



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

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



Број: 400-398/2022-04/62  
Београд, 7. април 2023. године



Садржај:

1. УВОД .....	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	4
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 .....	4
2.1.1 Град Вршац није ближе уредио поступак давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини, како би спровођење тих поступака било ефикасно .....	4
2.1.1.1 Опис несврсисходности .....	4
2.1.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање .....	4
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 .....	5
2.2.1 Град Вршац није вршио контролу и оверу књиге поља за биљну производњу, коју је дужан да води купац пољопривредног земљишта у државној својини .....	5
2.2.1.1 Опис несврсисходности .....	5
2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање .....	5
2.2.2 Град Вршац није у потпуности предузимао адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење.....	6
2.2.2.1 Опис несврсисходности .....	6
2.2.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање .....	6
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 .....	7
2.3.1 Град Вршац 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 .....	7
2.3.1.1 Опис несврсисходности .....	7
2.3.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање .....	7
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА .....	8



## 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 је у остављеном року од 90 дана доставио Одазивни извештај број 400-1/2023-I-01 од 28. марта 2023. године, који је потписало и печатом оверило одговорно лице, заједно са Акционим планом за уређење процедура у вези са давањем у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта у државној својини на територији Града Вршца број 30-1/2021-I-01 од 28. марта 2023. године.

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 Вршац 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 Вршац 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 изградом 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 Вршцу 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 навео да ће уредити процедуру у вези са давањем у закуп пољопривредног земљишта доношењем Правилника о уређивању поступка давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта Града Вршца. До дана сачињавања одазивног извештаја прикупљени су и обједињени подаци о задацима Комисија које спроводе поступак доношења Годишњих програма и давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта, а такође одвија се континуиран рад на сачињавању Правилника о уређивању поступка давања у закуп пољопривредног земљишта Града Вршца, којим ће бити регулисани послови комисије, рокови, као и одговорност према органу који је именовao комисије.

У Акционом плану, као инструмент поменуте активности, субјект ревизије је навео писано систематизовање правила за уређивање поступака давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта на територији Града Вршца, док је, као показатељ индикатора успеха, субјект ревизије навео постепено враћање у законске рокове у појединим пословима давања у закуп и на коришћење пољопривредног земљишта на територији града Вршца.

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 Вршац 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 Вршца тврди да није добијао књигу поља у писаној форми.

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

Град Вршац 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 Вршцу 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 навео да је у изради новог правилника уређено да члан комисије за издавање у закуп пољопривредног земљишта, приликом уручења Уговора о закупу пољопривредног земљишта подели закупцима обавештења о обавезном вођењу књига поља и да је купац дужан да је оверава. Оверу књиге поља ће вршити председник комисије за давање мишљења на Годишњи програм који је дипломирани инжењер пољопривреде приликом обиласка закупљених катастарских парцела у периоду 1.9.-31.10. за ту агроекономску годину. На исти начин ће Комисија актуелне закупце пољопривредног земљишта обавестити о обавези вођења књиге поља, препоручено на адресу пребивалишта. Модел књиге поља, као и могућност електронске апликације књиге поља као и обавештења о организованом потписивању, биће истакнут на огласној табли и порталу Града Вршца.

У Акционом плану, као инструмент поменуте активности, субјект ревизије је навео обавештење о законској и уговорној обавези за вођење књиге поља које се закупцима доставља истовремено са уговором о закупу, док је, као показатељ индикатора успеха, субјект ревизије навео успостављање сарадње и консултантског односа између закупца и инжењера пољопривреде као стручног лица. Исход ових активности је успостављање евиденције купаца којима је оверена књига поља.

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 Вршац није у потпуности предузимао адекватне мере у случају противзаконитог располагања утринама и пашњацима враћеним селима на коришћење**

### **2.2.2.1 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 Вршца.

Поједине месне заједнице, односно села, у граду Вршцу су противзаконито располагале враћеним земљиштем, односно вршена је промена намене – преоравање, 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.

### **2.2.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање**

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

Субјект ревизије је доставио оверен одазивни извештај у коме је навео да Комисија за ревизију и контролу државног пољопривредног земљишта у сарадњи са пољочуварском службом врши контролу сваке катастарске парцеле која се води као пашњак и утрина која је још 1997. године скупштинском одлуком дата селима на коришћење. Контрола се приводи крају, када ће се припремити извештај о стању на терену и фактичком коришћењу истих. Извештај Комисије за контролу и ревизију државног земљишта ће бити упућен Градском већу Града Вршца на разматрање, које ће сачинити предлог измена одлука из 1997. године и проследити скупштини Града Вршца на усвајање. Настоји се да се парцеле које нису више пашњаци и утрине, јер су преорани врате у посед министарства – УПЗ како би ушле у састав Годишњег програма и биле изложене јавном надметању за давање у закуп односно на коришћење пољопривредног земљишта.

У Акционом плану, као инструмент поменуте активности, субјект ревизије је навео да се контрола утрина и пашњака за 2023. годину приводи крају, након чега ће се припремити извештај о стању на терену и фактичком коришћењу истих, док је, као показатељ индикатора успеха, субјект ревизије навео континуирано настојање да се парцеле које нису више пашњаци и утрине, јер су преорани, врате у посед Министарства – Управе за пољопривредно земљиште, како би ушле у састав Годишњег програма и биле изложене јавном надметању за давање у закуп односно коришћење пољопривредног земљишта. Исход ових активности је Извештај Комисије за контролу и ревизију државног земљишта, који ће бити упућен Градском већу Града Вршца на разматрање, а које ће сачинити предлог измена одлука из 1997. године и изузети из ње узоране пашњаке и проследити Скупштини Града Вршца на усвајање.

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 Вршац 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 Вршац, каснило је са доношењем Годишњег програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта (просечно време кашњења у доношењу Годишњег програма је било 112 дана).

Град Вршац 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 Вршцу 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 навео да упутио писану иницијативу Управи за пољопривредно земљиште ради предузимања мера и активности на заједничком креирању и благовременом давању сагласности на Годишњи програм како би Град Вршац могао у законским роковима да донесе Годишњи програм и спроведе процедуру давања у закуп.

*Доказ: Допис Града Вршца Управи за пољопривредно земљиште, број 320-7/2023-I-01 од 20. марта 2023. године*

Као меру исправљања која ће бити преузета у наредном периоду, субјект ревизије је навео периодично обраћање Управи за пољопривредно земљиште у циљу скретања пажње и инсистирања на процедуралним законским роковима и потребама оптималне ратарске производње, прави закупаца да примени сва теоријска и практична знања, опрему и средства, следственост у производњи, што је све условљено агроекономским календаром радова. Као исход и показатељ индикатора успеха наведених активности, у Акционом плану субјект ревизије је навео ефикасније спровођење поступка доношења Годишњих програма и свођење рокова на изради Годишњег програма у законске оквире.



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  
7. април 2023. године