



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03-16169/1

Podgorica, 08.12.2021. godine

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE
-n/r ministra, gospodina mr Aleksandra Stijovića -

Poštovani gospodine Stijoviću,

Na osnovu Vašeg akta broj: 08-311/21-13880/1 od 16.11.2021. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog odluke o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću „Crna Gora šume“*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u dostavljeno obrazloženje Predloga odluke i Izvještaja o analizi uticaja propisa, zaključuje se da se osnivanjem Društva sa ograničenom odgovornošću za proizvodne i komercijalne djelatnosti u šumarstvu napušta koncesioni model korišćenja šuma i uspostavlja nova organizovanost šumarstva u Crnoj Gori. Kako se navodi u obrazloženju Predloga odluke, ključni razlozi osnivanja Društva sadržani su u činjenici da je na osnovu svih urađenih analiza konstatovan veoma nizak stepen valorizacije šumskih resursa te se postojeći koncept ne može smatrati održivim i da je neophodna reforma sektora.

U tekstu Izvještaja o analizi uticaja propisa navedeno je da će rješenja u odluci dovesti do umanjenja nadležnosti Uprave za šume i davanja nadležnosti DOO „Crna Gora šume“ što ukazuje na potrebu izmjene Zakona o šumama u smislu nadležnosti Uprave za šume i DOO „Crna Gora šume“.

Na tekst Predloga odluke i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Razmatrajući dostavljenu dokumentaciju, Direktorat za imovinsko – pravne poslove Ministarstva finansija i socijalnog staranja, uvidom u istu utvrdio je da se u Predlogu predmetne odluke, kao osnov za osnivanje društva „Crna Gora Šume“, predlagrač poziva na član 25 stav 3 Zakona o državnoj imovini. S tim u vezi, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja ukazuje da je članom 25 stav 3 Zakona o državnoj imovini ("Sl. list CG", 21/09 i 40/11) propisano da o davanju na korišćenje, rasporedu i prestanku korišćenja nepokretnosti, koje služe za obavljanje djelatnosti javne službe, odlučuje osnivač. Navedeno se odnosi na korišćenje nepokretnih stvari veće vrijednosti (preko 3.000,00 €) koje služe za obavljanje djelatnosti javne službe, iz kojih razloga isti ne može biti pravni osnov za osnivanje privrednog društva. Pojašnjenja radi, citirana zakonska odredba se odnosi na situaciju kada javnoj službi neka nepokretnost nije potrebna za obavljanje djelatnosti i želi da je ustupi nekom drugom na korišćenje, u kom slučaju joj je potrebna saglasnost osnivača.

Na tekst Predloga odluke i Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta nadležnosti Direktorata za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nema primjedbi.

U dostavljenom Izveštaju o analizi uticaja propisa, u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navodi se da predložena organizacija šumarskog sektora u Crnoj Gori predviđa izdvajanje značajnih sredstava iz budžeta ili kredita za koji bi garanciju dala država. Naime, da bi DOO „Crna Gora šume“ počelo poslovanje, u 2022. godini potrebno je obezbijediti sredstva u ukupnom iznosu od 13 mil.€ od čega 9.5 mil.€ za nabavku tehnologije i mehanizacije, opremu i sredstva za rad i 3.5mil.€ obrtnih sredstava. Predlaže se vrijeme povrata investicije za budžetska sredstva tri godine, a za kreditna sredstva četiri godine uz grejs period od godinu dana.

Imajući u vidu navedeno, Direktorat za državni budžet Ministarstva finansija i socijalnog staranja ukazuje da budžetska sredstva za osnivanje DOO „Crna Gora šume“ nijesu planirana Predlogom zakona o budžetu za 2022. godinu i u narednom srednjoročnom budžetskom periodu, dok ukupno planirana sredstva Predlogom zakona o budžetu za 2022. godini Upravi za šume iznose 5,10 mil.€. Napominjemo da bi u slučaju osnivanja preduzeća sredstva koja se planiraju godišnjim zakonom o budžetu i u narednom srednjoročnom periodu Upravi za šume bila umanjena za iznos programskih aktivnosti koje bi prešle u nadležnost DOO „Crna Gora šume“ kao i za iznos sredstava koja se planiraju za zarade za 86 izvršilaca koji su kod Uprave za šume angažovani u sektoru korišćenja šuma (šumarski inženjeri tehnolozi i šumarski tehničari koji se bave otpremom drvnih sortimenata).

Takođe, kada je u pitanju aspekt obezbjeđenja sredstava za osnivanje DOO „Crna Gora šume“ iz budžeta ili putem kredita za koji bi garanciju dala država, Direktorat za javni dug Ministarstva finansija i socijalnog staranja napominje da Predlogom zakona o budžetu za 2022. godinu nije planirano izdavanje državne garancije za predmetne namjene. Dodatno, iz dostavljenog teksta Predloga odluke i Izveštaja o analizi uticaja propisa zaključuje se da bi DOO „Crna Gora šume“ obavljalo komercijalnu djelatnost, što znači da posluje na konkurentskom tržištu. Imajući u vidu prethodno navedeno, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja smatra da je, osim planiranja godišnjim zakonom o budžetu, za izdavanje garancije ovom preduzeću neophodno pribaviti i mišljenje Agencije za zaštitu konkurencije, a kako bi se utvrdilo da li bi garancija predstavljala dozvoljenu ili nedozvoljenu državnu pomoć.

S poštovanjem,

MINISTAR
mr Miloško Spajić



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

NAZIV PROPISA

Predlog odluke o osnivanju Društva s ograničenom odgovornošću "CRNA GORA ŠUME"

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Osnivanjem društva sa ograničenom odgovornošću za proizvodne i komercijalne djelatnosti u šumarstvu **napušta se koncesioni model korišćenja šuma**. Omogućava se realizacija programskih ciljeva Vlade Crne Gore koji se odnose na unaprijeđeno upravljanje šumskim resursima i bolju valorizaciju drveta, rast drvne industrije i nova zapošljavanja u sektoru privrede naročito na sjeveru Crne Gore i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za investicije u šumarstvo i drvoprerađu.

Primjena koncesionog modela korišćenja šuma dovela je do niskih prihoda države u šumarstvu i bogaćenja koncesionara. Niski prihodi su doveli do izostanka ulaganja u uzgoj i zaštitu šuma, izgradnju i održavanje šumskih puteva. Koncesioni model je uzrokovao nedovoljan razvoj drvne industrije, izvoz drvnih sortimenata iz državnih šuma od strane koncesionara i sivu ekonomiju o oblastima šumarstva i drvne industrije.

Uzroci problema su nespremnost koncesionara da izvrše ugovorene obaveze iz koncesionih ugovora a sa druge strane postoji nerazvijenost kontrolnih mehanizama Uprave za šume kao koncedenta za eliminisanje slabosti koncesionog sistema korišćenja šuma.

Dakle, koncesionari su umjesto da drvo koje su dobili iz šuma u državnom vlasništvu po stimulativnim cijenama upotrijebe za finalizaciju proizvodnje i time ostvare dodatnu vrijednost, drvo dobijeno iz koncesija dobrim dijelom preprodavali ili izvozili i time sticali profit bez ulaganja. Na taj način je izostao razvoj drvne industrije i značajniji rast prihoda od te djelatnosti.

Posljedice problema su niski prihodi budžeta države od koncesionih naknada. Kada se uzme u obzir da procenat koncesione naknade od korišćenja šuma koji se izdvaja lokalnim upravama iznosi 70%, prihodi koji su ostajali u budžetu po osnovu korišćenja šuma su iznosili najviše do 3 miliona eura, dakle u prosjeku skoro duplo manji od sredstava koji su iz budžeta izdvajana za šumarstvo (budžet Uprave za šume).

Ključne posljedice problema su loše stanje šuma i neodrživo gazdovanje šumama. Neodrživo gazdovanje šumama je izraženo kroz nedostatak sredstava za ulaganje u šume, slabu realizaciju planova gazdovanja šumama i neadekvatan sistem zaštite šuma, naročito od šumskih požara. U ekonomskom smislu, neodrživost se ogleda u neorganizovanom tržištu drveta i neopravdano niskim cijenama drveta iz šuma u državnom vlasništvu koje su dobijali koncesionari.

Usljed iskazanih problema najviše štete trpe šume jer se iz njih najviše eksploatiše kvalitetno drvo, a izostaju neophodne mjere na uzgoju i zaštiti šuma. Mjere za unaprijeđenje stanja šuma se ne sprovode, tako da naše šume ne mogu da odgovore na izazove današnjice naročito u kontekstu klimatskih promjena.

Dalje trpi crnogorska ekonomija zbog toga što postoje realni potencijali šuma koji se ne

valorizuju na adekvatan način, odnosno ne ostvaruje se dodatna vrijednost koja bi doprinijela većem bruto društvenom proizvodu i jačoj realnoj ekonomiji.

Bez primjene ovog propisa nastavili bi se trendovi raubovanja šuma bez adekvatnih mjera uzgoja i zaštite šuma i tavorenje sektora drvne industrije bez obzira na veliki razvojni potencijal.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ključni ciljevi koji se postižu Predlogom odluke su:

- Stvaranje preduslova za održivo gazdovanje šumama;
- Realizacija programskih ciljeva Vlade za unaprjeđenje sektora šumarstva;
- Podrška rastu proizvodnje u drvnj industriji i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za investicije u preradu drveta);
- Regulisanje tržišta proizvoda od drveta i smanjenje sive ekonomije;
- Unaprijeđen sektor usluga, naročito u segmentima sječe šuma i transporta drveta, podstaknuto zapošljavanje u šumskim područjima na sjeveru Crne Gore;
- Smanjenje broja zaposlenih u državnoj administraciji.

Ovi ciljevi su usaglašeni sa ciljevima Strategije održivog razvoja do 2030. godine u pogledu efikasnijeg upravljanja obnovljivim prirodnim resursima. Takođe, predlozi iz Odluke su u funkciji ostvarivanja ciljeva Revidovane Strategije razvoja šumarstva (2014-2023) koji se odnose na ravnomjernu i održivu valorizaciju šumskih resursa u Crnoj Gori i rastu investicija u šumarstvu i drvoprerađi, povećanju konkurentnosti i zaposlenosti, posebno na sjeveru države, uz porast korišćenja proizvodnih kapaciteta u drvnj industriji.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Opcija za ispunjavanje ciljeva je osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću u državnom vlasništvu koje će u prvoj fazi obavljati poslove korišćenja šuma (sječa, proizvodnja drvnih sortimenata i njihov transport) i komercijalne djelatnosti u šumarstvu (prodaju proizvoda od drveta). U kasnijim fazama reforme, u zavisnosti od rezultata evaluacije procesa društvo bi moglo preuzimati i ostale poslove na gazdovanju šumama.

Neregulatorna opcija koja se nameće je uređenje tržišta drvnih sortimenata, koji bi u konačnom postali proizvod iz državnih šuma koji se pojavljuje na tržištu, što bi u odnosu na sadašnju situaciju kada tržište drveta faktički kreiraju koncesionari bio potpuni zaokret u pozitivnom smjeru.

Rezultati kojima se obrazlaže izbor opcije date Predlogom odluke su:

- Povećanje prihoda u šumarstvu i obezbjeđivanje finansijskih sredstava za održivo gazdovanje šumama;
- Povećanje učešća šumarstva i drvne industrije u BDP;
- Mogućnost podrške programima finalizacije proizvodnje u drvnj industriji kroz dugoročno obezbjeđenje sirovinom iz državnih šuma po tržišnim uslovima;
- Razvoj sektora usluga u šumarstvu.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i**

valorizuju na adekvatan način, odnosno ne ostvaruje se dodatna vrijednost koja bi doprinijela većem bruto društvenom proizvodu i jačoj realnoj ekonomiji.

Bez primjene ovog propisa nastavili bi se trendovi raubovanja šuma bez adekvatnih mjera uzgoja i zaštite šuma i tavorenje sektora drvne industrije bez obzira na veliki razvojni potencijal.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Ključni ciljevi koji se postižu Predlogom odluke su:

- Stvaranje preduslova za održivo gazdovanje šumama;
- Realizacija programskih ciljeva Vlade za unaprjeđenje sektora šumarstva;
- Podrška rastu proizvodnje u drvnj industriji i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za investicije u preradu drveta);
- Regulisanje tržišta proizvoda od drveta i smanjenje sive ekonomije;
- Unaprijeđen sektor usluga, naročito u segmentima sječe šuma i transporta drveta, podstaknuto zapošljavanje u šumskim područjima na sjeveru Crne Gore;
- Smanjenje broja zaposlenih u državnoj administraciji.

Ovi ciljevi su usaglašeni sa ciljevima Strategije održivog razvoja do 2030. godine u pogledu efikasnijeg upravljanja obnovljivim prirodnim resursima. Takođe, predlozi iz Odluke su u funkciji ostvarivanja ciljeva Revidovane Strategije razvoja šumarstva (2014-2023) koji se odnose na ravnomjernu i održivu valorizaciju šumskih resursa u Crnoj Gori i rastu investicija u šumarstvu i drvoprerađi, povećanju konkurentnosti i zaposlenosti, posebno na sjeveru države, uz porast korišćenja proizvodnih kapaciteta u drvnj industriji.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Objasni preferiranu opciju?**

Opcija za ispunjavanje ciljeva je osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću u državnom vlasništvu koje će u prvoj fazi obavljati poslove korišćenja šuma (sječa, proizvodnja drvnih sortimenata i njihov transport) i komercijalne djelatnosti u šumarstvu (prodaju proizvoda od drveta). U kasnijim fazama reforme, u zavisnosti od rezultata evaluacije procesa društvo bi moglo preuzimati i ostale poslove na gazdovanju šumama.

Neregulatorna opcija koja se nameće je uređenje tržišta drvnih sortimenata, koji bi u konačnom postali proizvod iz državnih šuma koji se pojavljuje na tržištu, što bi u odnosu na sadašnju situaciju kada tržište drveta faktički kreiraju koncesionari bio potpuni zaokret u pozitivnom smjeru.

Rezultati kojima se obrazlaže izbor opcije date Predlogom odluke su:

- Povećanje prihoda u šumarstvu i obezbjeđivanje finansijskih sredstava za održivo gazdovanje šumama;
- Povećanje učešća šumarstva i drvne industrije u BDP;
- Mogućnost podrške programima finalizacije proizvodnje u drvnj industriji kroz dugoročno obezbjeđenje sirovinom iz državnih šuma po tržišnim uslovima;
- Razvoj sektora usluga u šumarstvu.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i**

negativne uticaje, direktne i indirektne.

- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Rješenja u Predlogu odluke će imati pozitivan uticaj na razvoj šumarstva i drvne industrije:

- **Direktno Predlog odluke rezultira znatnim povećanjem prihoda od šumarstva i povećanjem prihoda državnog budžeta od korišćenja šuma. Najveći dio prihoda društva država kao osnivač će vraćati u budžet, a dodatno imati prihod od PDV-a koji će se naplaćivati prodajom proizvoda od drveta;**
- **Osnivanje društva će omogućiti podršku Vlade drvnoj industriji zaključivanjem višegodišnjih ugovora o prodaji drvnih sortimenata, naročito sa drvoprerađivačkim preduzećima usmjerenim na finalizaciju proizvodnje;**
- **Rješenja u propisu će povoljno uticati na mala preduzeća koja počinju biznis ili se do sada nijesu mogla razvijati zbog nedostatka sirovine, jer će imati mogućnost ravnopravnog učešća na tržištu drveta, obzirom da će prodaju vršiti društvo. Sada ta mala preduzeća zavise od koncesionara koji jedini imaju pristup resursu;**
- **Novo društvo stvara tržišnu konkurenciju u sektoru usluga u šumarstvu, jer će se procentualno veći dio poslova na sječi šuma i transportu drvnih sortimenata vršiti sistemom usluga putem javnih nabavki;**
- **Društvo će biti u mogućnosti da plasira ogrijevno drvo u okviru programa koje kreira Vlada za podršku penzionerima i siromašnim slojevima stanovništva.**

Negativni uticaj se odnosi na prihode lokalnih samouprava koje ukidanjem koncesija i prodaje drveta u dubećem stanju ostaju bez prihoda od koncesionih naknada.

Rješenja u propisu nemaju negativnih uticaja na troškove građanima i privredi. Gazdovanje šumama u privatnom vlasništvu i snabdijevanje ogrevnim drveta stanovništva u ruralnim područjima se nastavlja u režiji Uprave za šume.

Pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju umanjenje prihoda lokalnih uprava od koncesionih naknada, jer veći budžetski prihodi od šumarstva u njihovoj preraspodjeli kroz fondove iz kojih se finansiraju lokalne samouprave mogu pokriti dosadašnji nivo izdvajanja sredstava opštinama.

Usljed otvaranja poslova za usluge u šumarstva na sječi šuma, izvlačenju drvnih sortimenata iz šume i njihovom transport očekuje se stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu. Takođe se očekuje zasnivanje novih drvoprerađivačkih pogona u segment finalne proizvodnje proizvoda od drveta, obzirom da će takvi programim biti podržani od strane Vlade.

Društvo će posjedovati svoju opremu i mehanizaciju za sječu i proizvodnju drvnih sortimenata i ostalih proizvoda od drveta (sječka) što znači da će biti u mogućnosti da interveniše u slučajevima kada su potrebne hitne sanitarne mjere u šumama i time eliminiše administrativne barijere koje sada opterećuju sektor i dovode do propadanja drvne mase dok se ne pribave potrebna zakonska odobrenja.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

budžeta od PDV bi bili dodatan parametar uspjeha, u konkretnom slučaju ne ulaze u kalkulaciju. Ostali prihodi od šumarstva (preostale koncesione naknade, prihodi od maloprodaje u ruralnim područjima, takse za izdavanje uvjerenja o porijeklu, prihodi od nečrvenih šumskih proizvoda), kao i prihodi od usluga koje bi vršilo preduzeće projektuju se na 2,5 miliona eura, što čini ukupne prihode na godišnjem nivou u iznosu cca 15 miliona eura u sektoru šumarstva.

Prilikom obračuna prihoda i rashoda korišćena je standardna metodologija u šumarstvu, na bazi prosječnih cijena proizvoda i usluga na tržištima Crne Gore, Srbije, Hrvatske i BiH.

Nijesu postojali problemi u obračunu finansijskih izdataka/prihoda.

Nijesu tražene sugestije Ministarstva finansija i socijalnog staranja na Predlog odluke.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

U pripremi Predloga odluke nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Prilikom implementacije Odluke neophodno je paralelno kreiranje zakonodavnog okvira (izmjene i dopune Zakona o šumama) jer osnivanje privrednog društva sa djelatnostima navedenim u odluci potire koncesioni sistem korišćenja šuma (prodaja drveta u dubjećem stanju) koji je predviđen Zakonom o šumama.

Izazov može predstavljati obezbjeđivanje cjelokupnih finansijskih sredstava za početak funkcionisanja privrednog društva, jer je isto u direktnoj vezi sa obimom proizvodnje koji se može ostvariti. Takođe, prepreku može predstavljati nedostatak obučanih kadrova u društvu za planiranje radnih operacija u proizvodnji u šumi kao za rukovanje savremenom opremom i tehnologijom.

Prilikom primjene odluke društvo će imati preduzimati mjere za popunjavanje kadrova u privrednom društvu tako što su kalkulisane veće bruto plate zaposlenih nego u državnoj upravi i stimulacije po osnovu radnog učinka.

Ključni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su:

- ostvarena proizvodnja u šumarstvu;
- ostvareni prihodi društva;
- ostvareni prihodi u drvnoj industriji;
- učešće šumarstva i drvne industrije u BDP.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Datum i mjesto:

Podgorica, 16.11.2021. godine

Starješina

mr Aleksandar Stijović

