja politika dodjele koncesija, pribavljanja i korišćenja bitnih podataka i informacija o vodi kao raspoloživom resursu za eksploataciju i flaširanje, odnosno potencijalnom predmetu koncesije, izvršenih priprema za dodjelu koncesija u ovoj oblasti, izbora vrste postupka dodjele koncesije i njegovog provođenja, utvrđivanja javnog interesa i sagledavanja opravdanosti dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode.

Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje aktivnosti nadležnih institucija u pogledu praćenja i provjere rada koncesionara, odnosno realizacije koncesionih ugovora za eksploataciju i flaširanje vode, te međusobnoj saradnji i razmjeni prikupljenih podataka i informacija između različitih institucija, po ovom osnovu.

Takođe, ispitivano je djelovanje nadležnih institucija na preduzimanju korektivnih mjera u cilju uspješnije realizacija zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode i odgovornijeg upravljanja ovim resursom.

U cilju boljeg razumijevanja nalaza revizije, podaci koji se odnose na iznos i strukturu uplaćenih koncesionih naknada i obim i način izvršenih provjera rada koncesionara, prikupljeni su za sve zaključene ugovore o koncesiji, a odvojeno i za ugovore o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode. Ispitivanja u pogledu sadržaja ugovora o koncesiji, obima i sadržaja dostavljenih izvještaja od strane koncesionara i dokumenata o izvršenoj provjeri rada koncesionara, preduzetih mjera i aktivnosti nadležnih institucija na utvrđivanju i

unapređenju stanja i rezultata su vršena za sve ugovore o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, aktivne na dan 31.12.2024. godine. Detaljnija ispitivanja u ovoj reviziji učinka koja se tiču vrste postupka dodjele koncesija, utvrđivanja javnog interesa, sadržaja studija ekonomske opravdanosti, nivoa realizacije ugovora o koncesiji i sl. su izvršena na bazi ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode koji su zaključeni od 2013. godine na osnovu trenutno važećih propisa.

Ispitivanje i prikupljanje podataka, dokumenata i informacija je izvršeno u institucijama koje imaju ključne nadležnosti i odgovornosti za dodjelu koncesija i kreiranje politika i propisa u ovoj oblasti, te praćenje i provjeru rada koncesionara, odnosno realizacije koncesionih ugovora. To su prvenstveno Vlada RS kao koncendent, odnosno resorno nadležna ministarstva – Ministarstvo energetike i rudarstva (u daljem tekstu MER) i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (u daljem tekstu MPŠV) i Komisija. Određeni podaci, dokumenata i informacije bitni za provođenje ove revizije učinka su pribavljeni iz Poreske uprave Republike Srpske (u daljem tekstu PURS) i Republičke uprave za inspekcijske poslove (u daljem tekstu RUIP). Aktivnosti ove dvije institucije nisu bile predmet detaljnijeg ispitivanja u ovoj reviziji učinka, budući da se nadzor nad radom koncesionara od strane ovih institucija prvenstveno provodi u okviru ukupnog nadzora nad radom subjekata kontrole, a na osnovu relevantnih propisa.

Revizorski tim je u saradnji sa RUIP i vodnim inspektorom posjetio pet lokacija na kojima su koncesionarima dodijeljene koncesije za eksploataciju i flaširanje vode, te ostvario neposredan uvid u stanje na terenu.

Vremenski obuhvat revizije je četiri godine i to od 2021. do 2024. godine. Detaljnijim ispitivanjima obuhvaćena je 2024. godina. S obzirom da se ugovori o koncesiji zaključuju na rok i do 50 godina, u cilju boljeg sagledavanja i razumijevanja stanja i okolnosti i prikupljanja dovoljnih i odgovarajućih revizijskih dokaza, u pojedinim aspektima ispitivanja su vršena i izvan definisanog četvorogodišnjeg perioda u skladu sa konkretnim potrebama i revizijskim pitanjima. Ovako definisan vremenski obim revizije je adekvatan za davanje odgovora na postavljena pitanja, te donošenje pouzdanih zaključaka i davanje preporuka čijim provođenjem je moguće unaprijediti dodjelu koncesija i realizaciju ugovora o koncesiji.

Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti postupaka dodjele koncesija sa propisima i postupanjem nadležnih institucija u konkretnim slučajevima dodjele koncesija, osim u dijelu i na način koji je u skladu sa ciljem i pristupom reviziji. Takođe, revizija se nije bavila vodom koja se kao resurs koristi za druge namjene osim flaširanja, poput proizvodnje električne energije, vodosnabdijevanja itd.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljeni su od institucija obuhvaćenih revizijom: Vlada RS – MER i MPŠV i Komisija, te od PURS i RUIP. Izvori revizijskih dokaza u navedenim institucijama su bili:

- Utvrđene politike, strateški, programsko-planski i drugi dokumenti Vlade RS relevantni za dodjelu koncesija i upravljanje vodom kao opštim dobrom;
- Zakonski i podzakonski propisi relevantni za dodjelu koncesija i upravljanje vodom kao opštim dobrom;
- Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama i njihova popunjenost u segmentu poslova koji su u vezi sa koncesijama;
- Godišnji planovi rada i godišnji izvještaji o radu institucija;
- Budžeti Komisije i njihovo izvršenje;
- Sporazumi, memorandum i slični dokumenti zaključeni između institucija u kontekstu dodjele i praćenja realizacije koncesionih ugovora;
- Registar ugovora o koncesiji i druge evidencije institucija u vezi sa koncesijama;
- Evidencije i podaci o vodi kao resursu za korišćenje i flaširanje;

- Dokumentacija o dodjeli pojedinačnih koncesija i realizaciji ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode;
- Dokumentacija o komunikaciji i saradnji institucija u kontekstu dodjele koncesija, nadzora, provjere i praćenja rada koncesionara i realizacije ugovora o koncesiji, primarno ugovora za eksploataciju i flaširanje vode;
- Dokumentacija i evidencije Komisije o provjeri rada koncesionara, Zapisnici Komisije o realizacije ugovora o koncesiji, sa fokusom na koncesija za eksploataciju i flaširanje vode;
- Izvještaji koncesionara o radu i korišćenju koncesije, primarno u oblasti eksploatacije i flaširanja vode;
- Dokumentacija i podaci o prijavljenim i uplaćenim koncesionim naknadama i dugovanjima koncesionara po tom osnovu, sa fokusom na koncesije za eksploataciju i flaširanje vode;
- Rješenja i zapisnici inspektora o izvršenom inspekcijskom nadzoru nad radom koncesionara u oblasti eksploatacije i flaširanja vode;
- Zapisnici o terenskoj kontroli i rješenja o prinudnoj naplati koja se odnose na koncesionare iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode;
- Dokumentacija o postupanju i preduzimanju mjera od strane nadležnih institucija prema koncesionarima koji ne izvršavaju uredno obaveze iz ugovora o koncesiji, primarno za eksploataciju i flaširanje vode;
- Evidencije i podaci o angažovanim resursima nadležnih institucija u kontekstu dodjele koncesija, nadzora i provjere rada koncesionara i praćenja realizacije ugovora o koncesiji;
- Informacije, izvještaji i analize nadležnih institucija o stanju i izazovima u oblasti koncesija.

Određeni podaci i informacije, primarno u kontekstu uvoza i izvoza vode, su pribavljeni od Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine. Dio revizorskih dokaza je pribavljen od koncesionara kojima su dodijeljene koncesije za eksploataciju i flaširanje vode.

Takođe, izvori revizijskih dokaza bile su rezolucije, konvencije, direktive, naučni i stručni radovi koji se odnose na koncesije i vodu kao resurs, te relevantna istraživanja u formi studija i publikacija međunarodnih, nevladinih i drugih organizacija.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora su pribavljeni na sljedeće načine:

- Inspekcijom – pregledom dokumentacije;
- Identifikacijom i pregledom utvrđenih politika, strateških i programsko-planskih dokumenata, te informacija i izvještaja o njihovoj realizaciji;
- Pregledom zakona i podzakonskih propisa, uključujući i interne akte institucija;
- Upitnicima;
- Intervjuima sa predstavnicima institucija obuhvaćenih revizijom;
- Radno-konsultativnim sastancima sa predstavnicima zainteresovanih strana;
- Identifikacijom i mapiranjem procesa, postupaka i procedura;
- Pregledom podataka iz registara, informacionih sistema i evidencija;
- Studijama slučaja;
- Neposrednim komunikacijom sa koncesionarima i uvidom u stanje na lokalitetima na kojima su dodijeljene koncesije, odnosno na kojima je predviđeno obavljanje koncesione djelatnosti;
- Identifikacijom i pregledom rezolucija, direktiva, studija, publikacija, stručnih i naučnih radova iz oblasti koncesija i vode kao resursa.

Putem upitnika su prikupljeni podaci o izvezenoj i uvezenoj vodi u BiH.

Analiza i vrednovanje prikupljenih revizijskih dokaza izvršeno je primjenom opšteprihvaćenih metoda u reviziji učinka, a primjereno vrsti i karakteru predmeta revizije i raspoloživim podacima i informacijama:

- Metode analize i sinteze;
- Metode indukcije i dedukcije;
- Kvalitativna analiza sadržaja dokumentacije, intervjuja i upitnika;
- Analiza zakonskih i podzakonskih propisa;
- Komparativna metoda;
- Metode statističke analize;
- Deskriptivna metoda;
- Analize studija slučaja;
- Druge metode primjerene vrsti prikupljenih podataka i informacija.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije su formirani u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom predmeta revizije, pristupom reviziji i pitanjima na koje treba odgovoriti. Ključni kriterijumi proističu iz utvrđenih politika nadležnih institucija i donesenih zakonskih i podzakonskih akata koji su relevantni za koncesije, prvenstveno u kontekstu eksploatacije i flaširanja vode.

Za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja u ovoj reviziji učinka korišćeni su sljedeći kriterijumi:

- Politika dodjele koncesija u oblasti eksploatacije i flaširanja voda je utvrđena, vrši se njeno preispitivanje i periodično usklađivanje sa relevantnim strateškim i planskim dokumentima;
- Nadležne institucije raspolažu ključnim podacima, informacijama i dokumentima o vodi kao resursu koji se može dodijeliti putem koncesija za eksploataciju i flaširanje;
- Koncesije za eksploataciju i flaširanje vode se dodjeljuju na transparentan način, primarno na inicijativu nadležnog organa, u skladu sa definisanim politikama i na osnovu odgovarajuće stručne i tehničke dokumentacije;
- Pojedinačne koncesije se dodjeljuju, na osnovu prethodno utvrđenog javnog interesa, koncesionarima koji su dokazali da raspolažu finansijskim, organizacionim, stručnim i drugim kapacitetima potrebnim za realizaciju projekata u ovoj oblasti;
- Ugovor o koncesiji sadrži sve elemente bitne za efikasno praćenje rezultata ostvarenih dodjelom koncesije i realizacijom ugovora o koncesiji, zaštitu javnog interesa, racionalno korišćenje i odgovorno upravljanje vodom kao prirodnim bogatstvom i javnim dobrom;
- Rad koncesionara i realizacija ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode se kontinuirano prati, provjerava i nadzire uz efektivnu komunikaciju i saradnju uključenih institucija;
- Rezultati i efekti ostvareni dodjelom i realizacijom koncesija u oblasti eksploatacije i flaširanja vode se kontinuirano utvrđuju, analiziraju i ocjenjuju u kontekstu definisanih ciljeva i politika;
- Na osnovu podataka i informacija o realizaciji ugovora o koncesiji blagovremeno se preduzimaju mjere u cilju unapređenja ostvarenih rezultata i efekata, zaštite javnog interesa i racionalnog i odgovornog korišćenja vode kao resursa;
- Dobre upravljačke prakse.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom pribavljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, te su korišćenjem definisanih kriterijuma formirani nalazi i zaključci revizije.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1. **Uvod** – osnovni razlozi i motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na korišćenje vode za flaširanje putem koncesija. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.
2. **Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za koncesije i korišćenje vode kao resursa.
3. **Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
4. **Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
5. **Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane MPŠV, MER i Komisije bi trebalo da obezbijedi efikasnije korišćenje vode za flaširanje putem koncesija.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Prema Zakonu o koncesijama (u daljnjem tekstu ZoK), koncesija je pravo obavljanja privrednih djelatnosti korišćenjem javnih dobara, prirodnih bogatstava i drugih dobara od opšteg interesa, kao i pravo na obavljanje djelatnosti od opšteg interesa, a to pravo se ustupa koncesionaru na određeno vrijeme, pod uslovima propisanim ovim zakonom, uz plaćanje koncesione naknade.

Koncendent je Vlada RS ili skupština jedinice lokalne samouprave. Koncesionar je privredno društvo i izuzetno javna institucija i organizacija kojoj, u funkciji obavljanja djelatnosti od opšteg interesa zbog kojeg je osnovana, može biti dodijeljena i neka od koncesija propisana relevantnim zakonom. Nadležni organ je ministarstvo nadležno za pojedinu oblast u koju spada predmet koncesije za čiju dodjelu je nadležna Vlada RS, odnosno gradonačelnik ili načelnik opštine, za predmet koncesije iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Koncesije se dodjeljuju u skladu sa utvrđenom politikom dodjele koncesija koja se uređuje i sprovodi Dokumentom o politici dodjele koncesija. Dokument se obavezno usklađuje svake tri godine, priprema ga Komisija, a donosi Narodna skupština Republike Srpske (u daljnjem tekstu NSRS). Koncesije se, u skladu sa propisima, mogu dati u različitim područjima i za različite djelatnosti, a utvrđeno je dvadesetak mogućih predmeta koncesije. Sprovođenje postupka dodjele koncesija u RS zasniva se na načelima transparentnosti, nediskriminacije, tržišne konkurencije, jednakog tretmana, slobode kretanja robe i pružanja usluga, zaštite javnog interesa, efikasnosti, ekonomičnosti, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana.

Postupak za dodjelu koncesija može se pokrenuti na osnovu inicijative nadležnog organa i inicijative zainteresovanog lica, kada se provodi javno nadmetanje i na osnovu ponude u pregovaračkom postupku.

U slučaju pokretanja postupka dodjele koncesija na osnovu inicijative nadležnog organa, nadležni organ može da izradi studiju (ekonomske) opravdanosti ili da to zahtijeva od ponuđača u javnom pozivu, koja je tada sastavni dio ponude. Nadležni organ, u skladu sa Dokumentom o politici i drugim strateškim i razvojnim dokumentima za pojedine privredne oblasti, uz prethodno izvršene konsultacije i pribavljanje mišljenja nadležnih organa, javnih preduzeća i drugih institucija, predlaže koncendentu donošenje odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije.

Nakon donošenja odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije, nadležni organ priprema dokumentaciju za javno nadmetanje, a Komisija daje saglasnost na istu. Propisima su utvrđeni, u zavisnosti od predmeta koncesije, elementi i način objavljivanja javnog poziva, rokovi za dostavljanje ponude, kriterijumi na osnovu kojih se vrši vrednovanje ponuda itd.

Komisija vrši otvaranje i vrednovanje ponuda i u utvrđenom roku koncendentu i nadležnom organu dostavlja izvještaj o sprovedenom postupku, zapisnik o toku postupka i prijedlog rješenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije. Konkendent odlučuje o izboru najpovoljnijeg ponuđača, a nadležni organ obavještava ponuđače u pisanoj formi o rezultatima javnog poziva. Ugovor o koncesiji zaključuje se u pisanoj formi, a potpisuju ga ovlašćeno lice koncudenta i ovlašćeno lice koncesionara.

Postupak dodjele koncesija je sličan i u slučaju kada zainteresovano lice podnese inicijativu za pokretanje postupka dodjele koncesija. Na osnovu preliminaranih podataka i informacija i eventualno izrađene studije opravdanosti nadležni organ ocjenjuje postojanje javnog interesa. Ako ocijeni da postoji javni interes za dodjelu koncesije, nadležni organ predlaže donošenje odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije na naprijed opisani način, a u protivnom obavještava podnosioca inicijative da inicijativa nije prihvaćena. Studiju

opravdanosti izrađuje ponuđač i ista je sastavni dio ponude koju ponuđač dostavlja na osnovu javnog poziva.

Izuzetno, u utvrđenim slučajevima i na propisan način, koncesija se može dodijeliti na osnovu ponude u pregovaračkom postupku bez sprovođenja postupka dodjele koncesije putem javnog poziva. Putem pregovaračkog postupka, u propisanim slučajevima, može se zaključiti i aneks ugovora o koncesiji. Postupak dodjele koncesije započinje dostavljanjem ponude zainteresovanog ponuđača za dodjelu koncesije, sa studijom. Konkurent utvrđuje odlukom minimum tehničkih, ekonomsko-finansijskih, pravnih i drugih uslova koji su obavezujući za nadležni organ koji učestvuje u pregovaračkom postupku, kao i rok za sprovođenje pregovaračkog postupka. Nakon sprovedenog pregovaračkog postupka, nadležni organ dostavlja konkurentu izvještaj o pregovaračkom postupku, prijedlog rješenja o dodjeli koncesije i prijedlog ugovora o koncesiji. Komisija daje prethodnu saglasnost na studiju i prijedlog ugovora o koncesiji.

Ugovor o koncesiji se zaključuje na rok koji ne može biti duži od 50 godina, a rok se određuje u zavisnosti od predmeta koncesije, vremena potrebnog za povrat uloženog kapitala i ostvarivanja planirane dobiti na osnovu koncesione djelatnosti. Sadržaj ugovora o koncesiji je propisan, kao i uslovi za prestanak ugovora i slučajevi u kojima konkurent može jednostrano raskinuti ugovor o koncesiji.

Koncesionar je dužan da plaća konkurentu koncesionu naknadu, koja je novčanog karaktera i sastoji se od naknade za ustupljeno pravo, koja se plaća jednokratno pri zaključivanju ugovora o koncesiji i koja je prihod budžeta Republike i koncesione naknade za korišćenje predmeta koncesije, koja se dijeli između budžeta Republike i budžeta jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji obavlja koncesiona djelatnost. U cilju obezbjeđenja realizacije ugovora o koncesiji, koncesionar je dužan da dostavi konkurentu bankarske garancije.

Komisija provjerava rad koncesionara, u skladu sa ugovorom o koncesiji. Ovlašćena je da izvrši uvid u poslovne knjige, izvještaje i druga dokumenta u vezi sa koncesijom, te zahtijeva dostavljanje svakog podatka ili dokumenta, kao dokaz o izvršenju obaveza iz ugovora o koncesiji. O preduzetim radnjama Komisija sastavlja zapisnik, koji potpisuje i predstavnik koncesionara. Na zahtjev nadležnog organa i po potrebi, Komisija izvještava konkurenta o izvršenoj provjeri rada koncesionara. Ako utvrdi da koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora o koncesiji, podnosi konkurentu prijedlog za raskid ugovora o koncesiji.

Nadležni organ dužan je da kontinuirano prati rad koncesionara u pogledu izvršavanja njegovih obaveza iz ugovora o koncesiji. Koncesionar je dužan da dostavi nadležnom organu izvještaj o radu i korišćenju koncesije i zaključenim pravnim poslovima sa povezanim licima u skladu sa odredbama iz ugovora o koncesiji, a na zahtjev nadležnog organa i druge izvještaje, podatke ili dokumenta koji se odnose na izvršenje ugovora o koncesiji. Ako koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora o koncesiji, nadležni organ dužan je da pokrene postupak nadzora nad radom koncesionara, putem nadležnog inspeksijskog organa ili PURS, u skladu sa djelokrugom rada tih organa.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti koncesija podijeljene su između većeg broja različitih institucija na različitim nivoima vlasti.

U Ustavu Republike Srpske je utvrđeno da Republika štiti i podstiče racionalno korišćenje prirodnih bogatstava u cilju zaštite i poboljšanja kvaliteta života i zaštite i obnove životne sredine u opštem interesu. NSRS donosi zakone, druge propise i opšte akte, uključujući i Dokument o politici dodjele koncesija.

Vlada RS predlaže zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbe, odluke i druga akta za izvršavanje zakona, usklađuje i usmjerava rad ministarstava i drugih republičkih organa

i upravnih organizacija i vrši nadzor nad njihovim radom, a kao koncendent je nadležna za dodjelu koncesija.

Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u kontekstu dodjele i realizacije koncesija su primarno utvrđene ZoK i podzakonskim aktima donesenim na osnovu tog zakona, a ključne su navedene u nastavku teksta.

Vlada RS:

- ✓ Donosi odluku o pokretanju postupka dodjele koncesije;
- ✓ Može poništiti postupak dodjele koncesije pod propisanim uslovima;
- ✓ Daje saglasnost na pravilnik o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade;
- ✓ Daje saglasnost na propisane akte koje donosi Komisija;
- ✓ Odlučuje o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije;
- ✓ Zaključuje ugovor o koncesiji koji potpisuje ovlašćeno lice koncudenta.

Nadležni organ:

- ✓ Ocjenjuje postojanje javnog interesa i predlaže donošenje odluke o pokretanju postupka dodjele koncesije;
- ✓ Vršiti konsultacije i pribavlja mišljenja organa, javnih preduzeća i drugih institucija u čijoj nadležnosti je izdavanje odobrenja, dozvola i saglasnosti potrebnih za realizaciju predmeta koncesije, a u propisanim slučajevima pribavlja mišljenja jedinice lokalne samouprave i Pravobranilaštva Republike Srpske;
- ✓ Može da izradi studiju ili da od ponuđača u javnom pozivu zahtijeva da izrade studiju, koja čini sastavni dio ponude;
- ✓ Priprema dokumentaciju za javno nadmetanje i podnosi zahtjev za davanje saglasnosti na dokumentaciju za javno nadmetanje Komisiji;
- ✓ Objavljuje javni poziv za podnošenje ponuda;
- ✓ Obavještava ponuđače u pisanoj formi o rezultatima javnog poziva, poništenju postupka dodjele koncesije;
- ✓ Provođi pregovarački postupak za dodjelu koncesije i dostavlja koncudentu izvještaj o pregovaračkom postupku, prijedlog rješenja o dodjeli koncesije i prijedlog ugovora o koncesiji;
- ✓ Primjerak ugovora o koncesiji dostavlja Komisiji, ministarstvu nadležnom za finansije, republičkom organu za inspeksijske poslove i jedinici lokalne samouprave na čijoj teritoriji se obavlja koncesiona djelatnost;
- ✓ Kontinuirano prati rad koncesionara u pogledu izvršavanja njegovih obaveza iz ugovora o koncesiji;
- ✓ Pokreće postupak nadzora nad radom koncesionara, putem nadležnog inspeksijskog organa ili PURS, u skladu sa djelokrugom rada tih organa ako koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora o koncesiji, odnosno koncesionu djelatnost obavlja suprotno odgovarajućim propisima;
- ✓ Donosi pravilnik o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade i visine garancije.

Komisija:

- ✓ Priprema Dokument o politici dodjele koncesija i predlaže njegovo usvajanje u NSRS;
- ✓ Prati izvršenje Dokumenta o politici dodjele koncesija;
- ✓ Daje mišljenje na pravilnik o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade;
- ✓ Daje saglasnost na studiju ekonomske opravdanosti;
- ✓ Daje saglasnost na dokumentaciju za javno nadmetanje;
- ✓ Daje prijedlog rješenja o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije;
- ✓ Vršiti otvaranje i vrednovanje prispjelih ponuda po javnom pozivu za dodjelu koncesije;

- ✓ Daje saglasnost na prijedlog ugovora o koncesiji i aneks ugovora o koncesiji;
- ✓ Odobrava rokove i uslove standardnog ugovora o pružanju javnih usluga korisnicima;
- ✓ Provjerava cjelokupan rad koncesionara, u skladu sa ugovorom o koncesiji, uključujući posebno kontinuirano snabdijevanje korisnika uslugama, kvalitet usluga, primjenu tarifa i drugih uslova ugovora;
- ✓ Podnosi koncendentu prijedlog za raskid ugovora o koncesiji, ako utvrdi da koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora;
- ✓ Odlučuje o žalbama korisnika usluga, u vezi sa visinom naknade i drugim uslovima pod kojima koncesionar pruža javne usluge, ukoliko posebnim zakonom nije u nadležnosti drugog organa;
- ✓ Daje saglasnost na ustupanje ugovora o koncesiji i promjenu vlasničke strukture u koncesionaru;
- ✓ Daje prethodnu saglasnost na osnivanje založnog prava u korist finansijske organizacije;
- ✓ Vodi registar ugovora o koncesijama;
- ✓ Može pokrenuti inicijativu za donošenje novih ili izmjenu postojećih propisa koji imaju uticaj na oblast koncesija i održati javnu raspravu o bilo kom pitanju iz svoje nadležnosti;
- ✓ Podnosi izvještaj o svom radu i finansijski izvještaj NSRS;
- ✓ Uz saglasnost Vlade RS donosi pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara, pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama i uputstvo o procjeni javnog interesa.

Nadzor nad sprovođenjem ZoK vrše nadležni republički organi uprave. Inspekcijski nadzor nad primjenom odredbi ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrši RUIP i nadležne inspekcije jedinice lokalne samouprave. Kontrolu obračuna i plaćanja koncesione naknade utvrđene ugovorom o koncesiji vrši PURS, u skladu sa odredbama zakona kojima se uređuje poreski postupak.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

ZoK i podzakonskim aktima donesenim na osnovu ovog zakona uređuju se predmet i nadležnost za dodjelu koncesija, politika dodjele koncesija, način i postupak dodjele koncesija, elementi ugovora o koncesiji i prestanak ugovora o koncesiji, vrsta i visina koncesionih naknada i garancija, prava i obaveze koncesionara i koncudenta, nadzor, praćenje i izvršavanje ugovora o koncesiji itd. Za vodu koja se kao resurs dodjeljuje na korišćenje putem koncesija važni su Zakon o vodama, Zakon o rudarstvu i podzakonski akti doneseni na osnovu tih zakona.

U širem kontekstu predmeta revizije značajni su propisi kojima se uređuje rad poreskih i inspekcijskih organa, strateško planiranje i upravljanje razvojem u RS, republička uprava i budžetski sistem. Pregled najvažnijih zakonskih, podzakonskih i drugih akata koji su relevantni za predmet ove revizije učinka prikazan je u listi referenci.⁶

⁶ Prilog br 1 - Lista referenci – popis akata

3. NALAZI

3.1. Dodjela koncesija za eksploataciju i flaširanje vode

Koncesije se trebaju dodjeljivati na osnovu definisanih politika i utvrđenog javnog interesa, putem postupka koji je efikasan, ekonomičan i transparentan, koncesionarima koji imaju kapacitete da realizuju koncesione projekte. Određene uslove i obaveze koncesionar treba da ispuni i prije zaključivanja ugovora o koncesiji, a ostale obaveze treba da budu precizno definisane u ugovoru o koncesiji sa jasno utvrđenim rokovima i načinom realizacije, kako bi se postigao visok stepen izvjesnosti da će koncesionar na vrijeme započeti koncesionu djelatnost, realizovati je na ugovoreni način i u planiranom obimu, te time ostvariti javni interes zbog koga je koncesija i dodijeljena.

Vodu kao resurs za flaširanje i prodaju prilikom dodjele koncesija potrebno je posmatrati i u kontekstu javnih prioriteta u korišćenju. Flaširanje vode spada u komercijalnu upotrebu i može se vršiti ukoliko ispunjava uslove održivosti i zaštite resursa, ne ugrožava javno vodosnabdijevanje stanovništva i ne narušava ekološke standarde.

3.1.1. Obim dodijeljenih koncesija, politika dodjele i resursi

Ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti u postupku dodjele koncesija, primarno su podijeljene između Vlade RS kao koncudenta, nadležnih organa i Komisije. Nadležni organi za dodjelu koncesija za eksploataciju i flaširanje vode su MPŠV i MER u zavisnosti od karakteristike vode koja se flašira.

Prema podacima Komisije, u posmatranom periodu od 2021. do 2024. godine, broj ukupno zaključenih i broj aktivnih ugovora o koncesiji u RS imali su kontinuiran trend rasta, tako da je krajem 2024. godine ukupno bio zaključen 551 ugovor od čega je 353 bilo aktivno.

Grafikon broj 3 – Broj ugovora o koncesiji na kraju godine u periodu 2021-2024. godina

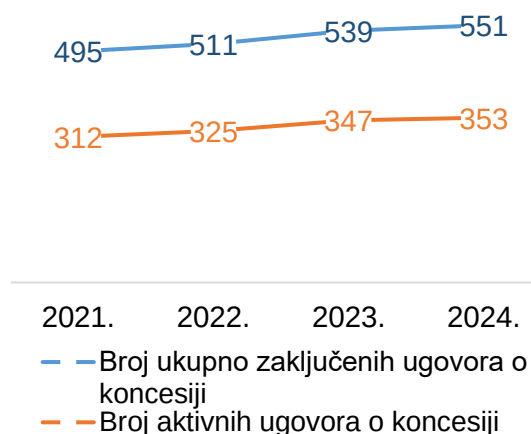


Tabela broj 1 – Podaci o broju ugovora o koncesiji za 2024. godinu

R. br.	Nadležni organ	u toku 2024.	do 31.12. 2024.	Učešće
1.	MER	10	403	73%
2.	MPŠV	2	135	25%
3.	Ostali	0	13	2%
Ukupno zaključeno		12	551	100%
Prestalo da važi		4	198	36%
Aktivno			353	64%

Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

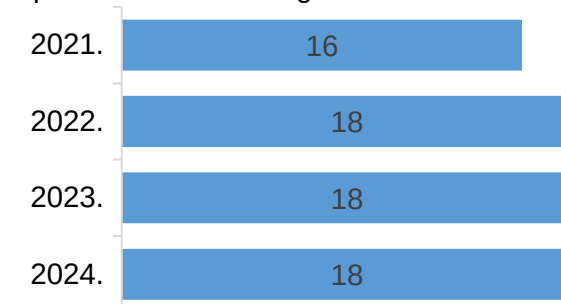
U 98% slučajeva svih zaključenih ugovora o koncesiji u RS do kraja 2024. godine nadležni organi su bili MER i MPŠV, dok je zastupljenost drugih ministarstava minorna. Osnovni razlog za prestanak važenja ugovora o koncesiji, u gotovo 2/3 slučajeva, jeste raskid ugovora, a istek roka trajanja koncesije je razlog u oko 30% slučajeva.⁷

⁷ Prilog broj 2 – Podaci o ugovorima o koncesiji

U periodu od 2021. do 2024. godine zaključena su dva, a raskinut jedan ugovor o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, tako da je krajem 2024. godine u RS bilo 18 aktivnih ugovora o koncesiji iz ove oblasti, odnosno oko 5% ukupnog broja aktivnih ugovora.⁸

MPŠV je nadležni organ za 15 dodijeljenih koncesija, a MER za tri. Posljednji aktivan ugovor o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode za koji je nadležni organ MER zaključen je 2006. godine.

Grafikon broj 4 – Broj aktivnih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode na kraju godine u periodu 2021-2024. godina



Izvor podataka: Komisija, MPŠV i MER; Ilustracija GSRJS RS

Dokument o politici dodjele koncesija, kojim treba da se uređuje i sprovodi politika dodjele koncesija u RS u cilju uspostavljanja i održavanja efikasnog sistema dodjele koncesija, od donošenja 2006. godine, nije usklađivan, niti je donesen novi iako je to zakonska obaveza. Dokument, u saradnji sa nadležnim organima, dužna je da pripremi Komisija, a usvaja ga NSRS. Postojeći Dokument o politici dodjele koncesija ne uvažava značajne izmjene okolnosti i propisa koje su se desile od njegovog donošenja i u tom kontekstu ne predstavlja odgovarajuću osnovu za planiranje dodjele koncesija i usmjeravanje razvoja u RS, uključujući i dodjelu koncesija za eksploataciju i flaširanje vode.

Na nivou RS ne postoji odgovarajući strateško-razvojni dokument sa iskazanim opredjeljenjima i ciljevima u kontekstu dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode. Voda je specifičan resurs koji treba da se štiti i kojim treba upravljati na racionalan i održiv način u skladu sa propisanim načelima, a što je potrebno uvažavati prilikom utvrđivanja relevantnih politika i dodjele koncesija za korišćenje i flaširanje vode. Voda je od posebnog značaja za život i zdravlje ljudi i pravo je svakog građanina da ima dostupnu pitku vodu. Korišćenje vode se mora vršiti na način koji osigurava funkcionalnost prirodnih procesa akvatičnih i kopnenih ekosistema, očuvanja biodiverziteta i zaštitu životne sredine. Pri tome, korisnik vode kao resursa dužan je da plaća ekonomsku naknadu za iskorišćenu količinu vode.

Nadležne institucije su raspolagale određenim, uglavnom nepotpunim, podacima o vodi kao resursu koji bi mogao biti predmet dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje, ali podaci nisu prikupljeni, analizirani i razmjenjivani u cilju potencijalnog pokretanja inicijativa za dodjelu koncesija u toj oblasti. MER posjeduje tzv. Katastar odobrenih istražnih prostora koji sadrži podatke o odobrenim i provedenim geološkim istraživanjima čiji predmet je bila, između ostalog, i voda za piće. Određenim podacima i istraživanjima u vezi sa vodom i izvorima vode raspolaže i Republički zavod za geološka istraživanja.

Organizacija rada i raspoloživi resursi u institucijama koje imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti u postupku dodjele koncesija i praćenja i provjere realizacije ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode su uglavnom neadekvatni za uspješnu realizaciju utvrđenih zadataka.

Na dan 31.12.2024. godine u Komisiji je nedostajalo oko 1/4 izvršilaca utvrđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, budući da je na 17 sistematizovanih izvršilaca bilo angažovano 13 zaposlenih. Radna mjesta, kao što su član Komisije i stručni savjetnik za provjeru i nadzor rada koncesionara, koja su ključna za obavljanje primarnih poslova Komisije su uglavnom bila popunjena. U Sektoru za provjeru

⁸ Prilog broj 3 – Ugovori o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode

i nadzor rada koncesionara koji čini oko 1/3 sistematizovanog broja izvršilaca bilo je zaposleno pet izvršilaca, uglavnom pravne struke, a samo jedan inženjer.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Komisiji ne odražava na adekvatan način poslove i nadležnosti utvrđene u važećim propisima i potrebe Komisije, te je u tom kontekstu potrebno njegovo preispitivanje i prilagođavanje.

Finansiranje rada Komisije obezbjeđuje se iz budžeta Republike u vidu transfera koji na godišnjem nivou iznosi oko jedan milion KM. U strukturi ukupnih rashoda preko 4/5 su rashodi za bruto plate i naknade, uz relativno malo učešće rashoda putovanja, smještaja i goriva u ukupnim rashodima (oko 2%) koji su u funkciji obavljanja utvrđenih poslova provjere rada koncesionara na terenu.

Resor za vodoprivredu u MPŠV na dan 31.12.2024. godine je imao relativno mali broj angažovanih izvršilaca, ukupno pet, uz popunjenost sistematizovanih radnih mjesta izvršiocima od oko 45%. Navedeno značajno odstupa od stanja na nivou ministarstva u cjelini, u kojem je bilo angažovano ukupno oko 190 izvršilaca uz popunjenost sistematizovanih radnih mjesta izvršiocima od oko 94%. U navedenom resoru ne postoji Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta utvrđeno konkretno radno mjesto u čijem opisu su navedeni poslovi u vezi sa koncesijama, što otežava delegiranje poslova i utvrđivanje odgovornosti za njihovo neizvršavanje.

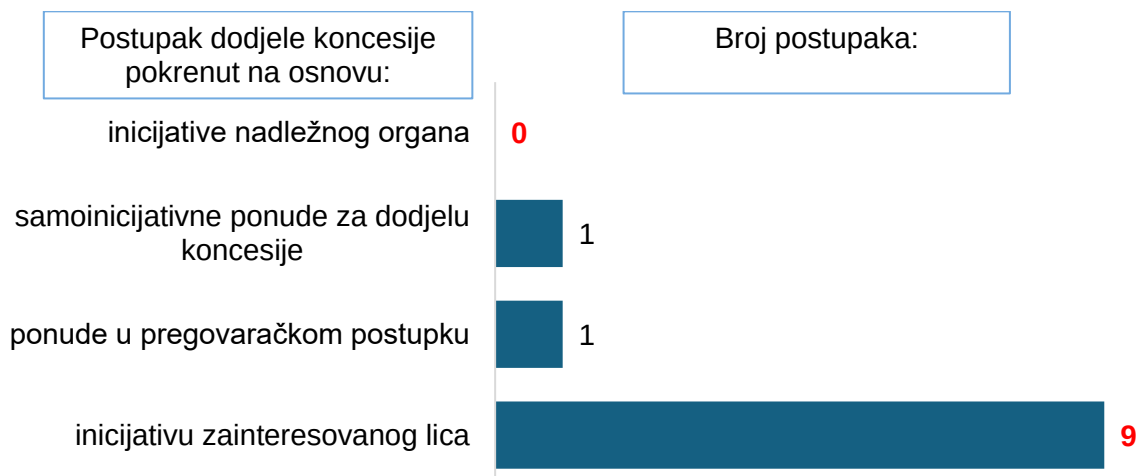
Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u MER u Resoru za rudarstvo i geologiju na dan 31.12.2024. godine bilo je sistematizovano 16 a zaposleno devet izvršilaca, uz sličan nivo popunjenosti sistematizovanih radnih mjesta izvršiocima u resoru i na nivou MER u cjelini. U Resoru za rudarstvo i geologiju postoji sistematizovano radno mjesto viši stručni saradnik za koncesije, u čijem opisu poslova su navedeni brojni i različiti poslovi u vezi sa koncesijama. Na ovom radnom mjestu predviđen jedan izvršilac, ali isto nije bilo popunjeno.

3.1.2. Dodjela koncesija

Dodjela koncesija za eksploataciju i flaširanje vode se vršila bez utvrđenog planskog pristupa i generalno definisanih ciljeva koji se žele postići. U uslovima kad nadležni organi nisu provodili aktivnosti u cilju pokretanja postupka dodjele koncesija na vlastitu inicijativu, koncesije za eksploataciju i flaširanje vode su se dodjeljivale uglavnom na inicijativu zainteresovanih lica, odnosno privrednih subjekata.

U periodu od 2013. do 2024. godine ni jedan postupak dodjele koncesije za eksploataciju i flaširanje vode nije pokrenut na inicijativu nadležnog organa. Na javne pozive za prikupljanje ponuda za dodjelu koncesija u svih devet slučajeva pokretanja postupka dodjele koncesija na inicijativu zainteresovanog lica, ponudu je dostavilo samo jedno lice, i to zainteresovano lice koje je podnijelo inicijativu za dodjelu koncesije, odnosno lice koje je bilo sa njim povezano. U takvim okolnostima javnim pozivom nije postignuto postojanje konkurencije između većeg broja ponuđača. Postupak dodjele koncesije koji je realizovan po prethodno važećim propisima na osnovu samoinicijativne ponude za dodjelu koncesija trajao je oko osam, a postupak dodjele koncesije na osnovu ponude u pregovaračkom postupku trajao je oko četiri godine.

Grafikon broj 5 - Broj zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode u periodu 2013 – 2024. godina, prema vrsti postupka, koji su bili aktivni na dan 31.12.2024. godine



Izvor podataka: Komisija, MPŠV i MER; Ilustracija GSRJS RS

Studija ekonomske opravdanosti i javni interes su uzajamno povezani i trebalo bi da predstavljaju osnovu za dodjelu koncesija.

Studija opravdanosti dodjele koncesije, prema propisima, je dokument o tehničkoj, finansijskoj, ekonomskoj, ekološkoj i pravnoj analizi opravdanosti dodjele koncesije koji izrađuju referentna pravna lica, po pravilu, na zahtjev ponuđača i dostavlja se u postupku dodjele koncesije. Komisija daje saglasnost ako nadležni organ izrađuje studiju u postupku dodjele koncesija koji se pokreće na njegovu inicijativu i u slučaju vođenja pregovaračkog postupka, dok davanje saglasnosti nije izričito propisano kada se postupak dodjele koncesije pokreće na inicijativu zainteresovanog lica. Pravilna procjena, odnosno utvrđivanje javnog interesa je direktno vezano za kvalitetno urađenu studiju (ekonomske) opravdanosti.	Javni interes se definiše kao interes cijele društvene zajednice ili pojedinih njenih znatnih dijelova, o kome pravo uopšte mora da vodi računa. Privatni interesi se štite ako su u skladu sa javnim interesom, tačnije ako su sastavni dio javnog interesa. Procjena i utvrđivanje javnog interesa treba da ukažu na ekonomsku, političku, sociološku i opštu opravdanost davanja koncesije, da definišu kratkoročne i dugoročne ciljeve koji se koncesijom postižu, kao i da se utvrdi uticaj koncesione djelatnosti na životnu sredinu, infrastrukturu i druge privredne oblasti i sisteme. Nadležni organ ima obavezu da ocjenjuje postojanje javnog interesa ukoliko je postupak dodjele koncesije pokrenut na inicijativu zainteresovanog lica. Komisija ima obavezu da donese uputstvo o procjeni javnog interesa.
---	--

Javni interes, koji je ključan za donošenje odluke o dodjeli koncesije, tokom provođenja postupaka dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode od stupanja na snagu trenutno važećeg ZoK, odnosno u periodu od 2013. do 2024. godine, suštinski nije procjenjivan ni utvrđivan od strane nadležnih institucija, niti su definisani rezultati i ciljevi koji se žele postići svakom pojedinačnom dodijeljenom koncesijom. U odlukama o pokretanju postupka dodjele koncesije za eksploataciju i flaširanje vode samo je konstatovano postojanje javnog interesa, a reviziji nije dokumentovano kako je procijenjen i šta obuhvata javni interes.

Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude doneseno je 2005. godine, a Komisija nije donijela, ni nakon više od 10 godina od isteka propisanog roka, uputstvo o procjeni javnog interesa u skladu sa odredbama važećeg ZoK.

U postupcima dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode realizovanim nakon 2013. godine studije opravdanosti nisu analizirane i ocjenjivane u kontekstu javnog interesa i

opravdanosti dodjele koncesije. Nadležne institucije su izradu i dostavljanje studije opravdanosti od strane ponuđača i njen sadržaj tretirale kao formalno ispunjavanje propisanih uslova, bez suštinske provjere i ocjene njene adekvatnosti sa aspekta sadržaja studije, mogućnosti realizacije projekta i optimalnog ostvarenja interesa društva.

U ZoK za postupak dodjele koncesija na inicijativu zainteresovanog lica nije izričito precizirano ko i na koji način treba da utvrdi da je na osnovu studije opravdano dodijeliti koncesiju i da će se ostvariti javni interes. Komisija je, prilikom davanja saglasnosti na studiju opravdanosti u pregovaračkom postupku, provjeravala da li je ista izrađena od strane ovlaštenog lica i da li sadrži elemente propisane Dokumentom o politici dodjele koncesija, bez vršenja analize sadržaja studije i predloženih tehničkih rješenja u kontekstu društvene opravdanosti dodjele koncesije.

Javni pozivi za dodjelu koncesija uglavnom su kreirani na osnovu dostavljenih podataka i dokumentacije iz inicijative zainteresovanog lica, koji nisu uvijek potpuni i pouzdani.⁹ U principu nije definisano koje podatke, informacije, tehničke i stručne dokumente o resursu treba da ima nadležni organ prije donošenja odluke o pokretanju postupka dodjele koncesija. To je potrebno kako bi se objektivno mogao utvrditi obim i kvalitet resursa koji je potencijalni predmet koncesije i u skladu sa tim definisali uslovi pod kojima je opravdana dodjela koncesije i javni interes koji je potrebno ostvariti njenom realizacijom.

Javnim pozivom i tenderskom dokumentacijom od ponuđača je zahtijevano da dostave relativno veliki broj različitih dokumenata koji ne pružaju visok stepen izvjesnosti da ponuđač ima finansijske i druge kapacitete i ozbiljnu namjeru da realizuje koncesioni projekat u skladu sa studijom opravdanosti i ugovorom o koncesiji kada isti bude zaključen.

Npr. od koncesionara je zahtijevano dostavljanje finansijskih izvještaja koji se ne analiziraju i ne boduju, niti njihovo postojanje i sadržaj utiču na dobijanje koncesije. Izjave i potvrde o finansijskim sredstvima koje su dostavljali koncesionari (neobavezujuće potvrde banaka ili drugih privrednih društava) nisu stvarni dokaz da su obezbijeđena potrebna finansijska sredstva za realizaciju projekta. Dostava terminskog plana realizacije projekta sa rokovima i visinom investicionog ulaganja, odnosno dinamika ulaganja finansijskih sredstava od strane koncesionara je zahtijevana u javnom pozivu, a poslije i u zaključenom ugovoru. Nisu zahtijevani instrumenti obezbjeđenja koji bi osigurali obavljanje koncesione djelatnosti u minimalnom i/ili optimalnom obimu.

Revizija je uvidom u dokumentaciju iz pojedinih predmeta dodijeljenih koncesija za eksploataciju i flaširanje vode identifikovala određene neusaglašenosti i nepostojanje jasnih i direktnih veza između studija opravdanosti, dostavljenih ponuda ponuđača i zaključenih ugovora o koncesiji, što se može odraziti na realizaciju ugovora, efikasnost korišćenja vode kao resursa i ostvarivanje javnog odnosno društvenog interesa.¹⁰

3.2. Provjera i praćenje realizacije ugovora o koncesiji

Prema ZoK Komisija provjerava cjelokupan rad koncesionara, u skladu sa ugovorom o koncesiji, a nadležni organ kontinuirano prati rad koncesionara u pogledu izvršavanja njegovih obaveza iz ugovora o koncesiji. Inspekcijski nadzor nad primjenom ZoK i propisa donesenih na osnovu njega vrši RUIP i nadležne inspekcije jedinice lokalne samouprave. Kontrolu obračuna i plaćanja koncesione naknade utvrđene ugovorom o koncesiji vrši PURS.

U samom ZoK nije precizirano šta obuhvata provjera, a šta praćenje rada koncesionara.

⁹ Koncesionaru je dodijeljena koncesija za eksploataciju i flaširanje vode na lokaciji, odnosno katastarskoj čestici koja se nalazi u njegovom vlasništvu, a izvorište se stvarno nalazi na drugoj katastarskoj čestici u neposrednoj blizini koja je bila u vlasništvu Republike.

¹⁰ Prilog broj 4 - Studija slučaja dodjele koncesije iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode

Takođe, ni podzakonskim aktima ili drugim propisima nije detaljnije opisan postupak provođenja praćenja i provjere rada koncesionara što otežava utvrđivanje i podjelu konkretnih zadataka i odgovornosti između nadležnih institucija.

3.2.1. Provjera rada koncesionara

Komisija nije definisala interne procedure i postupke planiranja i provođenja provjere rada koncesionara, koji bi bili u funkciji detaljnije razrade propisanih obaveza i jednoobraznog i efikasnijeg rada.

U Komisiji nisu izrađivani i donošeni godišnji planovi rada, operativni planovi ili planovi rada organizacionih jedinica. Nije definisan ni uspostavljen proces planiranja provjere rada koncesionara zasnovan na raspoloživim resursima Komisije i procjenama rizika u pogledu izvršenja ugovora o koncesiji.

Komisija, prema propisima, provjerava cjelokupan rad koncesionara, u skladu sa ugovorom o koncesiji, o čemu sastavlja zapisnik koji potpisuje i predstavnik koncesionara. Na zahtjev nadležnog organa i po potrebi, Komisija izvještava koncudenta o izvršenoj provjeri rada koncesionara, a ako utvrdi da koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora o koncesiji podnosi koncudentu prijedlog za raskid ugovora.

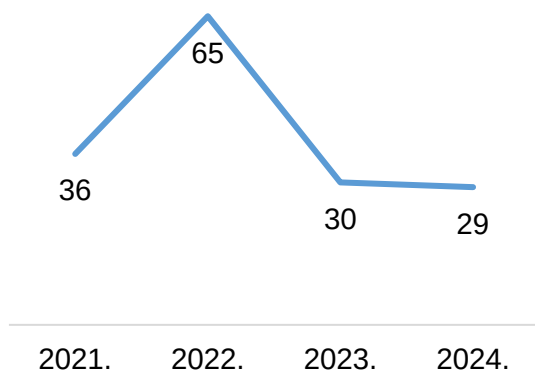
Povremeno i uglavnom na ad hok osnovi izrađivani su spiskovi koncesionara čiji rad će se provjeravati. Reviziji nije dokumentovano niti obrazloženo na koji način i po kojim kriterijumima je izvršen izbor koncesionara koji će biti obuhvaćeni provjerom rada. Primjetno je da je provjera rada pojedinih koncesionara u 2024. godini vršena i prije nekoliko godina, dok provjera rada drugih koncesionara ranije nije vršena nikako ili u dužem periodu.

Komisija raspolaže sa spiskom potrebne dokumentacije za provjeru rada koji je identičan za sve koncesionare i predmete koncesije, kao i faze realizacije ugovora o koncesiji.

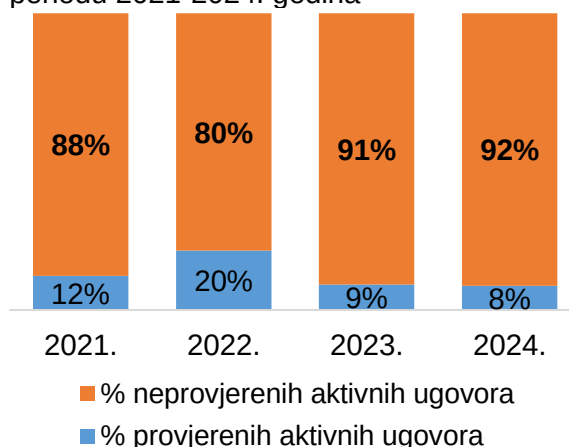
Obaveze i nadležnosti Komisije, u pogledu provjere rada koncesionara i realizacije ugovora o koncesiji, su na različite načine definisane u propisima, Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i zaključenim ugovorima o koncesiji

Provjera rada koncesionara od strane Komisije se nije provodila prema opisima poslova radnih mjesta zaposlenih. Stručni savjetnici za provjeru i nadzor rada koncesionara, iz Sektora za provjeru i nadzor rada koncesionara, kojima je prema opisu poslova upravo provjera realizacije ugovora o koncesiji primarna obaveza, u 2024. godini nisu vršili poslove provjere rada koncesionara, izuzev jednog koji te poslove nije obavljao samostalno. Provjeru rada koncesionara, prema ustaljenoj praksi, su obavljali predsjednik i članovi Komisije.

Grafikon broj 6 – Broj izvršenih provjera rada koncesionara u periodu 2021-2024. godina, sve oblasti



Grafikon broj 7 – Nivo godišnjih provjera realizacije svih aktivnih ugovora o koncesiji u periodu 2021-2024. godina



Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

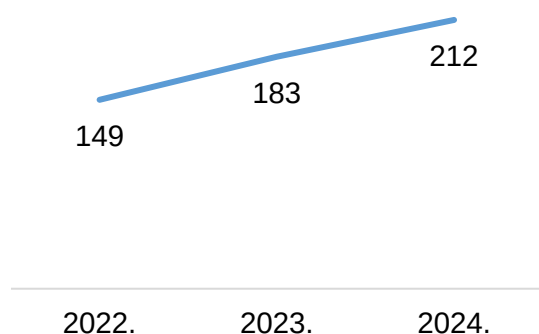
Komisija je na godišnjem nivou provjeravala realizaciju manjeg broja aktivnih ugovora o koncesiji, okvirno svaki deseti ugovor. Vidljiv je generalni trend smanjenja broja ugovora o koncesiji čija je realizacija provjerena, uz znatno veći broj provjera u 2022. godini nego u ostalim godinama.

Komisija je raspolagala sa sačinjenim zapisnicima o provjeri realizacije ugovora o koncesiji, ali nije vodila evidencije o izvršenim provjerama, pa nije bilo moguće efikasno pratiti i analizirati kod kojih koncesionara je tokom vremena provjeren rad, kao i kada je i šta provjerama utvrđeno.

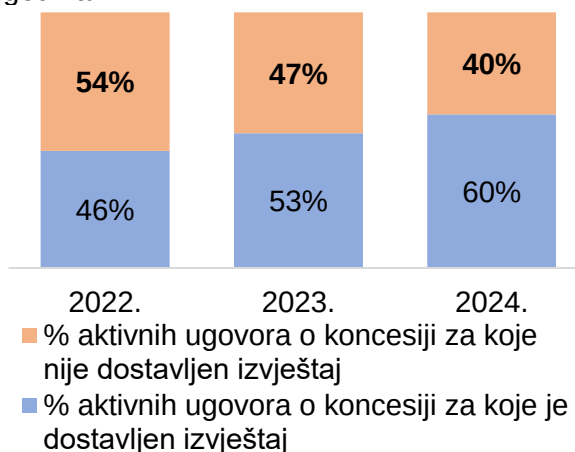
U zapisnicima o realizaciji ugovora o koncesiji iz 2024. godine uglavnom su navedeni dokumenti kojima koncesionar raspolaže (ili ne raspolaže), a dokaz je konkretan dokument ili izjava koncesionara. Najčešće nije navođeno da su vršene terenske provjere stanja i načina korišćenja koncesionog dobra, niti stručne elaboracije realizacije ugovora. U tom kontekstu zapisnici o provjeri rada koncesionara uglavnom nisu pružali potpun uvid u realizaciju pojedinačnih odredbi i ugovora o koncesiji u cjelini.

Za sve koncesione oblasti, Komisija je na godišnjem nivou od koncesionara pribavljala izvještaje koji su primarno korišćeni u cilju izrade godišnjih izvještaja o radu Komisije. Na godišnjem nivou Komisija je pribavljala izvještaje za preko 1/2 zaključenih ugovora o koncesiji, uz izražen trend rasta broja dostavljenih izvještaja.

Grafikon broj 8 – Broj izvještaja koncesionara dostavljenih Komisiji u periodu 2022-2024. godina



Grafikon broj 9 – Dostavljanje izvještaja koncesionara Komisiji u periodu 2022-2024. godina



Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

O zaprimljenim izvještajima koncesionara u Komisiji se nisu vodile evidencije. Iako je Komisija u dopisima koncesionarima uglavnom navodila koje podatke je potrebno dostaviti, izvještaji su se značajno razlikovali po formi, sadržaju, obimu priloženih dokumenata. S obzirom na broj, karakter i sadržaj tih izvještaja, isti nisu pružali Komisiji cjelovit uvid u realizaciju ugovora o koncesiji.

Dostavljanje godišnjih izvještaja nije provjera rada koncesionara, iako se to navodi u godišnjim izvještajima o radu Komisije. Takođe, to nije bila ni zakonska ni ugovorena obaveza koncesionara, budući da su koncesionari dužni izvještaje dostavljati nadležnom organu.

U posmatranom periodu Komisija je izvršila provjeru realizacije samo dva ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode i to oba u toku 2021. godine. Pri tome su reviziji prezentovani zapisnici o provjeri realizacije ugovora o koncesiji bez prateće dokumentacije navedene u zapisnicima, kao i druge dokumentacije o izvršenoj pripremi i provođenju provjere rada koncesionara.

Komisija nije izvršila ni jednu provjeru rada koncesionara iz oblasti eksploatacije i flaširanja voda u 2024. godini, iako je u svojim godišnjim izvještajima u radu, naročito za 2023. godinu,

ukazivala na problematiku u toj oblasti i potrebu izvršavanja provjere i nadzora rada koncesionara na terenu od strane svih relevantnih institucija. Krajem 2023. godine Komisija je sačinila spisak koncesionara čiji rad se namjerava provjeriti, na kojem su bila i dva koncesionara iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode, ali provjere njihovog rada nisu izvršene.

Tabela broj 2 - Provjera rada i pribavljeni izvještaji koncesionara iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode od strane Komisije u periodu 2021-2024. godina

R.br.	Opis/Godina	2021.	2022.	2023.	2024.
1.	Broj aktivnih ugovora o koncesiji	16	18	18	18
2.	Broj provjera rada konstatovanih zapisnikom	2	0	0	0
3.	Broj provjera rada na zahtjev nadležnog organa	0	0	0	0
4.	Broj dostavljenih izvještaja koncesionara	4	2	4	4
5.	% ugovora čija provjera je izvršena	13%	0%	0%	0%
6.	% ugovora za koje je dostavljen izvještaj	25%	11%	22%	22%

Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

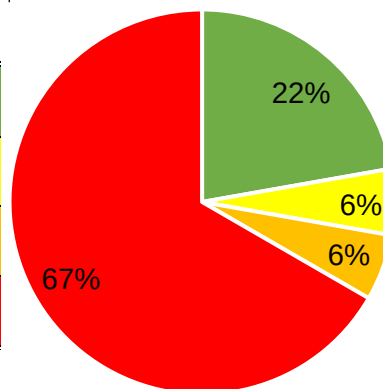
Izvještaji koncesionara su, u posmatranom periodu, Komisiji uglavnom dostavljani za tri ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, dok je nekoliko koncesionara to učinilo po jednom u cjelokupnom posmatranom periodu. Izvještaji po formi, sadržaju i obimu dokumentacije su različiti, primarno se odnose na uplatu koncesionih naknada.

U skladu sa navedenim, za više od 3/4 aktivnih ugovora na godišnjem nivou i za 2/3 ugovora u posmatranom periodu, Komisija nije imala nikakve podatke i informacije o realizaciji ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, a samim tim ni Vlada RS kao koncendent. Jasno je da Komisija na osnovu provedenih aktivnosti nije mogla imati potpun i pouzdan uvid u realizaciju ovih ugovora.

U Izvještaju o radu i finansijskom izvještaju za 2024. godinu, a tako je bilo i u izvještajima o radu za ostale godine iz posmatranog perioda, Komisija je ukratko opisala realizaciju svih pojedinačnih ugovora na osnovu raspoloživih podataka i informacija. Podaci Komisije o realizaciji ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode pokazuju da 2/3 koncesionara nije obavljalo aktivnosti proizvodnje i flaširanja vode, što je vidljivo na grafikonu ispod.

Grafikon broj 10 – Realizacija zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode prema Izvještaju o radu i finansijskom izvještaju za 2024. godinu Komisije za koncesije Republike Srpske

R. br.	Status aktivnosti koncesionara u 2024. godini	Broj ugovora	Učešće
1.	Kontinuirana eksploatacija i flaširanje vode	4	22%
2.	Pripremne aktivnosti	1	6%
3.	Minimalni obim proizvodnje vode	1	6%
4.	Nije bilo aktivnosti na proizvodnji vode	12	67%
Ukupno		18	100%



Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

Reviziji nije dokumentovano na osnovu čega je Komisija u svom izvještaju o radu za 2024. godinu za svakog koncesionara opisivala realizaciju ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, s obzirom da je za 2024. godinu, određene podatke imala za samo četiri koncesionara.

Komisija nije dokumentovala reviziji da je podatke i informacije o realizaciju ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, osim za izradu godišnjih izvještaja o radu, koristila za preduzimanja aktivnosti u cilju efikasnije realizacije ugovora o koncesiji i/ili predlaganja raskida ugovora o koncesiji.

3.2.2. Praćenje rada koncesionara

Resor za vodoprivredu u MPŠV

Resor za vodoprivredu je posjedovao evidencije o zaključenim ugovorima o koncesiji za korišćenje javnog vodnog dobra koji uključuje i ugovore iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode. Tokom 2024. godine preduzimane su određene aktivnosti u cilju kompletiranja tih evidencija. Međutim, kada su u pitanju ugovori za eksploataciju i flaširanje vode, evidencije zaključenih ugovora o koncesiji nisu bile kompletne. Takođe, resor nije raspolagao kompletnom i sistematizovanom dokumentacijom o zaključenim ugovorima za eksploataciju i flaširanje vode, što je važno za efikasno praćenje rada koncesionara.

MPŠV, odnosno Resor za vodoprivredu nije raspolagao internim aktom odnosno dokumentom (procedura, uputstvo, smjernica) u kome je definisano na koji način se planira i provodi praćenje rada koncesionara i postupa u slučaju da koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora o koncesiji. U okviru ovog resora ne postoji sistematizovano radno mjesto u čijem opisu poslova su navedeni poslovi u vezi sa koncesijama.

U Resoru za vodoprivredu su uspostavljene evidencije o uplaćenim koncesionim naknadama koje se povremeno ažuriraju, primarno na osnovu dostavljenih podataka i izvještaja iz Ministarstva finansija i PURS.

Na osnovu uvida u raspoloživu dokumentaciju revizija se uvjerila u razumnoj mjeri da većina koncesionara iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode ne izvršava svoju zakonsku i ugovornu obavezu izvještavanja nadležnog organa. O dostavljenim podacima, dokumentima i izvještajima koncesionara u vezi sa realizacijom ugovora o koncesiji i obračunu i plaćanju koncesionih naknada, u resoru nisu vođene evidencije, niti je reviziji prezentovano da su ti podaci i dokumenti analizirani i korišćeni za neku svrhu.

Od strane Resora za vodoprivredu reviziji nije prezentovana dokumentacija koja je potrebna da bi se mogao pratiti rad koncesionara i izvršenje njihovih obaveza iz ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode. Nije dokumentovano da su koncesionari nadležnom organu dostavljali dinamiku ulaganja finansijskih sredstava, polise osiguranja, bankarske garancije, projektnu, tehničku i drugu dokumentaciju definisanu odredbama ugovora o koncesiji. U skladu sa navedenim, nadležni organ u posmatranom periodu nije analizirao i razmatrao mogućnost da se izvrši naplata po garancijama ili pokrene postupak raskida ugovora o koncesiji ukoliko koncesionar ne izvršava uredno svoje ugovorne obaveze.

Resor za geologiju i rudarstvo u MER

Resor za geologiju i rudarstvo je raspolagao sa evidencijama o zaključenim ugovorima o eksploataciji i flaširanju vode iz svoje nadležnosti i uplaćenim koncesionim naknadama. Takođe, raspolagao je zaključenim ugovorima o koncesiji i pratećom dokumentacijom koja uglavnom nije adekvatno sistematizovana za efikasno praćenje realizacije ugovora.

MER je nadležni organ za tri aktivna ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode koji su zaključeni prije 20-ak godina. Kao nadležni organ MER je, u određenim aspektima rada koncesionara, i resorno ministarstvo, te je po tom osnovu pratilo rad koncesionara i

raspolagalo sa određenim dokumentima i izvještajima u vezi sa realizacijom ugovora o koncesiji.

Koncesionar koji je, u posmatranom periodu od 2021. do 2024. godine, kontinuirano obavljao eksploataciju vode za flaširanje, dostavljao je određene izvještaje nadležnom organu. Obaveza izvještavanja koncesionara utvrđena je, pored propisa iz oblasti koncesija, i propisima iz oblasti geologije i rudarstva. Za dva ugovora o koncesiji po osnovu kojih u posmatranom periodu nije vršena komercijalna eksploatacija vode, koncesionari uglavnom nisu dostavljali izvještaje, a nadležni organ je generalno upoznat sa izazovima u realizaciji ugovora, ali konkretne mjere prema tim koncesionarima (poput aneksiranja ili raskida ugovora) nisu provedene.

MER, odnosno Resor za geologiju i rudarstvo nije raspolagao internim aktom ili drugim dokumentom kojim su definisani postupci planiranja i provođenja praćenja rada koncesionara, kao i mjere i aktivnosti koje se preduzimaju ukoliko koncesionar svoje obaveze iz ugovora o koncesiji ne izvršava u cjelosti i u definisanim rokovima.

Nadzor nad radom koncesionara

RUIP je obavljala inspekcijski nadzor nad subjektima, uključujući i koncesionare iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode, po osnovu definisanog plana, prioriteta, zahtjeva institucija, dostavljenih predstavi i sl. Primjerak ugovora o koncesiji nadležni organ je, prema važećim propisima, dužan da dostavlja i republičkom organu za inspekcijske poslove.

U periodu od 2021. do 2024. godine inspektori iz različitih sektora, u skladu sa svojim nadležnostima, kontrolisali su subjekte koji imaju zaključene ugovore o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode. Uglavnom su kontrolisani koncesionari koji su obavljali komercijalnu djelatnost, koji za RUIP imaju prioritet u odnosu na one koji nisu još započeli ili su prestali obavljati komercijalnu djelatnost. U posmatranom periodu nije bilo zahtjeva MPŠV i MER kao nadležnih organa da se izvrši inspekcijski nadzor nad koncesionarima iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode.

Sektor tehničke inspekcije generalno raspolaže ugovorima o koncesiji koji su zaključeni u posljednjih 10-ak godina za koje je nadležni organ MER i isti su dostupni inspektorima. Međutim, ovaj sektor ne raspolaže ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, budući da se radi o ugovorima koji su zaključeni relativno davno. U tzv. listama provjera u ovom sektoru postoje predviđeni segmenti za unos podataka u vezi sa zaključenim ugovorima o koncesiji, što je u vezi i sa činjenicom da je propisima iz oblasti rudarstva utvrđeno da se eksploatacija mineralnih sirovina vrši isključivo putem koncesije. U skladu sa navedenim inspektori su u zapisnicima o izvršenoj kontroli, u posmatranom periodu, konstatovali postojanje ugovora o koncesiji. Realizacija ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode je kontrolisana na osnovu relevantnih propisa, pri čemu se kontroliše dio odredbi ugovora o koncesiji.

Sektor vodne inspekcije ne raspolaže ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, za koje je nadležni organ MPŠV. U tzv. listama provjera u ovom sektoru ne postoje predviđeni segmenti za unos podataka u vezi sa koncesionim ugovorima. Shodno tome, za kontrole izvršene u posmatranom periodu, inspektori u zapisnicima o izvršenoj kontroli rada subjekata koji imaju zaključen ugovor o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode uglavnom nisu navodili postojanje tih ugovora, niti je konstatovana realizacija pojedinačnih odredbi iz ugovora.

Poslove iz svoje nadležnosti, poput zaprimanja i obrade poreskih prijava, poreskih kontrola, utvrđivanja poreskih obaveza, slanja opomena i prinudne naplate, PURS je obavljala polazeći od propisa koji regulišu ovu oblast, definisanih planova, zahtjeva institucija, izvršene procjene rizika i sl, nezavisno da li određeni subjekt ima zaključen ugovor o koncesiji ili ne. Koncesionari, uključujući i koncesionare iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode, su bili u fokusu PURS primarno kada su obavljali koncesionu djelatnost, a kontrolisani su obračun i plaćanje koncesione naknade u skladu sa ugovorom o koncesiji.

PURS je, u posmatranom periodu, u kontinuitetu pribavljala ugovore o koncesiji, vodila evidencije o istima, a privredna društva koja imaju zaključen ugovor o koncesiji su u informacionom sistemu označena kao koncesionari. Međutim, PURS ne raspolaže potpunim i pouzdanim podacima i potrebnom dokumentacijom o zaključenim ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, budući da za oko 1/3 tih ugovora nije uopšte dostavljena dokumentacija ili ista nije kompletna, a što je bitno za njeno efikasno postupanje. Nadležni organ, prema propisima, je dužan da primjerak ugovora o koncesiji dostavlja Ministarstvu finansija, a ne direktno i PURS.

Nadležne institucije putem nadzora kontrolišu samo dio odredbi iz ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, usljed čega provjera i praćenje rada koncesionara ima dodatni značaj za uspješnu realizaciju ugovora o koncesiji i efikasno korišćenje resursa. To se posebno odnosi na odredbe ugovora koje je koncesionar dužan da realizuje prije otpočinjanja komercijalne djelatnosti.

3.3. Praćenje i unapređenje rezultata i efekata po osnovu koncesija

Koncesije se dodjeljuju radi postizanja određenog javnog interesa, odnosno društvenih koristi, te je ostvarenje tih koristi neophodno pratiti, analizirati i ocjenjivati. U tom kontekstu je važno da očekivane koristi od dodjele i realizacije koncesija kojim se žele ostvariti određeni društveni ciljevi budu utvrđene, što je više moguće, u vidu mjerljivih rezultata, uvažavajući specifičnosti predmeta koncesije.

Polazeći od utvrđenih politika i ciljeva dodjele koncesija, rezultati koji se namjeravaju postići treba da su definisani na osnovu utvrđenog javnog interesa, dostavljene ponude i studije ekonomske opravdanosti i sadržani u odredbama pojedinačnih zaključenih ugovora o koncesiji. Kroz definisane i uspostavljene efikasne mehanizme praćenja i provjere rada koncesionara i izvještavanja o realizaciji ugovora o koncesiji, koncedent treba da ima blagovremen i potpun uvid u ostvarene rezultate i efekte po osnovu dodijeljenih koncesija.

Primarnu obavezu u pogledu praćenja, ocjene i unapređenja rezultata i efekata ostvarenih po osnovu koncesija imaju Komisija i nadležni organi koji imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti za dodjelu koncesija i provjeru i praćenje rada koncesionara i realizacije zaključenih ugovora o koncesiji.

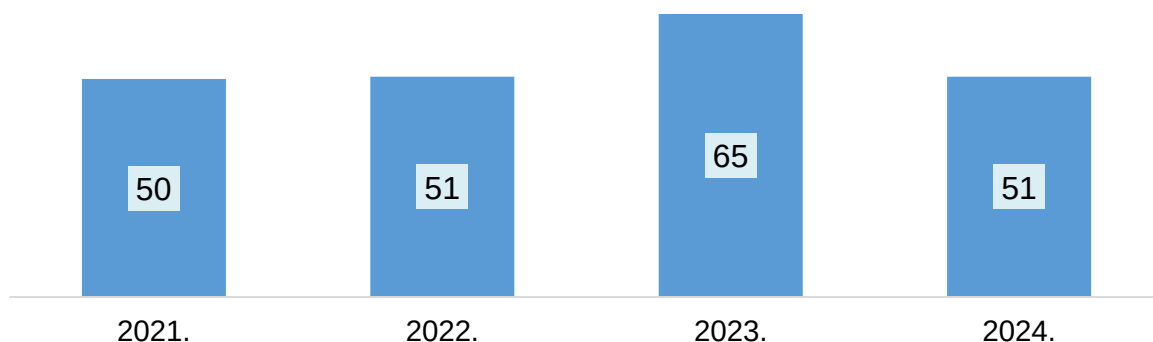
3.3.1. Utvrđivanje, praćenje i ocjenjivanje ostvarenih rezultata i efekata

Nadležne institucije nisu definisale interne procedure i postupke koji su u funkciji utvrđivanja i praćenja rezultata i efekata ostvarenih dodjelom koncesija i realizacijom zaključenih ugovora o koncesiji. Javni interes za dodjelu pojedinačnih koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, koji bi mogao biti osnova za definisanje rezultata koji se namjeravaju postići, suštinski nije utvrđivan. Ugovori o koncesiji uglavnom ne sadrže odredbe na osnovu kojih je moguće efikasno pratiti i ocjenjivati rezultate i efekte ostvarene njihovom realizacijom.

U takvim okolnostima nadležne institucije, u posmatranom periodu, uglavnom nisu utvrđivale, pratile, analizirale i ocjenjivale ostvarene rezultate i efekte dodjele i realizacije koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, osim djelimično u segmentu koncesionih naknada.

Prema podacima Komisije, koji su izračunati na osnovu izvještaja PURS, koncesionari su u periodu od 2021. do 2024. godine po osnovu koncesionih naknada ukupno uplatili oko 217 miliona KM.

Grafikon broj 11 – Ukupno uplaćene koncesione naknade, po godinama, u periodu od 2021-2024. godina (u milionima KM)



Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

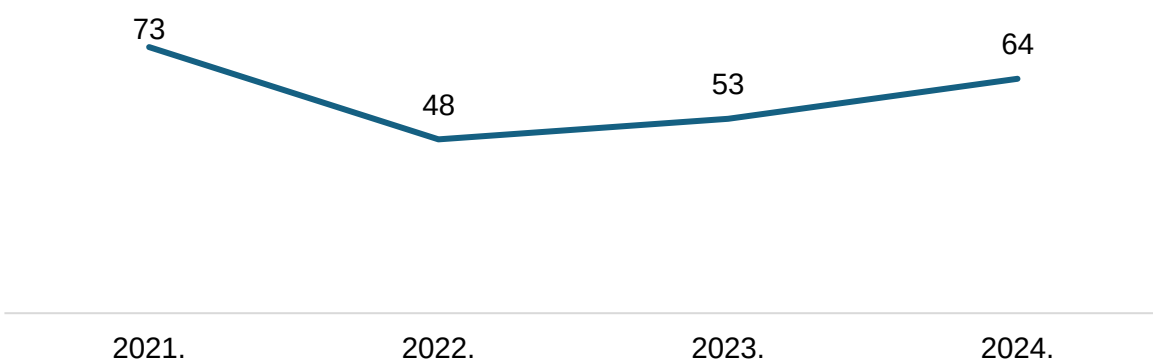
MPŠV i MER su, takođe, vodili određene evidencije o uplatama koncesionih naknada, primarno na bazi izvještaja iz PURS i Ministarstva finansija, a ne dostavljenih podataka od koncesionara.

Izvještaji koje, na osnovu zaključenih protokola i uspostavljene saradnje, PURS i Ministarstvo finansija kreiraju i dostavljaju, nisu u potpunosti prilagođeni potrebama Komisije i nadležnih organa kao korisnika. Postupak selekcije i razvrstavanja dostavljenih podataka, računanja i evidentiranja uplaćenih koncesionih naknada na osnovu dostavljenih izvještaja, u Komisiji i nadležnim organima, je bio zahtjevan i obiman manuelni posao koji je zahtijevao angažovanje značajnih resursa uz izražen operativni rizik i mogućnost grešaka. Utvrđeni podaci i informacije o uplaćenim koncesionim naknadama u tim institucijama su bile ograničene pouzdanosti, kompletnosti, ažurnosti i primjene.

Revizija je, na bazi instrukcija iz PURS i koristeći iste izvještaje kao i Komisija, izračunala uplaćene koncesione naknade u 2024. godini i utvrdila da su iste manje za minimalno 8,7 miliona KM u odnosu na iznos naknada koje je Komisija prikazala u svom Izvještaju o radu i finansijskom izvještaju za 2024. godinu. Razlike su u cjelosti uzrokovane načinom izračunavanja iznosa uplaćenih naknada iz dostavljenih izvještaja PURS, primarno zbog činjenice da je Komisija u izračun uključivala i podatke o početnim stanjima i podatke o pretplati. U cilju dobijanja blagovremenih, potpunih i pouzdanih podataka o uplaćenim koncesionim naknadama treba težiti informatičkim rješenjima, a svakako je PURS institucija koja raspolaže odgovarajućim podacima.

U posmatranom periodu, prema podacima PURS, po osnovu zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode uplaćivano je oko 60 hiljada KM koncesionih naknada na godišnjem nivou. To je, u 2024. godini, bilo manje od 0,2% ukupnog iznosa uplaćenih naknada u RS.

Grafikon broj 12 – Uplaćene koncesione naknade po osnovu zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode u periodu 2021-2024. godina (u hiljadama KM)



Izvor podataka: PURS; Ilustracija GSRJS RS

Podaci PURS o prijavljenim koncesionim naknadama pokazuju da više od polovine koncesionara iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode u 2024. godini nije obavljalo djelatnost i prijavljivalo koncesione naknade, a da se 4/5 prijavljenih koncesionih naknada odnosi na jedno privredno društvo koje ima zaključena dva ugovora o koncesiji iz ove oblasti.

Tabela broj 3 – Podaci o prijavljenim količinama vode i uplaćenim koncesionim naknadama u 2024. godini po osnovu zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode

R. br.	Obavljanje djelatnosti eksploatacije i flaširanja vode	Broj ugovora	Prijavljena koncesiona naknada (KM)	Prijavljena količina (m3)
1.	Kontinuirana eksploatacija i flaširanje vode u značajnom obimu	2	47.328	61.741
2.	Kontinuirana eksploatacija i flaširanje vode u manjem obimu	2	10.255	7.596
3.	Minimalni obim i/ ili diskontinuitet u eksploataciji i flaširanju vode	4	1.377	951
4.	Nije vršena eksploatacija i flaširanje vode	10	0	0
Ukupno		18	58.959	70.289

Izvor podataka: PURS; Ilustracija GSRJS RS

Revizijski tim je tokom 2025. godine, u saradnji sa vodnim inspektorom iz RUIP, posjetio pet lokaliteta na kojima su dodijeljene koncesije za eksploataciju i flaširanje vode. Prema zaključenim ugovorima o koncesiji i pratećoj dokumentaciji ovi koncesionari su bili obavezni započeti komercijalnu eksploataciju i flaširanje vode, pojedini i prije više od 10 godina.

Na osnovu uvida revizorskog tima na terenu, za četiri zaključena ugovora o koncesiji, revizija se u razumnoj mjeri uvjerila da je jedan koncesionar nedavno započeo sa obavljanjem komercijalne koncesione djelatnosti, dva koncesionara su relativno davno kaptirali izvorišta i još uvijek nisu započeli sa obavljanjem koncesione djelatnosti, a jedan koncesionar nije izvršio nikakva ulaganja na lokalitetu izvorišta.¹¹ Za jedan ugovor o koncesiji nije uspostavljen kontakt sa predstavnicima koncesionara budući da se na telefonske pozive niko nije javljao, dostupne adrese koncesionara su bile pogrešne, a dodijeljenu lokaciju koncesije nije bilo moguće pouzdano identifikovati.

Za praćenje i ocjenu rezultata ostvarenih dodjelom i realizacijom koncesija značajni elementi su koncesiona naknada, trajanje koncesije, broj zaposlenih i vrijednost investicije, koji su i najčešći kriterijumi za vrednovanje ponuda utvrđeni u javnim pozivima za dodjelu koncesija za eksploataciju i flaširanje vode. Prema odredbama ZoK kriterijumi mogu biti i stepen korišćenja prirodnog bogatstva, rokovi završetka radova itd. Revizija je izvršila određene analize u kontekstu ostvarenih rezultata po osnovu ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode koji su zaključeni od 2013. godine na osnovu trenutno važećih propisa (10 ugovora) za koje je nadležni organ MPŠV.

Koncesije za eksploataciju i flaširanje su uglavnom dodijeljene na period od 30 godina, a u jednom slučaju na period od 50 godina. Dugi rokovi trajanja koncesije u ovoj oblasti nose

¹¹ Prolog broj 5 - Fotografije revizorskog tima sa lokaliteta na kojima su dodijeljene koncesije za eksploataciju i flaširanje vode

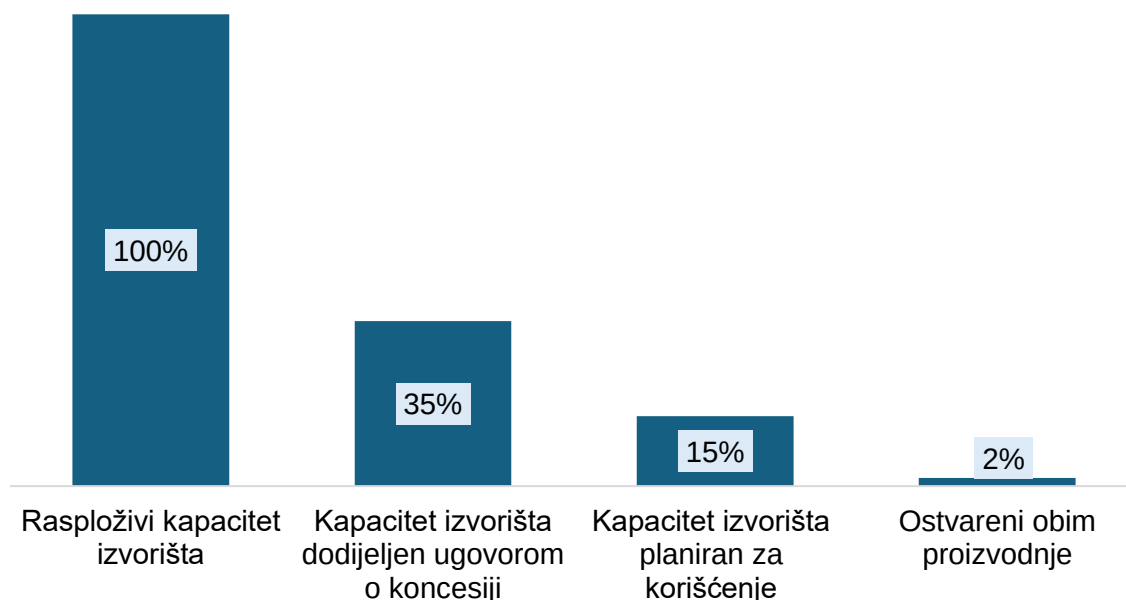
rizike i izazove s obzirom na specifičnost vode kao resursa i neizvjesnost u pogledu raspoloživosti vode za piće i potreba za istom u budućnosti.

U kontekstu obima i rokova investicionih ulaganja, za 10 ugovora koji su analizirani, ugovoreno je investiciono ulaganje u iznosu od 13,6 miliona KM. Nadležnim institucijama nije bio poznat iznos izvršenih investicija i poštovanje rokova.

Obuhvat i sadržaj planiranih investicija se razlikuje između ponuđača, a često uključuje materijal i obrtna sredstva. Za navedene ugovore o koncesiji MPŠV nije raspolagalo evidencijama i dokumentima o dostavljenim garancijama koncesionara za izvršenje investicionih ulaganja.¹² Naplata po garancijama, ukoliko su dostavljene, nije razmatrana niti vršena, iako su rokovi istekli, a izvjesno je da značajan broj koncesionara nije izvršio ugovorena investiciona ulaganja.

Reviziji nije dokumentovano postojanje određene politike i zvaničnih stavova institucija u pogledu dodjele i stepena korišćenja raspoloživih kapaciteta izvorišta.

Grafikon broj 13 – Dodjela i korišćenje raspoloživih kapaciteta izvorišta za 10 analiziranih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, 2024. godina



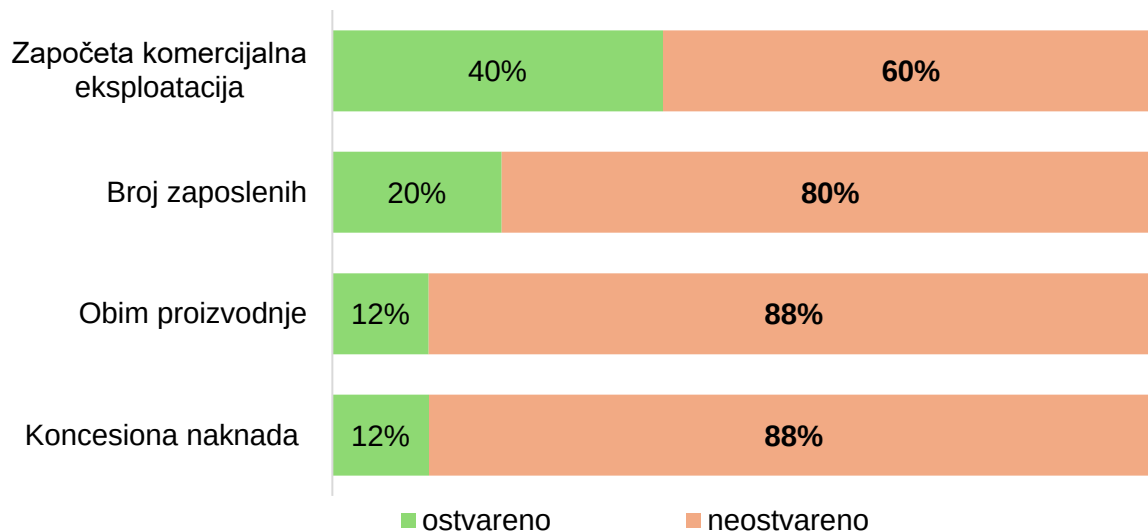
Izvor podataka: Dokumentacija iz Komisije, MPŠV i PURS; Ilustracija GSRJS RS

Prema zaključenim ugovorima o koncesiji, raspoloživi kapaciteti izvorišta vode su dodjeljivani u rasponu od 9% do 100%, a koncesionarima je u prosjeku dodijeljena 1/3 raspoloživih kapaciteta. Na osnovu studija ekonomske opravdanosti, eventualno dostavljenih ponuda, utvrđeno je da su koncesionari u 2024. godini planirali koristiti oko 15% raspoloživih kapaciteta, odnosno 43% dodijeljenih kapaciteta. Prema prijavljenim količinama zahvaćene, odnosno proizvedene vode u 2024. godini, koncesionari su koristili 2% raspoloživih kapaciteta, a 5% dodijeljenih kapaciteta.

Do kraja 2024. godine svi koncesionari iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode su bili obavezni da započnu sa komercijalnim radom. Od ukupno 10 koji su analizirani, komercijalnu eksploataciju i flaširanje vode stvarno je započelo manje od polovine, tačnije četiri koncesionara.

¹² Prema odredbama zaključenih ugovora o koncesiji, ukoliko koncesionar ne obezbijedi bankarsku garanciju u utvrđenom roku, ugovor se raskida po sili zakona.

Grafikon broj 14 - Realizacija ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode zaključenih prema odredbama važećeg ZoK, podaci za 2024. godinu



Izvor podataka: Dokumentacija iz Komisije, MPŠV i PURS; Ilustracija GSRJS RS

Navedenih 10 koncesionara je krajem 2024. godine imalo 1/5 zaposlenih radnika u odnosu na planirani broj prema dostavljenim ponudama i/ili studijama ekonomske opravdanosti. Da su koncesionari zaposlili radnike u planiranom broju samo po osnovu bruto plata, u 2024. godini, dodatno bi bilo naplaćeno oko 3 miliona KM.

Planirani obim proizvodnje i iznos koncesione naknade su ostvareni sa svega 12%. U skladu sa tim, u 2024. godini, po osnovu koncesionih naknada ostvareni su manji budžetski prihodi od planiranih u iznosu od oko 86 hiljada KM.

Prezentovani podaci pokazuju da po osnovu zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode nisu ostvarene značajnije koristi za društvo u cjelini jer koncesionari nisu ostvarili planirani obim proizvodnje, prihode i dobit, a samim tim nije zaposlen planirani broj radnika, nije isplaćen planirani obim plata, javni sektor nije naplatio potencijalno mogući veći obim poreza i doprinosa, regije se nisu razvijale u mogućem obimu itd. Dakle, najvećim dijelom nije ostvareno ono zbog čega su koncesije i dodijeljene, odnosno koristi su ostvarene u znatno manjem obimu od planiranog.

3.3.2. Unapređenje rezultata i efekata

Nadležne institucije, primarno Komisija i ministarstva kao nadležni organi, su preduzimale određene mjere i aktivnosti u cilju unapređenja rezultata i efekata dodjele koncesija, koje uglavnom nisu realizovane na adekvatan način pa su i postignuti rezultati veoma ograničeni. Navedene mjere i aktivnosti su se odnosile na strateško-razvojni i pravni okvir relevantan za koncesije, postupanje prema koncesionarima koji ne izvršavaju svoje obaveze iz ugovora o koncesiji, komunikaciju i saradnju između ključnih institucija u ovoj oblasti, sadržaj ugovora o koncesiji i koncesione naknade.

Komisija je u više navrata preduzimala aktivnosti u cilju izrade, odnosno usklađivanja Dokumenta o politici dodjele koncesija, uključujući i posmatrani period od 2021. do 2024. godine. Imenovana je radna grupa i utvrđena su zaduženja zaposlenih u izradi ovog dokumenta, a od više ministarstva je zahtijevana dostava podataka o njihovim studijama, strategijama i drugim dokumentima u cilju okončanja izrade i puštanja dokumenta o politici dodjele koncesija u javnu raspravu. Osim slanja dopisa ministarstvima, predstavnici Komisije nisu reviziji naveli, niti dokumentovali da su u posmatranom periodu realizovane

druge aktivnosti u cilju izrade/usklađivanja Dokumenta o politici dodjele koncesija, niti da je Komisija izradila taj dokument u bilo kojoj formi.

U godišnjim programima rada NSRS od 2023. godine je planirano donošenje ZoK, a kao obrađivač je navedeno MER. Ovo ministarstvo je takođe u godišnjim planovima rada za 2024. i 2025. godinu planiralo pripremu zakona. Početkom 2024. godine ministar energetike i rudarstva je imenovao interresornu radnu grupu za izradu ovog zakona koju su sačinjavali predstavnici sedam ministarstava, Komisije i Privredne komore RS. MER je dokumentovalo reviziji da je odmah nakon formiranja radne grupe održan inicijalni sastanak na kome su pojedini učesnici usmeno iznijeli svoje stavove u vezi sa temom. Od strane MER, MPŠV i Komisije, reviziji nisu dokumentovane analize izazova u primjeni postojećeg ZoK sa konkretnim prijedlozima načina na koji će se pristupiti izradi zakona i šta je sve potrebno unaprijediti. Takođe, nije predloženo da je ovaj zakon izrađen u prednacrtu ili nekoj drugoj formi.

U 2021. godini je, na inicijativu MER, raskinut jedan ugovor o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode sa koncesionarom koji je bio saglasan da se ugovor raskine i u pisanoj izjavi se izjasnio da nije počeo, niti planira da vrši eksploataciju i flaširanje vode.

MPŠV i MER kao nadležni organi, u posmatranom periodu, nisu vršili analize realizacije ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode iz svoje nadležnosti, niti su na bazi takvih analiza preduzeli propisane i ugovorene mjere prema koncesionarima koji ne izvršavaju svoje ugovorne obaveze. MER je, jednom koncesionaru iz ove oblasti koji nije izvršavao obaveze iz ugovora o koncesiji, dostavilo obavještenje da će biti pokrenut postupak jednostranog raskida ugovora o koncesiji, a postupak nije pokrenut, niti je ugovor raskinut. MPŠV nije slalo takva obavještenja koncesionarima, niti je pokrenulo postupak jednostranog raskida ugovora o koncesiji sa koncesionarima koji nisu izvršavali svoje obaveze.

Komisija, u posmatranom periodu, koncedentu nije podnosila prijedloge za raskid ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode sa koncesionarima koji nisu izvršavali obaveze iz ugovora.

U posmatranom periodu postojala je određena saradnja i komunikacija između institucija koja je bila usmjerena ka poboljšanju rezultata ostvarenih po osnovu koncesija za eksploataciju i flaširanje vode i ona se primarno odvijala na osnovu potpisanih protokola o saradnji.¹³ PURS je dostavljala izvještaje i podatke Komisiji i nadležnim organima, odnosno MPŠV i MER, prema zaključenim protokolima i po zahtjevu.

Komunikacija i saradnja između nadležnih organa i Komisije, koja se ticala koncesija iz oblasti eksploatacije i flaširanja vode, uglavnom je bila neefektivna i suštinski nije doprinosila rješavanju uočenih izazova. Pisana komunikacija se uglavnom odnosila na izvršenje provjere i praćenja rada koncesionara, razmjenu podataka, informacija i dokumentacije o koncesionarima. Ista je pokazala da su ove institucije, u oblasti koncesija, različito tumačile svoje i tuđe uloge, nadležnosti i odgovornosti uz prisutne pokušaje prevladavanja obaveza i odgovornosti između tih institucija. Razmjena podataka i dokumentacije nije bila odgovarajuća i blagovremena usljed čega ni Registar koncesija koji vodi Komisija nije bio u cjelosti potpun i ažuran.

¹³ Protokol o saradnji u oblasti razmjene podataka o koncesionim naknadama za korišćenje poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike Srpske potpisan 14.06.2018. godine između: Ministarstvo finansija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo finansija-Poreska uprava Republike Srpske; Protokol o saradnji u oblasti razmjene podataka za projekte u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije potpisali su 04.06.2019. godine Ministarstvo energetike i rudarstva, Ministarstvo finansija, Poreska uprava Republike Srpske i Komisija za koncesije Republike Srpske

Nadležni organi, prvenstveno MPŠV koje je zaključivalo nove ugovore o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode u posmatranom periodu, vršili su izmjene forme i sadržaja ugovora o koncesijama, primarno u kontekstu izmjena propisa u ovoj oblasti.

MPŠV i MER, koji su kao nadležni organi pripremali prijedloge ugovora o koncesiji, nemaju utvrđenu obavezujuću formu sa elementima ugovora o koncesiji koja je rezultat analiza, mišljenja i stavova stručnjaka iz različitih oblasti i prilagođena specifičnim predmetima koncesije.

Komisija je davala saglasnost na prijedloge ugovora o koncesiji, ali su kriterijumi za davanje ili uskraćivanje te saglasnosti nejasni. Suštinski, Komisija je davala formalnu saglasnost na prijedloge ugovora o koncesiji u cilju realizacije propisanog postupka dodjele koncesija, bez analize sadržaja ugovora i njegovih pojedinačnih odredbi.

Ugovori o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode uglavnom nisu sadržavali sve potrebne odredbe definisane u ZoK. Pojedine odredbe su uopštene i kao takve nisu bile u funkciji efikasnog provođenja nadzora, praćenja i provjere rada koncesionara, ostvarivanja i adekvatne zaštite javnog interesa, te rezultata i efekata koji se namjeravaju postići dodjelom koncesija.

Odredbe ugovora o koncesiji koje se odnose na provjeru i nadzor odstupaju od odredbi utvrđenih u ZoK i ne pojašnjavaju primjenu zakonskih odredbi u praksi. U ugovorima se ne pravi jasna razlika između provjere rada koju vrši Komisija i nadzora koju sprovode nadležni organi. Praćenje rada i obaveze institucija po tom osnovu se ne navode u ovim odredbama ugovora. U ugovorima su na isti način definisane nadležnosti ovlašćenog lica Komisije i ovlašćenog lica koncudenta, pri čemu je nejasno ko je ovlašćeno lice koncudenta. Komisija nema u propisima utvrđene nadležnosti koje su sadržane u ugovorima, a nejasno je ko je nadležni organ kome se podnosi prigovor na zapisnik.

U aktivnim ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode koji su zaključeni 2016. godine i kasnije rok za početak komercijalnog obavljanja koncesione djelatnosti nije direktno naveden, dok u većini ugovora iz prethodnog perioda jeste. Prema propisima koncudent može jednostrano raskinuti ugovor o koncesiji ukoliko koncesionar svojom krivicom ne počne sa obavljanjem koncesione djelatnosti u ugovorenom roku.

Obim (minimalni) u kome koncesionar mora da koristi dodijeljeni resurs, odnosno vodu, je naveden samo u jednom aktivnom ugovoru o koncesiji. Garancije banaka ili drugi instrumenti obezbjeđenja, da će koncesionar obavljati koncesionu djelatnost barem u minimalnom obimu, nisu definisani u ugovorima o koncesiji.

Obaveza izvještavanja od strane koncesionara u ugovorima je uglavnom utvrđena u odredbama koje se odnose na koncesione naknade i kontrolu i u suštini se odnosi na izvještavanje o koncesionoj naknadi. Radi se o podacima kojima raspolažu nadležne institucije, prvenstveno PURS. Odredba iz propisa da je koncesionar dužan da nadležnom organu dostavi izvještaj o radu i korišćenju koncesije nije sadržana u ugovorima, što nadležnim institucijama otežava praćenje realizacije pojedinačnih odredbi ugovora o koncesiji. Ovakvim formulacijama obaveza izvještavanja u ugovorima o koncesiji nije obezbijeđena racionalnost, sveobuhvatnost i jednoobraznost izvještavanja od strane koncesionara.

Odredbe ugovora o koncesiji o vlasničkim pravima nad imovinom povezanom sa obavljanjem koncesione djelatnosti, uključujući i prava nad zemljištem na kojem će se vršiti koncesiona djelatnost i uvođenje u posjed su uglavnom uopšteno definisane. Podaci o vlasništvu nad parcelom na kojoj se nalazi izvoriste se direktno navode u oko 1/5 aktivnih ugovora o koncesiji. U uslovima kada u ugovoru nisu jasno definisana vlasnička prava nad imovinom, nisu jasno definisani ni vlasnički odnosi nad imovinom po prestanku važenja ugovora, što svakako može biti predmet sporenja između koncesionara i koncudenta.

U ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode nisu navedene pojedine odredbe, poput onih koje se tiču početka obavljanja koncesione djelatnosti i obima u kome se treba

obavljati koncesiona djelatnost, prava nad imovinom i rokovi za realizaciju pojedinih odredbi u ugovorima nisu precizno navedeni što utiče da i odredbe o raskidu ugovora prije isteka ugovorenog roka ne obezbjeđuju blagovremenu i pouzdanu zaštitu javnog interesa.

Visina koncesione naknade za korišćenje vode za flaširanje je definisana u različitim propisima i na različite načine. Prema propisima iz nadležnosti MER¹⁴ koncesiona naknada za mineralnu vodu je definisana u fiksnom apsolutnom iznosu od 3 KM/m³. U propisima iz nadležnosti MPŠV koncesiona naknada za korišćenje vode za flaširanje utvrđena je u procentu od iznosa vodne naknade i koriguje se na osnovu koeficijenata za kvalitet zahvaćene vode i tip zahvatanja vode. Stope posebnih naknada se utvrđuju podzakonskim aktom koji je donesen na osnovu Zakona o vodama. Prema važećim propisima iz nadležnosti MPŠV¹⁵ koncesiona naknada za korišćenje vode za flaširanje, u posmatranom periodu, je iznosila 1,3 KM/m³ i, uslovno rečeno, ima varijabilni karakter jer zavisi od visine posebnih vodnih naknada.

ZoK omogućava da se u ugovoru o koncesiji može odrediti promjena visine koncesione naknada za korišćenje u određenom periodu, kao i uslovi pod kojima se to može učiniti, za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji, a što se navodi u dokumentaciji za javno nadmetanje. U zaključenim aktivnim ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode nije ugovarana promjena visine koncesione naknade.

Koncesione naknade za korišćenje u zaključenim aktivnim ugovorima o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode su utvrđene na različite načine što ima veze sa izmjenama propisa u ovoj oblasti, ali i odsustva jasne politike koncudenta, odnosno nadležnog organa kako koncesione naknade trebaju biti formulisane u ugovorima o koncesiji, da bi se na najbolji način ostvario javni interes, izbjegli sporovi sa koncesionarima i nejasnoće u pogledu obračuna i plaćanja tih naknada. Prilikom utvrđivanja politika u pogledu visine koncesionih naknada nadležne institucije treba da imaju u vidu da je voda specifičan resurs i da jedno od propisanih načela upravljanja vodama nalaže da se za iskorišćenu količinu vode mora obezbijediti ekonomska naknada od onog ko koristi taj resurs.

U praksi zbog teškoća utvrđivanja i potencijalnih manipulacija sa ostvarenim prihodom, koncesiona naknada za eksploataciju i flaširanje vode, umjesto u odnosu na prihod kako je ranije ugovarano, od 2014. godine, odnosno početka primjene trenutno važećih propisa uglavnom je ugovarana u fiksnom iznosu po jedinici mjere, što takođe predstavlja izazov zbog dugoročnog karaktera dodijeljenih koncesija u ovoj oblasti.

Za ugovore koji su zaključeni na osnovu trenutno važećeg ZoK u većini slučajeva su definisane u visini od 1,35 KM/m³ uz pozivanje na relevantni pravilnik.¹⁶ Ovakva formulacija može izazvati dilemu u primjeni u smislu da li je fiksna tokom cijelog perioda trajanja ugovora o koncesiji ili će se mijenjati u zavisnosti od promjene relevantnih propisa. Odredbe o visini koncesione naknade mogu se na različite načine tumačiti i kod drugih ugovora o

¹⁴ Pravilnik o koncesionim naknadama i garancijama u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 79/18)

¹⁵ Pravilnik o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade i visine bankarske garancije za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i javnog vodnog dobra („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/14); Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanja i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 07/14 i 91/23); Odluka o stopama posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/11, 119/11; 116/20; 102/21 i 117/22)

¹⁶ Odluka ugovora o koncesiji glasi: „Koncesionar će, za korišćenje resursa na način definisan ovim ugovorom, plaćati Koncedentu koncesionu naknadu u iznosu od 1,35 KM/m³ zahvaćene vode, u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade i visine bankarske garancije za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i javnog vodnog dobra.“

koncesiji, što može uticati na dileme u postupanju nadležnih institucija i eventualne sporove sa koncesionarom.¹⁷

Nadležne institucije, u periodu od 2021. do 2024. godine, uglavnom nisu raspolagale informacijama, niti su izrađivale izvještaje o rezultatima i efektima ostvarenim dodjelom i realizacijom koncesija u oblasti eksploatacije i flaširanja vode. Prikupljani su i evidentirani podaci o uplaćenim koncesionim naknadama, a određene informacije, ograničene pouzdanosti i detaljnosti, o realizaciji ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode sadržane su u godišnjim izvještajima o radu Komisije.

¹⁷ U ugovoru o koncesiji za određenog koncesionara koncesiona naknada za korišćenje vode je definisana na trojak način „Koncesionar će, za korišćenje resursa na način definisan ovim ugovorom, plaćati Koncedentu koncesionu naknadu u iznosu od 4.662,00 KM godišnje, odnosno 1,35 KM/m³ zahvaćene vode, u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade i visine bankarske garancije za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i javnog vodnog dobra ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 101/15).“ i uzrokovala je određene dileme u postupanju PURS prilikom obavljanja poslova iz njene nadležnosti.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka „Korišćenje vode za flaširanje putem koncesija“ sa ciljem da ispita efikasnost korišćenja vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama ponude preporuke čijim provođenjem je moguće unaprijediti dodjelu i realizaciju ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, odnosno korišćenje vode za tu namjenu.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da korišćenje vode za flaširanje putem dodjele i realizacije koncesija nije efikasno.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 Nadležne institucije nemaju utvrđenu aktuelnu politiku dodjele koncesija, dovoljne kadrovske kapacitete i informacije o vodi kao resursu koje su odgovarajuća osnova za plansku dodjelu koncesija i uspješnu realizaciju zaključenih ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode.

Kao opšti dokument u kome su utvrđene politike dodjele koncesija, postojeći Dokument o politici dodjele koncesija nije aktuelan niti sadržajno prilagođen za potrebe planske dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, efikasnog korišćenja resursa i optimalnog ostvarenja društvenih koristi u toj oblasti.

Organizacija rada i kadrovski kapaciteti, kao i podaci, informacije i dokumenti o vodi kao resursu kojima raspolažu nadležne institucije su uglavnom nedovoljni i/ili neodgovarajući za sistemski pristup dodjeli i realizaciji koncesija u oblasti eksploatacije i flaširanja.

4.2 Postojeći način dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode nije u funkciji efikasnog korišćenja vode kao resursa i optimalnog zadovoljenja javnog interesa.

Koncesije za eksploataciju i flaširanje vode se dodjeljuju uglavnom po postupku koji je pokrenut na inicijativu zainteresovanog lica, bez prethodno pribavljenih cjelovitih podataka, informacija i dokumentacije o vodi kao resursu.

Javni interes za dodjelu koncesija za eksploataciju i flaširanje vode se ne procjenjuje i ne utvrđuje, niti se na odgovarajući način inkorporira u odredbe ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode. Nadležne institucije ne sagledavaju studije opravdanosti sa aspekta društveno-ekonomske opravdanosti dodjele koncesije i ostvarenja javnog interesa, niti je propisano ko i na koji način to treba raditi.

4.3 Provjera rada koncesionara se ne provodi planski, sveobuhvatno i u kontinuitetu, a pribavljeni podaci i informacije ne pružaju potpun i pouzdan uvid u realizaciju odredbi ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode.

Provjeri rada koncesionara Komisija za koncesije Republike Srpske ne pristupa organizovano, planski i polazeći od raspoloživih resursa i analize uočenih rizika. Na godišnjem nivou, provjerava se realizacija malog broja ugovora o koncesiji, a stručni savjetnici kojima je u opisu poslova provjera rada koncesionara uglavnom ne obavljaju te poslove. Dio koncesionara dostavlja izvještaje u vezi sa realizacijom koncesija koji se značajno razlikuju po formi, sadržaju i obimu priloženih dokumenata.

Podaci i informacije o realizaciji ugovora o koncesiji pribavljeni putem izvršenih provjera rada i dostavljenih izvještaja koncesionara, s obzirom na njihov obim i sadržaj, ne obezbjeđuju Komisiji za koncesije Republike Srpske i korisnicima njenih izvještaja kompletan i pouzdan uvid u stanje i realizaciju ugovora o koncesiji u oblasti eksploatacije i flaširanja vode.

4.4 Nadležni organi ne prate kontinuirano rad koncesionara i uglavnom ne raspolažu informacijama i dokumentima o realizaciji odredbi ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode.

Postupak praćenja rada koncesionara nije proceduralno uređen u smislu načina planiranja i provođenja provjere rada i postupanja ukoliko koncesionar ne ispunjava svoje obaveze blagovremeno i u cjelosti.

Nadležni organi ne raspolažu kompletnom i sistematizovanom dokumentacijom u vezi sa dodjelom koncesija i realizacijom ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode, što je važan uslov za efikasno praćenje rada koncesionara. Koncesionari uglavnom ne dostavljaju izvještaje i dokumente o realizaciju ugovora o koncesiji, a ukoliko i dostave ne vrši se odgovarajuće evidentiranje i analiza istih u cilju preduzimanja konkretnih mjera i aktivnosti prema koncesionarima koji ne izvršavaju ugovorne obaveze.

4.5 Nadležne institucije ne vrše sistemsko utvrđivanje, praćenje i ocjenjivanje rezultata i efekata ostvarenih po osnovu dodjele koncesija za eksploataciju i flaširanje vode.

Rezultati koji se namjeravaju postići dodjelom koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, kao osnova za efikasno praćenje i ocjenjivanje ostvarenih rezultata ne utvrđuju se na bazi ocjene javnog interesa i uglavnom nisu sadržani u zaključenim ugovorima o koncesiji.

Komisija za koncesije Republike Srpske i nadležni organi raspolažu određenim podacima o uplaćenju koncesionara, koji uglavnom nisu kompletni, pouzdani i ažurni, te u skladu sa tim imaju ograničenu upotrebnu vrijednost. Navedene institucije ne prate rezultate i efekte dodijeljenih koncesija ostvarene po osnovu obima izvršenih investicionih ulaganja, broja zaposlenih, stepena korišćenja dodijeljenog resursa, poštovanja rokova završetka radova i početka obavljanja komercijalne djelatnosti i sl.

4.6 Mjere i aktivnosti u cilju unapređenja rezultata i efekata, u oblasti koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, nadležne institucije preduzimaju bez adekvatnih analiza, sistemskog i koordinisanog djelovanja i efektivne komunikacije i saradnje.

Višegodišnje aktivnosti na izradi novog strateško-razvojnog dokumenta i pravnog okvira u oblasti koncesija nisu rezultirale konkretnim prijedlozima u pisanoj formi koji su upućeni u proceduru donošenja.

Nadležni organi nemaju utvrđenu obavezujuću formu ugovora o koncesiji koja je rezultat stručnih analiza. Ugovori o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode ne sadrže potrebne odredbe i/ili odredbe nisu formulisane na način koji je u funkciji efikasnog ostvarivanja javnog interesa, rezultata i efekata po osnovu dodijeljenih koncesija.

Komunikacija i saradnja između nadležnih organa i Komisije za koncesije, koja se primarno odvija u kontekstu vršenja provjere i praćenja rada koncesionara, razmjene podataka informacija i dokumentacije o koncesionarima, uglavnom je neefektivna i suštinski ne doprinosi rješavanju uočenih izazova.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije.

Preporuke se upućuju institucijama koje imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti koncesija za eksploataciju i flaširanje vode, a to su Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo energetike i rudarstva kao nadležni organi i Komisija za koncesije Republike Srpske.

Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija u pogledu kreiranja propisa i politike dodjele koncesija, pripreme i provođenja postupka dodjele koncesija, provjere i praćenja rada koncesionara i realizacije ugovora o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode su međusobno povezane i uslovljene blagovremenim i adekvatnim djelovanjem svih učesnika, a primarno nadležnih organa i Komisije za koncesije Republike Srpske. Otuda je efikasnost korišćenja vode putem dodjele koncesija moguće unaprijediti vremenski i sadržajno usklađenim i koordinisanim provođenjem preporuka od strane nadležnih organa i Komisije za koncesije Republike Srpske, uz uključenost i drugih institucija koje imaju određene uloge i nadležnosti u ovoj oblasti.

Preporuke za nadležne organe i Komisiju za koncesije Republike Srpske

U cilju efikasnog korišćenja vode za flaširanje putem koncesija, odnosno unapređenja dodjele koncesija i realizacije ugovora o koncesiji, potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo energetike i rudarstva kao nadležni organi i Komisija za koncesije Republike Srpske:

5.1 Preispitaju i unaprijede politike i propise u oblasti koncesija uz uvažavanje specifičnosti pojedinačnih predmeta koncesija.

Komisija za koncesije Republike Srpske treba da izradi politike dodjele koncesija uz sveobuhvatan i aktivan angažman ministarstava kao nadležnih organa i uključenost širokog kruga drugih zainteresovanih učesnika. Politika treba da definiše opšte ciljeve i pravce djelovanja u oblasti koncesija, kao i specifične ciljeve i postupanje za pojedinačne predmete koncesija, kao što je to voda. Sastavni dio ukupnih politika dodjele koncesija treba biti i politika visine i načina obračuna koncesionih naknada koja treba da omogući odgovarajuće valorizovanje dodijeljenog resursa i jasno definisanje odredbi u ugovoru o koncesiji u cilju efikasne naplate naknada i provođenje dugoročnih upravljačkih politika u oblasti predmeta koncesija.

Na osnovu iskazanih opredjeljenja i utvrđenih izazova u primjeni postojećih propisa, Ministarstvo energetike i rudarstva, uz aktivno i direktno učešće drugih ministarstava i Komisije za koncesije Republike Srpske, kao i drugih zainteresovanih učesnika, treba da inovira propise iz oblasti koncesija. Unapređenje pravnog okvira treba biti usmjereno ka jasnijem definisanju odgovornosti i efikasnijem postupanju nadležnih organa i Komisije za koncesije Republike Srpske i sa tim u vezi procjene i utvrđivanja javnog interesa, uslova za dodjelu koncesija, sagledavanja i ocjene studija opravdanosti, sadržaja ugovora o koncesiji, praćenja i provjere realizacije ugovora i razmjene informacija i dokumenata.

5.2 Unaprijede postupak dodjele koncesija u cilju efikasnijeg korišćenja vode kao resursa za flaširanje i optimalnog zadovoljenje javnog interesa.

Postupke dodjele koncesija nadležni organi trebaju planski pokretati na osnovu obezbijedenih pouzdanih i odgovarajućih podataka, informacija i dokumenata o vodi kao resursu koji se dodjeljuje, utvrđenog javnog interesa, odnosno društvenih koristi koje se žele ostvariti, definisanih primjerenih uslova koje koncesionari trebaju ispuniti i sagledavanja i ocjene studija opravdanosti. Postupci dodjele koncesija trebaju se provoditi prema utvrđenim ulogama i nadležnostima institucija, uz efektivnu saradnju nadležnih organa i Komisije za koncesije Republike Srpske.

Koncesije za eksploataciju i flaširanje vode treba dodjeljivati koncesionarima koji ispunjavaju utvrđene uslove i dokažu da imaju obezbijeđene finansijske i druge kapacitete za uspješnu realizaciju koncesionog projekta, uz pribavljanje odgovarajućih instrumenata obezbjeđenja za realizaciju ugovora o koncesiji i ostvarenje definisanih rezultata, odnosno javnog interesa.

5.3 Definišu obavezujuću formu i sadržaj ugovora o koncesiji za različite predmete koncesije u cilju efikasnije zaštite i ostvarivanja javnog interesa.

Nadležni organi treba da osiguraju da ugovori o koncesiji, kao rezultat provedenih analiza i angažmana stručnjaka iz različitih oblasti, imaju obavezujuću formu i sadržaj prilagođene specifičnostima predmeta koncesije. Ugovor o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode treba da sadrži konkretne podatke o pojedinačnoj koncesiji u smislu lokacije na kojoj će se obavljati koncesiona djelatnost, vlasničkih odnosa i vlasničkih prava nad imovinom, raspoloživog i dodijeljenog obima resursa, načina i stepena korišćenja resursa, jasnih obaveze svih strana sa preciznim rokovima u kojima se iste trebaju realizovati i sl.

Javni interes u pogledu dodijeljenih koncesija potrebno je zaštititi i putem definisanja odredbi ugovora o koncesiji u cilju pribavljanja odgovarajućih instrumenata obezbjeđenja ne samo za fazu izvršenja investicionih ulaganja od strane koncesionara, već i za realizaciju ugovora o koncesiji tokom perioda komercijalne eksploatacije resursa. Odredbe o raskidu ugovora treba da budu definisane na način koji omogućava da se ugovor o koncesiji može raskinuti blagovremeno i bez štetnih posljedica ukoliko neka strana ne izvršava svoje obaveze iz ugovora.

5.4 Unaprijede međusobnu saradnju i komunikaciju i saradnju sa drugim institucijama u oblasti koncesija.

Na osnovu propisanih uloga, nadležnosti i odgovornosti i jasnog uzajamnog razgraničenja poslova između Komisije za koncesije Republike Srpske i nadležnih organa, komunikaciju i saradnju uspostaviti na način da se omogući sistemsko postupanje institucija i njihovo sinergetsko djelovanje. Razmjenu informacija i dokumentacije u vezi sa koncesijama treba vršiti blagovremeno, kontinuirano i sveobuhvatno. Naročito je važno unaprijediti komunikaciju i saradnju u pogledu provjere i praćenja rada koncesionara i uzajamne razmjene dokumentacije u vezi sa koncesijama.

U skladu sa nadležnostima i na osnovu prethodno izvršenih analiza potreba, Komisija za koncesije Republike Srpske i nadležni organi trebaju unaprijediti postojeće, a po potrebi zaključiti nove protokole o saradnji sa Ministarstvom finansija, odnosno Poreskom upravom Republike Srpske u cilju efikasne i efektivne razmjene podataka i dokumentacije, kao što su podaci o prijavljenim i uplaćenim koncesionim naknadama i dokumentacija o zaključenim, aneksiranim i raskinutim ugovorima o koncesiji, te izvršenoj provjeri odnosno nadzoru nad radom koncesionara.

5.5 Definišu i uspostave funkcionalan i efektivan postupak provjere rada koncesionara.

Komisija za koncesije Republike Srpske treba da definiše postupak planiranja provjere rada koncesionara i realizacije ugovora o koncesiji, poželjno u saradnji sa institucijama koje vrše praćenje i nadzor nad radom koncesionara. Plan provjere rada koncesionara treba biti zasnovan na uočenim izazovima u prethodnom periodu, analizi rizika na nivou oblasti ili predmeta koncesije i pojedinačnih koncesionara, faza realizacije ugovora o koncesiji, očekivanjima i predviđanjima u ovoj oblasti, eventualno iskazanim prioritetima i zahtjevima koncedenta i nadležnih organa, te raspoloživim finansijskim, materijalnim i kadrovskim resursima. Postupkom provjere rada treba da je jasno definisano šta se i kako provjerava, na koji način se dokazuje izvršenje pojedinačnih odredbi ugovora, kao i postupanje u slučaju da koncesionar ne izvršava obaveze iz ugovora o koncesiji. Provjera rada treba da se vrši prema utvrđenom postupku kako bi se postigla jednoobraznost u vršenju provjere,

kao i kompatibilnost i sinergija sa praćenjem rada i nadzorom nad radom koncesionara koje provede druge institucije.

Zapisnik o provjeri rada koncesionara treba da ima standardnu formu prilagođenu predmetu koncesije, a iz zapisnika treba da bude jasno vidljivo koje odredbe ugovora su provjeravane i na koji način, a koje nisu provjeravane. Provjere rada koncesionara treba da bude u cjelosti dokumentovana. O izvršenim provjerama rada, utvrđenim ključnim činjenicama i eventualno preduzetim mjerama i aktivnostima treba da se vode odgovarajuće evidencije.

5.6 Definišu i uspostave funkcionalan i efektivan postupak praćenja rada koncesionara.

Nadležni organi treba da definišu postupak praćenja rada koncesionara u pogledu izvršavanja njegovih obaveza iz ugovora o koncesiji, poželjno uz konsultacije sa institucijama koje vrše provjeru rada i nadzor nad radom koncesionara. Postupkom praćenja rada treba da je jasno definisano šta se i kako prati, na koji način se dokazuje izvršenje obaveza koncesionara, kao i postupanje u slučaju da koncesionar ne izvršava blagovremeno i u cjelosti obaveze iz ugovora o koncesiji.

Praćenje rada koncesionara treba da omogući kontinuirano praćenje izvršavanja obaveza koncesionara iz ugovora o koncesiji u cilju blagovremenog preduzimanja mjera i aktivnosti prema koncesionarima koji ne izvršavaju svoje obaveze iz ugovora. To mogu biti mjere i aktivnosti u smislu pokretanja postupka nadzora nad koncesionarom koji ne izvršava svoje ugovorne obaveze, aktiviranja instrumenata obezbjeđenja realizacije ugovora, pokretanje postupka za raskid ugovora o koncesiji i sl. O izvršenom praćenju rada nadležni organ treba da vodi ažurne evidencije kako bi imao potpun i pouzdan uvid u realizaciju ugovora o koncesiji.

5.7 Kontinuirano i sveobuhvatno utvrđuju, prate, analiziraju i ocjenjuju rezultate i efekte dodjele koncesija.

Rezultati koji se namjeravaju postići dodjelom i realizacijom koncesija treba da su mjerljivi, utvrđeni od strane nadležnih organa na osnovu definisanih politika, ciljeva i konkretnog javnog interesa i sadržani u ugovoru o koncesiji ili drugom odgovarajućem dokumentu koji će omogućiti da se izvrši praćenje i ocjenjivanje ostvarenih rezultata i utvrđivanje efekata. U ugovorima o koncesiji treba da bude definisano i izvještavanje o radu i korišćenju koncesije od strane koncesionara u smislu forme i sadržaja izvještaja, rokova i učestalosti izvještavanja, institucija kojima se dostavlja izvještaj, kao i dostavljanje drugih podataka, informacija i dokumenata bitnih za praćenje realizacije ugovora o koncesiji.

Ostvarene rezultate i efekte nadležni organi, u saradnji sa Komisijom za koncesije Republike Srpske, trebaju pratiti i ocjenjivati po svakom pojedinačnom ugovoru o koncesiji i analizirati u kontekstu donošenja odluka u budućem periodu. Instrumente obezbjeđenja realizacije ugovora o koncesiji potrebno je aktivirati kada su ispunjeni uslovi i kad je to primjereno. Ugovori o koncesiji koji se iz objektivnih razloga ne mogu realizovati na utvrđeni način i/ili u definisanim rokovima treba aneksirati, a ugovore za koje je izvjesno da se neće realizovati treba blagovremeno raskidati, uz prethodno objektivno i sveobuhvatno sagledavanje mogućih posljedica.

Vođa revizorskog tima
Mladenko Marković, s.r.

Član revizorskog tima
Vlado Vujanić, s.r.

Član revizorskog tima
Vladimir Kremenović, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1:

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 21/92 –prečišćeni tekst, 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 i 73/19);
2. Zakon o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/08);
3. Zakon o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 59/13, 16/18, 70/20 i 111/21);
4. Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17);
5. Zakon o rudarstvu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 62/18);
6. Zakon o geološkim istraživanjima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 64/22 i 63/24);
7. Zakon o inspekcijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 18/20);
8. Zakon o poreskom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 78/20 i 37/22);
9. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 132/22 i 90/23);
10. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 i 110/24);
11. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 63/21);
12. Uredba o strateškim dokumentima u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 94/21);
13. Uredba o sprovedbenim dokumentima u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 8/22);
14. Dokument o politici dodjele koncesija („Službeni glasnik Republike Srpske" broj: 31/06);
15. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/14);
16. Pravilnik o postupku ustupanja ugovora o koncesiji i promjeni vlasničke strukture koncesionara („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 65/14 i 61/17);
17. Uputstvo za procjenu postojanja javnog interesa kod samoinicijativne ponude („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 103/05);
18. Pravilnik o kriterijumima za određivanje visine koncesione naknade i visine bankarske garancije za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i javnog vodnog dobra („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/14);
19. Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanja i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 07/14 i 91/23);
20. Odluka o stopama posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/11, 119/11; 116/20; 102/21 i 117/22);
21. Pravilnik o koncesionim naknadama i garancijama u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 79/18);

22. Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o eksploataciji mineralnih sirovina („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 110/19);
23. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 56/23);
24. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Komisiji za koncesije Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 77/04 i 103/14);
25. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu energetike i rudarstva („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 10/19, 24/19, 75/22 i 60/24);
26. Godišnji izvještaji o radu i finansijski izvještaj Komisije za koncesije Republike Srpske za 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu;
27. Godišnji planovi i izvještaji o radu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu;
28. Godišnji planovi i izvještaji o radu Ministarstva energetike i rudarstva za 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu;
29. Agenda 2030. za održivi razvoj, Ujedinjene nacije, septembar 2015. godine;
30. Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 64/292 – Ljudsko pravo na vodu i sanitaciju, 28.07.2010. godine;
31. Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 68/157 - Ljudsko pravo na zdravstveno ispravnu vodu za piće i sanitarne uslove, 18.12.2013. godine;
32. Međunarodna dekada za akciju „Voda za održivi razvoj“ 2018-2028, Generalna skupština Ujedinjenih nacija;
33. Direktiva Vijeća 98/83/EZ o kvalitetu vode namijenjene za ljudsku potrošnju, 03.11.1998.godine;
34. Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, 23.11.2000. godine;
35. Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovora o koncesiji, 26.02.2014. godine;
36. Popunjeni upitnici/podaci Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine o uvozu i izvozu vode;
37. Predmeti/dosijeji koncesionara preuzeti od Komisije za koncesije Republike Srpske, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva energetike i rudarstva;
38. Studije, protokoli, odluke, rješenja, zapisnici, dopisi, analize, evidencije, planovi, izvještaji, informacije, naučni i stručni radovi, publikacije i druga relevantna dokumentacija pribavljena od institucija obuhvaćenih revizijom ili putem zvaničnih internet stranica.

Prilog broj 2

Podaci o ugovorima o koncesiji

R. br.	Nadležni organ / Ugovori o koncesiji	2021. godina		2022. godina		2023. godina		2024. godina	
		u 2021.	Ukupno	u 2022.	Ukupno	u 2023.	Ukupno	u 2024.	Ukupno
1.	MER	9	360	9	369	24	393	10	403
2.	MPŠV	8	123	7	130	3	133	2	135
3.	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju	0	1	0	1	0	1	0	1
4.	Ministarstvo saobraćaja i veza	0	4	0	4	0	4	0	4
5.	Ministarstvo trgovine i turizma	0	6	0	6	0	6	0	6
6.	Ministarstvo finansija	0	1	0	1	0	1	0	1
7.	Ministarstvo porodice, omladine i sporta	0	0	0	0	1	1	0	1
Ukupno zaključenih ugovora		17	495	16	511	28	539	12	551
Broj ugovora koji je prestao da važi		8	183	6	186	3	192	4	198
Broj aktivnih ugovora			312		325		347		353

Podaci o ugovorima o koncesiji koji su prestali da važe:

zaključno sa 31.12.2024. godine				po godinama u periodu 2021-2024.				
R. br.	Razlozi za prestanak važenja ugovora	Broj	Učešće	2021.	2022.	2023.	2024.	Ukupno
1.	Raskid ugovora	121	61%	6	3	3	1	13
2.	Istek roka trajanja koncesije	62	31%	0	3	0	3	6
3.	Ugovor poništen od strane suda	1	0%	0	0	0	0	0
4.	Ukinuto, poništeno ili oglašeno ništavnim rješenje o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodjeli koncesije	6	3%	0	0	0	0	0
5.	Pokretnut postupak stečaja ili likvidacije	5	3%	2	0	0	0	2
6.	Drugi razlozi	3	2%	0	0	0	0	0
Ukupno raskinutih ugovora		198	100%	8	6	3	4	21

Izvor podataka: Komisija; Ilustracija GSRJS RS

Prilog broj 3

Ugovori o koncesiji za eksploataciju i flaširanje vode

R. br.	Koncesionar	Predmet
1.	"Agro-Auto" d.o.o. Mrkonjić Grad	Eksploatacija i flaširanje prirodne izvorske vode (izvorište "Lisinski Studenac"), Mrkonjić Grad
2.	"VISOKOALAKALNE VODE - AQUA ALCA" d.o.o. Derventa	Eksploatacija alkalnih i hiperalkalnih voda (lokalitet "Velika Prenja"), Petrovo i Doboj
3.	"VITINKA EKSPLOATACIJA" d.o.o. Kozluk - Zvornik	Eksploatacija mineralne vode (ležište "Vitinka"), Zvornik
4.	"KREATOR" d.o.o. Sokolac	Eksploatacija pitke malomineralne vode (ležište "Berečko vrelo"), Sokolac
5.	"PLANINSKI STUDENAC" d.o.o. Caparde	Eksploatacija malomineralne vode (ležište "Planinski studenac"), Osmaci
6.	"INTEL" d.o.o. Bijeljina	Eksploatacija pitke malomineralne vode radi njenog flaširanja i prodaje na tržištu (Ležište "Cicelj vrelo"), Čajniče
7.	"CITOFARM" d.o.o. Istočno Sarajevo	Eksploatacija pitke vode radi njenog flaširanja i prodaje na tržištu (izvorište vrelo Mokro, Sedrapilane)
8.	"VITINKA EKSPLOATACIJA" d.o.o. Kozluk, Zvornik	Eksploatacija pitke vode za potrebe flaširanja i druge svrhe (ležište "Banjica"), Milići
9.	"DROBEX" d.o.o. Berkovići	Eksploatacija izvorske vode za proizvodnju flaširane vode (izvorište "Pribituv"), Berkovići
10.	"AQUA TIM" d.o.o. Laktaši	Eksploatacija podzemnih voda za potrebe flaširanja (izvorište "Gornji Srđevići"), Srbac
11.	"STUDENAC" d.o.o. Gradiška	Eksploatacija podzemnih voda za potrebe flaširanja (izvorište "Rakovica-Bukovica") Kozarska Dubica
12.	"AQUA DORIA" d.o.o. Derventa	Eksploatacija podzemnih voda za potrebe flaširanja (izvorište "Donja Vrela"), Brod
13.	"RUDING" d.o.o. Istočno Sarajevo	Eksploatacija vode za potrebe flaširanja (lokacija „Kijevo“), Trnovo
14.	"STOGLAV" d.o.o. Rudo	Eksploatacija vode za potrebe flaširanja (izvorište „Pazalje“), Rudo
15.	"NN HOLDING" d.o.o. Bijeljina	Eksploatacija vode za potrebe flaširanja (izvorište „Popovi“), Bijeljina
16.	"LEDENA WATER" d.o.o. Mokro, Pale	Eksploatacija vode za potrebe flaširanja (izvorište "Mokro"), Pale
17.	"JAHORINSKA VODA" d.o.o. Pale	Eksploatacija vode u svrhu flaširanja vode za piće (izvorište "Jahorinska voda"), Pale
18.	"F&H GROUP" d.o.o. Foča	Eksploatacija izvorske vode za potrebe flaširanja (lokalitet Tjentište), Foča
19.	"NATURA VITA" d.o.o. Blatnica, Teslić	Eksploatacija malomineralne vode (lokacija Slatina), Teslić Ugovor prestao da važi 2021. godine

Izvor podataka: Komisija, MPŠV i MER; Ilustracija GSRJS RS

* Koncesije koje su detaljnije ispitivane u ovoj reviziji učinka

Prilog broj 4

Studija slučaja dodjele koncesije za eksploataciju i flaširanje vode

Podaci iz ponude ponuđača i Studije ekonomske opravdanosti	Podaci iz zaključenog ugovora o koncesiji i podaci o realizaciji ugovora
Studija ekonomske opravdanosti rađena na period korišćenja koncesije od 50 godina	Koncesija dodijeljena na određeni vremenski period od 30 godina
Prema Ponudi ponuđača traženi period za dodjelu koncesije je 50 godina	Ugovorom o koncesiji koncesija dodijeljena na određeno vrijeme u trajanju od 30 godina
Prema Ponudi ponuđača godišnja koncesiona naknada bi iznosila 1,10 KM po m3 zahvaćene vode	Ugovorom o koncesiji za korišćenje resursa utvrđena koncesiona u iznosu 1,35 KM/m3 zahvaćene vode
Visina koncesione naknade u Studiji ekonomske opravdanosti - 3,6% od neto prodaje	Visina koncesione naknade prema zaključenom ugovoru o koncesiji - 1,35 KM/m3
Studijom ekonomske opravdanosti, u 2024. godini, planirana je proizvodnja vode u količini 10.800 m3 i ostvarenje bruto prihoda u iznosu od 7.020.000 KM	U 2024. godini ostvarena proizvodnja vode u količini od 476 m3 , bruto prihod nije poznat
Planirana uplata koncesione naknade u 2024. godini prema Studiji ekonomske opravdanosti iznosi 252.720 KM	Prijavljena koncesiona naknada u 2024. godini iznosi 642,6 KM
Kapacitet sistema za upravljanje nalazištem podzemne vode predviđen Studijom ekonomske opravdanosti: 1,50 l/s prvih 5 godina; 2,78 l/s za period 5-15. godina i 9,72 l/s za period 15-50. godina	Ugovorom dodijeljena koncesija za eksploataciju vode u količini 1,33 l/s

Studijom ekonomske opravdanosti (početnom) investicijom od 0,8 miliona KM planirano je da se u periodu od 50 godina po osnovu eksploatacije i flaširanja vode ostvari ukupan prihod od oko 1.743 miliona KM, ukupni troškovi oko 945 miliona KM i ukupna dobit oko 720 miliona KM. Predviđeno je da se u periodu korišćenja koncesije ukupno plati koncesione naknade za korišćenje resursa u iznosu oko 63 miliona KM, a prema visini koncesione naknade utvrđene u Ugovoru o koncesiji (1,35 KM/m3), koncesiona naknada bi na osnovu planiranih količina zahvaćene vode trebala biti oko 3,6 miliona KM, dakle gotovo 18 puta manja od iznosa navedenog u Studiji ekonomske opravdanosti.

Izvor podataka: Komisija i MPŠV; Ilustracija GSRJS RS

Prilog broj 5

Fotografije sa lokacije dodijeljene koncesije - izvorište broj 1



Fotografije sa lokacije dodijeljene koncesije - izvorisšte broj 2



Fotografije sa lokacije dodijeljene koncesije - izvorište broj 3



Fotografije objekta i opreme koncesionara koji obavlja komercijalnu proizvodnju flaširane vode



Izvor: GSRJS RS