



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
Града Панчева, Панчево
по ревизији сврсисходности пословања
„Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“



Број: 400 - 1085/2024-04/58
Београд, 7. април 2025. године



Садржај:

1. УВОД	2
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	3
ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана 3	
2.1 Недостатак стратешког планирања, мониторинга и усаглашених мера на свим нивоима власти указује на то да надлежни органи нису у довољној мери управљали заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса	3
2.1.1 Превентивне мере заштите земљишта нису ефективно спроведене јер недостају јасне стратегије и смернице на државном и локалном нивоу, што отежава праћење и побољшање стања квалитета земљишта	3
2.1.1.1 Опис несврсисходности	3
2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	3
2.1.1.3 Оцена мера исправљања.....	4
2.1.2 Мониторинг земљишта у Републици Србије није системски успостављен ни осам година након доношења Закона о заштити земљишта.....	4
2.1.2.1 Опис несврсисходности	4
2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	4
2.1.2.3 Оцена мера исправљања.....	5
2.2 Неуспостављање ефикасног надзора и координације надлежних органа доводи до недовољне ефективности у очувању и унапређењу квалитета пољопривредног земљишта	5
2.2.1 Град Сомбор не спроводи контролу и оверу књига поља, коју закупци пољопривредног земљишта у државној својини треба да воде, док Град Панчево обавља ову контролу само за закупце који поднесу захтев	5
2.2.1.1 Опис несврсисходности	5
2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	6
2.2.1.3 Оцена мера исправљања.....	6
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	7



1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“, број: 400 – 1085/2024 – 04/37 од 16. децембра 2024. године, Државна ревизорска институција је навела налазе на основу којих је закључено да недостатак стратешког планирања, ефикасног мониторинга и координације надлежних органа значајно угрожава заштиту и управљање пољопривредним земљиштем као природним ресурсом од националног интереса.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Државна ревизорска институција је од субјеката ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Град Панчево је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице – градоначелник.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана

2.1 Недостатак стратешког планирања, мониторинга и усаглашених мера на свим нивоима власти указује на то да надлежни органи нису у довољној мери управљали заштитом и очувањем земљишта као природног ресурса од националног интереса

2.1.1 Превентивне мере заштите земљишта нису ефективно спроведене јер недостају јасне стратегије и смернице на државном и локалном нивоу, што отежава праћење и побољшање стања квалитета земљишта

2.1.1.1 Опис несврсисходности

Превентивне мере заштите земљишта обухватају планирање и интегрисање заштите земљишта у секторске политике и планове, утврђивање испуњености услова заштите земљишта, доношење планских и програмских докумената за заштиту земљишта. Нису ефективно предузете превентивне мере заштите земљишта, јер Влада Републике Србије није донела План заштите земљишта, иако је прошло осам година од ступања на снагу Закона о заштити земљишта. Ниједна од 145 јединица локалне самоуправе, међу којима су и градови Панчево и Сомбор, не доноси годишње програме заштите земљишта и не подноси извештаје о спровођењу мера и активности из тих програма. Разлог за то је и што Министарство заштите животне средине још увек није прописало садржину ових докумената. Недоношење плана заштите земљишта доводи до отежаног праћења стања земљишта, погоршања његовог квалитета и неусаглашености у раду различитих субјеката.

Граду Панчеву дата је препорука да донесе Годишњи програма заштите земљишта, по претходно прибављеној сагласности Министарства заштите животне средине, а на територији аутономне покрајине, органа надлежног за послове заштите животне средине.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Град Панчево је доставило оверен одазивни извештај у форми акционог плана у коме је наведено:

Град Панчево није донео Годишњи програм заштите земљишта јер надлежни министар није донео акт којим се прописује садржина Годишњег програма, у складу са чланом 16 Закона о заштити земљишта. Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине града Панчева, за сваку годину, планира коришћење средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине основаног Одлуком о оснивању Буџетског фонда за заштиту животне средине („Сл. лист општине Панчево“ бр 17/2007 и „Сл. лист града Панчева“ бр 8/2009,31/12 и 7/14). Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине града Панчева за 2024. годину предвиђен је наставак реализације програма и пројеката започетих у претходном периоду ради решавања приоритетних активности заштите животне средине и стварања услова за решавање и других активности у наредном периоду. Планирана финансијска средства Фонда усмерена су на реализацију активности предвиђених локалним еколошким акционим планом општине Панчева (ЛЕАП) усвојеним на наредном заседању Скупштине општине Панчево 7.5.2004. године као и друге приоритетне активности које се реализују у јавним комуналним предузећима и месним заједницама насељених места.



Чланом 100. Закона о заштити животне средине („Сл. гласним РС“ бр 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 42/2011 – одлука УС и 14/2016, 76/2018 и 95/2017 – др. закон) прописао је да се Буџетски фонд из става 1. овог члана финансира из прихода остварених на територији аутономне покрајине, а за јединице локалне самоуправе по основу члана 85, 85с и 87. овог закона и других извора, у складу са законом. Истим чланом је прописано да се средства буџетског фонда користе за финансирање заштите и унапређивање животне средине на основу утврђеног програма средстава буџетског фонда (ту се налази програм мониторинга између осталог и програм мониторинга земљишта) који доноси надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у складу са акционим и санационим плановима из члана 68 овог закона по претходно прибављеној сагласности Министарства о намени коришћења средстава. Период у којем се планира предузимање мера јесте након доношења акта којим се прописује садржина Годишњег програма, у складу са чланом 16 Закона о заштити земљишта, а који доноси надлежни министар.

2.1.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.1.2 Мониторинг земљишта у Републици Србије није системски успостављен ни осам година након доношења Закона о заштити земљишта

2.1.2.1 Опис несврсисходности

Законом о заштити земљишта уређено је да Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе обезбеђују систематско праћење стања и квалитета земљишта (мониторинг земљишта) у оквиру својих надлежности у складу са Програмом мониторинга земљишта. Мониторинг земљишта на свим нивоима власти није системски успостављен, јер Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже (државни мониторинг) за период од две године није донет. Надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе не доносе програме мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, који мора бити усклађен са програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. Град Сомбор не спроводи мере систематског праћења стања и квалитета земљишта, док град Панчево ове мере реализују кроз Годишње програме коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине. Без обзира на то што није било програма мониторинга земљишта, у периоду 2021–2023. године десет јединица локалне самоуправе (међу којима је и град Панчево) доставило је извештаје о спровођењу систематског праћења квалитета земљишта Агенције за заштиту животне средине. Без организованог система мониторинга земљишта, није могуће осигурати квалитетне и благовремене податке о стању и квалитету земљишта, извршити обавезе према међународним институцијама и сагледати стање земљишта на националном нивоу.

Граду Панчеву дата је препорука да донесе Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже и достави извештај о мониторингу локалне мреже Агенције за заштиту животне средине најкасније до 31. марта за претходну годину који је сачињен у складу са прописаном садржином и формом извештаја о мониторингу земљишта.

2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Град Панчево је доставило оверен одазивни извештај у форми акционог плана у коме је наведено:

Према члану 29 став 3 Закона о заштити земљишта, надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе доноси Програм мониторинга земљишта на



нивоу локалне мреже, а који мора бити усклађен са Програмом мониторинга земљишта на нивоу државне мреже. Град Панчево није донео Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, јер Програм мониторинга земљишта јединица локалне самоуправе мора бити усклађен са Програмом мониторинга на нивоу државне мреже, како је наведено није донет. Мере систематског праћења квалитета земљишта на територији града Панчева реализују се кроз Годишње програме коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине града Панчева на који се добија сагласност надлежног министарства. Државној ревизорској институцији достављени су Годишњи програми коришћења средстава буџетског фонда за заштиту животне средине града Панчева за 2021, 2022. и 2023. годину и њихове измене које је донело Градско веће града Панчева (П – 05 – 06 – 16/2021 – 38 од 20.7.2021. године; П – 05 – 06 – 16/2021 – 63 од 22.12.2021. године; П – 05 – 06 – 16/2022 – 13 од 18.3.2022. године; П – 06 – 16/2022 – 38 од 3.10.2022.године; П – 06 – 16/2023 – 2 од 27.1.2023. године; П – 05 – 06 – 15/2023 – 7 од 10.3.2023. године). Добијена је сагласност на програм за 2024. и 2025. годину. Праћење земљишта у Републици Србији је дефинисано у Уредби о систематском праћењу стања и квалитета земљишта („Сл. гласник РС“ бр. 30/18 и 64/19). У вези са тим, Град Панчево сваке године спроводи јавну набавку (према техничкој спецификацији која је дата у прилогу) која се спроводи сваке године почев од 2017. године, а који је успостављен први пут 2016. године на основу ЛИЦА пројекта) за одабир извођача за Систематско праћење квалитета земљишта на територији Града Панчева. Систематско праћење квалитета земљишта на територији Града Панчева се ради на 30 локација у две кампање (пролеће и јесен). У 2024. години је рађено у три кампање, две кампање 10 мерних места су биле несаниране депоније према препоруци Агенције за заштиту животне средине и након тога се раде у Извештају о мониторингу земљишта који се достављају Министарству заштите животне средине, Агенцији за заштиту животне средине (СЕПА). Извештаји у вези са земљиштем су објављени на следећим линковима: <https://www.pancevo.rs/dokumenta/ekologija-dokumenti/zemljiste/?pismo=lat> и извештаји о стању животне средине <https://www.pancevo.rs/dokumenta/ekologija-dokumenti/zemljiste/?pismo=lat>. Период у којем се планира предузимање мера јесте након доношења Програма мониторинга на нивоу државне мреже.

2.1.2.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

2.2 Неуспостављање ефикасног надзора и координације надлежних органа доводи до недовољне ефикасности у очувању и унапређењу квалитета пољопривредног земљишта

2.2.1 Град Сомбор не спроводи контролу и оверу књига поља, коју закупци пољопривредног земљишта у државној својини треба да воде, док Град Панчево обавља ову контролу само за закупце који поднесу захтев

2.2.1.1 Опис несврсисходности

Закупац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу. Контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у јединицама локалне самоуправе. У Граду Сомбору не постоје извештаји о извршеној



контроли и овери књига поља, а као разлог истичу да књиге поља закупаца нису оверене због недостатка у подзаконским актима који јасно уређују ову процедуру. С друге стране, у Граду Панчеву контролу над вођењем књига поља потврђује дипломирани инжењер пољопривреде, али само за закупце који су поднели захтев за оверу. Резултати анкете Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управе за пољопривредно земљиште, која је спроведена међу јединицама локалне самоуправе, показују да 80 од 110 јединица локалне самоуправе (73%) не врши контролу и оверу књига поља. Један од разлога је и то што закупци не воде књиге поља. Поред тога, постоје значајне разлике и у формату књига поља, при чему неки закупци предају књиге написане руком, а други у електронском облику. Недостатак адекватне контроле и овере књига поља представља ризик од неправилног коришћења пољопривредног земљишта, укључујући потенцијалну злоупотребу пестицида и ђубрива. Ово може довести до непоштовања добрих пољопривредних пракси, што има за последицу деградацију земљишта и негативне еколошке последице.

Граду Панчеву дата је препорука да да спроводе контролу и оверу књиге поља за биљну производњу за све закупце пољопривредног земљишта у државној својини, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Град Панчево је доставило оверен одазивни извештај у форми акционог плана у коме је наведено:

Секретаријат за пољопривреду, село и рурални развој Градске управе града Панчева послао је обавештење корисницима и закупцима државног пољопривредног земљишта и подсетио на обавезу вођења, контроле и оверавања књиге поља коју врши овлашћено лице у Секретаријату.

Обавештење свим закупцима и корисницима пољопривредног земљишта у државној својини је постављено на сајту града Панчева дана 11. марта 2025. године.¹

2.2.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као задовољавајућу. Оцена је извршена имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

¹ [Obavestjenje-zakupcima-i-korisnicima-poljoprivrednog-zemljista-u-drzavnoj-svojini-1.pdf](#), преузето 20. марта 2025. године.



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај Града Панчева, број 000070079 2025 08725 002 000 000 001 – 14 од 14. марта 2025. године, који је на основу захтева из Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Управљање квалитетом пољопривредног земљишта“ број: 400 – 1085/2024 – 04/37 од 16. децембра 2024. године поднео субјект ревизије Град Панчево. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Града Панчева, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (акционог плана субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су планиране мере исправљања, наведене у акционом плану и описане у одазивном извештају који је поднео Град Панчево, задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37 Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Члан Савета

Невенка Бојанић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
7. април 2025. године

Обрађивач:

Ђурђа Ковачевић
Виши саветник у ревизији

Врховни државни ревизор

Стојанка Миловановић