



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

## ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

# *Ефикасност надзора над експлоатацијом рудног богатства*



Број: 400-1108/2019-06/61  
Београд, 19. новембар 2019. године



*Коришћење необновљивог рудног богатства било би рационалније, а буџетски приходи по основу накнаде за коришћење минералних сировина већи да је над носиоцима експлоатације вршена адекватна контрола и да је успостављена боља координација између надлежних органа*

Експлоатација рудног богатства обезбеђује енергетску независност земље и даљи економски и привредни раст, стога необновљиве минералне сировине треба да буду коришћене на строго контролисан и одржив начин. Носиоци експлоатације обрачунавају, исказују и достављају Министарству рударства и енергетике и надлежном покрајинском органу податке о количини експлоатисаних минералних сировина и приходу од продаје, као и износ накнаде. Дуг према буџету Републике Србије по основу наведене накнаде на дан 15. јануар 2019. године износио је 2,6 милијарди динара.



Извор: Министарство рударства и енергетике

Надлежни органи нису у довољној мери вршили контролу података о количини експлоатисаних минералних сировина, приходу од продатих количина, као и обрачунатим износима накнаде за коришћење минералних сировина, због чега постоји ризик да су обавезе носилаца експлоатације по овом основу потцењене:

- евиденције надлежних органа не обезбеђују у довољној мери поузданост податка о статусу носилаца експлоатације,
- око 30% до 60% носилаца експлоатације није достављало или није редовно достављало прописана документа,
- Пореска управа није вршила контролу обрачуна и плаћања накнаде за коришћење минералних сировина у посматраном периоду, а Министарство и Покрајински секретаријат нису презентовали доказе да су се обраћали са захтевом за вршење контроле,
- надлежни органи у вршењу надзора нису примењивали казнене одредбе, осим инспекција у појединачним случајевима.

Наплата накнаде за коришћење минералних сировина није била у довољној мери ефикасна због чега постоји ризик од неостваривања дела буџетских прихода.

Није успостављена јединствена евиденција са обједињеним подацима о свим носиоцима експлоатације на нивоу Републике Србије. Начин вршења надзора над пословима повереним Покрајинском секретаријату није омогућио Министарству да утврди у потпуности стање њиховог извршавања, па самим тим ни да отклони настале неправилности. Стратешки и законодавни оквир нису у потпуности успостављени.

## Препоруке

Државна ревизорска институција је Министарству рударства и енергетике дала следеће препоруке:

- да успостави јединствену, свеобухватну и једнообразну евиденцију носилаца експлоатације минералних сировина на територији Републике Србије,
- да успостави јавно доступан регистар са обједињеним подацима о свим носиоцима експлоатације на територији Републике Србије,
- да непосредно изврши поверени посао уколико исти не изврши Покрајински секретаријат, односно да отклони утврђене неправилности у извршењу поверених послова,
- да предузме мере за доношење стратегије у области управљања минералним ресурсима.

Државна ревизорска институција је Министарству рударства и енергетике и Покрајинском секретаријату дала следеће препоруке:

- да предузимају све мере прописане Законом о рударству и геолошким истраживањима према носиоцима који не достављају прописане обрасце,
- да предузимају све мере прописане Законом о рударству и геолошким истраживањима и Законом о накнадама за коришћење јавних добара према носиоцима експлоатације који нису у прописаном року измирили обавезе по основу накнаде за коришћење минералних сировина,
- да у вршењу инспекцијског надзора примењују све мере прописане Законом о рударству и геолошким истраживањима и Законом о инспекцијском надзору.



## Садржај

Скраћенице .....	5
I Резиме и препоруке .....	6
II Увод .....	9
Проблем .....	9
Циљ ревизије .....	10
Ревизорска питања .....	10
Обим и ограничења ревизије .....	10
Методологија у поступку рада .....	11
III Опис предмета ревизије .....	13
1. Законодавни и институционални оквир .....	13
Законодавни оквир .....	13
Институционални оквир .....	14
2. Појам експлоатације рудног богатства .....	17
3. Општи подаци о експлоатацији рудног богатства у Републици Србији .....	18
IV Закључци .....	24
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Над носиоцима експлоатације није вршена адекватна контрола, што ствара ризик од нерационалног коришћења рудног богатства и мањих буџетских прихода</b> .....	<b>25</b>
Налаз 1.1: Надлежни органи нису у довољној мери вршили контролу података о количини експлоатисаних минералних сировина, приходу од продатих количина, као и обрачунатим износима накнаде за коришћење минералних сировина, због чега постоји ризик да су обавезе носилаца експлоатације по овом основу потцењене .....	26
Број носилаца експлоатације .....	27
Евидентирање и контрола обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина .....	29
Прописана документа за контролу пословања .....	32
Упоредна анализа података из прописаних образаца и докумената .....	34
Инспекцијски надзор .....	35
Налаз 1.2: Наплата накнаде за коришћење минералних сировина није била у довољној мери ефикасна због чега постоји ризик од неостваривања дела буџетских прихода .....	40
Опомене због неплаћања .....	42
Споразуми о одлагању плаћања дуга .....	43
Поступци принудне наплате .....	44
<b>ЗАКЉУЧАК 2: Није успостављена одговарајућа координација између органа који учествују у вршењу надзора над експлоатацијом минералних сировина</b> .....	<b>45</b>
Налаз 2.1: Није успостављена јединствена, свеобухватна и једнообразна евиденција носилаца експлоатације минералних сировина на територији Републике Србије .....	46



Налаз 2.2: Начин вршења надзора над пословима повереним Покрајинском секретаријату није омогућио Министарству да утврди у потпуности стање њиховог извршавања, па самим тим ни да отклони настале неправилности .....	49
Улога јединица локалне самоуправе .....	50
<hr/>	
<b>ЗАКЉУЧАК 3: Стратешки и законодавни оквир нису у потпуности успостављени</b>	<b>53</b>
Налаз 3.1: Стратегија управљања минералним ресурсима није донета до дана писања Извештаја, иако је прописана Законом из 2011. године .....	54
Налаз 3.2: Није у потпуности извршена хармонизација подзаконских аката са важећим законским решењима .....	56
Налаз 3.3: Министарство финансија и Министарство рударства и енергетике различито тумаче поједине одредбе Закона о накнадама за коришћење јавних добара .....	58
<hr/>	
V Мере предузете у току ревизије.....	61
VI Захтев за доставу одазивног извештаја .....	63
<hr/>	
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	65
Прилог 2 – Закони и подзаконски акти у примени (или су били у примени у ревидираном периоду)	68
Прилог 3 – Обрасци за достављање података о кварталном и годишњем обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина	71
Прилог 4 – Задужење по основу накнаде по врсти минералне сировине у периоду од 2016. до 2018. године	72



## Скраћенице

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство рударства и енергетике	Министарство
Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај Аутономне покрајине Војводине	Покрајински секретаријат
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Аутономна покрајина Војводина	АПВ
Закон о рударству и геолошким истраживањима	Закон
Уредба о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса	Уредба
Закон о накнадама за коришћење јавних добара	Закон о накнадама
Квартални обрачун накнаде за коришћење минералних сировина	КНМС
Годишњи обрачун накнаде за коришћење минералних сировина	ГНМС
Годишњи план извођења рударских радова / Годишњи оперативни план	ГОП
Годишњи извештај о пословању за претходну календарску годину	ГИП
Унапред припремљен план реорганизације	УППР

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значање:

Значење	Израз
Минерални ресурси / минералне сировине	Рудно богатство
Накнада за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса <sup>1</sup>	Накнада / накнада за коришћење минералних сировина
КНМС и ГНМС	Прописани обрасци
ГИП, ГОП и стање ресурса и резерви	Прописана документа
Привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник којем је одобрено експлоатационо поље и/или експлоатација резерви минералних сировина од стране надлежног органа	Носилац експлоатације
Експлоатација минералних сировина без потребних одобрења	Нелегална експлоатација
Носилац експлоатације којем је одобрено извођење рударских радова је обвезник накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса. Привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник које врши експлоатацију минералних сировина без потребних одобрења је обвезник накнаде штете	Обвезник накнаде

<sup>1</sup> По Закону о накнадама за коришћење јавних добара - накнада за коришћење ресурса и резерви минералних сировина.



## I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност надзора над експлоатацијом рудног богатства“.

Експлоатација рудног богатства обезбеђује енергетску независност земље и даљи економски и привредни раст, стога необновљиве минералне сировине треба да буду коришћене на строго контролисан и одржив начин. Република Србија остварује приходе по основу накнаде за коришћење минералних сировина. Обавезу плаћања накнаде има носилац експлоатације (привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник) којем је одобрено извођење рударских радова и које врши експлоатацију минералних сировина на територији Републике Србије. Надзор над експлоатацијом рудног богатства врши Министарство рударства и енергетике, односно Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине за експлоатацију резерви минералних сировина која се изводи на територији аутономне покрајине. Покрајински секретаријат ове послове врши као поверене.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

**Коришћење необновљивог рудног богатства било би рационалније, а буџетски приходи по основу накнаде за коришћење минералних сировина већи да је над носиоцима експлоатације вршена адекватна контрола и да је успостављена боља координација између надлежних органа.**

Наведено заснивамо на налазима и закључцима који су изложени у наставку текста.

Над носиоцима експлоатације није вршена адекватна контрола, што ствара ризик од нерационалног коришћења рудног богатства и мањих буџетских прихода. Надлежни органи нису у довољној мери вршили контролу података о количини експлоатисаних минералних сировина, приходу од продатих количина, као и обрачунатим износима накнаде за коришћење минералних сировина, због чега постоји ризик да су обавезе носилаца експлоатације по овом основу потцењене. Наплата накнаде за коришћење минералних сировина није била у довољној мери ефикасна због чега постоји ризик од неостваривања дела буџетских прихода.

Није успостављена одговарајућа координација између органа који учествују у вршењу надзора над експлоатацијом минералних сировина. Није успостављена јединствена, свеобухватна и једнообразна евиденција носилаца експлоатације минералних сировина на територији Републике Србије. Начин вршења надзора над пословима повереним Покрајинском секретаријату није омогућио Министарству да утврди у потпуности стање њиховог извршавања, па самим тим ни да отклони настале неправилности.

Стратешки и законодавни оквир нису у потпуности успостављени. Стратегија управљања минералним ресурсима није донета до дана писања Извештаја, иако је прописана Законом из 2011. године. Није у потпуности извршена хармонизација подзаконских аката са важећим законским решењима. Министарство финансија и Министарство рударства и енергетике различито тумаче поједине одредбе Закона о накнадама за коришћење јавних добара.





Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије даје следеће препоруке:

**Министарству рударства и енергетике да:**

1. успостави јединствену, свеобухватну и једнообразну евиденцију носилаца експлоатације минералних сировина на територији Републике Србије, у циљу стварања услова за вршење адекватне контроле над свим носиоцима експлоатације, као и надзора над пословима повереним Покрајинском секретаријату (приоритет 2<sup>2</sup>),
2. донесе писане процедуре за вођење евиденције и вршење надзора које би кроз адекватно раздвајање дужности, правилно одобравање и адекватну документацију, обезбедиле већу поузданост података у вођењу евиденције и ефикасност надзора (приоритет 1<sup>3</sup>),
3. успостави јавно доступан регистар са обједињеним подацима о свим носиоцима експлоатације на територији Републике Србије (списак носилаца експлоатације са подацима о експлоатационим пољима и лежиштима), у циљу веће транспарентности и доступности података свим заинтересованим лицима (приоритет 2),
4. непосредно изврши поверени посао уколико исти не изврши Покрајински секретаријат, односно да отклони утврђене неправилности у извршењу поверених послова, у циљу повећања ефикасности надзора над експлоатацијом рудног богатства (приоритет 1),
5. предузме мере за доношење стратегије у области управљања минералним ресурсима, у циљу успостављања потпуног стратешког оквира (приоритет 2),
6. изврши хармонизацију подзаконских аката са важећим законским решењима, у циљу унапређења правне регулативе (приоритет 2),
7. изврши корекцију контролних листи за вршење инспекцијског надзора и на бази њихове примене врши процену ризика, у циљу повећања ефикасности инспекцијског надзора (приоритет 1),
8. се усагласи са Министарством финансија око тумачења одредби чланова 269 и 271 Закона о накнадама за коришћење јавних добара, у циљу њихове пуне примене (приоритет 1).

**Министарству рударства и енергетике и Покрајинском секретаријату да:**

1. предузимају све мере прописане Законом о рударству и геолошким истраживањима према носиоцима експлоатације који не достављају прописане обрасце, у циљу повећања ефикасности надзора (приоритет 1),
2. предузимају све мере прописане Законом о накнадама за коришћење јавних добара према носиоцима експлоатације који не достављају прописане обрасце у вези са кварталним и годишњим обрачуном накнаде, у циљу повећања буџетских прихода (приоритет 1),
3. предузимају све мере прописане Законом о рударству и геолошким истраживањима и Законом о накнадама за коришћење јавних добара према носиоцима експлоатације који нису у прописаном року измирили обавезе по основу накнаде за коришћење минералних сировина, у циљу повећања буџетских прихода (приоритет 1),
4. у вршењу инспекцијског надзора примењују све мере прописане Законом о рударству и геолошким истраживањима и Законом о инспекцијском надзору, у циљу повећања ефикасности инспекцијског надзора (приоритет 1),

<sup>2</sup> Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

<sup>3</sup> Приоритет 1 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.



5. донесу стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора и на бази посебних елемената процене ризика и посебних елемената плана инспекцијског надзора у области геологије и рударства врши израду планова инспекцијског надзора, у циљу повећања ефикасности инспекцијског надзора (приоритет 2),
6. прате реализацију мера наложених решењима инспектора и о истима воде одговарајућу евиденцију, у циљу повећања ефикасности инспекцијског надзора (приоритет 1),
7. унапреде комуникацију и размену података са јединицама локалне самоуправе на чијој територији се врши експлоатација, као и са другим заинтересованим лицима, у циљу унапређења вршења надзора (приоритет 2).

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**19. новембар 2019. године**





## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност надзора над експлоатацијом рудног богатства” у периоду од априла до септембра 2019. године<sup>4</sup>. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>5</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>6</sup>, Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину<sup>7</sup> и Изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину.<sup>8</sup>

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

### Проблем

Експлоатација рудног богатства обезбеђује енергетску независност земље и даљи економски и привредни раст, стога необновљиве минералне сировине треба да буду коришћене на строго контролисан и одржив начин.

Важећом законском регулативом у овој области прописано је да носилац експлоатације обрачунава и исказује податке о количини експлоатисаних минералних сировина, па самим тим и износ накнаде за коришћење минералних сировина и на прописаним обрасцима те податке доставља надлежним органима – Министарству и Покрајинском секретаријату. Основицу за обрачун накнаде чине:

- остварени приходи од продаје код металичних минералних сировина / нето приход од топионице,
- приходи од продатих, искоришћених минералних сировина код осталих минералних сировина и
- ископана количина<sup>9</sup> минералних сировина код неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и магнезита.

Међутим, начин на који надлежни органи врше контролу ових података ствара ризик да износ накнаде коју обрачунавају носиоци експлоатације не одговара стварном стању. Поред наведеног, не достављају сви носиоци експлоатације редовно кварталне и годишње обрачуне накнаде, те постоји ризик да су обавезе носилаца експлоатације по овом основу потцењене из разлога што их надлежни органи евидентирају у моменту достављања поменутих образаца.

С обзиром на то да у поступку надзора над експлоатацијом минералних сировина и наплатом накнаде за коришћење минералних сировина учествује више органа – Министарство рударства и енергетике и Покрајински секретаријат АП Војводине, а у једном делу и Пореска управа<sup>10</sup>, неопходна је њихова координација, како у делу контроле података достављених од стране носилаца експлоатације, тако и у делу принудне наплате, контроле обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина.

<sup>4</sup> Број ревизије: 400-1108/2019-06

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09.

<sup>7</sup> Број 06-5961/2018-02/1 од 26. децембра 2018. године.

<sup>8</sup> Број 06-1074/2019-02/1 од 5. априла 2019. године.

<sup>9</sup> Јединица обрачуна је тона.

<sup>10</sup> До краја 2018. године.



Према подацима прикупљеним у предстудији у периоду од 2016. до 2018. године присутна је тенденција раста прихода по основу накнаде за коришћење минералних сировина. Ипак, дуг носилаца експлоатације на дан 15. јануара 2019. године износио око 2,66 милијарди динара (основни дуг око 766 милиона динара и камата у износу од 1,9 милијарди динара).

Наведено доводи у питање ефикасност надзора над носиоцима експлоатације минералних сировина, што може имати за последицу нерационално коришћење необновљивих минералних ресурса, као и мање буџетске приходе.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност надзора над експлоатацијом рудног богатства“.

## **Циљ ревизије**

Циљ ове ревизије је да се испита да ли су надлежни органи вршили ефикасан надзор над експлоатацијом рудног богатства, почев од обезбеђења адекватног законодавног оквира, преко непосредне контроле носилаца експлоатације до успостављања одговарајуће координације.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

## **Ревизорска питања**

Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде да ли су надлежни органи вршили ефикасан надзор над експлоатацијом рудног богатства, почев од обезбеђења адекватног законодавног оквира, преко непосредне контроле носилаца експлоатације до успостављања одговарајуће координације.

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

1. Да ли су надлежни органи вршили адекватну контролу над носиоцима експлоатације?
2. Да ли је успостављена одговарајућа координација између органа који учествују у вршењу надзора над експлоатацијом рудног богатства?
3. Да ли постојећи стратешки и законодавни оквир обезбеђује вршење ефикасног надзора над експлоатацијом рудног богатства?

## **Обим и ограничења ревизије**

Ревизијом смо обухватили активности надлежних органа (Министарство рударства и енергетике и Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај) у периоду од 2016. до 2018. године. За потребе анализе коришћени су одређени подаци и документација који се односе на период пре 2016. године, као и за прву половину 2019. године (због ступања Закона о накнадама за коришћење јавних добара на снагу).

Ограничења ове ревизије, у смислу оцене ефикасности надзора над експлоатацијом рудног богатства, су:

- Закон о накнадама за коришћење јавних добара<sup>11</sup> ступио је на снагу на крају периода који ревидирамо. Даном почетка примене овог Закона, односно 1. јануара 2019. године,

<sup>11</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 95/2018



престале су да важе поједине одредбе Закона о рударству и геолошким истраживањима<sup>12</sup>, као и одређени раније донети подзаконски акти,

- не постоји могућност провере одређених података Министарства и Покрајинског секретаријата јер се за исте не воде јавне евиденције, а није успостављена ни јединствена евиденција на нивоу Министарства и
- непоседовање уско стручног знања из области рударства.

Фокусирали смо се на анализу документације која је од значаја за оцену ефикасности надзора над носиоцима експлоатације, са посебним освртом на обрасце на основу којих се врши контрола количине експлоатисаног рудног богатства и обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина, те нисмо испитивали сву документацију коју су по Закону носиоци експлоатације дужни да достављају надлежним органима. Како је предмет ревизије ефикасност надзора над експлоатацијом, нисмо се бавили истраживањем рудног богатства.

### *Методологија у поступку рада*

У циљу одговора на прво ревизор питање, прибавили смо од надлежних органа потребну документацију и извршили смо њену анализу. Обавили смо интервју са представницима Министарства и Покрајинског секретаријата, укључујући рударске инспекторе, прикупили и анализирали податке и документацију инспекција.

На основу успостављених критеријума одабрали смо 17 носилаца експлоатације. Од надлежних органа који врше надзор, прибавили смо документацију која је прописана Законом и Уредбом као обавезна за носиоце експлоатације и то одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље, као и следеће прописане обрасце и документа за период од 2016. до 2018. године:

- кварталне обрачунае накнаде за коришћење минералних сировина,
- годишње обрачунае накнаде за коришћење минералних сировина,
- годишње извештаје о пословању,
- годишње оперативне планове и
- податке из књиге о стању ресурса и резерви.

Такође, прикупили смо и податке о укупном броју носилаца експлоатације који нису доставили наведене обрасце и документа. Прикупили смо податке од Управе за трезор Министарства финансија о извршеним уплатама на име накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса у периоду од 2016. до 2018. године. С обзиром да је у посматраном периоду била прописана надлежност Пореске управе у делу принудне наплате, контроле обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса послали смо упитник Пореској управи.

У циљу одговора на друго ревизор питање, прибавили смо и анализирали податке и документацију надлежних органа која се тиче евиденција, вршења надзора над повереним пословима Покрајинског секретаријата и извршили упоредну анализу података Министарства и Покрајинског секретаријата са подацима Управе за трезор. Послали смо и упитник на адресе 21 јединице локалне самоуправе и једне градске општине.

У циљу одговора на треће ревизор питање, анализирали смо прописе и прикупљене податке, обавили интервјуе са представницима надлежних органа и послали упитник Министарству рударства и енергетике. У циљу добијања тумачења у вези са надлежностима субјеката који треба да учествују у спровођењу Закона о накнадама за коришћење јавних добара обавили смо интервјуе са представницима надлежних органа, као и представницима

<sup>12</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 101/2015 и 95/2018 - др. закон



Министарства финансија, Одсека за таксе и накнаде, и послали упитник Министарству финансија.<sup>13</sup>

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у Прилогу 1.

---

<sup>13</sup> Као предлагачу и надлежном органу за спровођење Закона о накнадама за коришћење јавних добара.



### III Опис предмета ревизије

#### 1. Законодавни и институционални оквир

##### Законодавни оквир

Важећи Закон о рударству и геолошким истраживањима<sup>14</sup> усвојен је 2015. године и њиме се, између осталог, уређују мере и активности минералне политике и начин њеног остваривања, начин класификације ресурса и резерви минералних сировина и подземних вода и геотермалних ресурса, експлоатација резерви минералних сировина и других геолошких ресурса, изградња, коришћење и одржавање рударских објеката, постројења, машина и уређаја, извођење рударских радова, управљање рударским отпадом, поступци санације и рекултивације напуштених рударских објеката, као и надзор над спровођењем овог закона.

Минерална политика и план развоја у области рударства подразумева: примену савремених технологија при изградњи рударске инфраструктуре и рударских објеката у циљу безбедности објеката и безбедности и здравља на раду, обезбеђења сигурног снабдевања привреде и тржишта Републике Србије минералним сировинама и другим геолошким ресурсима, усаглашавање са регулативом Европске уније из области рударства, промоцију рударства у циљу стварања повољних услова за инвестиције у области одрживог развоја рударске индустрије. Минерална политика и план развоја геолошких истраживања и рударства се спроводи реализацијом стратегије управљања минералним и другим геолошким ресурсима Републике Србије.

Надзор над применом Закона о рударству и геолошким истраживањима врши Министарство рударства и енергетике.

Доношењем важећег Закона о рударству и геолошким истраживањима престао је да важи Закон о рударству и геолошким истраживањима из 2011. године.<sup>15</sup> Пре овога, законски оквир за област рударства и геолошких истраживања био је дефинисан појединачним законима:

- Законом о рударству из 1995. године,
- Законом о геолошким истраживањима из 1995. године,
- Законом о утврђивању и разврставању резерви минералних сировина и приказивању података геолошких истраживања из 1998. године,
- Законом о изменама и допунама закона о рударству из 2006. и 2009. године,

као и бројним подзаконским актима.

Даном почетка примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара<sup>16</sup> (јануар 2019. године) престале су да важе и одредбе чл. 157-159 Закона о рударству и геолошким истраживањима које се односе на накнаде за геолошка истраживања и коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса, као и одредбе члана 160 став 1 и 6 Закона, које се односе на расподелу средстава остварених од накнаде за коришћење минералних сировина.

Законом о инспекцијском надзору<sup>17</sup> уређују се садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор. Инспекцијски надзор је посао државне управе чија

<sup>14</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 101/2015 и 95/2018 - др. закон

<sup>15</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 88/2011

<sup>16</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 95/2018

<sup>17</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018



садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора утврђени су овим и посебним законима. Овај закон непосредно се примењује у поступку инспекцијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку инспекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе.

Министарство рударства и енергетике у свом раду примењује бројне подзаконске акте (8 уредби и 31 правилник). Детаљан преглед подзаконских аката налази се у Прилогу 2.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, између осталог, утврђује надлежност АП Војводина у области енергетике и рударства, с тим да се ови послови врше као поверени.

## Институционални оквир

**Министарство рударства и енергетике** обавља послове државне управе који се односе на: рударство, стратегију и политику развоја рударства, израду биланса минералних сировина, експлоатацију свих врста минералних сировина и геолошких ресурса, природног гаса, нафте и деривата нафте, енергетски биланс Републике Србије, нафтну и гасну привреду инспекцијски надзор у области рударства и енергетике, као и друге послове одређене Законом о министарствима.<sup>18</sup>



У Одсеку за рударство Сектора за геологију и рударство, обављају се следећи послови:

- припрема стручних основа за израду закона, подзаконских аката и техничких прописа из области рударства, давање мишљења и појашњења о примени истих, учествовање у усклађивању прописа са прописима Европске уније;
- издавање одобрења за експлоатационо поље и сагласности за пренос истих;
- издавање одобрења за извођење радова по рударским пројектима за површинску, подземну и подводну експлоатацију минералних сировина, експлоатацију геотермалне енергије и течних и гасовитих енергетских сировина;
- издавање одобрења за употребу рударских објеката и одобрења за пуштање истих у пробни рад;
- утврђивање разлога трајне обуставе радова у рудницима и евентуалних штетних последица;
- праћење рада рудника кроз обраду података о реализацији дугорочних програма експлоатације, годишњих оперативних планова и годишњих извештаја о производњи рудника и
- други послови.

У Одсеку за рударску инспекцију, Сектора за геологију и рударство, обављају се послови који се односе на :

- редовни и ванредни инспекцијски прегледи ради провере спровођења закона и других прописа, стандарда и техничких норматива који се односе на рударске објекте у којима се обавља делатност експлоатације минералних сировина;

<sup>18</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.



- инспекцијски надзор над спровођењем закона и других прописа у овој области у погледу испуњености услова за обављање послова на експлоатацији минералних сировина;
- надзор над применом мера заштите безбедности и здравља на раду у рударским објектима;
- вршење непосредног надзора над инспекцијским пословима повереним Аутономној Покрајини;
- подношење пријава за привредни преступ, прекршајних и кривичних пријава и други послови.

У Одсеку за правне и економске послове у области геологије и рударства, Сектора за геологију и рударство, обављају се послови који се односе на:

- израду нацрта закона, предлога подзаконских аката и техничких прописа из области геологије и рударства и усклађивање прописа са прописима Европске уније;
- сарадњу са представницима локалне самоуправе у вези са решавањем питања од значаја за примену прописа из ове области;
- праћење реализације наплате накнада за експлоатацију минералних сировина;
- праћење вршења поверених послова од стране надлежних покрајинских и општинских органа и други послови.

Графикон бр. 1. Организациона структура Сектора за геологију и рударство



\* Број попуњених и систематизованих радних места. У Сектору су систематизована и попуњена два радна места начелника и три радна места (попуњено два) у Групи за подземне воде, геотермалне ресурсе и инжењерско – геолошка истраживања. Такође, систематизовано је и попуњено једно радно место помоћника министра.



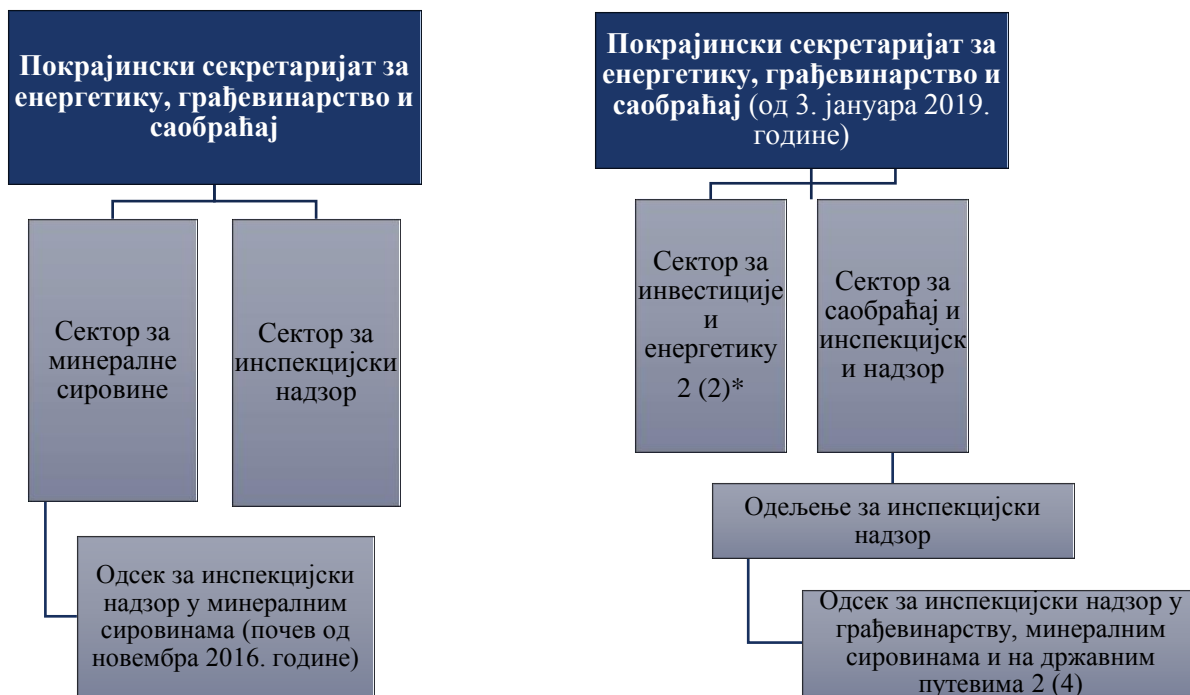


**Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај**<sup>19</sup> послове у области надзора над експлоатацијом рудног богатства обавља као поверене послове. У оквиру тога Покрајински секретаријат (за територију АП Војводине):



- прати стање у сектору енергетике и минералних сировина;
- предлаже део Програма за остварење Стратегије управљања минералним ресурсима;
- разматра и евидентира утврђене ресурсе и резерве минералних сировина;
- решењем издаје потврду о ресурсима и резервама минералних сировина;
- даје одобрења за извођење рударских радова и одобрење за употребу рударског објекта (употребну дозволу);
- доноси решења о укидању и о престанку одобрења за експлоатацију резерви минералних сировина и геотермалних ресурса, као и о одобрењу за пуштање објекта у пробни рад;
- израђује билансе ресурса и резерви минералних сировина;
- даје сагласност на програм мера који доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе за коришћење средстава од накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса;
- води катастре истражних и експлоатационих поља, активних и санираних рударских објеката, лежишта и биланса минералних сировина и геотермалних ресурса, поља рударског отпада, као и напуштених рудника и рударских објеката;
- води књигу исправа и евиденцију привредних субјеката, којима је издато одобрење за извођење геолошких истраживања и експлоатацију;
- врши инспекцијски надзор у области енергетике и рударства и
- обавља друге послове.

*Графикон бр. 2. Организациона структура Покрајинског секретаријата у делу обављања послова који се односе на експлоатацију минералних сировина у периоду од 2016. до 2019. године*



\* Број попуњених и ситематизованих радних места извршилаца који обављају студијско аналитичке послове у области рударства и геолошких истраживања у оквиру Сектора за инвестиције и енергетику.

<sup>19</sup> Покрајински секретаријат за енергетику и минералне сировине до 20. јуна 2016. године.



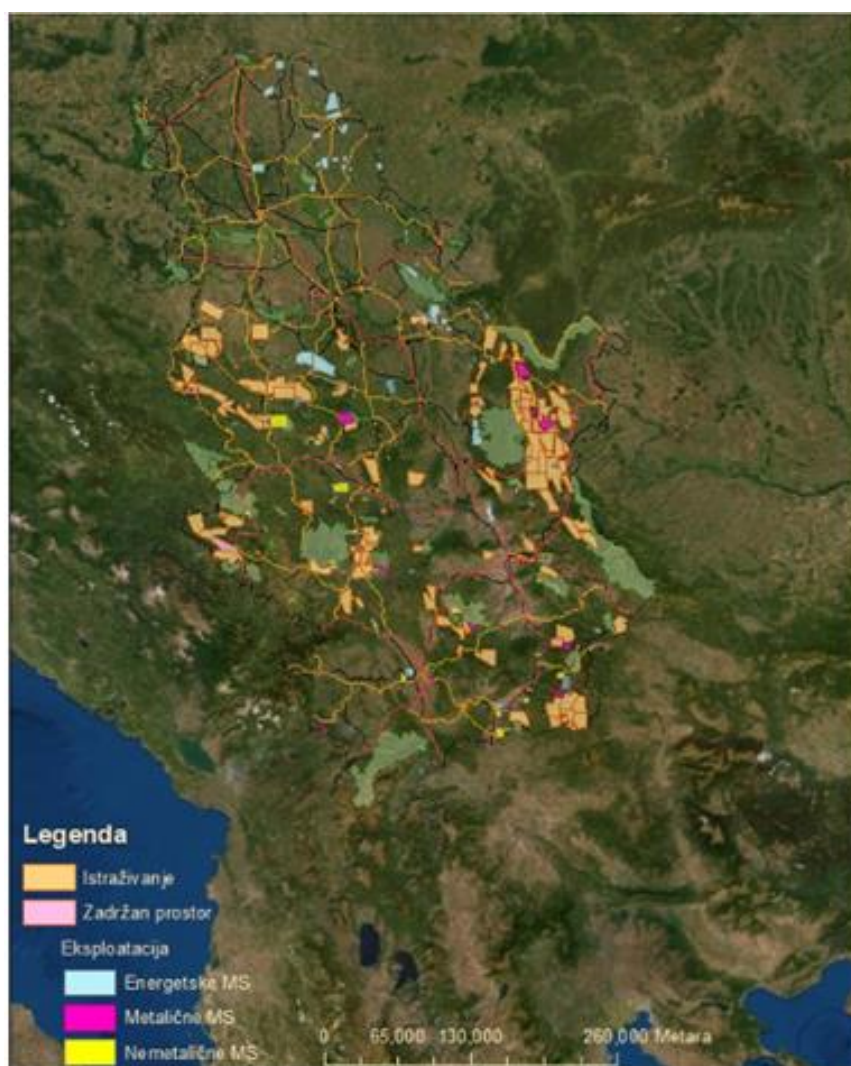
## 2. Појам експлоатације рудног богатства

Законом о рударству и геолошким истраживањима није дефинисан појам „рудно богатство“. За потребе овог Извештаја под експлоатацијом рудног богатства подразумевамо експлоатацију минералних сировина.

Експлоатација резерви минералних сировина подразумева извођење рударских радова на припреми, отварању, разради, откопавању, транспорту, одлагању, одводњавању, проветравању и припреми минералних сировина као и извођење других рударских радова у земљи и на њеној површини. Експлоатацијом минералних сировина сматра се и извођење радова у експлоатацији нафте и природних гасова и радови на сепарацији нафте и гаса, припреми нафте и гаса за транспорт и ускладиштење, издвајање природних течних гасова (етан, пропан, бутан и природни газолин) у дегазолинажама и сличним постројењима на експлоатационом пољу, као и транспорт ових сировина сабирним нафтоводима и гасоводима када су у технолошкој вези са експлоатационим пољима.

Минералне сировине подразумевају концентрације минералних материја, органског и неорганског порекла, које се при одређеном степену развоја технике и технологије, могу економично користити, било у природном стању или након одговарајуће прераде. Обухватају све врсте угља и уљних глинаца (шкриљаца), угљоводонике у течном и гасовитом стању (нафта и гас) и остале природне гасове, радиоактивне минералне сировине, металичне минералне сировине, укључујући племените и ретке метале, неметаличне минералне сировине, укључујући и сировине за добијање грађевинског материјала, драго и полудраго камење, све врсте соли и соних вода, подземне воде из којих се добијају корисне минералне сировине и геотермална енергија, подземне воде везане за рударску технологију и гасови који се са њима јављају и техногене минералне сировине.

Слика бр. 1. Извод из ВЕБГИС Србија (Извор: Министарство рударства и енергетике)





Минерални ресурси су део геолошких ресурса<sup>20</sup>, утврђени адекватним методама и поступцима геолошких истраживања у одређеном простору – лежишту, који се јављају у таквом облику, количини и квалитету да постоје рационални изгледи за њихову економичну експлоатацију, али која у време извештавања није доказана. Минерални ресурси обухватају ресурсе чврстих минералних сировина (металичне, неметаличне и енергетске) и течних и гасовитих минералних сировина (нафта, кондезати и природни гас).

### 3. Општи подаци о експлоатацији рудног богатства у Републици Србији

Минерални ресурси су значајан фактор укупног економског и друштвеног развоја сваке земље. Према подацима Завода за статистику Републике Србије из 2018. године учешће рударства у бруто домаћем производу је у претходном периоду износило 2015 – 2,1%, 2016 – 2,0% и 2017 – 2,1%. Према подацима из Нацрта пројектног задатка за израду Стратегије, и у 2018. години је учешће 2,1% БДП-а. По структури око 90% учешћа у процењених око 2% БДП чине енергетске минералне сировине (угаљ, нафта и природни гас) и бакар као металична минерална сировина. Остатак од 10% по структури чине производња олова и цинка и неметаличне минералне сировине, углавном камени агрегат, песак и шљунак и сировине за цементну индустрију.<sup>21</sup>

Према подацима Министарства рударства и енергетике остварена производња минералних сировина у 2018. години износила је:

- угаљ укупно 37.685 хиљада тона:
  - на територији уже Србије: 37.456 хиљада тона и
  - на територији АП Војводине: 229 хиљада тона ,
- нафта укупно 886 хиљада тона, слободни гас 385.900 хиљада м<sup>3</sup> и растворен гас 94.400 хиљада м<sup>3</sup>,
- неметаличне сировине укупно 23.056 хиљада тона:
  - на територији уже Србије 20.006 хиљада тона,
  - на територији АП Војводине 3.050 хиљада тона,
- метал укупно 17.077 хиљада тона. Произведено је концентрата бакра 228.995 тона, концентрата олова 21.802 тона и концентрата цинка 32.727 тона.

Носилац експлоатације којем је одобрено извођење рударских радова дужан је да плаћа накнаду за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса у складу са Законом о рударству и геолошким истраживањима.<sup>22</sup> Податке о кварталном обрачуну накнаде, носилац експлоатације подноси посебно за свако лежиште односно рудник, министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине<sup>23</sup>. Средства остварена од накнаде за коришћење минералних сировина, у висини од 60% приход су буџета Републике Србије, у висини од 40% приход су буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се врши експлоатација. Када се експлоатација врши на територији аутономне покрајине, средства остварена од накнаде за коришћење минералних сировина у висини од 50% приход су буџета Републике Србије, у

<sup>20</sup> Геолошки ресурси обухватају: простор са својим геолошким, амбијенталним и другим карактеристикама, минералне ресурсе, ресурсе подземних вода и геотермалне ресурсе.

<sup>21</sup> Подаци из Предлога Стратегије управљања минералним ресурсима до 2030. године (из 2011. године).

<sup>22</sup> Од 1. јануара 2019. године у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара.

<sup>23</sup> Уредба о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса ("Сл. гласник РС", бр. 16/2016, 8/2017 и 44/2018 - др. закон).



висини од 40% приход су буџета јединице локалне самоуправе на чијој се територији врши експлоатација, а у висини од 10% су приход буџета аутономне покрајине.<sup>24</sup>

Накнада се утврђује према следећим основама:<sup>25</sup>

## Накнада за коришћење минералних сировина

1) за све врсте угља и уљних шкриљаца 3% од прихода;

2) за угљоводонике у течном и гасовитом стању (нафта и гас) и остале природне гасове 7% од прихода;\*

3) за радиоактивне сировине 2% од прихода;

4) за све металичне сировине 5% од нето прихода од топионице;

5) техногене сировине које су резултат експлоатације и прераде минералних сировина 1% од прихода;

6) за неметаличне сировине 5% од прихода;

7) за све врсте соли и соних вода 1% од прихода;

8) за подземне воде из којих се добијају корисне минералне сировине, као и подземне воде везане за рударску технологију и гасове који се са њима јављају 3% од прихода.

\* Влада Републике Србије потписала је са Владом Руске Федерације, 25. јануара 2008. године, у Москви Споразум о сарадњи у области нафтне и гасне привреде (у даљем тексту: Споразум). Споразум је ратификован у Народној скупштини Републике Србије 10. септембра 2008. године и важи 30 година. Споразумом су дефинисани пројекти који, поред изградње и коришћења гасовода и подземног складишта гаса, обухватају и реконструкцију и модернизацију технолошког комплекса који припада Акционарском друштву Нафтна индустрија Србије (НИС ад). Споразумом је уговорено да у случају да се у законодавство Републике Србије унесу измене које доводе до погоршања услова опорезивања Компанија, Акционарског друштва Нафтна индустрија Србије учесника и извођача који учествују у наведеним пројектима, опорезивање Компанија, Акционарског друштва Нафтна индустрија Србије, учесника и извођача у периоду учешћа у пројектовању, изградњи и коришћењу гасовода и подземног складишта гаса, као и у реконструкцији и модернизацији технолошког комплекса Акционарског друштва Нафтна индустрија Србије, до достизања исплативости датих пројеката вршиће се у складу са законодавством Републике Србије, које је било на снази на дан потписивања овог Споразума. Накнада за експлоатацију угљоводоника у течном и гасовитом стању и осталих природних гасова у време потписивања Споразума износила је 3% од прихода. Висина накнаде је Законом о рударству и геолошким истраживањима<sup>26</sup> који је ступио на снагу децембра 2011. године, повећана на 7% од прихода. Влада Републике Србије је 23. маја 2013. године донела Закључак којим се прихвата Извештај о утврђивању висине накнаде Нафтној индустрији Србије ад, Нови Сад на име коришћења минералних сировина за угљоводонике у течном и гасовитом стању и остале природне гасове до 2023. године. У Извештају је наведено да НИС ад, плаћа накнаду за нафту и гас у висини од 3% до 2023. године, као године у којој пројекат постаје исплатив.

<sup>24</sup> Члан 160 Закона о рударству и геолошким истраживањима

<sup>25</sup> Члан 159. Закона о рударству и геолошким истраживањима

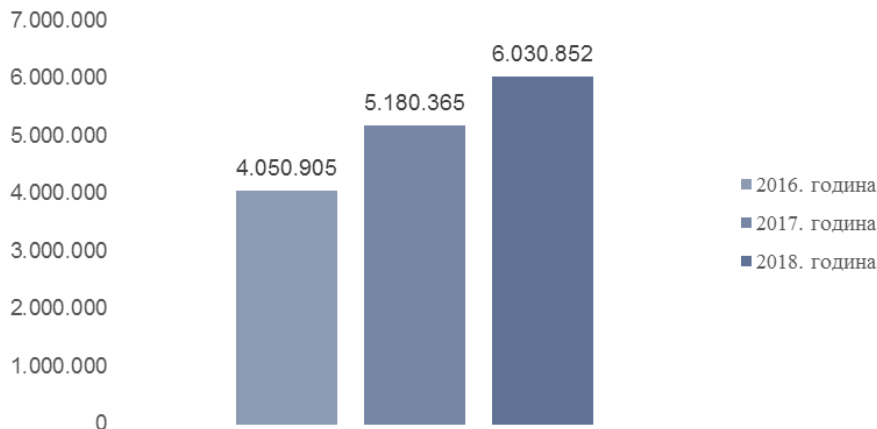
<sup>26</sup> „Сл. гласник РС” бр. 88/2011





У периоду од 2016. до 2018. године, према подацима Управе за трезор приметан је тренд раста прихода по основу накнаде за коришћење минералних сировина, тако су приходи у 2018. години били већи за око 50% у односу на 2016. годину, што је приказано у графикану бр. 3.

Графикон бр. 3. Приходи по основу накнаде за коришћење минералних сировина у Републици Србији по годинама у хиљадама динара



Извор: Управа за трезор

У зависности од тога где се врши експлоатација, накнада за коришћење минералних сировина уплаћује се на два различита рачуна: 1) накнада за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса када се експлоатације врши на територији уже Србије и 2) накнада за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса када се експлоатација врши на територији аутономне покрајине. У оба случаја је присутан тренд раста прихода у периоду од 2016. до 2018. године, што је приказано у следећој табели:

Табела бр 1. Приходи по основу накнаде за коришћење минералних сировина у периоду од 2016. до 2018. године (у хиљадама динара)

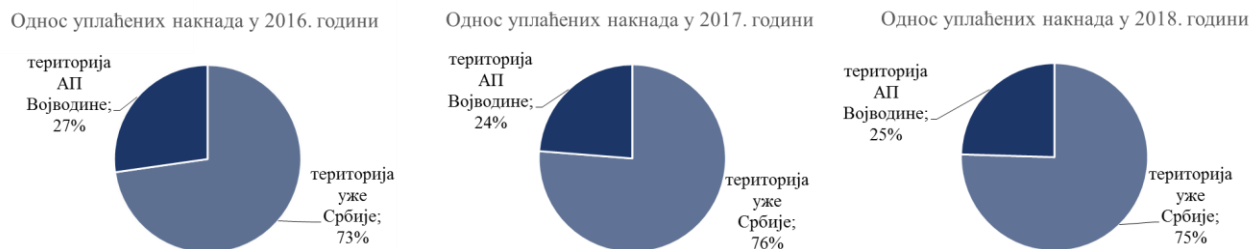
Година	Приходи од накнаде за коришћење минералних сировина	
2016	територија уже Србије	2.947.348,9
	територија АП Војводина	1.103.556,5
2017	територија уже Србије	3.949.770,0
	територија АП Војводина	1.230.595,2
2018	територија уже Србије	4.551.690,0
	територија АП Војводина	1.479.161,5

Извор: Управа за трезор

Учешће прихода по основу накнаде остварених на територији АП Војводине у укупним приходима од накнаде износило је приближно 25% у све три године у посматраном периоду, што је приказано у следећим графиконима:



#### Графикон бр. 4. Однос уплаћених накнада у периоду од 2016. до 2018. године



Анализом података Управе за трезор, утврдили смо да је укупно 94 јединице локалне самоуправе у ревидираном периоду остварило приходе по основу накнаде за коришћење минералних сировина, приказано по годинама:

- 1.619.807,1 хиљада динара у 2016. години,
- 2.071.984,2 хиљаде динара у 2017. години и
- 2.412.302,8 хиљада динара у 2018. години.

Највеће приходе по основу накнаде за коришћење минералних сировина оствариле су јединице локалне самоуправе на чијој територији експлоатацију врше неки од највећих носилаца експлоатације у Републици Србији, а то су: ЈП Електропривреда Србије Огранак РБ Колубара (општина Лајковац и градска општина Лазаревац) и Огранак ТЕ Костолац (град Пожаревац), *Serbia Zijin Bor Copper* доо, Бор (град Бор и општина Мајданпек), Рудник и флотација Рудник доо (општина Горњи Милановац), Рудник Леце доо у стечају (општина Медвеђа), те на територији АП Војводине НИС АД.

У табели 2. приказани су износи уплата по годинама носилаца експлоатације који чине највећи део укупно уплаћених накнада:

Табела бр 2. Уплате накнаде по носиоцима експлоатације (у хиљадама динара)

Носилац експлоатације	Плаћања по основу накнаде у 2016. години	Плаћања по основу накнаде у 2017. години	Плаћања по основу накнаде у 2018. години	Укупна плаћања по основу периода 2016-2018
ЈП Електропривреда Србије	1.942.964	1.831.510	1.916.307	5.690.781
НИС ад Нови Сад	1.014.164	1.162.414	1.363.408	3.539.987
РТБ Бор Група / ZIJIN BOR COPPER доо*	355.670	1.350.282	1.826.173	3.532.125
<i>Остали</i>	<i>738.108</i>	<i>836.159</i>	<i>924.963</i>	<i>2.499.229</i>
<b>УКУПНО</b>	<b>4.050.906</b>	<b>5.180.365</b>	<b>6.030.851</b>	<b>15.262.122</b>

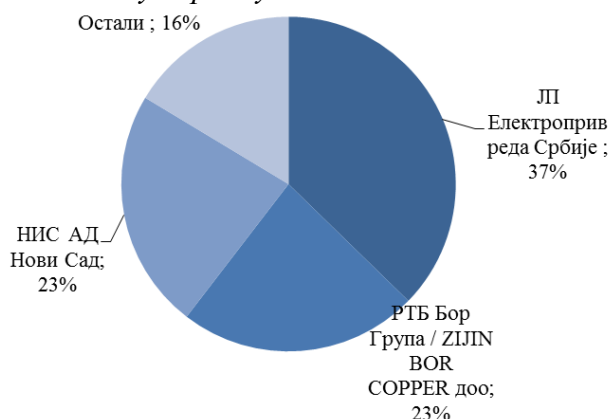
Извор: Управа за трезор и Министарство рударства и енергетике

\*Усвојен Унапред припремљен план реорганизације у 2016. години и обавезе су измирене у периоду 2016-2018. године. У наставку извештаја ће ово бити детаљно објашњено.

Највеће плаћање по основу накнаде за коришћење минералних сировина у периоду од 2016 до 2018. године извршено је од стране ЈП Електропривреда Србије, за експлоатацију угља на површинским коповима рударских басена Колубара и Костолац. Други по висини уплате накнаде је НИС ад, који је уједно највећи носилац експлоатације на територији АП Војводине и који врши експлоатацију угљоводоника у течном и гасовитом стању (нафте и гаса). По износу извршених уплата у последње три године следи РТБ Бор Група / ZIJIN BOR COPPER доо, који врши експлоатацију бакра (металична минерална сировине). Уплате од стране ова три носиоца експлоатације чиниле су око 85% укупних прихода по основу накнаде у периоду од 2016. до 2018. године, што је приказано у следећем графикону.



Графикон бр. 5. Учесће носиоца експлоатације у укупним плаћањима по основу накнаде у периоду 2016-2018. године



Извор: Управа за трезор

Наведени подаци указују да се највећи део прихода по основу накнаде за коришћење минералних сировина остварује од експлоатације енергетских минералних сировина (чврсте – угаљ и течне – нафта и гас) и металних минералних сировина (бакар). Ово је нарочито значајно због начина обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина, из разлога што основицу за обрачун накнаде код ових минералних сировина чини приход који носилац експлоатације остварује од искоришћених или продатих минералних сировина, односно нето приход од топионице.

Прибавили смо од надлежних органа податке о износу обрачунате накнаде по врсти минералних сировина за 2016, 2017. и 2018. годину. Следећа табела и графикон бр. 6. показују износе задужења по основу накнаде по врстама / групама минералних сировина.

Табела бр 3. Задужење по минералним сировинама у периоду од 2016. до 2018. године (у хиљадама динара)

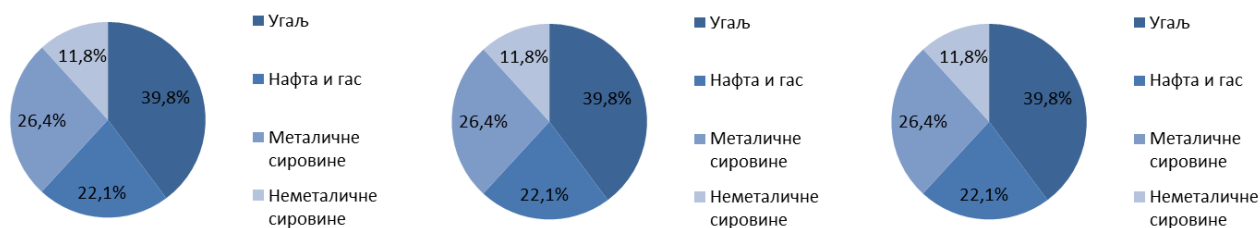
Врста / група минералне сировине		2016. година	%	2017. година	%	2018. година
Угаљ	територија уже Србије	1.810.814,8	39%	2.127.173,3	39%	1.914.066,7
	територија АП Војводине	18.895,1	0%	19.565,2	0%	18.782,1
	<b>Република Србија</b>	<b>1.829.710,0</b>	<b>40%</b>	<b>2.146.738,4</b>	<b>39%</b>	<b>1.932.848,8</b>
Нафта и гас	територија уже Србије	21.789,3	0%	32.852,7	1%	41.881,0
	територија АП Војводине	992.215,7	22%	1.171.221,7	21%	1.420.705,8
	<b>Република Србија</b>	<b>1.014.005,0</b>	<b>22%</b>	<b>1.204.074,4</b>	<b>22%</b>	<b>1.462.586,9</b>
Металне минералне сировине	територија уже Србије	1.212.482,2	26%	1.632.764,5	30%	1.665.299,4
	територија АП Војводине	0,0	0%	0,0	0%	0,0
	<b>Република Србија</b>	<b>1.212.482,2</b>	<b>26%</b>	<b>1.632.764,5</b>	<b>30%</b>	<b>1.665.299,4</b>
Неметалне сировине за добијање грађевинског материјала	територија уже Србије	462.889,0	10%	455.263,4	8%	500.087,5
	територија АП Војводине	77.803,3	2%	76.718,8	1%	83.458,2
	<b>Република Србија</b>	<b>540.692,4</b>	<b>12%</b>	<b>531.982,2</b>	<b>10%</b>	<b>583.545,7</b>
Геотермалне воде	територија уже Србије	0,0	0%	0,0	0%	0,0
	територија АП Војводине	159,4	0%	204,0	0%	203,3
	<b>Република Србија</b>	<b>159,4</b>	<b>0%</b>	<b>204,0</b>	<b>0%</b>	<b>203,3</b>
<b>Укупно задужење</b>		<b>4.597.048,9</b>	<b>100%</b>	<b>5.515.763,5</b>	<b>100%</b>	<b>5.644.484,1</b>

Извор: Министарство и Покрајински секретаријат





Графикон бр. 6. Структура задужења по основу накнаде по врсти/групи минералне сировине у периоду од 2016. до 2018. године (с лева на десно)



Од неметаличних минералних сировина доминантно је задужење по основу накнаде за експлоатацију кречњака које чини око 50% укупног износа задужења код свих неметаличних минералних сировина током целог периода. Поред кречњака, у претходне три године вршена је експлоатација и доломита, дацита, лапорца, мермера, песка, шљунка и других сировина.



## *IV Закључци*

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије, обављених интервјуа, упитника и анкета, донели смо следеће закључке:

**ЗАКЉУЧАК 1.** Над носиоцима експлоатације није вршена адекватна контрола, што ствара ризик од нерационалног коришћења рудног богатства и мањих буџетских прихода.

**ЗАКЉУЧАК 2.** Није успостављена одговарајућа координација између органа који учествују у вршењу надзора над експлоатацијом минералних сировина.

**ЗАКЉУЧАК 3.** Стратешки и законодавни оквир нису у потпуности успостављени.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



## ***ЗАКЉУЧАК 1: Над носиоцима експлоатације није вршена адекватна контрола, што ствара ризик од нерационалног коришћења рудног богатства и мањих буџетских прихода***

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је вршена адекватна контрола над носиоцима експлоатације. Истраживали смо следеће: да ли су на адекватан начин контролисали пријављене количине експлоатисаних минералних сировина, приходе од продатих количина, као и обрачунате износе на име накнаде за коришћење минералних сировина, као и да ли је наплата накнаде за коришћење минералних сировина била у довољној мери ефикасна.

Контролу над носиоцима експлоатације Министарство и Покрајински секретаријат треба да врше анализом података које су носиоци експлоатације дужни да им редовно и благовремено достављају на прописаним обрасцима и документима, на начин који ће обезбедити уверавање у њихову тачност. Рударски инспектори треба да врше надзор над спровођењем закона и других прописа на начин који ће обезбедити законито поступање свих учесника у поступку експлоатације минералних сировина. У посматраном периоду у погледу контроле обрачуна и уплате накнаде била је прописана надлежност Пореске управе.

Прописани су привредни преступи за привредно друштво, друго правно лице и предузетника који не води књигу о стању ресурса и резерви минералних сировина или о стању ресурса и резерви не доставља податке, као и за привредно друштво, друго правно лице и предузетника које врши експлоатацију без одобрења.

Прописано је укидање одобрења за експлоатацију када носилац експлоатације не достави (у року одређеном писаном опоменом) годишњи оперативни план за наредну календарску годину, као и годишњи извештај о пословању за претходну календарску годину, а казниће се за прекршај привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник, ако у прописаном року не донесе годишњи оперативни план и у одређеном року не обавести надлежне органе о обустави радова.

Анализом достављених података и документације утврдили смо да:

- око 30% до 60% носилаца експлоатације није достављало или није редовно достављало прописана документа, а у посматраном периоду надлежни органи нису писали ниједну пријаву за привредни преступ, као ни захтев за покретање прекршајног поступка, нити су укидали одобрења за експлоатацију по наведеном основу. Министарство нам није доставило тражене податке о броју кварталних обрачуна накнаде који нису достављени од стране носилаца експлоатације у ревидираном периоду, као ни о броју недостављених годишњих обрачуна накнаде за 2016. и 2017. годину.

- код 5 од 12 носилаца експлоатације над којима надзор врши Министарство и код 2 од 5 носилаца експлоатације над којима надзор врши Покрајински секретаријат, увидом у достављене обрасце утврдили смо да постоје неслагања у исказаним подацима о количини експлоатисаних минералних сировина, односно приходима од продатих – искоришћених минералних сировина,

- ни у једном од девет случајева инспекцијског надзора републичке инспекције у којима су утврђени субјекти који су вршили нелегалну експлоатацију није писана пријава за привредни преступ, а два од девет привредних друштава су поступајући по решењу инспектора, у међувремену прибавила одобрење за експлоатацију минералних сировина.



Покрајинска инспекција је у 2017. години поднела једну пријаву за привредни преступ, док је у 2018. години поднета једна пријава за привредни преступ и једна кривична пријава.

- Пореска управа, није вршила контролу обрачуна и плаћања накнаде за коришћење минералних сировина у посматраном периоду, а Министарство и Покрајински секретаријат нису нам презентовали доказе да су се обраћали Пореској управи са захтевом за вршење контроле обрачуна. Контрола основице за обрачун накнаде од прихода (примењена је код обрачуна накнаде који чине око 90% укупних задужења по основу накнаде) нарочито је значајна код носилаца експлоатације који остварују приходе по више основа, а документација на основу које надлежни органи врше контролу обрачуна за ове врсте минералних сировина (енергетске и металичне минералне сировине) не обезбеђује у довољној мери уверавање у износ основице коју пријављују носиоци експлоатације.

Накнада се плаћа периодично, као аконтација (у року од 15 дана по истеку тромесечја) и коначно, по истеку године. Уколико носилац не плати накнаду у року, министарство, односно покрајински орган, послаће носиоцу експлоатације опомену с налогом да доспели износ плати најкасније у року од десет дана од дана пријема опомене. Дуг по основу накнаде може се закључењем споразума платити одложено на рате. Ако обвезник накнаде у периоду плаћања дуга на рате не измири две месечне рате или редовно не измирује текуће обавезе Министарство, односно Покрајински секретаријат треба да по службеној дужности решењем поништи споразум и након правоснажности решења, поднесе захтев Пореској управи за принудну наплату преосталог износа дуга. Прописано је да ће надлежни орган укинути одобрење за експлоатацију уколико се не плаћа накнада за коришћење минералних ресурса.

Анализом достављених података и документације утврдили смо да:

- надлежни органи нису слали опомене свим носиоцима експлоатације нити су у довољној мери пратили поступање по опоменама, као ни по закљученим споразумима о одлагању плаћања дуга,
- надлежни органи нису покретали поступак принудне наплате у свим случајевима када су за то били испуњени услови,
- Покрајински секретаријат није обрачунавао камату за доцњу у плаћању накнаде,
- надлежни органи нису у ревидираном периоду укинули ниједно одобрење за експлоатацију по основу неплаћања накнаде, иако је било основа.

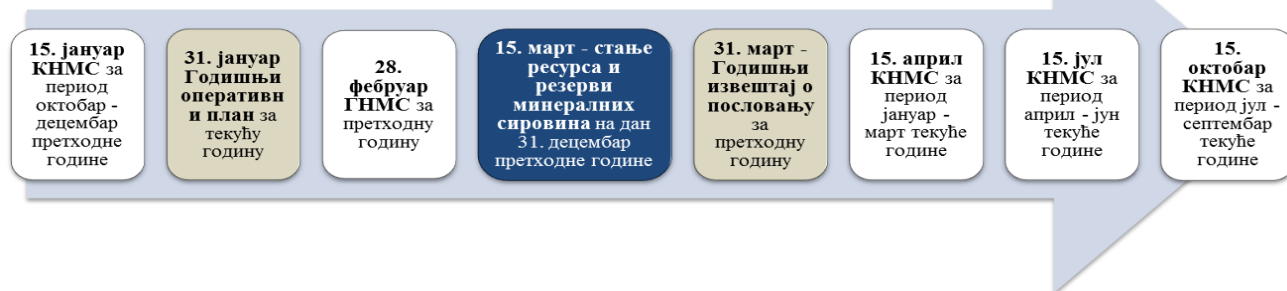
Због непримењевања казних одредби од стране надлежних органа и не предузимања других мера прописаних законом, као и због недостатка писаних процедура у њиховом раду, постоји ризик од неостваривања буџетских прихода и нерационалног трошења необновљивог рудног богатства Републике Србије.

**Налаз 1.1:** Надлежни органи нису у довољној мери вршили контролу података о количини експлоатисаних минералних сировина, приходу од продатих количина, као и обрачунатим износима накнаде за коришћење минералних сировина, због чега постоји ризик да су обавезе носилаца експлоатације по овом основу потцењене

Носици експлоатације дужни су да у току године редовно достављају различите обрасце надлежним органима, а преко којих они врше контролу њиховог пословања, задуживање по основу накнаде за коришћење минералних сировина и контролу обрачуна исте. Најважнији обрасци и рокови за њихову доставу су приказани на графикону бр. 7.



Графикон бр. 7. Рокови за достављање образаца



Да бисмо испитали да ли су надлежни органи вршили адекватну контролу, најпре смо анализирали да ли носиоци експлоатације достављају све прописане образце. Стога смо од надлежних органа прикупили податке о носиоцима експлоатације који нису доставили поменуте образце у периоду од 2016. до 2018. године по годинама.

### Број носилаца експлоатације

Од надлежних органа прибавили смо списак свих носилаца експлоатације који имају обавезу достављања наведених образаца.

Министарство је доставило податке по категоријама обвезника на дан 1. април 2019. године:

- Активни<sup>27</sup> - 136,
- Пасивни - не раде - са одобрењима ГРП (главни рударски пројекат) – 35,
- Пасивни - не раде - без одобрења ГРП<sup>28</sup> – 13,
- Стечај – 17,
- УППР или Закључак Владе – 23
- Накнада штете<sup>29</sup> - 12

Начин на који Министарство води евиденцију о носиоцима експлоатације не обезбеђује у довољној мери поузданост података, јер су поједини обвезници накнаде евидентирани више пута унутар једне категорије (зато што врше експлоатацију на више експлоатационих поља) или се истовремено налазе у више категорија (нпр. обвезник се налази у категорији „стечај“ због износа утврђеног потраживања у стечајном поступку, али пошто послује и даље, налази се и у категорији „активни“). Такође, евиденција Министарства која нам је првобитно достављена, на дан 28. фебруар 2019. године, није садржала све горе наведене категорије, а значајно је повећан број субјеката евидентираних у категорији „пасивних“ у којој се првобитно налазило једно привредно друштво.

Покрајински секретаријат нам је доставио своју евиденцију која обухвата 66 носилаца експлоатације.

<sup>27</sup> Носиоци експлоатације који према наводима Министарства врше експлоатацију.

<sup>28</sup> Субјекти у овој категорији имају одобрење за експлоатацију, а немају одобрење за извођење радова које је по старом закону било потребно и за неметаличне минералне сировине

<sup>29</sup> Привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник који врши експлоатацију минералних сировина или других геолошких ресурса без потребних одобрења, дужно је да надокнади штету Републици Србији односно буџету аутономне покрајине када се недозвољена експлоатација врши на њеној територији, у вредности ископане минералне сировине или других геолошких ресурса.



Прибавили смо од Министарства додатне податке о броју носилаца експлоатације који имају сва потребна одобрења, броју носилаца експлоатације који немају сва потребна одобрења и субјектима који су поднели захтев за издавање одобрења.

Министарство нам је на дан 11. јун 2019. године доставило следеће податке:

- 108 носилаца експлоатације имају сва потребна одобрења,
- пет привредних друштава немају одобрења за сва експлоатационо поља и
- три захтева је поднето за добијање одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље.

Наведених осам привредних друштава (пет који немају сва одобрења и три која су поднела захтев за одобрење, налазе се у евиденцији Министарства у категорији обвезници накнаде штете, па се не могу сврстати у носиоце експлоатације). Министарство нам је такође доставило и евиденцију у којој се на дан 5. јул 2019. године налази 50 пасивних носилаца експлоатације, од којих се три носиоца експлоатације налазе у евиденцији носилаца са свим одобрењима.

Покрајински секретаријат нам је на дан 4. јун 2019. године доставио своју евиденцију са 65 носилаца експлоатације од којих:

- 16 имају сва потребна одобрења,
- 10 немају сва потребна одобрења (у поступку прибављања одобрења).
- 39 носилаца експлоатације имају само привремено одобрење за експлоатацију и/или немају одобрење за извођење рударских радова и/или немају употребну дозволу.

Према напред наведеним подацима, експлоатацију минералних ресурса на територији Републике Србије врши укупно 218 носилаца експлоатације. На територији за коју надзор врши Министарство експлоатацију врши 155 носилаца<sup>30</sup>, док на територији аутономне покрајине за коју надзор врши Покрајински секретаријат, експлоатацију врши 65 носилаца експлоатације. Два носиоца експлоатације врше експлоатацију на територији која обухвата надлежност оба органа.

Закон о рударству и геолошким истраживањима не препознаје категорију пасивних носилаца експлоатације. Законом је прописано да о привременој обустави радова која је унапред планирана носилац експлоатације је дужан да обавести рударског инспектора најкасније 15 дана пре обуставе радова. У случају да привремена обустава радова траје дуже од две године, радови се трајно обустављају<sup>31</sup>.

Упутили смо захтев Министарству да нам образложи разлике које се јављају у погледу броја пасивних носилаца експлоатације, у достављеним евиденцијама. Поред наведеног, прибавили смо и податке о броју носилаца експлоатације који су доставили обавештење о привременој обустави радова. У одговору Министарства наведено је да се разлика у погледу броја пасивних носилаца експлоатације, појављује услед комплетирања спискова са подацима о новим носиоцима експлоатације којима је издато одобрење, носиоцима којима је укинута одобрење у 2017/2018. години, као и са носиоцима који су дуже времена неактивни. У ревидираном периоду укупно седам носилаца експлоатације доставило обавештење о привременој обустави радова. То значи да је од 47 носилаца експлоатације који су евидентирани у категорији „пасивни“ укупно њих седам доставило обавештење о привременој обустави радова. Законом су прописане и казнене одредбе ако носилац експлоатације у одређеном року не обавести надлежне органе о обустави радова. Министарство није примењивало поменуте одредбе према носиоцима експлоатације који нису доставили обавештење.

<sup>30</sup> 108 са списка носилаца са свим одобрењима и 47 „пасивних“.

<sup>31</sup> Члан 150 Закона о рударству и геолошким истраживањима.



С обзиром на то да Закон о рударству и геолошким истраживањима дефинише носиоца експлоатације као привредно друштво, односно друго правно лице и предузетника којем је одобрено експлоатационо поље и /или експлоатација резерви минералних сировина од стране надлежног органа, потребно је да Министарство начин вођења евиденције о носиоцима експлоатације усклади са законским одредбама, као и да само евидентирање врши на основу одговарајуће документације.

Наведено указује да начин вођења евиденције уз непостојање јавно доступних података о броју носилаца експлоатације представља значајно објективно ограничење у поступку ревизије приликом утврђивања броја носилаца експлоатације које надлежни органи треба контролишу.

## **Евидентирање и контрола обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина**

Према Уредби о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса податке о кварталном обрачуну накнаде, носилац експлоатације подноси посебно за свако лежиште, односно рудник Министарству, односно Покрајинском секретаријату у року од 15 дана по истеку тромесечја на КНМС (Квартални обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина) обрасцима. Податке о годишњем обрачуну накнаде носилац експлоатације подноси Министарству, односно Покрајинском секретаријату заједно са годишњим финансијским извештајем (биланс успеха и биланс стања) на ГНМС (Годишњи обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина) обрасцима. Обрачун и аконтационо плаћање накнаде врши се тромесечно у року од 15 дана по истеку тромесечја (КНМС). Уколико је износ плаћених аконтација накнаде у току године мањи од износа обрачунате накнаде по истеку године (ГНМС), разлика се плаћа у законском року за подношење годишњег финансијског извештаја. Уколико је износ уплаћених аконтација у току године већи од износа коначно обрачунате накнаде по истеку године, више плаћена накнада урачунава се као аконтација за наредни период.

Из наведеног произлази да је неопходно да сви носиоци експлоатације редовно достављају КНМС и ГНМС обрасце како би се утврдила обавеза по основу накнаде за коришћење минералних сировина по кварталима у току године, као и коначни обрачун накнаде по истеку године, како би на овај начин надлежни органи могли да провере да ли се годишњи обрачун разликује од аконтационог. Постоје три врсте КНМС и ГНМС образаца<sup>32</sup> у зависности од основице за обрачун накнаде:

- квартални / годишњи обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина,
- квартални / годишњи обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и магнезита;
- квартални / годишњи обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина.

Законом о накнадама за коришћење минералних сировина (примењује се од 1. јануара 2019. године) предвиђено је да министар у чијој су надлежности послови рударства ближе прописује садржину и начин достављања образаца.

Министар рударства и енергетике донео је Правилник о садржини и начину достављања образаца за накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина<sup>33</sup> који је ступио на снагу 30. марта 2019. године. Овим Правилником ближе се прописује садржина и начин достављања образаца за накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина коју утврђује обвезник за сваку врсту коришћене, односно продате количине минералне сировине

<sup>32</sup> У Прилогу 3 извештаја је су детаљно описани обрасци.

<sup>33</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 20/2019





појединачно за тромесечни период, односно за календарску годину, почев од дана добијања одобрења за извођење рударских радова.

Правилник садржи обрасце:

- Прилог 1 - Образац НМСТП 1 - Обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина/ресурса за тромесечни период;
- Прилог 2 - Образац НМСТП 2 - Обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и за магнезит за тромесечни период;
- Прилог 3 - Образац НМСТП 3 - Обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина за тромесечни период;
- Прилог 4 - Образац НМСКГ 1 - Обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина/ресурса за календарску годину;
- Прилог 5 - Образац НМСКГ 2 - Обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и за магнезит за календарску годину и
- Прилог 6 - Образац НМСКГ 3 - Обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина за календарску годину.

Упутили смо захтев Министарству за добијање прегледа обвезника који нису доставили кварталне и годишње обрачуне накнаде по годинама. Министарство је у писаном одговору навело да софтвер који користи за вођење евиденције не може да да реалне податке о стању у траженој години ретроактивно, тако да тражене податке нисмо добили. У погледу прегледа обвезника који нису доставили годишње обрачуне накнаде у ревидираном периоду, Министарство је у одговору навело да евиденције за достављене ГНМС обрасце по годинама нису биле предвиђене у бази података, као и да је поменута евиденција успостављена од ове године, тако да смо добили податке само за 2018. годину. Према достављеним подацима Министарства са стањем на дан 15. август 2019. године око 30% носилаца експлоатације није доставило годишње обрачуне накнаде за 2018. годину. Годишњи обрачуни накнаде (као и квартални) се достављају за свако лежиште посебно, а према евиденцији Министарства за 43 од 144 лежишта није достављен поменути образац. Опомене носиоцима експлоатације који нису у предвиђеном року доставили обрасце Министарство је слало електронском поштом.

У наредној табели је приказан број носилаца експлоатације који нису доставили КНМС и ГНМС обрасце, односно нису поступили у складу са Уредбом, а према достављеним подацима Покрајинског секретаријата на дан 4. јун 2019. године.

Табела бр 4. Број носилаца експлоатације који нису доставили КНМС/ГНМС обрасце

Година	Број носилаца експлоатације			Укупан број носилаца експлоатације који нису доставили све прописане обрасце	% носилаца експлоатације који нису доставили све прописане обрасце у односу на укупан број носилаца експлоатације на територији АПВ
	нису доставили КНМС (ни за један квартал) ни ГНМС образац	нису доставили КНМС (ни за један квартал), али су доставили ГНМС образац	доставили све КНМС, али нису доставили ГНМС образац		
2016.	32	3	2	37	57%
2017.	20	15	-	35	54%
2018.	18 (19)*	7 (8)**	4	31	48%

\* један носилац експлоатације није доставио КНМС за IV квартал, ни ГНМС образац,

\*\* један носилац експлоатације није доставио два КНМС обрасца, али је доставио ГНМС образац



Имајући у виду да носиоци експлоатације имају обавезу да доставе четири квартална извештаја у току године, као и годишњи извештај по истеку године, у следећој табели је приказан број образаца који није достављен по годинама и укупно.

Табела бр 5. Број КНМС/ГНМС образаца који нису доставили носиоци експлоатације

Година	Број КНМС образаца који нису достављени	Број ГНМС образаца који нису достављени	% носилаца експлоатације који нису доставили ГНМС у односу на укупан број носилаца експлоатације на територији АПВ
2016.	140	34	52%
2017.	140	20	31%
2018.	103	23	35%
<b>Укупно</b>	<b>383</b>	<b>77</b>	

Према подацима Покрајинског секретаријата на дан 4. јун 2019. године, у периоду од 2016. до 2018. године није достављено укупно 383 квартална извештаја и 77 годишња извештаја од стране носилаца експлоатације.

У 2016. години Покрајински секретаријат није слао опомене носиоцима експлоатације који нису доставили кварталне и годишње обрачуне накнаде, за 2017. годину је послао опомену на адресу 24 носиоца експлоатације, док је за 2018. годину послата опомена на адресу 11 носилаца експлоатације. Подаци приказани у табелама су подаци након слања поменутих опомена и поступања по истим. Покрајински секретаријат није слао опомене електронском поштом.

У ревидираном периоду нису биле прописане казнене одредбе за неутврђивање и неплаћање накнаде. Законом о накнадама за коришћење јавних добара<sup>34</sup> чија примена је почела од 1. јануара 2019. године, прописана је новчана казна ако обвезник не утврди и не плати накнаду, ако обвезник накнаде не достави прописани образац, односно пријаву или достави непотпун образац, односно пријаву, као и обрасце уз обрачун накнаде, или образац, односно пријава садржи нетачне податке.

Из горе наведеног произлази да носиоци експлоатације не достављају благовремено све КНМС и ГНМС обрасце на основу којих се утврђује висина накнаде за коришћење минералних сировина по кварталима у току године, односно коначни обрачун накнаде на крају године. Наведено указује на ризик да су обавезе носилаца експлоатације по основу накнаде за коришћење минералних сировина потцењене, будући да она настају моментом достављања података о кварталном обрачуну накнаде надлежним органима. Податке о годишњем обрачуну накнаде, носилац експлоатације доставља надлежним органима на ГНМС обрасцима по истеку године, на основу којих се утврђује разлика између износа плаћених аконтација накнаде у току године и износа коначно обрачунате накнаде по истеку године. Како евиденције за достављене ГНМС обрасце по годинама нису биле предвиђене у бази података Министарства у ревидираном периоду, поменута евиденција успостављена је од 2019. године, те постоји ризик да износи плаћених аконтација у току године не одговарају износу коначно обрачунате накнаде по истеку године.

Контрола основице за обрачун накнаде од прихода нарочито је значајна код носилаца експлоатације који остварују приходе по више основа. Накнада за коришћење минералних сировина обрачуната на основицу од прихода чинила је 90% укупних задужења по основу

<sup>34</sup> Члан 274. Закона о накнадама за коришћење јавних добара



накнаде у ревидираном периоду. Законом о рударству и геолошким истраживањима<sup>35</sup> било је прописано да принудну наплату и контролу обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса врши надлежни порески орган. У погледу принудне наплате, контроле, камате и застарелости накнаде за коришћење минералних сировина, сходно се примењују одредбе закона којим је уређен порески поступак. Контрола обрачуна накнаде је нарочито значајна када основицу за обрачун чини приход, и то:

- приход од продатих - искоришћених минералних сировина и
- нето приход од продатих минералних сировина (топионице).

Упутили смо упитник Пореској управи са питањем да ли је у периоду од 2016. до 2018. године вршила контролу обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса (у ком обиму и за које конкретно обвезнике). У достављеном одговору Пореска управа је навела да у наведеном периоду Сектор за контролу није вршио контролу обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина.

Министарство рударства и енергетике и Покрајински секретаријат нису нам презентовали доказе да су се у ревидираном периоду обраћали Пореској управи са захтевом за вршење контроле обрачуна накнаде, а документација на основу које надлежни органи врше контролу обрачуна за ове врсте минералних сировина (енергетске и металичне минералне сировине) не обезбеђује у довољној мери уверавање у износ основице коју пријављују носиоци експлоатације.

Почетком примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара од 1. јануара 2019. године, престале су да важе одредбе члана 159 Закона о рударству и геолошким истраживањима, које се односе и на надлежност Пореске управе у делу принудне наплате и контроле обрачуна и уплате накнаде.

### **Прописана документа за контролу пословања**

Носилац експлоатације је према Закону о рударству и геолошким истраживањима дужан да изради годишњи оперативни план, као и годишњи извештај о пословању за претходну календарску годину. Годишњи оперативни план доставља се органу који је издао одобрење за експлоатацију најкасније до 31. јануара за текућу календарску годину. Годишњи извештај о пословању носилац експлоатације доставља надлежном органу који је издао одобрење за експлоатацију најкасније до 31. марта текуће године. Министар прописује садржину, облик и начин достављања годишњег оперативног плана и годишњег извештаја о пословању.<sup>36</sup>

Правилником о садржини дугорочног програма експлоатације лежишта минералних сировина и годишњих планова извођења рударских радова<sup>37</sup> прописана је садржина дугорочног програма експлоатације лежишта минералних сировина и годишњих планова извођења рударских радова.

Правилником о садржини годишњих извештаја о пословању предузећа која обављају експлоатацију минералних сировина за претходну календарску годину<sup>38</sup> прописана је садржина годишњих извештаја о пословању предузећа која обављају експлоатацију минералних сировина на одговарајућем експлоатационом пољу односно лежишту минералних сировина за претходну календарску годину.

<sup>35</sup> Члан 159. Закона о рударству и геолошким истраживањима

<sup>36</sup> Члан 95. Закона о рударству и геолошким истраживањима

<sup>37</sup> „Сл. гласник РС“, број 27/97

<sup>38</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 7/2011



Даном ступања на снагу Правилника о садржини, облику и начину достављања годишњег оперативног плана и годишњег извештаја о пословању<sup>39</sup> односно 14. фебруара 2019. године, престао је да важи Правилник о садржини годишњих извештаја о пословању предузећа која обављају експлоатацију минералних сировина за претходну календарску годину, као и одредбе чл. 15-19 Правилника о садржини дугорочног програма експлоатације лежишта минералних сировина и годишњих планова извођења рударских радова.

Годишњи план израђује се на основу дугорочног програма и садржи: резултате пословања у претходној години, планирану производњу, економско - финансијске ефекте производње и пословања предузећа, компаративни приказ реализације годишњег плана у односу на дугорочни програм.<sup>40</sup>

Годишњи извештај о пословању израђује се на основу остварених производних и финансијских резултата предузећа на пословима експлоатације минералних сировина у оквиру експлоатационог поља.<sup>41</sup>

Поступајући по нашем захтеву, надлежни органи су нам доставили спискове са називима носилаца експлоатације, који нису достављали прописана документа (ГИП, ГОП и стање ресурса и резерви) у периоду од 2016. до 2018. године и ови подаци су приказани у табелама 6, 7 и 8.

*Табела бр 6. Број носилаца експлоатације који нису доставили обрасце Министарству и учешће у односу на укупан број носилаца над којим врше надзор*

Година	ГИП	%	ГОП	%
2016	56	36%	45	29%
2017	69	45%	52	34%
2018	68	44%	60	39%

Извор: Министарство рударства и енергетике

*Табела бр 7. Број носилаца експлоатације који нису доставили обрасце Покрајинском секретаријату и учешће у односу на укупан број носилаца над којим врше надзор*

Година	ГИП	%	ГОП	%
2016	35	54%	43	66%
2017	34	52%	33	51%
2018	36	55%	33	51%

Извор: Покрајински секретаријат

Носилац експлоатације дужан је да води књигу о стању ресурса и резерви минералних сировина и ресурса и резерви подземних вода, као и геотермалних ресурса на одобреном истражном простору, односно експлоатационом пољу и да о стању ресурса и резерви сваке године доставља податке Министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине до 15. марта текуће године, према стању ресурса и резерви на дан 31. децембар претходне године, у писаној и електронској форми. На основу добијених података и издатих потврда о утврђеним и разврстаним ресурсима и резервама минералних сировина и подземних вода, као и геотермалних ресурса, Министарство израђује биланс ресурса и резерви минералних сировина, биланс ресурса и резерви подземних вода и биланс геотермалних ресурса у Републици Србији. Стање ресурса и резерви у књизи коју је дужан да води носилац експлоатације мора бити усаглашено са утврђеним стањем ресурса и резерви које су евидентирани решењем

<sup>39</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 7/2019

<sup>40</sup> Правилник о садржини дугорочног програма експлоатације лежишта минералних сировина и годишњих планова извођења рударских радова

<sup>41</sup> Правилник о садржини годишњих извештаја о пословању предузећа која обављају експлоатацију минералних сировина за претходну календарску годину



Министарства о резервама и ресурсима минералних сировина и подземних вода, као и геотермалним ресурсима, односно решењем надлежног органа аутономне покрајине и изведеним (оствареним) капацитетима производње у претходној календарској години.<sup>42</sup>

Табела бр 8. Број носилаца експлоатације који нису доставили стање ресурса и резерви и учешиће у односу на број носилаца над којима надлежни органи врше надзор

Година	Министарство	%	Покрајински секретаријат	%
2016	96	62%	32	49%
2017	84	54%	30	46%
2018	43	28%	31	48%

Извор: Министарство и Покрајински секретаријат

Министарство, односно надлежни покрајински орган има законску могућност укидања одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље ако у року одређеном писаном опоменом надлежног органа носилац експлоатације не достави Министарству, односно надлежном органу аутономне покрајине годишњи оперативни план за наредну календарску годину и годишњи извештај о пословању за претходну календарску годину.<sup>43</sup> Иако од око 30% до 60% носилаца експлоатације није достављало прописане ГИП и ГОП обрасце, у периоду од 2016. до 2018. године надлежни органи нису укинули ни једно одобрење за експлоатацију по наведеном основу. Према достављеним подацима од стране Министарства, у периоду од 2016-2018. године укинуто је пет одобрења за експлоатацију, али по основу неприбављања одобрења за извођење рударских радова и/или изградњу рударских објеката у прописаном року.

Законом су прописане и казнене одредбе за недостављање података о стању ресурса и резерви и годишњег оперативног плана, али надлежни органи нису подносили захтеве за покретање прекршајног поступка, као ни пријаве за привредни преступ по наведеном основу.

Због недостављања података на прописаним документима надлежним органима, смањује се ефикасност контроле података о експлоатисаним количинама и износима накнада коју врше Министарство и Покрајински секретаријат.

### Упоредна анализа података из прописаних образаца и докумената

Како бисмо проверили поузданост достављених података, њихову међусобну, као и усклађеност са подацима из евиденција, а све са циљем да се непосредно уверимо у ефикасност начина на који надлежни органи врше њихову контролу, на основу успостављених критеријума (највећи приходи од накнаде / различита основица за обрачун накнаде) применом нестатистичког узорковања одабрали смо 12 носилаца експлоатације над којима надзор врши Министарство и пет носилаца експлоатације над којима надзор врши Покрајински секретаријат. Ради тога, прикупили смо од надлежних органа одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље, кварталне и годишње обрачуне накнаде, годишње оперативне планове, годишње извештаје о пословању и стања ресурса и резерви у периоду од 2016. до 2018. године.

Утврдили смо следеће:

- два од 12 носилаца експлоатације над којима надзор врши Министарство нису доставили ниједан прописан образац ни документ,
- код три од 12 носилаца експлоатације постоје неслагања у исказаним количинама

<sup>42</sup> Члан 53 Закона о рударству и геолошким истраживањима

<sup>43</sup> Члан 72 став 1 тачка 5 Закона о рударству и геолошким истраживањима.



експлоатисаних минералних сировина у различитим обрасцима, и то:

- у два случаја је мање изказана количина која служи за обрачун накнаде у КНМС и ГНМС обрасцима у односу на податке у стању ресурса и Годишњем извештају о пословању (код једног у 2016. години постоји разлика, а код другог у све три посматране године),
  - у једном случају је већа изказана количина која служи за обрачун накнаде у КНМС и ГНМС обрасцима у односу на стање ресурса и Годишњи извештај о пословању (за 2016. годину),
  - у једном случају када је основица за обрачун накнаде остварен приход од продаје, изказани приход у ГНМС обрасцу је мањи него приход у финансијским извештајима (за 2016. годину)
- три од пет носилаца експлоатације нису достављали све обрасце и документа у 2016. и 2017. години,
  - за три носилаца експлоатације над којима надзор врши Покрајински секретаријат није вршен обрачун камате по основу кашњења у плаћању у периоду од 2016. до 2018. године,
  - код два од пет носилаца експлоатације постоје неслагања у обрасцима, и то:
    - један од пет носилаца експлоатације није задужен за износ накнаде, иако је према подацима из стања ресурса и резерви вршио експлоатацију.

Из напред наведеног произилази да надлежни органи нису вршили у довољној мери контролу података које достављају носиоци експлоатације, због чега постоји ризик да су њихове обавезе по основу накнаде за коришћење минералних сировина потцењене, што може имати за последицу да се буџетски приходи остварују у мањем износу.

### Инспекцијски надзор

Одељење геолошке и рударске инспекције, Министарства рударства и енергетике, у вршењу надзора покрива територију Републике Србије као инспекција на републичком нивоу Министарства (у даљем тексту: републичка инспекција). На територији АП Војводине послови инспекцијског надзора врши се преко рударских и геолошких инспектора Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај, као поверени (у даљем тексту: покрајинска инспекција).

Инспекцијски надзор, према врсти, може бити редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски. Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора. Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.<sup>44</sup>

Републичка инспекција, као ни Покрајинска инспекција нису сачинили стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора.

Републичка инспекција је благовремено сачинила планове инспекцијског надзора у ревидираном периоду. Покрајинска инспекција је благовремено донела план рада за 2018. годину. У одговору на наш захтев за доставу података који се односе на план рада за 2016. и 2017. годину као и мишљење републичке инспекције на предлоге плана рада покрајинске

<sup>44</sup> Члан 6 Закона о инспекцијском надзору.





инспекције у ревидираном периоду, покрајински инспектори су навели да нису у могућности да нам исте доставе, са образложењем да је дошло до кадровских промена у инспекцији у наведеном периоду.

Законом о инспекцијском надзору је прописано да се план инспекцијског надзора заснива на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Према наводима републичке инспекције у ревидираном периоду израда годишњег плана надзора заснивала се на искуственој процени ризика инспектора. Тако су у плану инспекцијског надзора на списку субјеката били субјекти који врше експлоатацију енергетских и металичних минералних сировина и сложени субјекти који врше експлоатацију неметаличних минералних сировина код којих постоји и највећи ризик од повређивања радника. Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области геологије и рударства је донет у децембру 2018. године и према наводима републичке инспекције, примењиваће се на израду планова у будућем периоду.

У погледу учесталости надзора над субјектима, у ревидираном периоду Републичка инспекција је примењивала следеће критеријуме:

- једанпут годишње код привредних субјектата који врше експлоатацију металичних минералних сировина,
- једанпут годишње код привредних субјектата који врше експлоатацију енергетских минералних сировина,
- по потреби код привредних субјектата који врше експлоатацију неметаличних минералних сировина.

У плану рада републичке инспекције за 2018. годину наведено је да се анализом употребе контролних листи дошло до сазнања да исте не дају реалну процену ризика у пословању привредних друштава и да је неопходно израдити нове контролне листе, као и да ће Одељење геолошке и рударске инспекције током 2018. године извршити корекцију постојећих контролних листи. У Плану рада за 2019. годину, такође стоји иста констатација и циљ. У одговору републичке инспекције на питање зашто није извршена корекција контролних листи, наведено је да инспекција због ограничења, пре свега кадровских, није могла озбиљно приступити анализи контролних листи и да су нове контролне листе у плану да се израде до краја 2019. године.

Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају. За потребе израде овог Извештаја анализирали смо планове рада Одсека рударске инспекције Министарства и њихову реализацију, као и доступне податке о раду покрајинске инспекције.

Табела бр 9. Планови и реализације планова редовних инспекцијских надзора републичке инспекције у периоду од 2016. до 2018. године

Година	Број планираних инспекцијских надзора	Број реализованих редовних инспекцијских надзора	% реализације плана
2016.	136	44	32%
2017.	57	53	93%
2018.	57	66	116%

Извор: Министарство рударства и енергетике (Одговор на упитник)

Према образложењу републичке инспекције смањен број планираних инспекцијских надзора је последица смањења броја инспектора. Увидом у податке из извештаја о раду Одељења геолошке и рударске инспекције из ревидираног периода, утврдили смо да је поред начелника Одељења рударске и геолошке инспекције у Одсеку рударске инспекције у 2016. години, на позицији републичког рударског инспектора био запослен један извршилац и на





позицији рударског инспектора за вршење надзора над електроенергетским постројењима један извршилац, у 2017. години на позицији републичког рударског инспектора три извршиоца и на позицији рударског инспектора за електроенергетска постројења један извршилац, а у 2018. години на позицији републичког рударског инспектора један извршилац. Ови подаци указују на чињеницу да планови инспекцијског надзора, као ни њихова реализација, нису у потпуности пратили кадровске капацитете рударске инспекције. У Одсеку за рударску инспекцију Министарства рударства и енергетике на пословима републичког рударског инспектора, Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места из априла 2019. године систематизовано је четири радна места са шест извршилаца, док је раније важећим Правилником из 2014. године било систематизовано пет радних места са осам извршилаца. Према доступним информацијама, Министарство је у претходном периоду више пута расписивало конкурс за пријем у радни однос инспектора, али су оглашена радна места остала непопуњена.

Према достављеним подацима инспекције, који се односе на период од 2016. до 2018. године, републички рударски инспектори поднели су један захтев за покретање прекршајног поступка.

У Аутономној покрајини Војводина, у оквиру Сектора за минералне сировине Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај, систематизовано је два радна места, са четири извршилаца на позицијама инспектора и то: два рударска и два геолошка инспектора. У 2016. години био је запослен - један, у 2017. години - два, а у 2018. години - три инспектора.

У извештајима о раду Сектора за минералне сировине који се односи на реализацију поверених послова Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај наводи се следеће:

- Извештај за 2016. годину обухвата и извештај о раду рударске инспекције из области експлоатације нафте, гаса и геотермалних вода, али не садржи податке рударске инспекције из области експлоатације чврстих минералних сировина. Извршен је 181 инспекцијски преглед од стране рударског инспектора из области нафте, гаса и геотермалних вода, уз напомену да из области експлоатације чврстих минералних сировина нису достављени подаци од стране рударског инспектора за потребе израде овог Извештаја,
- Извештај о раду за 2017. годину обухвата и извештај о раду рударске инспекције из области експлоатације чврстих минералних сировина (за период мај – децембар 2017), као и извештај рударске инспекције из области експлоатације нафте, гаса и геотермалних вода (за период јануар – јун 2017). Извршено је укупно 87 инспекцијских прегледа од стране рударских инспектора,
- Извештај о раду за 2018. годину обухвата и извештај о раду рударске инспекције из области експлоатације чврстих минералних сировина и извештај рударске инспекције из области експлоатације нафте, гаса и геотермалних вода. Извршено је укупно 75 инспекцијских прегледа.

Извештаји не садрже податке о броју планираних инспекцијских надзора, као ни о степену реализације плана.

### **Надзор над субјектима који врше експлоатацију без одобрења**

Према Закону о инспекцијском надзору, нерегистровани субјект је надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања



правног лица и другог субјекта, када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности.

Законом о рударству и геолошким истраживањима<sup>45</sup> прописан је привредни преступ за субјекте који врше експлоатацију без одобрења. Новчана казна износи од 1.500.000 до 3.000.000 динара.

У извештајима о раду републичке инспекције за 2016, 2017. и 2018. годину у делу који се односи на надзор над нерегистрованим субјектима наведени су следећи подаци:

- у 2016. години евидентирано је пет случајева нерегистрованих привредних субјекта који обављају експлоатацију минералних сировина без прибављених одобрења од стране надлежног министарства, од тога у три случаја је било познато правно лице које обавља експлоатацију и њима је изречена мера забране експлоатације минералне сировине и обавеза прибављања одобрења од надлежног министарства;
- у 2017. години од 16 инспекцијских надзора на простору на којем није одобрена експлоатација, на основу представки грађана, на три локације је утврђено које правно лице је вршило експлоатацију. Донета су одговарајућа решења о забрани експлоатације минералне сировине и обавези привредних друштава да изврше упис у катастар експлоатационих поља;
- у 2018. години извршено је 20 инспекцијских надзора на простору на којем није одобрена експлоатација или примењена геолошка истраживања, на основу представки грађана, за које је постојала индиција да су нерегистровани правни субјекти, од тога у четири случаја је утврђено које правно лице је вршило експлоатацију. Донета су одговарајућа решења, у четири случаја изречена је забрана експлоатације минералне сировине, у четири случаја обавеза привредним друштвима да изврше упис у посебну евиденцију - катастар експлоатационих поља, а у једном случају наложена је обавеза уписа у основни регистар - АПР.

Графикон бр. 8. Инспекцијски надзори на простору на којем није одобрена експлоатација у 2016, 2017. и 2018. години (с лева на десно)



Извор: Министарство рударства и енергетике (извештаји о раду инспекције)

У 31 случају није било могуће утврдити које правно или физичко лице је вршило експлоатацију минералних сировина без одговарајућих одобрења, јер у току инспекцијског надзора на тим просторима нису затечена лица да врше експлоатацију.

Полазећи од горе наведеног, прибавили смо од Одељења геолошке и рударске инспекције Министарства рударства и енергетике документацију која се односи на извршени надзор за десет локација на којима је утврђено које лице је вршило експлоатацију. Увидом у документацију утврдили смо да су решењима инспектора изречене следеће мере:

<sup>45</sup> Члан 181 став 1 тачка 3 Закона.



- у свих 10 случајева је изречена мера забране експлоатације до прибављања одобрења, а до дана писања извештаја у осам случајева није прибављено одобрење,
- за 5 од 10 случајева је изречена обавеза достављања геодетског снимка, који служи као основа за обрачун накнаде штете, а до дана писања извештаја у једном случају није достављен геодетски снимак, а у једном случају није измирена обавеза по основу накнаде штете,
- поднет је један захтев за покретање прекршајног поступка у 2018. години против физичког лица и
- није поднета ниједна пријава за привредни преступ.

Извештаји о раду покрајинске инспекције не садрже податаке о броју инспекцијских надзора на простору на којем није одобрена експлоатација. Према достављеним подацима Покрајинског секретаријата у 39 случајева је вршен инспекцијски надзор на простору на којем није одобрена експлоатација ју периоду од маја 2017. до децембра 2018. године. Међутим, у извештајима није наведено у колико случајева је утврђено које лице је вршило експлоатацију без одобрења, као ни које мере су изречене. У 2017. години поднета је једна пријава за привредни преступ, док је у 2018. години поднета једна пријава за привредни преступ и једна кривична пријава. Покрајинском секретаријату је у једном случају достављена пресуда за привредни преступ (осуђујућа пресуда на новчану казну од 20 хиљада динара привредном друштву и 4 хиљаде динара одговорном лицу). У другим случајевима, према наводима покрајинске инспекције немају информације о даљем поступању надлежних органа (тужилаштва и судови). Инспектори Покрајинског секретаријата су подносили кривичне пријаве и у ситуацијама када нико није затечен у вршењу нелегалне експлоатације на лицу места (пријаве против НН лица). Када затекну одређено лице у вршењу нелегалне експлоатације, инспектори су издавали решења о забрани експлоатације, којим су истовремено налагали прибављање одобрења. Поред тога, налагали су да се изврши геодетско снимање локације на којој је вршена експлоатација и да се Покрајинском секретаријату достави ситуациони план са приказаним границама катастарских парцела и обрачун извађене количине минералне сировине од почетка извођења рударских радова, како би могла адекватно да се обрачуна накнада коју дугује вршилац експлоатације.

Поред превентивних и контролних мера, потребна је и пуна примена Закона о рударству и геолошким истраживањима у делу казних одредби од стране републичке рударске инспекције, пре свега према субјектима који врше нелегалну експлоатацију. У периоду од 2016. до 2018. године није поднета ниједна пријава за привредни преступ, иако су републички инспектори утврдили у девет случајева правно лице које је вршило експлоатацију минералних сировина без одобрења надлежног органа. У пракси, инспектори нерегистрованим субјектима решењем изричу забрану даље експлоатације до прибављања потребних одобрења уз налог да израде геодетски снимак, обрачунају експлоатисану количину и податке доставе надлежном министарству, које затим врши обрачун накнаде штете, тако што количину из геодетског снимка множи са износом накнаде из Уредбе, по којој плаћају и легални носиоци експлоатације.

Недоношење стратешког (вишегодишњег) плана инспекцијског надзора, израда годишњих планова инспекцијског надзора на бази искуствене - субјективне процене ризика инспектора, недоношење измењених контролних листи за процену ризика, непоступање по свим наложеним мерама из решења рударске инспекције, као и непримењивање казних одредби од стране републичке инспекције (осим у једном случају) ствара ризик од нерационалног коришћења необновљивог рудног богатства.



## Налаз 1.2: Наплата накнаде за коришћење минералних сировина није била у довољној мери ефикасна због чега постоји ризик од неостваривања дела буџетских прихода

Носилац експлоатације којем је одобрено извођење рударских радова дужан је да плаћа накнаду за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса у складу са Законом о рударству и геолошким истраживањима.<sup>46</sup> Привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник који врши експлоатацију минералних сировина или других геолошких ресурса без потребних одобрења, дужно је да надокнади штету Републици Србији односно буџету аутономне покрајине када се недозвољена експлоатација врши на њеној територији.

У ревидираном периоду, начин утврђивања и висина накнаде били су уређени Законом (као % у односу на приходе), док се висина накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала утврђивала у динарском износу по тони ископане минералне сировине у складу са Уредбом о висини накнаде за коришћење неметаличних сировина за добијање грађевинског материјала која се доносила за сваку годину. Начин утврђивања и висина накнаде за све врсте минералних сировина почев од 1. јануара 2019. године уређени су Законом о накнадама за коришћење јавних добара.

Начин плаћања и услови одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина коју плаћа носилац експлоатације у ревидираном периоду био је регулисан Уредбом о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса.<sup>47</sup> Накнада се плаћа периодично као аконтација и коначно по истеку године. Накнада се плаћа за сваку врсту минералне сировине и геотермалних ресурса појединачно. Обрачун и аконтационо плаћање накнаде врши се тромесечно у року од 15 дана по истеку тромесечја.

Као што је приказано у општим подацима у поглављу III на страни 19 овог Извештаја, приметан је тренд раста прихода по основу накнаде за коришћење минералних сировина у периоду од 2016. до 2018. године, који су у 2018. години износили око 6 милијарди динара. Ипак, дуг обвезника накнаде по овом основу на дан 15. јануар 2019. године<sup>48</sup> износио је 2.663.970,7 хиљада динара, од чега се 99% односи на дуг обвезника накнаде над којима надзор врши Министарство (највећи део износа чини камата на основни дуг у износу од 1.899.782 хиљада динара). Покрајински секретаријат у ревидираном периоду није вршио обрачун камате по основу кашњења у плаћању накнаде за коришћење минералних сировина.

Према евиденцији Министарства обвезници накнаде су подељени у седам категорија и њихов дуг у ревидираном периоду је приказан су у следећој табели.

<sup>46</sup> Од 1. јануара 2019. године у складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара.

<sup>47</sup> Сл. гласник РС бр. 16/16, 8/17

<sup>48</sup> На дан 15. јануар је направљен пресек из разлога што је тог дана истиче рок за плаћање накнаде за IV квартал претходне године.



Табела бр 10. Дуг обвезника накнаде у ревидираном периоду закључно са 15. јануаром 2019. године у хиљадама динара

Категорија обвезника накнаде	Износ у хиљадама динара			
	1. јануар 2016.	15. јануар 2017.	15. јануар 2018.	15. јануар 2019.
Активни	570.717,0	251.044,7	713.892,2	840.572,7
Споразуми о одложеном плаћању дуга*	325.213,6	1.022.918,3	645.258,4	405.621,5
Пасивни – не раде	1.509,6	591,8	226,2	1.025,2
Приватизација (У реструктурирању)	94.314,4	91.919,2	91.919,2	91.919,2
Стечај	523.441,5	556.086,4	570.564,7	570.564,7
УППР и Закључак Владе	6.523.543,7	1.288.647,5	1.261.122,5	685.983,6
Накнаде штете	4.678,5	13.851,6	22.050,7	42.986,6
<b>Укупно</b>	<b>8.043.418,3</b>	<b>3.225.059,5</b>	<b>3.305.033,9</b>	<b>2.638.673,5</b>

\*У питању су споразуми потписани 2016, 2017, 2018. и 2019. године

На почетку ревидираног периода дуг обвезника накнаде износио је преко 8 милијарди динара. Смањење дуга у 2016. години је највећим делом последица усвајања Унапред припремљеног плана реорганизације (УППР) за РТБ Бор – Групу: Рудници бакра Бор доо, Бор, Рудник бакра Мајданпек доо, Мајданпек и Топионица и рафинација бакра Бор доо, Бор, које је потврђено Решењем Привредног суда у Зајечару из јула 2016. године. По овом основу отписана су потраживања у износу од 5.319.060,7 хиљада динара. Обавезе наведених носилаца експлоатације по основу накнаде пре извршеног отписа износиле су 6.195.791,5 хиљада динара, а након усвајања УППР-а наплаћене су преостале обавезе у износу од 876.730,8 хиљада динара. У ревидираном периоду, није било могуће покренути поступак принудне наплате ради намирења дуга по основу накнаде према друштвима у саставу РТБ Бор Групе, јер су иста била обухваћена Одлуком Владе Републике Србије о одређивању субјеката приватизације од стратешког значаја из маја 2015. године.

Највећи део дуга на дан 15. јануар 2019. године односи се на обавезе Јавног предузећа за подземну експлоатацију угља Ресавица у износу од 667.695,1 хиљада динара. Ово Друштво је такође обухваћено Одлуком Владе о одређивању субјеката приватизације од стратешког значаја из маја 2015. године. Влада Републике Србије донела је Закључак 24. маја 2016. године којим је дала сагласност да се потраживања поверилаца (између осталих Министарства рударства и енергетике) према ЈП Ресавица, са стањем на дан 28. мај 2016. године, конвертују у капитал овог Друштва. У Закључку је наведено да ће Влада донети посебну одлуку о конверзији након усаглашавања Друштва и поверилаца о стању обавеза на дан 28. мај 2016. године. До дана писања овог Извештаја Влада није донела поменуту одлуку. Наиме, Министарство није још увек извршило усаглашавање потраживања са дужником те због свега наведеног, још увек није извршена конверзија потраживања у капитал.

Потраживање АП Војводине према Руднику Ковин у износу од 69.842,4 хиљада динара конвертовано је у трајни улог у капиталу субјекта приватизације по основу Закључка Владе Републике Србије од 4. октобра 2018. године.

Потраживања по основу накнаде за коришћење минералних сировина утврђена у стечајном поступку, на дан 15. јануар 2019. године износила су 570.564,7 хиљада динара, од чега се највећи део односи на потраживање према Концерну Фармаком МБ, Шабац, Рудник Леце доо, у стечају, у износу од 509.238,0 хиљада динара, утврђено Закључком Привредног суда у Ваљевоу из октобра 2017. године. Министарство је претходно 2. септембра 2015. године поднело захтев Пореској управи за покретање поступка принудне наплате, који није спроведен. У одговору Пореске управе од 29. октобра 2015. године наведено је да је покренут претходни поступак за утврђивање испуњености услова за покретање поступка стечаја Решењем Привредног суда у Лесковцу те се не може спровести принудна наплата према овом обвезнику.

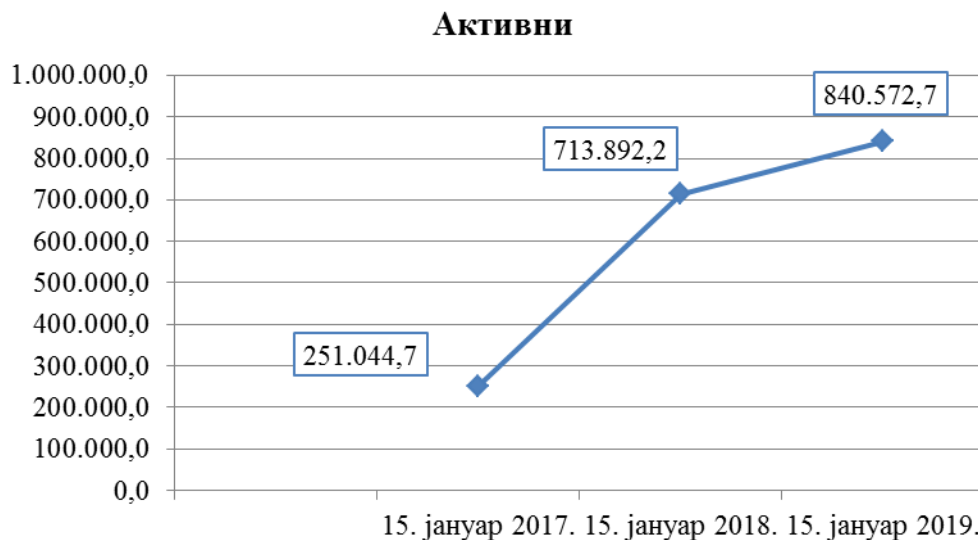




Као што је наведено, привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник који врши експлоатацију минералних сировина или других геолошких ресурса без потребних одобрења, дужно је да надокнади штету Републици Србији односно буџету аутономне покрајине када се недозвољена експлоатација врши на њеној територији. На дан 15. јануар 2019. године евидентирано је 12 обвезника накнаде штете, од којих 10 има дуг по овом основу у укупном износу од 42.986,6 хиљада динара. Међутим, накнаду штете Министарство евидентира само у случају достављања геодетског снимка, на основу кога врши обрачун износа накнаде или у случају уплате накнаде од стране лица које је вршило нелегалну експлоатацију. Према достављеним подацима у једном случају уплаћена је накнада штете без претходно достављеног геодетског снимка, чиме се не може потврдити да уплаћен износ накнаде одговара износу ископане количине. Такође, пре достављања геодетског снимка на основу кога се обрачунава задужење по основу накнаде штете није могуће обрачунавати камату по основу кашњења у плаћању.

Код обвезника накнаде које Министарство у својим евиденцијама води као активне, постоји тенденција раста дуга, што је приказано у графикону бр. 9.

Графикон бр. 9. Дуг обвезника накнаде који се у евиденцијама Министарства воде као активни у периоду 2016-2018. године (у хиљадама динара)



Извор: Министарство рударства и енергетике

Од укупног броја носилаца експлоатације које Министарство у својим евиденцијама води као активне, на дан 15. јануар 2019. године дуг 41 обвезника накнаде је износио преко милион динара.

Према подацима Покрајинског секретаријата, на дан 15. јануар 2019. године, према четири носиоца експлоатације је имало дуг по основу накнаде у износу од преко милион динара.

#### Опомене због неплаћања

Уредбом је прописано да уколико носилац експлоатације не обрачуна и не плати накнаду за коришћење минералних сировина у року, министарство, односно покрајински орган, послаће носиоцу експлоатације опомену с налогом да поступи у складу са одредбама ове уредбе и доспели износ плати најкасније у року од десет дана од дана пријема опомене.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Чл. 5 Уредбе.



Упутили смо захтев надлежним органима да нам доставе све опомене које су послали у носиоцима експлоатације у у периоду од 2016. до 2018. године.

Табела бр 11. Број послатих опомена у периоду од 2016. до 2018. године

Година	Министарство	Покрајински секретаријат
2016.	18	-
2017.	19	24
2018.	23	11

Министарство је слало опомене појединачно носиоцима експлоатације (по лежиштима) и све опомене односе се на неплаћање накнаде, док се опомене Покрајинског секретаријата односе на неплаћену накнаду и/или недостављене обрасце за обрачун.

Опомене нису послате свим носиоцима експлоатације, па је тако укупан износ дуга обухваћен послатим опоменама по годинама износио:

- 185.577,9 хиљада динара у 2016. години,
- 85.760,0 хиљада динара у 2017. години и
- 236.307,5 хиљада динара у 2018. години.

Опомене су послате на адресе 39 носилаца експлоатације у ревидираном периоду, али је због непоступања по истим за 11 обвезника накнаде опомена слата више пута (према једном обвезнику у све три посматране године), док је поступак принудне наплате покренут у два случаја. Министарство је у ревидираном периоду опомене упућивало и електронском поштом.

#### Споразуми о одлагању плаћања дуга

Одлагање плаћања обавеза по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса може се одобрити плаћањем дуга на рате најдуже до 24 месеца и то: за дуг до износа од 12.000.000 динара на 12 једнаких месечних рата, за дуг до износа од 24.000.000 динара на 18 једнаких месечних рата и за дуг преко 24.000.000 динара на 24 једнаке месечне рате закључењем Споразума. Обвезник у периоду отплате дуга треба да измирује уредно текуће обавезе по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геолошких ресурса. Ако обвезник накнаде у периоду плаћања дуга на рате не измири две месечне рате или редовно не измирује текуће обавезе министарство, односно покрајински орган ће по службеној дужности решењем поништити споразум и након правоснажности решења поднети захтев Пореској управи за принудну наплату преосталог износа дуга са доказима о дугу.

Упутили смо захтев надлежним органима да нам доставе све споразуме о одлагању плаћања дуга закључене у периоду од 2016. до 2018. године.

Табела бр 12. Број потписаних споразума у периоду од 2016. до 2018. године и укупан износ дуга по споразумима (у хиљадама динара)

Година	Министарство	Укупан износ	Покрајински секретаријат	Укупан износ
2016.	16	125.842,7	1	36.736,8
2017.	17	748.546,5	1	119.227,7
2018.	6	60.051,5	2	26.336,8

Извор: Министарство и Покрајински секретаријат

Упоредном анализом података Министарства и Управе за трезор, утврдили смо да:

- по 2 од 16 споразума у 2016. години нису редовно измириване обавезе, али ниједан споразум није раскинут, нити је спроведен поступак принудне наплате,





- по 6 од 17 споразума у 2017. години нису редовно измириване обавезе. Раскинут је један споразум и након тога поднет захтев за принудну наплату, који је делимично реализован.
- по једном од шест споразума у 2018. години нису редовно измириване обавезе и у једном случају су делимично измирене (споразуме је потписан на крају ревидираног периода). Није раскинут споразум нити је поднет захтев за принудну наплату.

Од четири закључена споразума Покрајинског секретаријата, обавезе по споразуму из 2016. године су редовно измириване, обавезе по споразуму из 2017. године су Закључком Владе Републике Србије конвертоване у капитал, док су споразуми из 2018. године потписани крајем 2018. године на крају ревидираног периода.

#### Поступци принудне наплате

У периоду од 2016. до 2018. године поднето је укупно четири захтева за покретање поступка принудне наплате накнаде и то у 2017. години и извршено једно судско поравнање у 2018. години. Делимично је наплаћен дуг по основу накнаде од једног носиоца експлоатације у поступку принудне наплате у износу од 31.300,7 хиљада динара од укупно 74.735,5 хиљада динара дуга. Једном носиоцу експлоатације Решењем Пореске управе је одређен износ од 23.569,2 хиљаде динара који није наплаћен, док два захтева за покретање поступка принудне наплате нису реализована.

На територији АП Војводина поднет је један захтев за покретање поступка принудне наплате накнаде, али није реализован и потписан је Споразум о одлагању плаћања дуга.

Недовољно ефикасна наплата накнаде за коришћење минералних сировина, а нарочито услед неподношења захтева за принудну наплату када су за то били испуњени услови, ствара ризик од неостваривања буџетских прихода, услед одласка одређеног броја носилаца експлоатације у стечај било кроз банкротство или унапред припремљен план реорганизације. Стога је потребно да надлежни органи редовно шаљу опомене, прате реализацију споразума и у случају непоступања по истима благовремено подносе захтев за покретање поступка принудне наплате.



## ***ЗАКЉУЧАК 2: Није успостављена одговарајућа координација између органа који учествују у вршењу надзора над експлоатацијом минералних сировина***

За успостављање ефикасног надзора над експлоатацијом рудног богатства као и за отклањање досадашњих недостатака у управљању ресурсима потребно је успостављање међусобног поверења, разумевања, комуникације и координације међу свим заинтересованим странама/учесницима (министарства, инспекције, привредници, покрајине, јединице локалне самоуправе, становништво, удружења и др.). Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је успостављена одговарајућа координација између органа који учествују у вршењу надзора над експлоатацијом минералних сировина. Да бисмо постигли циљ, истражили смо следећа питања: да ли је успостављена адекватна евиденција у вези са експлоатацијом минералних сировина на територији Републике Србије, у којој мери Министарство рударства и енергетике врши надзор над радом Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине у вршењу поверених послова. Поред наведеног, испитивали смо да ли и на који начин јединице локалне самоуправе учествују у вршењу надзора над експлоатацијом на њиховој територији.

Закључак темељимо на следећим налазима:

Евиденција треба да се води на начин који ће да омогући контролу улазних података, исправност унетих података, чување података, могућност њиховог коришћења, као и увид у хронологију извршених промена. Ревизијом смо утврдили да није успостављена јединствена, свеобухватна и једнообразна евиденција носилаца експлоатације минералних сировина на територији Републике Србије.

Надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова утврђених Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине обављају органи државне управе из чијег су делокруга послови који су поверени. Надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Ревизијом смо утврдили да је Министарство вршило делимичан надзор над пословима повереним Покрајинском секретаријату за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине. Министарство није имало увид у обавезе по основу накнаде за коришћење минералних сировина носилаца експлоатације са територије АПВ, није утврдило стање извршавања поверених послова, нити је отклонило неправилности настале у извршавању поверених послова.

Све наведено указује на ризик да коришћење минералних ресурса није у довољној мери ефикасно без потпуног надзора над вршењем поверених послова и одговарајуће координације.



## Налаз 2.1: Није успостављена јединствена, свеобухватна и једнообразна евиденција носилаца експлоатације минералних сировина на територији Републике Србије

Евиденција треба да се води на начин који ће омогућити контролу улазних података, исправност унетих података, чување података, могућност њиховог коришћења, као и увид у хронологију извршених промена.

Евиденција треба да буде јединствена у смислу да на једном месту обухвата податке о свим носиоцима експлоатације на територији Републике Србије. Будући да Министарство треба да врши надзор над пословима повереним Покрајинском секретаријату, један од основних услова за вршење ефикасног надзора је успостављање јединствене евиденције на нивоу Републике Србије.

У Министарству рударства и енергетике су нам потврдили да није успостављена јединствена евиденција о носиоцима експлоатације која поред података Министарства, обухвата и податке Покрајинског секретаријата. Министарство има приступ подацима Управе за трезор који се односе на све извршене уплате по основу накнаде за коришћење минералних сировина. На овај начин Министарство може да испрати и све уплате које се односе на АП Војводина, али нема приступ подацима о обавезама носилаца експлоатације на територији АП Војводина по основу накнаде за коришћење минералних сировина. У Министарству су потврдили да би успостављање јединствене евиденције било корисно.

Свеобухватна евиденција треба да обезбеди:

- податке о броју носилаца експлоатације, броју експлоатационих поља и броју лежишта на територији Републике Србије,
- податке по носиоцима експлоатације:
  - о поднетим захтевима, издатим одобрењима за експлоатацију и/или експлоатационо поље,
  - о достављеним обрасцима које су у складу са Законом у обавези да достављају квартално или годишње,
  - о обрачунатим износима накнаде,
  - о уплаћеним износима накнаде,
  - о обрачунатој камати по основу кашњења у плаћању,
  - послатим опоменама и поступањима по опоменама,
  - потписаним споразумима о одлагању плаћања дуга и њиховој реализацији,
  - о примени казних одредби прописаних Законом и
  - укинутим одобрењима.
- податке о лицима који су вршили експлоатацију без одобрења, и то:
  - поступање по наложеним мерама инспектора (прибављена одобрења, обрачуната и плаћена накнада штете).
  - о примени казних одредби прописаних Законом

Постојећи начин вођења евиденција од стране надлежних органа, не пружа уверавање у довољној мери у ажурност и свеобухватност податка о носиоцима експлоатације. У наставку наводимо један од примера неслагања података из евиденција. У евиденцији Министарства са списком носилаца експлоатације који нису доставили годишње оперативне планове, годишње извештаје о пословању за претходну годину и податке о стању ресурса и резерви, између осталих, налази и одређен број субјеката којих нема у основној евиденцији обвезника накнаде.

Увидом у планове инспекцијског надзора за 2016, 2017. и 2018. годину и њиховим поређењем са евиденцијом обвезника накнаде за исте године, утврдили само да су честе



статусне промене носилаца експлоатације један од најчешћих разлога за појаву разлика које се јављају у евиденцијама и да подаци нису ажурни. Такође, један носилац експлоатације се не налази у евиденцијама обвезника накнаде, иако се налази у плану инспекцијског надзора за 2016. годину, један носилац експлоатације је купљен у стечајном поступку, променио је пословно име, али се под старим називом налази у плану инспекцијског надзора за 2016. годину. Према одговору Министарства, једном носиоцу експлоатације је укинута одобрење у 2016. години, али се не налази на достављеном списку носилаца којима је укинута одобрење у периоду од 2016. до 2018. године. За једног носиоца експлоатације је наведено да је у току судски спор, али се не налази у другим евиденцијама Министарства.

Поређењем података о носиоцима експлоатације који нису доставили прописану документацију (ГИП, ГОП и стање ресурса и резерви) у периоду од 2016. до 2018. године, такође смо утврдили да се поједини носиоци не налазе у евиденцији обвезника накнаде. Наведено је да ће један носилац бити предмет ванредног инспекцијског надзора у току 2019. године. Два носиоца се налазе у евиденцији обвезника накнаде, иако је једном од њих укинута одобрење 2011. године, а једном је одбијен захтев за издавање одобрења 2014. године. Три носиоца се према одговору Министарства налазе у прегледу обвезника којима је укинута одобрење, али се не налазе на достављеном списку са укинутим одобрењима у периоду од 2016. до 2018. године.

Поређењем података Покрајинског секретаријата из евиденције – обрачун накнаде са стањем дуга на дан са потписаним споразумима о одлагању дуга, утврдили смо да се целокупни износи дуга из потписаних споразума (укупно 26.336,8 хиљада динара) не налазе у пресеку стања дуга носилаца експлоатације, с обзиром да су у евиденцији обрачун накнаде са стањем дуга на дан приказана текућа задужења носилаца експлоатације за 2016, 2017. и 2018. годину, а не и дуговања из ранијег периода која су обухваћена споразумом сходно Уредби о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса.

Једнообразна евиденција подразумева вођење евиденције од стране надлежних органа на начин да се обезбеди истоврсност података у вези са експлоатацијом минералних сировина.

Министарство има посебан програм у коме евидентира обвезнике накнаде по различитим категоријама за територију уже Србије (без АП Војводине). Од Министарства смо прибавили податке о стању дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина за ревидирани период. У одговору на наш захтев, Министарство је доставило евиденцију која обухвата преглед обвезника по следећим категоријама:

- активни,
- накнада штете,
- одложено плаћање 2016,
- одложено плаћање 2017,
- одложено плаћање 2018,
- одложено плаћање 2019,
- пасивни,
- приватизација (у реструктурирању),
- стечај и
- УППР.

Покрајински секретаријат води евиденцију списка обвезника без поделе по наведеним категоријама, уз напомене за обвезнике који се налазе у стечају, имају усвојен УППР, закључен споразум о одложеном плаћању или су обвезници накнаде штете.



Слика бр. 2. и 3. Начин вођења евиденције обвезника накнаде Министарства

Збирно дуговање обвезника са каматом за период: 01.01.2018 - 31.12.2018						28.02.2019
	Стање на крају година	стање на почетку периода	задужење у периоду	укупно задужење	уплате	салдо
Активни						

Стање по обвезницима у периоду и кварталима (са каматом)		01.01.2018	28.02.2019							
		31.12.2018								
Обвезник										
Почетно стање	1 Кв	2 Кв	3 Кв	4 Кв	Збир по кварталима	Камата	Уплате	Салдо	Укупан основни дуг	Укупна камата
Активни										

Слика бр. 4. Начин вођења евиденције обвезника накнаде Покрајинског секретаријата

НАКНАДА ЗА КОРИШЋЕЊЕ МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА - УПЛАТЕ																
Период: 01.01.2018. до 31.12.2018.																
Р.Б.	Предузеће	Сировина	Град/Општина	Период	Количине	Укупно 2018. (днк.)	Буџет Републике Србије + фонд (40% + 10%)	Буџет АП Војводине (10%)	Приход општине (40%)	Уплаћено (днк.)	Разлика (днк.)	Датум уплате/пријаве	Доказ о уплати			
1.	лапорац			I	01.01.18.-31.03.18.								DA			
				II	01.04.18.-30.06.18.									DA		
				III	01.07.18.-30.09.18.										DA	
				IV	01.10.18.-31.12.18.										DA	
	кречњак			I	01.01.18.-31.03.18.											DA
				II	01.04.18.-30.06.18.											DA
				III	01.07.18.-30.09.18.											DA
				IV	01.10.18.-31.12.18.											DA

Покрајински секретаријат је 30. априла 2019. упутио молбу Министарству за уступање коришћења програма за праћење накнаде за примењена геолошка истраживања и накнаде за коришћење ресурса и резерви минералних сировина,<sup>50</sup> у циљу ефикаснијег вођења евиденције уплате накнаде на територији АП Војводине, а како би и Министарство имало увид у стање наплате накнаде за коришћење минералних сировина. До дана писања овог Извештаја Министарство није одговорило на молбу.

Надлежни органи немају писане процедуре које би обезбедиле већу поузданост података у процесу вођења евиденције и вршења надзора, кроз спровођење низа активности као што су: адекватно раздвајање дужности, правилно одобравање и адекватна документација.

Недовољна поузданост података из евиденција надлежних органа о носиоцима експлоатације ствара ризик да ће буџетски приходи бити мањи, односно да су потцењене обавезе по основу накнаде за коришћење минералних сировина, јер исте настају тек од момента достављања прописаних образаца надлежним органима од стране носилаца експлоатације.

<sup>50</sup> Назив накнаде према Закону о накнадама за коришћење јавних добара.



Налаз 2.2: Начин вршења надзора над пословима повереним Покрајинском секретаријату није омогућио Министарству да утврди у потпуности стање њиховог извршавања, па самим тим ни да отклони настале неправилности

Послове из области геологије и рударства Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај врши као поверене. Између осталог, Покрајински секретаријат издаје одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље за експлоатацију резерви минералних сировина која се изводи на територији аутономне покрајине, решава по захтевима за издавање одобрења за употребу рударских објеката и пуштање објеката у пробни рад, образује комисију за испитивање разлога и последица трајног обустављања експлоатације, врши послове инспекцијског надзора на територији АП Војводине.<sup>51</sup> Надлежни орган аутономне покрајине дужан је да код издавања решења Министарству достави један примерак издатог решења.<sup>52</sup>

Закон о државној управи прописује да надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова утврђених Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине обављају органи државне управе из чијег су делокруга послови који су поверени.<sup>53</sup> У овом случају то је Министарство рударства и енергетике.

Министарство рударства и енергетике овлашћено је да у вршењу надзора над радом Покрајинског секретаријата између осталог:

- захтева извештаје и податке о раду,
- утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање,
- издаје инструкције,
- наложи предузимање послова које сматра потребним,
- непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт.<sup>54</sup>

Ревизијом смо утврдили да је Министарство вршило делимичан надзор над пословима повереним Покрајинском секретаријату за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине.

Наиме, Министарство није успоставило евиденцију која би омогућила приступ подацима о обавезама носилаца који експлоатацију врше на територији АПВ, већ је имало увид само у извршена плаћања по основу накнаде. Међутим, сами подаци о уплатама накнада без информације о обавезама носилаца експлоатације по овом основу не омогућавају Министарству да има потпун преглед стања у овој области, што се огледа управо у ограниченом праћењу активности које Покрајински секретаријат предузима у пословима који се односе на експлоатацију минералних сировина. Поред тога, Покрајински секретаријат није имао непосредан увид у извршена плаћања од стране носилаца експлоатације за које води евиденцију, већ је информације о извршеним плаћањима добијао посредно, достављањем извода од стране Министарства. Такође, Покрајински секретаријат није у ревидираном периоду вршио обрачун камате носиоцима експлоатације по основу доспелог а неплаћеног износа накнаде, а Министарство није у вршењу надзора предузело мере како би отклонило ове неправилности. Министарство је у појединачним случајевима обрачунавало камату на захтев Покрајинског секретаријата приликом обрачунавања стања дуга на дан, а пре потписивања Споразума о одлагању плаћања дуга по основу накнаде.

<sup>51</sup> Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (Сл. гласник РС", бр. 99/2009 и 67/2012 - одлука УС).

<sup>52</sup> Чланови 58 и 68 Закон о рударству и геолошким истраживањима.

<sup>53</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

<sup>54</sup> Члан 47 Закона о државној управи.





Надзор Министарства над радом Покрајинског секретаријата обухвата и вршење непосредног надзора над инспекцијским пословима повереним Аутономној Покрајини. Покрајинска инспекција припрема, односно утврђује предлог годишњег плана инспекцијског надзора у вези са којим прибавља мишљење републичке рударске инспекције.<sup>55</sup>

Како бисмо испитали да ли је и на који начин републичка инспекција у ревидираном периоду вршила надзор над пословима повереним покрајинској инспекцији, упутили смо захтев републичкој рударској инспекцији којим смо тражили да нам опише начин на који је надзор вршен.

У одговору републичке инспекције се наводи да је до сада Одељење рударске и геолошке инспекције Министарства давало сагласност на годишње планове и извештаје и имало усмену комуникацију поводом сложених предмета инспекцијског надзора.

Међутим, у поступку ревизије није нам презентовано мишљење републичке рударске инспекције на годишње планове инспекцијског надзора покрајинске инспекције из ревидираног периода, већ само за план инспекцијског надзора за 2019. годину.

Због свега наведеног закључујемо да начин вршења надзора над пословима повереним Покрајинском секретаријату није омогућио Министарству да утврди у потпуности стање њиховог извршавања, па самим тим ни да отклони настале неправилности.

## Улога јединица локалне самоуправе

О значају улоге јединица локалне самоуправе у систему надзора над експлоатацијом, најбоље сведочи чињеница да се експлоатација минералних сировина врши на њиховој територији. Законом је прописано да се приликом подношења захтева за издавање одобрења за експлоатационо поље подноси између осталог и акт јединице локалне самоуправе надлежне за послове урбанизма у погледу усаглашености експлоатације са одговарајућим просторним, односно урбанистичким плановима и евентуална потреба израде планског документа нижег ранга. Са друге стране, Министарство односно надлежни орган аутономне покрајине доставља један примерак одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље јединици локалне самоуправе на чијој територији се налази експлоатационо поље. Поред наведеног, средства остварена од накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса у висини од 40% су приход буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији се врши експлоатација.

Анализом података Управе за трезор утврдили смо да је у периоду од 2016. до 2018. године 94 јединица локалне самоуправе имало приходе по основу накнада за коришћење минералних сировина у укупном износу од 6.104.094,1 хиљада динара.

Упутили смо упитник на адресе јединица локалне самоуправе<sup>56</sup> које су у периоду од 2016. до 2018. године имале највеће приходе по основу накнаде.

У табели бр. 13. су приказани приходи од накнаде 14 ЈЛС у Републици Србији без АП Војводине које су оствариле највеће приходе по основу накнаде у периоду од 2016. до 2018. године.

<sup>55</sup> Члан 10 Закона о инспекцијском надзору.

<sup>56</sup> Једна градска општина.





Табела бр 13. ЈЛС на територији уже Србије са највећим приходима по основу накнаде за коришћење минералних сировина у периоду од 2016. до 2018. године у хиљадама динара

Назив ЈЛС	Приходи од накнаде 2016. године	Приходи од накнаде 2017. године	Приходи од накнаде 2018. године	Приходи од накнаде у периоду 2016-2018
Општина Лајковац	254.634,6	339.369,7	293.584,8	<b>887.589,1</b>
ГО Лазаревац (град Београд)	352.736,4	202.540,0	316.122,3	<b>871.398,7</b>
Град Бор	101.002,4	321.718,8	421.165,0	<b>843.886,2</b>
Општина Мајданпек	42.978,4	220.543,5	311.636,3	<b>575.158,2</b>
Град Пожаревац	182.529,8	203.633,3	177.126,9	<b>563.290,0</b>
Опш. Горњи Милановац	37.278,5	48.836,2	43.139,2	<b>129.253,9</b>
Општина Медвеђа	31.048,3	41.505,0	40.285,9	<b>112.839,2</b>
Општина Љубовија	18.908,6	26.066,8	22.151,5	<b>67.126,9</b>
Општина Босилеград	10.132,5	20.329,5	21.755,0	<b>52.217,0</b>
Бела Паланка	25.282,3	9.699,5	7.095,8	<b>42.077,6</b>
Град Врање*	11.306,2	17.860,1	17.580,4	<b>46.746,7</b>
Општина Аранђеловац	11.941,1	12.313,4	11.496,5	<b>35.751,0</b>
Град Ваљево	7.266,5	12.830,8	14.502,7	<b>34.600,0</b>
Град Пирот	6.589,9	12.577,2	14.415,5	<b>33.582,6</b>

Извор: Управа за трезор

У табели бр. 14. су приказани приходи шест јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине са највећим приходима по основу накнаде у периоду од 2016. до 2018. године.

Табела бр 14. ЈЛС на територији АПВ са највећим приходима по основу накнаде за коришћење минералних сировина у периоду од 2016. до 2018. године у хиљадама динара

Назив ЈЛС	Приходи од накнаде 2016. године	Приходи од накнаде 2017. године	Приходи од накнаде 2018. године	Приходи од накнаде у периоду 2016-2018
Град Кикинда	173.336,9	205.289,5	256.977,9	<b>635.604,3</b>
Општина Кањижа	100.982,5	119.497,0	123.508,0	<b>343.987,5</b>
Општина Србобран	45.594,4	45.725,7	43.337,9	<b>134.658,0</b>
Град Зрењанин	26.868,3	31.568,3	41.915,8	<b>100.352,4</b>
Општина Житиште	21.098,7	20.548,2	23.858,1	<b>65.505,0</b>
Општина Ковин	16.474,2	13.991,4	28.656,6	<b>59.122,2</b>

Извор: Управа за трезор

Поред наведених ЈЛС које су оствариле највеће приходе по основу накнаде упитник смо упутили и на адресу:

- општине Беочин на чијој територији експлоатацију врши други највећи носилац експлоатације на територији АП Војводине (по износу плаћене накнаде),
- града Суботице – који према писању медија има великих проблема са привредним друштвима/предузетницима/физичким лицима који врше нелегалну експлоатацију песка.

На упитник је одговорило 19 ЈЛС и резултати су следећи:



- 5 од 19 ЈЛС нема податке о броју носилаца експлоатације. Они који имају податке као извор су навели издата одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље од стране надлежних органа или приходе од накнаде за коришћење минералних сировина,
- 16 од 19 ЈЛС нема податке да ли сви носиоци експлоатације редовно плаћају накнаду,
- 17 од 19 ЈЛС нема сазнања да ли се на њиховој територији врши нелегална експлоатација минералних сировина,
- 16 од 19 ЈЛС су сарадњу са надлежним органима оценили коректном, задовољајућом, или изузетном док су 3 ЈЛС оценили сарадњу само формалном,
- 11 од 19 ЈЛС сматрају да постојећи законодавни оквир није задовољавајући или бар не у потпуности. Сматрају да су уско постављене надлежности ЈЛС. Остали сматрају да је коректан,
- 13 од 19 ЈЛС су на питање како експлоатација рудног богатства утиче на услове живота локалне заједнице одговориле да утиче негативно и да загађује животну средину, од чега су у четири ЈЛС навели да се то санира или да имају и позитиван утицај кроз запошљавање. Остали су навели да је утицај позитиван или нису одговорили на ово питање, осим што су навели да се средства улажу у инфраструктуру.

До доношења Закона о рударству и геолошким истраживањима из 2015. године, било је прописано да се експлоатација резерви одређених неметаличних минералних сировина које се користе за добијање грађевинских материјала врши на основу одобрења које издаје надлежни орган јединице локалне самоуправе, на чијој територији се та експлоатација врши. Како је мали број ЈЛС почео да врши поверени посао, Законом из 2015. године, прописано је да издавање ових одобрења врши Министарство и Покрајински секретаријат за територију АП Војводине.

Према Закону о рударству и геолошким истраживањима средства остварена од накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса, која су приход јединице локалне самоуправе на чијој територији се врши експлоатација, треба да се користе на основу посебног програма мера који доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе за унапређење услова живота локалне заједнице, а посебно за изградњу инфраструктуралних објеката и других објеката у циљу побољшавања услова живота, на који сагласност даје Министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине. Према Закону о изменама и допунама Закона о буџетском систему из децембра 2015. године, приходи остварени по овом основу спадају у опште приходе буџета.

Од надлежних органа прибавили смо списак јединица локалне самоуправе које су добиле сагласност на наведени Програм у 2016, 2017. и 2018. години.

Табела бр 15. Број ЈЛС које су добиле сагласности на Програм у периоду од 2016. до 2018. године

Година	Министарство	Покрајински секретаријат
2016.	7	13
2017.	9	16
2018.	9	16

Извор: Министарство и Покрајински секретаријат

Од ЈЛС којима смо послали упитник 9 је у све три године у периоду од 2016. до 2018. тражило и добило сагласност на Програм мера. Са друге стране 8 ЈЛС ни у једној посматраној години није тражило сагласност на Програм од надлежних органа.

Према наводима представника Министарства, оно је у претходном периоду предузимало низ активности у циљу већег укључивања локалне заједнице у питања од значаја за експлоатацију резерви минералних сировина.



### ЗАКЉУЧАК 3: Стратешки и законодавни оквир нису у потпуности успостављени

Међу специфичним стратешким циљевима Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара, између осталог, наведени су следећи:

- Припрема стратешких докумената (дефинисање минералне политике, управљања, односа државе према рудном благу итд) и
- Припрема савремене правне регулативе.

Наш циљ је био да утврдимо да ли је у Републици Србији на стратешком нивоу дефинисан начин управљања рудним богатством, као и да ли је успостављен потпун законодавни оквир у овој области. Да бисмо постигли циљ, истражили смо у којој мери је успостављен стратешки оквир који се односи на политику управљања минералним ресурсима, да ли је извршена хармонизација подзаконских аката са важећим законским решењима, као и да ли је прецизно дефинисана улога свих органа који учествују у спровођењу Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Слика 5. Стратешки правци управљања минералним ресурсима<sup>57</sup>



Закључак темељимо на следећим налазима:

Стратегијом управљања минералним и другим геолошким ресурсима Републике Србије одређују се дугорочни циљеви развоја рударства и геолошких истраживања енергетских, металичних, неметаличних и техногених минералних сировина, подземних вода и геотермалних ресурса. Стратегију доноси Народна скупштина на предлог Владе за период од најмање десет година.

Стратегија управљања минералним ресурсима није донета до дана писања извештаја, иако је прописана Законом из 2011. године.

Законом о рударству и геолошким истраживањима дефинисано да ће се прописи за спровођење овог закона донети у року од две године од дана његовог ступања на снагу. Ревизијом смо утврдили да:

- нису усвојени сви подзаконски акти предвиђени плановима рада Владе у периоду од 2016. до 2018. године,
- велики број подзаконских аката којима је одређен делокруг рада Сектора за геологију и рударство Министарства рударства и енергетике, датира из деведесетих година (15

<sup>57</sup> Из Предлога стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године.



правилника је донето у периоду од 1979. до 1998. године, с тим што је један престао да важи) док је 10 од 31 правилника донето у периоду након 2015. године.

### Налаз 3.1: Стратегија управљања минералним ресурсима није донета до дана писања Извештаја, иако је прописана Законом из 2011. године

Законом о рударству и геолошким истраживањима прописано је да се минерална политика и план развоја геолошких истраживања и рударства спроводи реализацијом стратегије управљања минералним и другим геолошким ресурсима Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија).<sup>58</sup> Стратегијом се одређују дугорочни циљеви развоја рударства и геолошких истраживања енергетских, металичних, неметаличних и техногених минералних сировина, подземних вода и геотермалних ресурса. Стратегију доноси Народна скупштина на предлог Владе за период од најмање десет година, а Влада прати реализацију Стратегије и по потреби покреће њено усклађивање за реалним потребама за минералним сировинама.<sup>59</sup>

До дана писања овог Извештаја Стратегија није донета. Како бисмо добили одговор зашто Стратегија није донета и шта је у претходном периоду надлежни орган предузео по овом питању, приступили смо анализи стратешких докумената и закона који су донети пре актуелног Закона, а послали смо и упитник Министарству рударства и енергетике у циљу добијања потребних образложења.

И претходним Законом о рударству и геолошким истраживањима из 2011. године било је прописано доношење Стратегије управљања минералним ресурсима за период од 10 година. Министарство је 2011. године израдило Нацрт стратегије, на основу кога је Влада утврдила Предлог стратегије и упутила га на усвајање Народној скупштини. Предлог стратегије није усвојен од стране Народне скупштине Републике Србије.<sup>60</sup> На веб сајту Генералног секретаријата Владе<sup>61</sup> у делу: Стратегије Владе Републике Србије - Стратешки документи Републике Србије који су усвојени у периоду од 2001. до 2012. године налази се Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године.

Према одговору Министарства, Предлог стратегије је враћен у надлежно министарство на поновно поступање зато што је 31. маја 2012. године формиран IX сазив Народне скупштине, а 27. јула исте године формирана и нова Влада.

У Предлогу стратегије из 2011. године наведено је да је циљ израде Стратегије базиран на потреби смањења противуречности, односно преиспитивању постојећих и изналажењу нових образаца управљања сектором минералних сировина. У образложењу Предлога стратегије наведено је између осталог и да би требало да омогући и ефикасну примену Закона о рударству и геолошким истраживањима. Наведено је и да полазећи од нашег правног система, а узимајући у обзир потребу ефикаснијег управљања минералним ресурсима и развој рударског сектора, уз поштовање одрживог коришћења минералних ресурса, није могуће да се реше проблеми без доношења стратегије. Као разлоге за доношење стратегије по хитном поступку наведено је наступање штетних последица по буџетска средства и привреду због недовољно уређеног начина располагања природним богатствима и добрима у општој употреби, јер без донете стратегије не могу да се примене поједине одредбе Закона о рударству и геолошким истраживањима којима се регулише питање вршења геолошких истраживања и експлоатација минералних и других геолошких ресурса, као природног добра у државној својини за чије коришћење се плаћа накнада која је значајан приход буџета Републике Србије.

<sup>58</sup> Члан 11 Закона о рударству и геолошким истраживањима

<sup>59</sup> Члан 12 Закона о рударству и геолошким истраживањима

<sup>60</sup> Скупштински одбор је једногласно усвојио, али Предлог се није нашао на дневном реду скупштине

<sup>61</sup> <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>



У 2012. години Влада је донела Националну стратегију одрживог коришћења природних ресурса и добара<sup>62</sup> на основу члана 12 Закона о заштити животне средине.<sup>63</sup> Циљ овог документа је, између осталог, да се на основу свеобухватне анализе и досадашњег степена истражености минералних ресурса (по врстама, просторном распореду, обиму и квалитету), а уважавајући основне правце развоја државе, дају смернице за даља истраживања у области појединачних минералних ресурса и разраде принципи њиховог одрживог коришћења. Такође, у 2015. години Народна скупштина Републике Србије је донела Стратегију развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године.<sup>64</sup>

Према наводима Министарства, у 2019. години планиране су активности на спровођењу процедура у вези са израдом техничких подлога за израду стратегије управљања минералним и другим геолошким ресурсима Републике Србије. У току је израда пројектног задатка, а средства за израду стратегије су предвиђена Законом о буџету Републике Србије за 2019. годину на разделу Министарства рударства и енергетике у оквиру функционалне класификације 440 – Рударство, производња и изградња.

Табела бр 16. Хронолошки приказ дешавања у вези са доношењем стратегије управљања минералним ресурсима

<b>2011.</b>	Законом о рударству и геолошким истраживањима прописано је да стратегију доноси Народна скупштина на предлог Владе за период од најмање десет година. Влада Републике Србије утврдила је Предлог Стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године и упутила га на усвајање Народној Скупштини Републике Србије 2012. године.
<b>2012.</b>	Влада је донела Националну стратегију одрживог коришћења природних ресурса и добара на основу Закона о заштити животне средине. Стратегија управљања минералним ресурсима враћена је надлежном министарству.
<b>2013.</b>	/
<b>2014.</b>	/
<b>2015.</b>	Новим Законом о рударству и геолошким истраживањима такође је прописано да Стратегију доноси Народна скупштина на предлог Владе за период од најмање десет година.
<b>2016.</b>	/
<b>2017.</b>	/
<b>2018.</b>	/
<b>2019.</b>	У току је израда нацрта пројектног задатка. Планом рада Владе за 2019. годину предвиђен је рок за израду стратегије - месец децембар 2019. године.

<sup>62</sup> "Службени гласник РС", број 33 од 15. априла 2012.

<sup>63</sup> „Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закони, 72/09 – др. закон и 43/11 – УС

<sup>64</sup> „Службени гласник РС“, број 101 од 8. децембра 2015.





Израда Предлога Стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије за период 2020-2030. године којом се одређују дугорочни циљеви развоја рударства и геолошких истраживања енергетских, металних, неметалних и минералних сировина, подземних вода и геотермалних ресурса, предвиђена је Планом рада Владе за 2019. годину. Рок за усвајање Предлога стратегије је месец децембар 2019. године. Међутим, и претходних година је прелог стратегије био предвиђен у плановима рада Владе:

- Планом рада Владе за 2015. годину било је предвиђено усвајање Стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије са роком за усвајање: децембар 2015. године,
- Планом рада Владе за 2016. годину било је предвиђено усвајање Предлога Стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије за период 2016-2020. године са роком за усвајање: децембар 2016. године,
- Планом рада Владе за 2017. годину било је предвиђено усвајање Предлога стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије за период 2017-2027 година са роком за усвајање: децембар 2017. године,
- Планом рада Владе за 2018. годину било је предвиђено усвајање Предлога стратегије управљања минералним ресурсима Републике Србије за период 2018-2028 година са роком за усвајање: децембар 2018. године.

У Нацрту пројектног задатка наведено је да је Министарство покренуло израду нове Стратегије, те да је Стратегијом потребно дефинисати мере и активности минералне политике која ће довести да сектор рударства повећа учешће у БДП-у Републике Србије са садашњих 2,1 на 5% за наредних 10 година.

Министарство није предузело одговарајуће мере како би био успостављен стратешки оквир који је неопходан за спровођење ефикасне политике управљања минералним ресурсима и развој рударског сектора, због чега не постоје дугорочни циљеви развоја рударства, нити могућност праћења ефеката постојеће минералне политике.

### Налаз 3.2: Није у потпуности извршена хармонизација подзаконских аката са важећим законским решењима

Законом о рударству и геолошким истраживањима<sup>65</sup> дефинисано да ће се прописи за спровођење овог закона донети у року од две године од дана његовог ступања на снагу.

Да бисмо одговорили на питање да ли је и у којој мери извршена хармонизација подзаконских аката са важећим законским решењима послали смо упитник Министарству рударства и енергетике са циљем да испитамо које мере Министарство предузима за усклађивање законских и подзаконских аката, као и за доношење прописа за спровођење Закона о рударству и геолошким истраживањима, а имајући у виду да највећи број подзаконских аката датира из периода пре ступања на снагу Закона о рударству и геолошким истраживањима. У одговору Министарства је наведено да је у периоду од 2016. до 2019. године донето 14 подзаконских аката<sup>66</sup>, а да су у току активности на припреми два подзаконска акта (Правилник о условима и начину вршења техничке контроле пројекта геолошких истраживања и Правилник о условима, критеријумима и садржини пројекта за све врсте геолошких истраживања), тј. припремљени су предлози ових аката и послати у процедуру објављивања у Службеном гласнику Републике Србије. До дана писања Извештаја су наведени правилници објављени у Службеном гласнику.

<sup>65</sup> Члан 191. Закона о рударству и геолошким истраживањима.

<sup>66</sup> Списак усвојених подзаконских аката се налази у Прилогу 2. овог Извештаја





Према нашим анализама, 15 правилника које примењује Министарство у свом раду донето је у периоду од 1979. до 1998. године. Тако Правилник о класификацији и категоризацији резерви чврстих минералних сировина и вођењу евиденције о њима датира из 1979. године, док је Правилник о класификацији и категоризацији резерви нафте, кондензата и природних гасова и вођењу евиденције о њима донет 1987. године. С тим у вези, поставили смо питање Министарству да ли има у плану хармонизацију наведених аката са актуелним Законом, као и са актуелним европским и светским решењима у овој области (и које конкретне мере предузима). У одговору је наведено да су у току активности на припреми подзаконских аката који имају у виду хармонизацију наведених аката са актуелним Законом, као и са актуелним европским и светским решењима у овој области, односно са стандардима, упутствима и препорукама за јавно извештавање о резултатима геолошких истраживања минералних ресурса и минералних (рудних) резерви који се данас користе у више земаља са развијеном тржишном привредом, односно земљама које располажу значајним минералним богатством и развијеном рударском привредом, уз претходну анализу докумената тзв. CRIRSCO фамилије стандарда (Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards).

Извршили смо поређење Плана рада Владе за 2016, 2017. и 2018. годину у домену подзаконски акти који основ доношења имају у Закону о рударству и геолошким истраживањима, чије доношење је планирано, а није остварено (у једној, две или све три године). Утврдили смо да је доношење појединих аката планирано из године у годину са постављеним роковима усвајања, а наведени подзаконски акти нису усвојени до дана писања овог Извештаја. Подзаконски акти предвиђени Планом рада Владе за 2019. годину, а чије је доношење било предвиђено и у ранијем периоду (2016, 2017. и/или 2018. година):

Табела бр 17. Подзаконски акти који нису усвојени у претходном периоду

Назив подзаконског акта	Правни основ
Правилник којим се прописују услови, критеријуми, садржај и начин разврставања ресурса и резерви чврстих минералних сировина,	Члан 51 став 7 Закона о рударству и геолошким истраживањима
Правилник којим се прописују услови, критеријуми, садржај и начин разврставања ресурса и резерви подземних вода	Члан 51 став 7 Закона о рударству и геолошким истраживањима
Правилник којим се прописују услови, критеријуми, садржај и начин разврставања ресурса и резерви течних и гасовитих минералних сировина	Члан 51 став 7 Закона о рударству и геолошким истраживањима
Правилник којим се прописују услови, критеријуми, садржај и начин разврставања геотермалних ресурса и резерви	Члан 51 став 7 Закона о рударству и геолошким истраживањима
Правилник о садржини инвестиционо-техничке документације	Члан 96 став 4 Закона о рударству и геолошким истраживањима

На основу свега наведеног, закључујемо да Министарство рударства и енергетике није предузело све потребне активности у циљу хармонизације подзаконске регулативе са актуелним Законом, па се поставља питање примене појединих одредби Закона када је предвиђено да се подзаконским актима ближе прописују услови и критеријуми за њихово спровођење.

Истичемо да нисмо узимали у обзир квалитет подзаконских аката који су на снази, у смислу њихове подобности за практичну примену, већ смо се ограничили на постојање јасног критеријума о потреби хармонизације ових прописа са актуелним актима више правне снаге, као и изазовима из Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара, а у којима се наводи да није извршена хармонизација подзаконских аката за рударство и



геологију са европским или светским решењима, у првом реду Правилника о класификацији и категоризацији резерви чврстих минералних сировина и вођењу евиденције о њима („Службени лист СФРЈ”, број 53/79), као једног од најзначајнијих подзаконских аката, који има директан утицај на потенцијална улагања у истраживање и експлоатацију минералних сировина. Поред наведеног, један од специфичних циљева поменуте страгије је припрема савремене законодавно-правне регулативе у области минералних ресурса.

Осим подзаконских аката који основ доношења имају у Закону о рударству и геолошким истраживањима, у ревидираном периоду није постојао ни акт који прописује посебне елементе плана инспекцијског надзора у области рударства. Наиме, Закон о инспекцијском надзору<sup>67</sup> прописао је да министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора. Рок за доношење посебних елемената плана био је крај јула 2015. године.<sup>68</sup> Посебни елементи плана прописани су након више од три године по истеку рока – Правилником<sup>69</sup> из децембра 2018. године, који је ступио на снагу 8. јануара 2019. године<sup>70</sup>. Ово имплицира да у периоду од 2016. до 2018. године план рада рударске инспекције није био заснован на прописаним:

- посебним елементима процене ризика,
- учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и
- посебним елементима плана инспекцијског надзора у области геологије и рударства.

Непоштовање рокова за усвајање подзаконских аката предвиђених законом, али и плановима рада Владе у претходним годинама ефикасне политике управљања минералним ресурсима и развој рударског сектора, има за последицу неусклађеност постојећих подзаконских аката са важећим Законом, али и савременим европским и светским решењима у овој области.

### Налаз 3.3: Министарство финансија и Министарство рударства и енергетике различито тумаче поједине одредбе Закона о накнадама за коришћење јавних добара

У периоду од 2016. до 2018. године питања која се односе на накнаду за коришћење минералних сировина била су регулисана Законом о рударству и геолошким истраживањима и подзаконским актима. Међутим, од 1. јануара 2019. године је почела примена Закона о накнадама за коришћење јавних добара који, између осталог, регулише област накнада за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса. Почетком примене овог Закона престале су да важе и одредбе чл. 157-159 Закона о рударству и геолошким истраживањима које се односе на накнаде за геолошка истраживања и коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса, као и члан 160 ст. 1 и 6 којима је био прописан начин расподеле прихода од накнада на буџет Републике Србије, буџет јединица локалне самоуправе буџет АП Војводине.

Стога смо приступили анализи поменутих измена и њиховог утицаја на наплату накнада за коришћење минералних сировина.

Најзначајнија измена тиче се улоге Пореске управе. Наиме, чланом 159 Закона о рударству и геолошким истраживањима било је прописано да принудну наплату и контролу

<sup>67</sup> Члан 10 Закона о инспекцијском надзору.

<sup>68</sup> Члан 62 Закона о инспекцијском надзору.

<sup>69</sup> Правилник о посебним елементима процене ризика, улесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области геологије и рударства (Сл. гласник РС бр. 106/18).

<sup>70</sup> Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области геологије и рударства (Сл. гласник РС бр. 106/18).



обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса врши надлежни порески орган, а да се у погледу принудне наплате, контроле, камате и застарелости накнаде за коришћење минералних сировина, сходно примењују одредбе закона којим је уређен порески поступак. Овај члан престао је да важи 1. јануара 2019. године, даном почетка примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

Накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина према члану 24 Закона о накнадама, утврђује обвезник за сваку врсту коришћене, односно продате количине минералне сировине појединачно за тромесечни период, односно за календарску годину на прописаном обрасцу, почев од дана добијања одобрења за извођење рударских радова. Образац за тромесечни период се подноси надлежном органу, и утврђена обавеза плаћа у року од 15 дана по истеку тромесечја, а образац за утврђену коначну годишњу обавезу подноси се надлежном органу, и утврђена обавеза плаћа најкасније последњег дана у фебруару текуће године за претходну годину. Под надлежним органом, у смислу овог члана, подразумева се министарство у чијој су надлежности послови рударства и геолошких истраживања, односно надлежни орган аутономне покрајине у смислу закона којим се уређују рударство и геолошка истраживања. Обвезнику накнаде који у целости или делимично није платио накнаду у року прописаном овим законом, министарство, јединица локалне самоуправе, јавно предузеће, регулаторна агенција, регулаторно тело, управљач заштићеног подручја, управљач јавног пута, управљач јавне железничке инфраструктуре, управљач туристичког простора, којем је овим законом дато овлашћење за утврђивање и наплату одређене накнаде шаље опомену. Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај овде није наведен као орган надлежан за слање опомене, а што је према одредбама Закона о рударству и геолошким истраживањима раније био.<sup>71</sup> Лице надлежно за утврђивање накнаде у складу са овим законом, води евиденцију обвезника накнаде, задужење по основу обавезе плаћања накнаде, уплате накнаде по обвезницима накнаде, као и о другим подацима који се односе на плаћање накнаде у складу са Законом о општем управном поступку. Према члану 271 Закона о накнадама за коришћење јавних добара у погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарелости и осталог што није прописано овим законом лица надлежна за утврђивање накнаде сходно примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација. Поступак утврђивања, контроле и наплате накнаде који спроводи орган јединице локалне самоуправе надлежан за утврђивање, наплату и контролу јавних прихода, врши се у складу са одредбама закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.

Министарство финансија надлежно је за спровођење Закона о накнадама за коришћење јавних добара и за његову уједначену примену на територији Републике Србије, као и за давање мишљења у вези са његовом применом, тако да смо најпре обавили интервју са представницима овог Министарства, а затим и послали упитник.

У одговору на упитник Министарство финансија је дало следеће тумачење: Пореска управа по новом Закону о накнадама за коришћење природних добара нема надлежности у поступку утврђивања и наплате прихода по основу накнаде за коришћење минералних сировина од 1. јануара 2019. године, осим за поступке принудне наплате, контроле обрачуна и уплате накнада који су започети до дана ступања на снагу овог Закона. На наше питање која је улога Министарства рударства и енергетике, односно Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај у погледу утврђивања, контроле, наплате накнаде и принудне наплате, а имајући у виду члан 271 Закона о накнадама за коришћење јавних добара, који прописује у погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарелости и осталог што није прописано овим законом да лица надлежна за утврђивање накнаде сходно примењују одредбе којима се регулише порески поступак и

<sup>71</sup> Министарство финансија је Покрајинском секретаријату доставило писано тумачење у којем се наводи да овај орган јесте надлежан за слање опомена.



пореска администрација, одговорили су да, будући да су Министарство рударства и енергетике и Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај надлежни за утврђивање накнаде за коришћење минералних сировина, ови органи су дужни да прописани образац о утврђеној накнади (који достављају носиоци експлоатације) приме и да спроведу све друге радње с тим у вези (пријем и обрада података, вођење евиденције обвезника накнаде, задужења по основу обавезе плаћања накнаде, уплате накнаде по обвезницима, слање опомена по основу неплаћања или делимичног плаћања, као и вођење поступка принудне наплате).

Упитник смо упутили и на адресу Министарства рударства и енергетике, са питањем да ли је по њиховом мишљењу у Закону о накнадама за коришћење јавних добара јасно дефинисана улога свих органа који учествују у његовом спровођењу, као и да ли постоје одређени проблеми у његовој примени (у вези са накнадом за коришћење ресурса и резерви минералних сировина). У одговору је наведено да Министарство није одређено као лице које је надлежно за утврђивање накнаде на које се односе одредбе чл. 271 Закона о накнадама за коришћење јавних добара, а у вези са накнадама за коришћење минералних сировина. Одредбом члана 269 овог Закона прописано је да се лицем надлежним за утврђивање и наплату накнаде сматра лице којем је дато овлашћење за утврђивање и наплату одређене накнаде, а према одредбама члана 24 Закона, обвезник накнаде утврђује и плаћа накнаду за коришћење минералних сировина. У Министарству рударства и енергетике сматрају спорним тумачење Министарства финансија да Министарство рударства и енергетике примењује одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација, те сматрају да једино порески орган може потпуно и правилно да примени одредбе закона из своје области. Ипак, с обзиром на овакво тумачење Министарства финансија, у Министарству рударства и енергетике су навели да предузимају активности у погледу измене правилника о систематизацији и унутрашњем уређењу радних места, како би систематизовали радна места за послове утврђивања, контроле наплате и осталог у складу са Законом, као и да су у сталној комуникацији са представницима Министарства финансија у циљу изналагања решења у вези са применом спорних одредби Закона о накнадама.



## V Мере предузете у току ревизије

У поступку ревизије Министарство рударства и енергетике и Покрајински секретаријат су предузели активности и мере у циљу ефикаснијег надзора над експлоатацијом рудног богатства.

Као најважније предузете мере Министарства истичемо следеће:

1. Донети су следећи правилници (чија је припрема почела у 2018. години, али су донети у 2019. години):
  - Правилник о садржини, облику и начину достављања годишњег оперативног плана и годишњег извештаја о пословању ("Службени гласник РС", бр. 7/2019),
  - Правилник о садржини обрасца за накнаду за примењена геолошка истраживања ("Службени гласник РС", бр. 20/2019),
  - Правилник о садржини обрасца за накнаду за задржавање права на истражни простор ("Службени гласник РС", бр. 20/2019),
  - Правилник о садржини и начину достављања образаца за накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина ("Службени гласник РС", бр. 20/2019),
  - Правилник о условима, критеријумима и садржини пројеката за све врсте геолошких истраживања ("Службени гласник РС", бр. 45/2019),
  - Правилник о условима и начину вршења техничке контроле пројеката геолошких истраживања ("Службени гласник РС", бр. 41/2019),
  - Правилник о утврђивању годишњег Програма геолошких истражних радова за 2019. годину ("Службени гласник РС", бр. 27/2019);
2. Послата је једна опомена пред принудну наплату;
3. Послато је три захтева за принудну наплату;
4. Потписано је четири споразума за одлагање плаћања дуга;
5. У периоду јануар - август 2019. године Одељење геолошке и рударске инспекције извршило је укупно 125 инспекцијских надзора. Од укупног броја инспекцијских надзора Одсек рударске инспекције извршио је 66 инспекцијских надзора, од тога 20 редовних инспекцијских надзора и 46 ванредних инспекцијских надзора. У извршеним инспекцијским надзорима израђено је 63 записника којима је наложено 106 мера, донешено је 33 решења којима је наложена 91 мера, поднета је једна прекршајна пријава и израђено је 104 дописа и
6. Министарство рударства и енергетике је накнадно извршило проверу података о броју недостављених кварталних и годишњих извештаја и исте доставило Државној ревизорској институцији уз Приговор на Нацрт извештаја.

Као најважније предузете мере Покрајинског секретаријата истичемо следеће:

1. Послате су опомене за доставу годишњег извештаја о пословању за претходну календарску годину, опомене за доставу ГНМ образаца за 2018. годину, опомене за доставу КНМС за први квартал и НМСТП за други квартал 2019. године, као и опомене сувјектима који имају потписан споразум о одлагању плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина, а касне у измирењу обавеза;
2. Вршен је обрачун камате по основу кашњења уплата на име накнаде за коришћење минералних сировина за други квартал 2019. године и послата су обавештења



привредним субјектима за уплату / измирење дуга. Послато је седам опомена на укупан износ од 22,7 хиљада динара;

3. У складу са одредбама члана 7. и 8. Закона о рударству и геолошким истраживањима, којим је прописано да носилац експлоатације не може бити субјект који има неизмирена дуговања између осталог по основу незаконитог истраживања и незаконите експлоатације, привредним субјектима, потенцијалним носиоцима одобрења за истраживање / експлоатацију послата су обавештења за уплату накнаде штете настале услед нелегалне експлоатације минералних сировина са обрачунатом накнадом у складу са достављеним геодетским снимком и кубатором ископане сировине односно подацима из главног рударског пројекта. Послато је четири обавештења за уплату накнаде штете у укупном износу од 7.501,1 хиљада динара. До дана писања извештаја уплаћено је 6.030,8 хиљада динара;
4. Послато је пет опомена за доставу годишњег извештаја о пословању;
5. Послато је 13 опомена за доставу ГНМС образаца за 2018. годину;
6. Послато је 11 опомена за доставу КНМС образаца за први квартал 2019. године;
7. Послате су две опомене за доставу НМСТП образаца за други квартал 2019. године и
8. Послате су две опомене по закљученим споразумима за одлагање плаћања дуга.





## VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна



ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



## Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо стратегије, законску и подзаконску регулативу која се односи на област надзора над експлоатацијом рудног богатства, као и све податке, документацију и одговоре на питања добијене од субјеката ревизије (Министарство рударства и енергетике и Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај АП Војводине) и других субјеката који имају одређене надлежности у вези са овом темом.

Како би прикупили податке о приходима буџета од накнада за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса и њиховој расподели у складу са члановима 159 и 160 Закона о рударству и геолошким истраживањима од Министарства финансија – Управе за трезор прикупили смо податке о промету на уплатним рачунима у периоду од 2016. до 2018. године са назнаком уплатиоца и са знаком коме су исплаћена средства, односно са знаком рачуна са којег је извршена уплата и на који рачун је извршена исплата.

У циљу одговора на прво ревизор питање, прибавили смо од надлежних органа потребну документацију и извршили смо њену анализу. Обавили смо интервју са представницима Министарства и Покрајинског секретаријата, укључујући рударске инспекторе, прикупили и анализирали податке и документацију инспекција.

На основу успостављених критеријума (највећи приходи од накнаде / различита основица за обрачун накнаде) применом нестатистичког узорковања одабрали смо 12 носилаца експлоатације над којима надзор врши Министарство и пет носилаца експлоатације над којима надзор врши Покрајински секретаријат. Од надлежних органа који врше надзор, прибавили смо документацију која је прописана Законом и Уредбом као обавезна за носиоце експлоатације и то одобрења за експлоатацију и/или експлоатационо поље, као и следеће прописане обрасце и документа:

- кварталне обрачуне накнаде за коришћење минералних сировина,
- годишње обрачуне накнаде за коришћење минералних сировина,
- годишње извештаје о пословању,
- годишње оперативне планове и
- податке из књиге о стању ресурса и резерви за период од 2016. до 2018. године.

Прикупили смо и податке о укупном броју носилаца експлоатације који нису доставили наведене обрасце и документа у ревидираном периоду.

С обзиром да је у посматраном периоду била прописана надлежност Пореске управе у делу принудне наплате, контроле обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса послали смо упитник Министарству финансија – Пореској управи са следећим питањима:

1. Према члану 159 Закона о рударству и геолошким истраживањима, принудну наплату и контролу обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса врши надлежни порески орган.

а. Да ли сте у периоду од 2016. до 2018. године спроводили поступак принудне наплате по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса (у ком броју и за које обвезнике)?

б. Да ли сте у периоду од 2016. до 2018. године вршили контролу обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса (у ком броју и за које обвезнике)?

2. Према члану 271 Закона о накнадама за коришћење јавних добара, који је ступио на снагу 1. јануара 2019. године, у погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарелости и осталог што није прописано овим законом лица



надлежна за утврђивање накнаде сходно примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.

Која је улога Пореске управе у погледу утврђивања, контроле, наплате накнаде и принудне наплате?

3. Да ли сте имали одређене проблеме у сарадњи са Министарством рударства и енергетике у претходном периоду у делу надлежности дефинисаних Законом о рударству и геолошким истраживањима, односно Законом о накнадама за коришћење јавних добара?

У циљу одговора на друго ревизор питање, прибавили смо и анализирали податке и документацију надлежних органа која се тич евиденција, вршења надзора над повереним пословима Покрајинског секретаријата, извршили упоредну анализу података Министарства и Покрајинског секретаријата са подацима Управе за трезор и упоредну анализу евиденција Министарства и Покрајинског секретаријата.

Упутили смо упитник на адресе јединица локалне самоуправе које су у периоду од 2016. до 2018. године имале највеће приходе по основу накнаде. Поред ЈЛС које су оствариле највеће приходе по основу накнаде упитник смо упутили и на адресу општине на чијој територији експлоатацију врши други највећи носилац експлоатације на територији АП Војводине и града који према писању медија има великих проблема са привредним друштвима/предузетницима/физичким лицима који врше нелегалну експлоатацију песка. Упитник је садржао следећа питања:

1. Да ли имате податке колико носилаца експлоатације на територији Ваше општине / града има одобрење за вршење експлоатације и да ли сви плаћају накнаду?  
Уколико је одговор потврдан:
  - а. наведите број носилаца експлоатације који врше експлоатацију на територији Ваше општине / града.
  - б. наведите износ дуга носилаца експлоатације на територији Ваше општине / града.
2. Да ли имате сазнања да се на територији Ваше општине/града врши нелегална експлоатација минералних сировина? Уколико је одговор потврдан, да ли сте предузели (и које) мере (нпр. пријава инспекторима Министарства / Покрајинског секретаријата)?
3. Како бисте оценили Вашу сарадњу са Министарством рударства и енергетике / Покрајинским секретаријатом за енергетику, грађевинарство и саобраћај?
4. Да ли постојећи законодавни оквир у вези са експлоатацијом рудног богатства одговара потребама локалне самоуправе у погледу њене улоге и надлежности?
5. Како експлоатација рудног богатства утиче на услове живота локалне заједнице?

У циљу одговора на треће ревизор питање, анализирали смо прописе и прикупљене податке, обавили интервјуе са представницима надлежних органа, послали упитник Министарству рударству рударства и енергетике.

У циљу добијања тумачења у вези са надлежностима субјеката који треба да учествују у спровођењу Закона о накнадама за коришћење јавних добара послали смо упитник Министарству финансија са следећим питањима:

1. Према Закону о рударству и геолошким истраживањима ("Сл. гласник РС", бр. 101/2015), који је био у примени у периоду на који се односи ова ревизија, принудну наплату и контролу обрачуна и уплате накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса врши надлежни порески орган.  
Да ли се контрола обрачуна од стране Пореске управе односи само на принудну наплату или подразумева генерално контролу обрачуна и уплате накнаде?
2. Према члану 271 Закона о накнадама за коришћење јавних добара, који је ступио на



снагу 1. јануара 2019. године, у погледу поступка утврђивања, контроле, наплате, повраћаја, камате, принудне наплате, застарелости и осталог што није прописано овим законом лица надлежна за утврђивање накнаде сходно примењују одредбе закона којим се уређују порески поступак и пореска администрација.

Која је улога Пореске управе, а која Министарства рударства и енергетике, односно Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај АПВ у погледу утврђивања, контроле, наплате накнаде и принудне наплате?

3. Према члану 114д Закона о пореском поступку и пореској администрацији застарелост се прекида сваком радњом Пореске управе предузетом против пореског дужника.

Имајући у виду да је у ресорним законима које примењује Министарство рударства и енергетике дефинисана надлежност истог за слање опомена, да ли у конкретном случају наведена активност такође прекида застарелост?

4. Према члану 160 Закона о рударству и геолошким истраживањима, од средстава остварених у складу са чланом 159 овог закона од накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса која припадају буџету Републике, 35% се користи у складу са годишњим програмом ради подстицања развоја рударства и спречавања и отклањања штетних последица насталих експлоатацијом минералних сировина. Такође, средства остварена од накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса, која су приход јединице локалне самоуправе на чијој територији се врши експлоатација, користе се на основу посебног програма мера који доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе за унапређење услова живота локалне заједнице, а посебно за изградњу инфраструктуралних објеката и других објеката у циљу побољшавања услова живота.

Одредбама Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 103/2015) наменски приходи и примања дефинисани су као јавни приходи, односно примања чије је коришћење и намена утврђена уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства самодоприноса чија се намена утврђује одлуком јединице локалне самоуправе.

На који начин се према Вашем мишљењу могу отклонити ефекти неусклађености поменутих прописа?

5. Које мере предузима Министарство финансија као надлежно за спровођење овог закона и његову уједначену примену на територији Републике Србије?
6. Да ли сте дошли до сазнања да постоје проблеми у примени Закона о накнадама за коришћење јавних добара у делу који се односи на накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина?



## **Прилог 2 – Закони и подзаконски акти у примени (или су били у примени у ревидираном периоду)**

### **Закони**

1. Закон о рударству и геолошким истраживањима ("Службени гласник РС", бр. 101/2015)
2. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине ("Сл. гласник РС" бр. 99/2009 и 67/2012 – одлика УС)
3. Закон о републичким административним таксама
4. Закон о накнадама за коришћење јавних добара ("Службени гласник РС" бр. 95/18)

### **Уредбе**

1. Уредба о висини накнаде за коришћење неметаличних сировина за добијање грађевинског материјала за 2016 годину
2. Уредба о висини и начину плаћања накнаде за прим геостр и накнаде за задржавање истражног простора
3. Уредба о начину плаћања накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса за 2016 годину
4. Уредба о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење мин. сир и геот. ресурса
5. Уредба о висини накнаде за коришћење неметаличних сировина за добијање грађевинског материјала за 2017
6. Уредба о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса
7. Уредбу о условима и поступку издавања дозволе за управљање отпадом, као и критеријумима, карактеризацији, класификацији и извештавању о рударском отпаду
8. Уредба о висини накнаде за коришћење неметаличних сировина за добијање грађевинског материјала за 2018 годину

### **Правилници**

1. Правилник о класификацији и категоризацији резерви подземних вода и вођењу евиденције о њима
2. Правилник о критеријумима на основу којих се одређује потенцијалност подручја у погледу проналажења минералних сировина
3. Правилник о условима за вршење прегледа техничке документације, прегледа и испитивања оруђа за рад, опасних материја, инсталација и радне средине, средстава и опреме личне заштите и оспособљавање радника за безбедан рад
4. Правилник о садржини пројеката геолошких истраживања и елабората о резултатима геолошких истраживања
5. Правилник о садржини рударских пројеката
6. Правилник о садржини студије изводљивости експлоатације лежишта минералних сировина
7. Правилник о садржини годишњих извештаја о пословању предузећа која обављају експлоатацију минералних сировина за претходну календарску годину





8. Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна
9. Правилник о условима, начину и програму полагања стручног испита за обављање стручних послова при експлоатацији минералних сировина
10. Правилник о условима, начину и програму полагања стручног испита за обављање послова израде пројеката и елабората и извођења геолошких истраживања
11. Правилник о висини и начину плаћања накнаде за коришћење података и документације основних геолошких истраживања која се као послови од јавног интереса финансирају из буџета Републике Србије, као и за коришћење података и документације геолошких истраживања који су постали јавна својина – државна својина по основу концесионих уговора
12. Правилник о начину вршења рударских мерења
13. Правилник о садржини дугорочног програма експлоатације лежишта минералних сировина и годишњих планова извођења рударских радова
14. Правилник о условима и начину вршења техничког прегледа рударских објеката
15. Правилник о условима за обављање одређених стручних послова при експлоатацији минералних сировина
16. Правилник о обрасцу службене легитимације, изгледу и садржини ознаке и врсти опреме геолошких и рударских инспектора
17. Правилник о потребном степену изучености инжењерскогеолошких својстава терена за потребе планирања, пројектовања и грађења
18. Правилник о условима и начину преноса одобрења за примењена геолошка истраживања и одобрења за експлоатацију резерви минералних сировина и геотермалних ресурса
19. Правилник о садржини документације која се односи на хидрогеолошке и инжењерско - геолошке подлоге за изградњу високих брана, хидроелектрана, термоелектрана и објеката саобраћајне инфраструктуре
20. Правилник о условима и критеријумима за уступање извођења геолошких истражних радова и доделу средстава за извођење тих радова
21. Правилник о класификацији и категоризацији резерви чврстих минералних сировина и вођењу евиденције о њима
22. Правилник о класификацији и категоризацији резерви нафте, кондензата и природних гасова и вођењу евиденције о њима
23. Правилник о условима, критеријумима, садржају и начину разврставања петрогеотермалних ресурса и начину приказивања у елаборату
24. Правилника о садржини елабората о условима експлоатације подземних вода или хидрогеотермалних ресурса, односно петрогеотермалних ресурса и условима и начину вршења техничке контроле елабората
25. Правилник о садржини, облику и начину достављања годишњег оперативног плана и годишњег извештаја о пословању са прилозима
26. Правилник о посебним елементима процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области геологије и рударства
27. Правилник о садржини обрасца за примењена геолошка истраживања
28. Правилник о садржини образаца за накнаду за задржавање права на истражни простор



29. Правилник о садржини и начину достављања образаца за накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина
30. Правилник о условима, критеријумима и садржини пројеката за све врсте геолошких истраживања
31. Правилник о условима и начину вршења техничке контроле пројеката геолошких истраживања



### **Прилог 3 – Обрасци за достављање података о кварталном и годишњем обрачуну накнаде за коришћење минералних сировина**

У складу са Уредбом о начину плаћања накнаде и условима одлагања плаћања дуга по основу накнаде за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса<sup>72</sup> Податке о кварталном обрачуну накнаде, носилац експлоатације подноси посебно за свако лежиште односно рудник, министарству надлежном за послове рударства (у даљем тексту: министарство), односно надлежном органу аутономне покрајине (у даљем тексту: покрајински орган) у року из члана 2. став 3. ове уредбе на следећим обрасцима:

- 1) Образац КНМС 1 Квартални обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина из члана 159. став 2. тач. 1), 2), 3), 5), 6), 7) и 8) Закона о рударству и геолошким истраживањима;
  - 2) Образац КНМС 2 Квартални обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и магнезита из члана 159. став 5. Закона о рударству и геолошким истраживањима;
  - 3) Образац КНМС 3 Квартални обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина из члана 159. став 2. тачка 4) Закона о рударству и геолошким истраживањима.
- Обрасци из става 1. овог члана одштампани су уз ову уредбу и чине њен саставни део.

Податке о годишњем обрачуну накнаде, носилац експлоатације подноси министарству, односно покрајинском органу, заједно са годишњим финансијским извештајем (биланс успеха и биланс стања) на следећим обрасцима:

- 1) Образац ГНМС 1 Годишњи обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина из члана 159. став 2. тач. 1), 2), 3), 5), 6), 7) и 8) Закона о рударству и геолошким истраживањима;
- 2) Образац ГНМС 2 Годишњи обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и магнезита из члана 159. став 5. Закона о рударству и геолошким истраживањима;
- 3) Образац ГНМС 3 Годишњи обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина из члана 159. став 2. тачка 4) Закона о рударству и геолошким истраживањима.

У складу са Правилником о садржини и начину достављања образаца за накнаду за коришћење ресурса и резерви минералних сировина<sup>73</sup> који је ступио на снагу 30. марта 2019. године измењени су обрасци обрасци о обрачуну накнаде за коришћење ресурса и резерви минералних сировина:

- 1) Образац НМСТП 1 – Обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина/ресурса за тромесечни период;
- 2) Образац НМСТП 2 – Обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и за магнезит за тромесечни период;
- 3) Образац НМСТП 3 – Обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина за тромесечни период.
- 4) Образац НМСКГ 1 – Обрачун накнаде за коришћење осталих минералних сировина/ресурса за календарску годину;
- 5) Образац НМСКГ 2 – Обрачун накнаде за коришћење неметаличних минералних сировина за добијање грађевинског материјала и за магнезит за календарску годину;
- 6) Образац НМСКГ 3 – Обрачун накнаде за коришћење металичних минералних сировина за календарску годину.

<sup>72</sup> "Сл. гласник РС", бр. 16/2016, 8/2017 и 44/2018 - др. закон

<sup>73</sup> "Сл. гласник РС", бр. 20/2019 од 22.3.2019. године



## Прилог 4 – Задужење по основу накнаде по врсти минералне сировине у периоду од 2016. до 2018. године

Табела бр 18. Задужење по основу накнаде по врсти минералне сировине у периоду од 2016. до 2018. године у хиљадама динара

Врста минералне сировине	Година		
	2016.	2017.	2018.
<b>Експлоатација на територији уже Србије</b>			
Кречњак	287.067,12	284.546,41	284.901,27
Доломитски кречњак	14.717,66	14.942,50	24.384,96
Мермерисани кречњак	27.666,02	23.604,95	19.695,04
Лапоровити кречњак	4.252,83	0,00	0,00
Андезит	11.339,49	11.056,71	10.253,68
Андезит-базалт	0,00	241,65	0,00
Ватростална глина	120,40	3,11	0,00
Габро	4.148,15	5.614,08	4.975,44
Кварцни песак	7.872,76	9.196,69	9.091,32
Грађевински песак	6.845,84	2.696,23	34.208,44
Грађевински шљунак	808,89	768,65	2.180,24
Гранодиорит	608,64	828,31	3,97
Гранит	181,84	575,17	276,23
Каолинитисани гранит	637,74	1.012,99	838,60
Дацит	17.024,59	13.062,69	13.522,13
Дијабаз	11.122,04	11.276,08	13.418,49
Доломит	9.140,95	12.419,67	12.488,58
Керамичка глина	4.221,04	4.634,47	4.489,93
Лапорац	10.082,49	10.274,22	15.463,21
Мермерисани доломит	3.987,73	5.338,48	3.517,87
Магнезит	1.872,97	2.086,31	1.597,05
Мермер	22.473,40	24.248,05	24.846,05
Мермерна бреча	25,06	24,00	8,66
Опекарска глина	13.689,97	15.741,39	19.114,52
Трахит	2.883,33	0,00	0,00
Металичне сировине (5% од прихода)	141,94	11.795,66	18,17
Нафта и гас (3% од прихода)	21.789,30	32.852,73	41.881,04
Угаљ (3% од прихода)	1.810.814,82	2.127.173,27	1.914.066,68
Неметаличне сировине (5% од прихода)	98,06	1.070,61	811,84
Бакар (5% од прихода / 5% од нето прихода од топионице)	963.065,40	1.291.354,53	1.358.522,03
Олово (5% од прихода / 5% од нето прихода од топионице)	172.666,02	199.717,93	181.809,63
Цинк (5% од прихода / 5% од нето прихода од топионице)	76.608,85	129.896,37	124.949,61
<b>Експлоатација на територији АП Војводине</b>			
Нафта и гас	992.215,72	1.171.221,67	1.420.705,83



Угаљ	18.895,15	19.565,17	18.782,08
Геотермалне воде	159,37	203,99	203,34
кречњак	12.995,54	15.082,32	15.002,81
лапорац	19.386,71	22.292,94	25.807,38
опекарска глина	4.838,20	7.478,95	9.114,05
опекарска и керамичка глина	7.143,79	9.822,71	6.594,67
песак	8.028,25	7.207,85	12.559,35
технички камен	5.459,36	4.383,62	8.630,42
шљунак	19.951,46	10.398,96	5.749,54
тресет	0,00	51,41	0,00

Извор: Министарство и Покрајински секретаријат