



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА**

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА  
МИНИСТАРСТВА ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ,  
УПРАВА ЗА АГРАРНА ПЛАЋАЊА, БЕОГРАД  
по ревизији сврсисходности пословања „Подстицаји мерама руралног развоја”**

**Број: 400-738/2020-04/50  
Београд, 1. април 2021. године**

## САДРЖАЈ:

1. УВОД .....	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА .....	4
2.1 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. ....	4
2.1.1 Управа за аграрна плаћања и општина Мали Зворник нису донели сва акта којима се уређују подстицаји мерама руралног развоја. ....	4
2.1.1.1 Опис несврсисходности.....	4
2.1.1.2 Исказане мере исправљања .....	4
2.1.1.3 Оцена мера исправљања .....	5
2.2 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 .....	5
2.2.1 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 Републике Србије, ствара атмосферу несигурности код крајњих корисника подстицаја и немогућности планирања средњорочних и дугорочних инвестиционих активности .....	5
2.2.1.1 Опис несврсисходности.....	5
2.2.1.2 Исказане мере исправљања .....	8
2.2.1.3 Оцена мера исправљања .....	8
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА .....	9

## **1. УВОД**

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Подстицаји мерама руралног развоја”, Број: 400-738/2020-04/38 од 14. децембра 2020. године Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

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**

**2.1 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.**

**2.1.1 Управа за аграрна плаћања и општина Мали Зворник нису донели сва акта којима се уређују подстицаји мерама руралног развоја.**

### **2.1.1.1 Опис несврсисходности**

Финансијско управљање и контрола корисника јавних средстава се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. Законом о пољопривреди и руралном развоју прописано је да Управа за аграрна плаћања, између осталог, врши избор поступака у складу са критеријумима, механизмима и правилима утврђеним прописима за доделу подстицаја, расписује конкурс за доделу подстицаја и објављује јавни позив за подношење пријава за остваривање права на подстицаје са условима за коришћење права на подстицаје.

Управа за аграрна плаћања и општина Мали Зворник нису донели сва акта којима се уређују подстицаји мерама руралног развоја. Управа за аграрна плаћања 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.

### **2.1.1.2 Исказане мере исправљања**

*Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде-Управи за аграрна плаћања, Београд дата је препорука да 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 једнообразно 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. Препорука је 2. приоритет.*

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Управа за аграрна плаћања, Београд је обавестила Државну ревизорску институцију о мерама и активностима које ће бити предузете до дана достављања овог извештаја:

Управа за аграрна плаћања тренутно је у фази израде писане процедуре за поступање запослених. С тим у вези, првобитно су обављене припреме и неопходне анализе прописа - законских и подзаконских аката, који уређују мере руралног развоја, односно прописују услове, начин остваривања права на подстицаје, рокове за подношење захтева, обрасце захтева за остваривање права на подстицаје и износе подстицаја. Након тога, приступило се изради писане процедуре за поступање запослених у поступцима по захтевима за остваривање права на подстицаје мерама руралног развоја.

Планирано је да овом процедуром буду обухваћени опис поступака рада, контролни механизми, сва документа и њихово кретање, а све у циљу да се након усвајања исте обезбеди једнообразна примена прописа у овим поступцима.

### **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.

## **2.2 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**

### **2.2.1 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 Републике Србије, ствара атмосферу несигурности код крајњих корисника подстицаја и немогућности планирања средњорочних и дугорочних инвестиционих активности**

#### **2.2.1.1 Опис несврсисходности**

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 Републике Србије, ствара атмосферу несигурности код крајњих корисника подстицаја и немогућности планирања средњорочних и дугорочних инвестиционих активности. Управа за аграрна плаћања једним корисницима подстицаја обради захтеве у року краћем од 30 дана, а за друге је неопходно чак више од 500 дана.

#### *Подстицаји за подизање производних засада*

Захтеви корисника подстицаја се подносе Управи за аграрна плаћања (у даљем тексту: Управа), без објављеног јавног позива или расписаног конкурса за доделу подстицаја у складу са Правилником о подстицајима програмима за унапређење конкурентности за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства кроз подршку подизања вишегодишњих производних засада воћака, винове лозе и хмеља.<sup>1</sup> У 2017. и 2018. години захтеви су се подносили у периоду од 8 месеци (1. јануар-31. август). Изменом и допуном Правилника у 2019. години овај период смањен је на 4 месеца, док се максимални износ подстицаја по кориснику повећао на 15 милиона динара. Правилником су одређени и услови у погледу површине производног засада. У 2017. и 2018. години важио је услов ограничења у погледу највеће површине производног засада (за све производне засаде износи 10 ха) који је укинут у 2019. години. Према подацима Републичког завода за статистику, просечно коришћено пољопривредно земљиште по пољопривредном газдинству у Републици Србији износи 6,16 ха, просечно највеће је у Војводини (12,39 ха), а просечно најмање у Шумадији и Западној Србији (4,27 ха). Укидањем услова, највеће површине, мотивишу се

---

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 37/2017, 44/2018 - др. закон, 3/2019 и 36/2019.

пољопривредни произвођачи да повећају површину производног засада и тиме повећају продуктивност. На овај начин повећала се и могућност већег броја пољопривредних произвођача са територије Аутономној покрајини Војводине да добију подстицаје из буџета Републике Србије. Министар пољопривреде је изменио и допунио Правилник током периода који је одређен за достављање захтева корисника подстицаја Управи.

Овакве измене и допуне услова који се уређују правилником стварају неизвесност код корисника подстицаја да ли могу да конкуришу за остваривање права на подстицаје, а све из разлога што не могу предвидети који ће услови важити у тренутку подношења захтева. С тим у вези је и да су потенцијални корисници подстицаја у обавези пре подношења захтева да доставе рачун на име подносиоца захтева о плаћеном износу.

Право на подстицаје за подизање производних засада остварује се тако што подносилац захтева,<sup>2</sup> подноси захтев на прописаном обрасцу.<sup>3</sup> Правилником је уређено да се захтеви подносе министарству надлежном за послове пољопривреде – Управи у предвиђеном року, али није одређен начин и на коју адресу (преко које писарнице) се могу поднети захтеви. Такође, Правилником није уређен износ планираних средстава по врсти поједине мере за тачно одређену годину, односно опредељена средства за одобравање права на подстицаје. Како се не објављује јавни позив, ни конкурс корисници подстицаја не располажу информацијама да ли су планирана средства за ову меру у датој години. Овакав начин доделе подстицаја може довести у заблуду потенцијалног подносиоца захтева да за одређену годину неће бити опредељена средства за ове намене.

#### *Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима*

Правилником о подстицајима програмима за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима<sup>4</sup> прописано је да се поступак за остваривање права на подстицаје покреће подношењем пријаве на конкурс, који расписује Управа за сваку календарску годину, као и да конкурс нарочито садржи образац пријаве на конкурс, услове за остваривање права на подстицаје, документацију, елементе рангирања, начин утврђивања ранг листе, рок за подношење пријаве на конкурс, као и другу документацију и остале информације. Чланом 17 истог правилника, прописано је да ако после административне обраде пријава на конкурс укупни захтевани износ подстицаја по свим пријавама које испуњавају услове за остваривање права на подстицаје прелази укупна расположива средства опредељена за ову намену, Управа спроводи поступак бодовања и рангирања уредних пријава. Средства се исплаћују на основу ранг листе, ранг листа подносилаца пријава на конкурс објављује се на званичној интернет страници министарства надлежног за послове пољопривреде, односно на званичној интернет страници Управе за аграрна плаћања. Такође,

---

<sup>2</sup> Правно лице, предузетник и физичко лице.

<sup>3</sup> Члан 18 Правилника о подстицајима програмима за унапређење конкурентности за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства кроз подршку подизања вишегодишњих производних засада воћака, винове лозе и хмеља.

<sup>4</sup> Чланом 11 став 1 и 2 („Службени гласник РС“, бр. 46/2018, 50/2018, 35/2019 и 78/2019).

Конкурсом<sup>5</sup> је уређено да директор Управе решењем одобрава право на подстицаје на основу Ранг листе, а до утрошка расположивих средстава опредељених Конкурсом и утврђених у складу са посебним прописом којим се уређује расподела подстицаја у пољопривреди и руралном развоју. Решењем се одобрава подносиоцу пријаве да у року који не може бити дужи од 90 дана од пријема решења у потпуности реализује прихватљиву инвестицију из предрачуна и поднесе Управи прописану документацију којом се доказује реализација инвестиције.

Управа је у 2017. години увела нову меру, Подршка младим пољопривредним произвођачима, за коју у 2019. години није било планираних и реализованих средстава (нпр. шестом изменом уредбе планирано је 1.000 динара). У 2018. години планирана средства за ову намену су била 500 милиона динара, што је довољно за најмање 333 захтева узимајући у обзир максималан износ бесповратних средстава по једном захтеву. Управа је расписала конкурс за доделу подстицаја 2. јула 2018. године, чији је рок за подношење захтева корисника подстицаја закључно са 15. августом 2018. године. Конкурсом је уређено да ако након административне обраде пријава на Конкурс укупни захтевани износ подстицаја по свим пријавама које испуњавају услове за остваривање права на подстицаје прелази укупна расположива средства опредељена Конкурсом, Управа спроводи поступак бодовања и рангирања уредних пријава.<sup>6</sup>

У поступку ревизије смо анализирали евиденцију прихваћених захтева. Управа је прихватила 960 захтева који су стигли на писарницу у периоду 2.7–15.8. 2018. године. Просечно време обраде захтева (од пријема до дана доношења решења) је 167 дана (5 месеци и 17 дана), а најбрже обрађен захтев је у року од 104 дана, док је за најдуже обрађен захтев било потребно 670 дана (скоро 2 године). Захтевани износ за реализацију ових захтева је био 1,2 милијарде динара, док су средства потребна за реализацију 955 милиона динара. Уз пријаву на конкурс (општа и посебна документација) осим предрачуна за набавку инвестиције који не сме да буде старији од 30 дана, између осталог, доставља се изјава добављача да може извршити испоруку предмета инвестиције из предрачуна у року од 150 дана (5 месеци) од дана издавања предрачуна.<sup>7</sup> Дуг период обраде захтева ствара ризик да добављач нема више обавезу да испоручи производ из предрачуна, а и до велике неизвесности корисника подстицаја да ће уопште добити подстицајна средства.

Управа није спроводила поступак бодовања и рангирања уредно примљених захтева корисника подстицаја, иако је после административне обраде пријава на конкурс укупан захтевани износ подстицаја по свим пријавама које испуњавају услове за остваривање права на подстицаје, прешао укупна расположива средства опредељена за ову намену. Такође, средства се нису исплаћивала на основу ранг листе, а ранг листа подносилаца пријава на конкурс није објављена на званичној интернет страници министарства надлежног за послове пољопривреде, односно на званичној интернет страници Управе за аграрна плаћања.

---

<sup>5</sup> Чланом 23 Конкурса за подношење пријава за остваривање подстицаја за подршку програмима који се односе на диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима у 2018. години.

<sup>6</sup> Чланом 20 Конкурса за подношење пријава за остваривање подстицаја за подршку програмима који се односе на диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима у 2018. години.

<sup>7</sup> Конкурса за подношење пријава за остваривање подстицаја за подршку програмима који се односе на диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима у 2018. години.

### **2.2.1.2 Исказане мере исправљања**

*Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде-Управи за аграрна плаћања, Београд дата је препорука да 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. Препорука је 2. приоритета.*

По препоруци, у Одазивном извештају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Управа за аграрна плаћања, Београд је обавестила Државну ревизорску институцију о мерама и активностима које су предузете до дана достављања овог извештаја:

У претходном периоду, обављене су консултације и разговори са представницима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, где је Управа за аграрна плаћања указала на неопходност измена постојећих прописа којима су уређени начин и поступак спровођења мера руралног развоја. Предочен је значај који јавни позиви и конкурси имају за овај орган и подносиоце захтева. Отуда, упућена је и званична иницијатива Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да се обезбеди једнообразност у начину остваривања права на подстицаје за мере руралног развоја и да се подзаконским актима, убудуће, пропише расписивање конкурса, односно јавних позива, за све подстицаје у оквиру мера руралног развоја.

### **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.



### 3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације. Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Субјект ревизије 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.

Генерални државни ревизор

---

Др Душко Пејовић  
Државна ревизорска институција  
Макензијева 41  
11000 Београд, Србија  
1. април 2021. године

Достављено:

- Субјекту ревизије и
- Архиви