



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ГРАДА ЗРЕЊАНИНА**
по ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног
земљишта у државној својини“



Број: 400-398/2022-04/65
Београд, 24. април 2023. године



Садржај:

1. УВОД.....	4
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	5
2.1 Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе.....	5
2.1.1 Град Зрењанин није ближе уредио поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, како би спровођење тих поступака било ефикасно.....	5
2.1.1.1 Опис несврсисходности.....	5
2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....	5
2.2 Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини.....	6
2.2.1 Град Зрењанин није вршио контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, коју је дужан да води купац пољопривредног земљишта у државној својини.....	6
2.2.1.1 Опис несврсисходности.....	6
2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....	6
2.2.2 Град Зрењанин није доследно предузимао мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (уговора о закупу), због чега је изостао приход од закупа за агроекономску годину 2021/2022 у износу од 462.801 евра, а постоји ризик изостанка прихода и убудуће, имајући у виду да се наведено земљиште даје у закуп на 15 година.....	6
2.2.2.1 Опис несврсисходности.....	6
2.2.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....	7
2.2.3 Град Зрењанин није у потпуности предузимао адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење.....	7
2.2.3.1 Опис несврсисходности.....	7
2.2.3.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање.....	8
2.3 Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе.....	8
2.3.1 Град Зрењанин није благовремено доносио Годишње програме, што је довело до кашњења у покретању и спровођењу поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, као и у остваривању прихода од закупа.....	8



2.3.1.1	Опис несврсисходности	8
2.3.1.2	Исказане мере исправљања и њихово вредновање	9
3.	МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	10



1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења пољопривредног земљишта у државној својини“ број: 400-398/2022-04/49 од 23. децембра 2022. године Државна ревизорска институција (у даљем тексту Институција) је навела закључке и налазе.

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

Субјект ревизије није у остављеном року од 90 дана, већ је седам дана након истека рока доставио Одазивни извештај број 016-11/23-27-II од 31. марта 2023. године, 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

ПРИОРИТЕТ 2 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана)

2.1 Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе

2.1.1 Град Зрењанин није ближе уредио поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, како би спровођење тих поступака било ефикасно

2.1.1.1 Опис несврсисходности

Јединица локалне самоуправе се, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, стара о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта. Финансијско управљање и контрола корисника јавних средстава се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији.

Град Зрењанин није ефикасно спроводио поступке давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини јер, између осталог, није ближе уредио процедуре, поделу одговорности и рокове у вези са израдом Годишњег програма, поступком издавања у закуп и припремањем извештаја које у обавези да доставља Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Изостанак уређеног система надлежности и одговорности, доводи до неблаговремене реализације поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Граду Зрењанину дата је препорука да ближе уреди процедуре за поступање запослених, којима ће уредити пословне активности, интерне рокове и поделу одговорности у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини.

Субјект ревизије је доставио оверен одазивни извештај у коме је, као мере исправљања, навео Процедuru за доношење Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, Процедuru за расписивање јавног огласа за закуп државне земље на територији Града Зрењанина и Процедuru за спровођење узурпације државног пољопривредног земљишта, као и стриктно поштовање прописаних процедура, уз убрзаност рада Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Докази:

- *Процедура за доношење Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини IV-08/01-1.1;*
- *Процедура за расписивање јавног огласа за закуп државне земље на територији Града Зрењанина IV-08/01-2.1;*
- *Процедура за спровођење узурпације државног пољопривредног земљишта IV-08/01-5.1.*

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



2.2 Услед недовољно ефикасног надзора надлежних органа над спровођењем Закона о пољопривредном земљишту и над коришћењем пољопривредног земљишта, изостаје унапређење ефикасности коришћења пољопривредног земљишта у државној својини

2.2.1 Град Зрењанин није вршио контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, коју је дужан да води купац пољопривредног земљишта у државној својини

2.2.1.1 Опис несврсисходности

Купац пољопривредног земљишта у државној својини дужан је да успостави плодоред и води књигу поља за биљну производњу, која је документ о планирању и праћењу свакодневних активности у биљној производњи и оствареним приносима током године.

Контролу и оверу књиге поља врши дипломирани инжењер пољопривреде, који је члан комисије за давање мишљења на Годишњи програм у јединици локалне самоуправе. Не постоје извештаји о вршеној контроли књига поља. Дипломирани инжењер пољопривреде из града Зрењанина тврди да контрола и овера књига поља од њега није тражена.

Дипломирани инжењер пољопривреде у граду Зрењанину није вршио контролу и оверу књига поља.

Град Зрењанин не може кроз књиге поља да адекватно прате активности у биљној производњи и остварене приносе током године.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Граду Зрењанину дата је препорука да спроводи контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, у циљу праћења свакодневне активности у биљној производњи и оствареним приносима током године.

Субјект ревизије је доставио оверен одазивни извештај у коме је, као мере исправљања навео, навео да је тражено изјашњење члана Комисије за давање мишљења на Годишњи програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта у државној својини, који је задужен за контролу и оверу књиге поља, као и да ће се радити контрола и овера књиге поља нових купаца да би се успоставио ритам.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.2.2 Град Зрењанин није доследно предузимао мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа (уговора о закупу), због чега је изостао приход од закупа за агроекономску годину 2021/2022 у износу од 462.801 евра, а постоји ризик изостанка прихода и убудуће, имајући у виду да се наведено земљиште даје у закуп на 15 година

2.2.2.1 Опис несврсисходности

Јединица локалне самоуправе је дужна да, у складу са законом, предузме одговарајуће мере, уколико лице користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, као и да се стара о томе да се пољопривредно земљиште не користи без правног основа.

Међутим, иако је Град Зрењанин предузимао мере по питању коришћења пољопривредног земљишта без правног основа у ревидираном периоду, у једном случају



смо утврдили коришћење пољопривредног земљишта у државној својини у укупној површини од 1.057,29 хектара, које је Одлуком о давању у закуп предвиђено за давање на 15 година: без закљученог уговора о закупу, плаћеног дела закупнине у износу од најмање 462.801 евра и достављеног средства обезбеђења, док смо у два случаја утврдили коришћење пољопривредног земљишта у државној својини у укупној површини од 602,38 хектара без закљученог уговора о закупу.

Град Зрењанин није увек предузимао мере из своје надлежности у погледу коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа.

Када јединица локалне самоуправе не предузима адекватне законске мере у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа, не може се ефикасно располагати пољопривредним земљиштем у државној својини.

2.2.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Граду Зрењанину дата је препорука да предузима адекватне мере из своје надлежности у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа.

Субјект ревизије је доставио оверен одазивни извештај у коме је, као меру исправљања, навео Процедуру за спровођење узурпације државног пољопривредног земљишта, као и да Град Зрењанин у својој надлежности предузима све потребне мере у случају коришћења пољопривредног земљишта у државној својини без правног основа, са тим да је закључивање уговора о закупу надлежност Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Доказ:

- *Процедура за спровођење узурпације државног пољопривредног земљишта IV-08/01-5.1.*

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања

2.2.3 Град Зрењанин није у потпуности предузимао адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење

2.2.3.1 Опис несврсисходности

Законом о пољопривредном земљишту прописано је да се на коришћење пашњака у државној својини који су враћени селу на коришћење примењује закон којим се уређује враћање утрина и пашњака селима на коришћење. Тим законом се забрањује промена намене и други облици располагања на земљишту које је пренето селима на коришћење. Надзор над коришћењем утрина и пашњака врши пољочуварска служба чије су надлежности прописане важећом одлуком града Зрењанина.

Поједине месне заједнице, односно села, у граду Зрењанину су противзаконито располагале враћеним земљиштем, односно давале су физичким лицима у закуп земљиште које им је враћено, зато што град није предузео адекватне мере у случајевима незаконитог коришћења земљишта које је враћено селима.

Последица наведеног је да утрине и пашњаци који су враћени селима на коришћење мештани не користе заједнички, већ појединци имају личну корист од њих.



2.2.3.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Граду Зрењанину дата је препорука да предузме адекватне мере у случајевима незаконитог коришћења земљишта које је враћено селима, како би спречио незаконито располагање и промену намене враћеног земљишта.

Субјект ревизије је доставио оверен одазивни извештај у коме је, као мере исправљања, навео да је Радна група за израду нацрта Одлуке о начину кретања домаћих животиња у насељеним местима и условима и начину заједничког коришћења утрина и пашњака на територији Града Зрењанина, на седници одржаној 20.2.2023. године, предложила начелнику Градске управе и Градоначелнику да наложи надлежној организационој јединици Градске управе да спроведе попис узурпираних утрина и пашњака на територији Града Зрењанина. Циљ наведене активности је установљавање фактичког стања на терену, будући да је то до сада чинио надлежни орган, односно Сектор пољопривредне инспекције при Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде. Након извршеног пописа узурпираних утрина и пашњака, усмериће се рад пољочуварске службе са посебном пажњом на узурпиране парцеле, како би се исте, у координацији са пољопривредним инспектором, временом вратиле у пређашње стање.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

ПРИОРИТЕТ 3 (Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године)

2.3 Надлежни органи нису обезбедили ефикасно планирање и спровођење поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, што је довело до тога да закупци пољопривредног земљишта на годину дана не могу да сеју јесење културе, а земљиште не може адекватно да се припреми ни за пролећне културе

2.3.1 Град Зрењанин није благовремено доносио Годишње програме, што је довело до кашњења у покретању и спровођењу поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, као и у остваривању прихода од закупа

2.3.1.1 Опис несврсисходности

Годишњи програм доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе најкасније до 31. марта текуће године, уз сагласност Управе за пољопривредно земљиште.

У периоду од 2018. до 2021. године, просечно 83% јединица локалне самоуправе, међу којима је и субјект ревизије, Град Зрењанин, каснило је са доношењем Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта (просечно време кашњења у доношењу Годишњег програма је било 112 дана).

Град Зрењанин није предузео све активности у циљу благовременог доношења Годишњег програма, како би сви пољопривредници ушли у посед пољопривредног земљишта на почетку агроекономске године, која почиње 1. новембра.

Услед недоношења Годишњих програма на време, касне и поступци давања у закуп и на коришћење: расписивање јавних огласа, доношење одлука и закључивање уговора, због чега постоји ризик од смањења прихода од закупа и реализације расхода за извршење Годишњих програма.



2.3.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Граду Зрењанину је дата препорука да у сарадњи са Управом за пољопривредно земљиште, предузме неопходне активности како би обезбедио да се доношење Годишњих програма и поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини спроводе благовремено, како не би долазило до кашњења у остваривању прихода од давања у закуп.

Субјект ревизије је доставио оверен одазивни извештај у коме је, као меру исправљања, навео да ће смањити рокове између активности, а све уз сарадњу са Управом за пољопривредно земљиште

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



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 планиране мере исправљања, наведене у акционом плану и 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
24. април 2023. године