



ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА

РЕЗИМЕ
ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
„Подстицаји мерама руралног развоја”

2. фебруар 2021. године

Руралне области у Републици Србији се сусрећу са бројним проблемима, као што су старачка газдинства, застарела пољопривредна механизација и др. Последњих година усвојен је велики број докумената, стратегија, закона, као и подзаконских аката, који регулишу област руралног развоја, ипак стање још увек није задовољавајуће.

Циљ ревизије је оценити да ли су надлежни органи кроз подстицаје мерама руралног развоја допринели остварењу циљева политике руралног развоја (раст конкурентности уз прилагођавање захтевима домаћег и иностраног тржишта и техничко-технолошког унапређења сектора пољопривреде; одрживог управљања ресурсима и заштите животне средине; унапређења квалитета живота у руралним подручјима и смањења сиромаштва; и ефикасног управљања јавним политикама и унапређења институционалног оквира развоја пољопривреде и руралних средина).

Ревизијом смо обухватили активности надлежних органа:

- Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде,
- Управе за аграрна плаћања,
- Покрајинског секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство Аутономне покрајине Војводина и
- Општине Мали Зворник.

Иако је издвојено најмање 26 милијарди динара за подстицаје мерама руралног развоја, није могуће оценити степен остварења циљева политике руралног развоја, зато што планска акта нису благовремено донета и не садрже очекиване резултате појединих мера.

Наведено смо утврдили на основу закључака, које износимо у наставку, и налаза који поткрепљују донете закључке.

Закључак 1. Плански оквир за мере подстицаја руралног развоја није успостављен благовремено и у потпуности.

- Налаз 1.1: Није могуће утврдити усклађеност планских аката руралног развоја нижег хијерархијског нивоа са планским актима вишег хијерархијског нивоа, јер нису донета сва планска акта како би се успоставио ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања РС, АП и ЈЛС. Неблаговремено доношење НППР који не прописује квантитативно утврђене циљне вредности показатеља, нити динамику њихове реализације, доводи до немогућности свеобухватног мерења ефеката реализације мера руралног развоја.
- Налаз 1.2: Министарство пољопривреде, приликом планирања средства за подстицаје, није полазило од смерница предвиђених Стратегијом већ се прилагођавало захтевима за подстицаје кроз честе измене Уредби и преносило средства са мање тражених подстицаја на оне подстицаје који су у одређеној години показали тренд раста, како би задовољило све пристигле захтеве, што је довело до отежаног спровођења политике руралног развоја.
- Налаз 1.3: Подаци о планираним средствима за подстицаје мерама руралног развоја у евиденцији ЈЛС и АП Војводине, програмима подршке и евиденцији Министарства пољопривреде су различити. Према наводима Министарства пољопривреде, измене образаца и садржине програма подршке дешавају се због сталног усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ. Различитост података онемогућава примену квалитативне и квантитативне анализе мера ефеката руралног развоја на нивоу ЈЛС, а самим тим и спровођење евалуације на националном нивоу.

Закључак 2. Министарство пољопривреде не води Регистар подстицаја, често мења обим подстицаја, критеријуме за остваривање права на подстицаје, што је довело до изостанка потпуног ефеката реализованих мера.

- Налаз 2.1: Управа и општина Мали Зворник нису донели сва акта којима се уређују подстицаји мерама руралног развоја. Управа нема писане процедуре за поступање запослених по захтевима за остваривање права на подстицаје, односно којима се уређују пословни процеси, што доводи до тога да лица која учествују у поступку обраде и контроле захтева могу различито тумачити прописане услове које подносиоци захтева морају да испуне што има за последицу нејединствено поступање у истој правној ствари. Општина Мали Зворник није донела сва акта којима ближе прописује врсту подстицаја за мере руралног развоја, услове, начин остваривања права, образац захтева, као и максималне износе подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере.
- Налаз 2.2: Дуг период обраде захтева, честе измене обима подстицаја, измене правилника којим се уређују услови, корисници, прихватљиве инвестиције као и начин остваривања права на подстицаје, за средства из буџета РС, ствара атмосферу несигурности код крајњих корисника подстицаја и немогућности планирања средњорочних и дугорочних инвестиционих активности.
- Налаз 2.3: Министарство пољопривреде не води Регистар подстицаја у коме би требало да буду уписани јавни подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја, што доводи до нетранспарентног трошења финансијских средстава. Према наводима Министарства пољопривреде регистар није успостављен због недовољног броја запослених службеника (посебно ИТ струке).

Закључак 3. Министарство пољопривреде и општина Мали Зворник нису у довољној мери пратили ефекте мера подстицаја руралног развоја.

- Налаз 3.1: Министарство пољопривреде није пратило реализацију стратегије и није вршило њену усклађеност са реалним потребама у области пољопривреде и руралног развоја, што ствара ризик од неефективности спровођења политике руралног развоја. Радна група, са задатком да континуирано прате надзор над процесом евалуације Стратегије и о оствареном напретку у спровођењу Стратегије извештава министра, није основана.
- Налаз 3.2: Министарство пољопривреде спроводи контролу на лицу места искључиво као ванредни инспекцијски надзор по налозима Управе, уместо на бази процене ризика, јер не врши увид у евиденцију корисника подстицаја, што ствара ризик од ненаменског коришћења подстицајних средстава од стране корисника подстицаја.
- Налаз 3.3: Министарство пољопривреде и Општина Мали Зворник не врши адекватно извештавање о ефектима реализације мера подстицаја руралног развоја. Министарство пољопривреде не врши свеобухватно извештавање о ефектима реализације мера подстицаја руралног развоја, јер у Зеленој књизи објављује само податке по програмима мера руралног развоја које реализује Управа. Овакав начин мерења ефеката има за последицу да реализована средства у износу од најмање 1,8 милијарди динара у периоду 2017-2019. године нису обухваћена извештавањем. У 2017. и 2018. години општина Мали Зворник приликом планирања средстава из буџета за реализацију циља Програма 5 – Пољопривреда и рурални развој није користила одговарајући индикатор како би пратила ефекте мера политике руралног развоја, што је довело до немогућности оцене напретка ка достизању унапред постављених циљева.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Подстицаји мерама руралног развоја“, дала је следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да:

1. Обезбеди планска документа којима ће се по годинама утврдити мере и друге активности, као и очекивани резултати, облици и врсте намене и обим појединих мера подстицаја руралном развоју;
2. Приликом планирања средстава полази од смерница предвиђених Стратегијом пољопривреде и руралног развоја како би се остварили постављени циљеви политике руралног развоја;
3. Обезбеди свеобухватно извештавање о ефектима реализованих мера руралног развоја;
4. Обезбеди јавно доступну евиденцију у коју су уписани подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја, што смањује ризик од нетранспарентног трошења финансијских средстава;
5. Обезбеди да континуирано прати реализацију Стратегије пољопривреде и руралног развоја и врши њену усклађеност са реалним потребама у области руралног развоја;
6. Припрема план инспекцијског надзора на бази процене ризика у циљу вршења редовног инспекцијског надзора корисника подстицаја; изврши корекцију

контролних листи за вршење инспекцијског надзора и на бази њихове примене врши процену ризика.

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде–Управи за аграрна плаћања да:

1. Успостави писане процедуре за поступање запослених по захтевима за остваривање права на подстицаје мерама руралног развоја, односно којима се уређују пословни процеси, како би се обезбедило да лица која учествују у поступку обраде и контроле захтева једообразно тумаче прописане услове које подносиоци захтева морају да испуне, испоштују рокове за обраду документације, и како би се обезбедило јединствено поступање у истој правној ствари;
2. Обезбеди функционалан систем спровођења мерама подстицаја руралног развоја кроз објављивање јавних позива и конкурса, обраду захтева у разумним роковима и објављивање ранг листа подносиоца захтева за остваривање права на подстицаје.

Покрајинском секретаријату за пољопривреду, водопривреду и шумарство АП Војводине да:

1. Предузме мере да приликом израде планских документа Аутономне покрајине Војводине води рачуна и о њиховој усклађености са планским документима усвојеним на републичком нивоу, водећи рачуна о својим изворним надлежностима у домену планирања.

Општини Мали Зворник да:

1. Донесе стратешки документ политике руралног развоја којим ће, између осталог, уредити кључне показатеље учинка на нивоу општих и посебних циљева и мере којима се мери ефикасност и ефективност спровођења јавних политика; и да предузме мере да приликом израде стратешког документа води рачуна и о усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу, водећи рачуна о својим надлежностима;
2. Донесе правна акта којим ће ближе прописати намену бесповратних средстава, кориснике, обавезну документацију, поступак додељивања бесповратних средстава, поступање са непотпуним пријавама, критеријуме за доделу средстава, закључивање уговора с корисницима подстицаја, обавезе корисника подстицаја и друга питања значајна за реализацију подстицајних средстава;
3. Адекватно извештава о ефектима реализације мера подстицаја руралног развоја.