



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

***ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ  
СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА***

***Подстицаји мерама руралног развоја***



Број: 400-738/2020-04/38  
Београд, 14. децембар 2020. године



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

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.



У 2018. години, просечна старост носиоца газдинства је 61 година

Извор: РЗС

Национални програм руралног развоја, као један од кључних докумената за реализацију циљева политике руралног развоја, није благовремено донет и не садржи јасно дефинисане индикаторе за мерење очекиваног резултата. Из наведених разлога тешко је утврдити да ли су програми подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја јединица локалне власти усклађени са националним програмом. Преко 74% јединица локалне самоуправе, укључујући и општину Мали Зворник, није донело стратегију руралног развоја.

Министарство пољопривреде, приликом планирања средстава за подстицаје, није полазило од смерница предвиђених Стратегијом пољопривреде и руралног развоја 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 задовољио све пристигле захтеве, што је довело до отежаног спровођења политике руралног развоја. Право на подстицајна средства, из буџета Републике Србије, остваре сви уредно поднети захтеви (као и неки неуредно поднети захтеви) корисника подстицаја без обзира на висину планираних средстава за дату врсту подстицаја у одређеној години. Међутим, 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.

Министарство пољопривреде не води Регистар подстицаја у коме би требало да буду јавно доступни подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја. Министарство пољопривреде спроводи контролу на лицу места искључиво по налозима Управе за аграрна плаћања, уместо на бази процене ризика.

## Препоруке

Државна ревизорска институција је, између осталог, препоручила и

*Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да:*

- Обезбеди планска документа којима ће се по годинама утврдити мере и друге активности, као и очекиване резултате, облике и врсте намене и обим појединих мера подстицаја руралном развоју;
- Приликом планирања средстава полази од смерница предвиђених Стратегијом пољопривреде и руралног развоја како би се остварили постављени циљеви политике руралног развоја;
- Обезбеди јавно доступну евиденцију о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја, што смањује ризика од нетранспарентног трошења финансијских средстава.

*Управи за аграрна плаћања да обезбеди функционалан систем спровођења мера 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.*



## Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	10
<hr/>	
1. Проблем	10
2. Циљ ревизије	12
3. Ревизорска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије	13
5. Методологија у поступку рада	14
<hr/>	
III Опис предмета ревизије	16
<hr/>	
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Средства за подстицаје мерама руралног развоја	20
<hr/>	
III Закључци	23
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Плански оквир за мере подстицаја руралног развоја није успостављен благовремено и у потпуности</b>	24
Налаз 1.1: Нису донета и усклађена сва планска акта руралног развоја, како би се успоставио ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања РС, АП и ЈЛС	25
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	30
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	39
<b>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</b>	43
Налаз 2.1: Управа и општина Мали Зворник нису донели сва акта којима се уређују подстицаји мерама руралног развоја	44
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.	48



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	61
ЗАКЉУЧАК 3: Министарство пољопривреде и општина Мали Зворник нису у довољној мери пратили ефекте мера подстицаја руралног развоја	63
Налаз 3.1: Министарство пољопривреде није пратило реализацију Стратегије и није вршило њену усклађеност са реалним потребама у области пољопривреде и руралног развоја	64
Налаз 3.2: Министарство пољопривреде спроводи контролу на лицу места искључиво као ванредни инспекцијски надзор по налозима Управе, уместо на бази процене ризика	66
Налаз 3.3: Министарство пољопривреде и Општина Мали Зворник не врши адекватно извештавање о ефектима реализације мера подстицаја руралног развоја	71
<hr/>	
V Мере предузете у току ревизије	76
VI Захтев за доставу одазивног извештаја	77
<hr/>	
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	1
Прилог 2 – Надлежност субјеката ревизије	7
Прилог 3 – Приказ реализованих средстава за подстицаје мерама руралног развоја АП Војводине и ЈЛС у периоду 2017-2019. године и донетих стратегија руралног развоја	10
Прилог 4 – Приказ Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у периоду 2017-2019. године	14
Прилог 5 – Приказ планираних и реализованих средстава АП Војводина у периоду 2017-2019. године	23
Прилог 6 – Приказ планираних и реализованих средстава Општине Мали Зворник у периоду 2017-2019. године	24
Прилог 7 – Приказ реализованих средстава по врсти инвестиција за меру Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава приказан у Општини Мали Зворник	25
Прилог 8 – Подстицаји за подизање производних засада	27
Прилог 9 – Опште информације	28
Прилог 10– Ефекти мера подстицаја	30



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде <sup>1</sup>	Министарство пољопривреде
Управа за аграрна плаћања	Управа
Покрајински секретаријат за пољопривреду, шумарство и водопривреду	Покрајински секретаријат
Државна ревизорска институција	ДРИ
Аутономна покрајина	АП
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Република Србија	РС
Републички завод за Статистику	РСЗ
Пољопривредне саветодавне и стручне службе	ПССС
Управа за заједничке послове републичких органа	УЗПРО
Текућа буџетска резерва	ТБР
Приоритетне области финансирања	ПОФ
Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године	Стратегија
Национални програм руралног развоја за период 2018–2020. године	НППР
Уредба о расподели подстицајима у пољопривреди и руралном развоју	Уредба
Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији	Зелена књига
Јединице локалне самоуправе и аутономна покрајина	Јединице локалне власти
Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју	Закон о подстицајима
Програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја	Програм подршке
Правилник о обрасцу и садржини програма подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја и обрасцу извештаја о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја	Правилник о обрасцу и садржини програма подршке

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Термин
Право на подстицаје имају: пољопривредна газдинства и породична пољопривредна газдинства која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава; јединице локалне самоуправе и друга лица и организације	Корисник подстицаја

<sup>1</sup> До доношења Закона о изменама и допунама Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 62/17), министарство надлежно за послове пољопривреде је било Министарство пољопривреде и заштите животне средине.



## I Резиме и препоруке

Руралне области у РС се сусрећу са бројним проблемима. Између осталог, према подацима РЗС за 2018. годину, просечна старост носиоца газдинства у РС је 61 година, у односу на 2012. годину просечна старост носиоца газдинства повећана је за 2 године. Пољопривредна механизација у РС се сматра застарелом јер је преко 80% трактора и комбајна старије од 20 година. Последњих година у РС усвојен је велики број докумената, стратегија, закона, као и подзаконских аката, који регулишу област руралног развоја, ипак стање још увек није задовољавајуће.

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Подстицаји мерама руралног развоја” и утврдила је да:

**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 је засновано на следећим налазима и закључцима:

**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“, даје 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 (Налаз 1.1 и Налаз 2.2) Приоритет 2<sup>2</sup>;
2. Приликом планирања средстава полази од смерница предвиђених Стратегијом пољопривреде и руралног развоја како би се остварили постављени циљеви политике руралног развоја (Налаз 1.2) Приоритет 2;
3. Обезбеди свеобухватно извештавање о ефектима реализованих мера руралног развоја (Налаз 1.3 и Налаз 3.3) Приоритет 2;
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 (Налаз 2.3) Приоритет 2;
5. Обезбеди да континуирано прати реализацију Стратегије пољопривреде и руралног развоја и врши њену усклађеност са реалним потребама у области руралног развоја (Налаз 3.1) Приоритет 2;
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 (Налаз 3.2) Приоритет 2.

*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 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 (Налаз 2.1) Приоритет 2;
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 (Налаз 2.2) Приоритет 2.

*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 (Налаз 1.1) Приоритет 2.

<sup>2</sup> Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.





*Општини Мали Зворник да:*

1. Донесе стратешки документ политике руралног развоја којим ће, између осталог, уредити кључне показатеље учинка на нивоу општинских 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 (Налаз 1.1) Приоритет 2;
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 (Налаз 2.1) Приоритет 2;
3. Адекватно извештава о ефектима реализације мера подстицаја руралног развоја (Налаз 3.3) Приоритет 2.

**Генерални државни ревизор**

**Др Душко Пејовић**

**Државна ревизорска институција**

**Макензијева 41**

**11000 Београд, Србија**

**14. децембар 2020. године**



## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Подстицаји мерама руралног развоја” у периоду јун-децембар 2020. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>3</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>4</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину<sup>5</sup> и Изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ИССАИ).

### 1. Проблем

Руралне области у РС се сусрећу са бројним проблемима. Између осталог, према подацима РЗС за 2018. годину, просечна старост носиоца газдинства у РС је 61 година, у односу на 2012. годину просечна старост носиоца газдинства повећана је за 2 године. За поменути период, Стратегијом је планирано повећање учешћа носилаца пољопривредних газдинстава до 35 година старости тако да достигне 20% у укупном броју носилаца пољопривредних газдинстава. Међутим, у посматраном периоду смањено је учешће носилаца газдинстава који су млађи од 35 година са 4,6% у 2012. години на 3,1% у 2018. години.

Пољопривредна механизација у РС се сматра застарелом јер је преко 80% трактора и комбајна старије од 20 година. Стратегијом је предвиђено значајно повећање површине под дугогодишњим засадима воћака и винове лозе. И поред укупног повећања површине под дугогодишњим засадима воћа и винове лозе, након дужег периода стагнације, у 2018. години је дошло до смањења евидентираних површина под виноградима у односу на 2009. годину.<sup>6</sup>



Извор: ДРИ, Село Рудно

Последњих година у РС усвојен је велики број докумената, стратегија, закона, као и подзаконских аката, који регулишу област руралног развоја, ипак стање још увек није задовољавајуће. Поред донетих закона, у 2014. години донета је и Стратегија пољопривреде и руралног развоја РС за период од десет година, којом се уређују дугорочни правци развоја пољопривреде, између осталог, и развој руралних области. Четири године касније, у 2018. години, донет је Национални програм руралног развоја,

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

<sup>5</sup> Број: 06-1199/2020-02/1 од 6. августа 2020. године.

<sup>6</sup> Према подацима РЗС, површине под родним виноградима у РС су се у последњем десетогодишњем периоду смањивале, и то у интервалу од 22,7 хиљада хектара у 2009. години до 20,4 хиљаде хектара, колико је забележено у 2018. години.



за период од три године, који предвиђа праћење ефеката сваке од мера подстицаја путем бројних показатеља, али не прописује квантитативно утврђене циљне вредности ових показатеља и динамику реализације мера у средњорочном периоду. Сва наведена документа у себи садрже више описне него мерљиве циљне вредности, што доводи до тога да је тешко оценити степен остварења циљева.

У фази планирања ревизије, ДРИ је послала упитнике на адресе 145 ЈЛС и АП Војводине и утврдила да само 26% ЈЛС има усвојене стратешке планове руралног развоја у 2019. години. Управо оне јединице локалне власти које издвајају највише средстава за подстицаје мерама руралног развоја немају стратешке планове.

У периоду 2017-2019. године планирана средства за подстицаје мерама руралног развоја износе 28,7 милијарди динара из три извора финансирања (из буџета РС 75%, из буџета ЈЛС 20% и из буџета АП Војводине 5%). За средства из буџета РС присутна је тенденција смањења учешћа подстицаја за мере руралног развоја за 8% у укупним подстицајима у пољопривреди и руралном развоју. У овом периоду, према планираном износу средстава за подстицаје мерама руралног развоја најзаступљеније су мере за унапређење конкурентности (77% просечног учешћа), док посматрано по врсти подстицаја је подршка инвестицијама у физичку имовину пољопривредних газдинства (58% просечног учешћа).

Поред мера које су се континуирано спроводиле и у ранијем периоду, током 2017. године уведено је неколико нових подстицаја (инвестиције за набавку нових трактора, подршка младим пољопривредним произвођачима) за које у 2019. години није било планираних и реализованих средстава (примера ради: за тракторе у 2019. години је шестом изменом уредбе планирано 1.000 динара).

Једна од мера за коју су постојала обезбеђена средства, а која није спроведена у периоду 2014-2018. године, је подршка припреми локалних стратегија руралног развоја, за чије спровођење су се услови створили почетком 2019. године.

### Значај области руралног развоја



У извештају Уједињених нација о прогресу Циља 2 Агенде одрживог развоја 2030, објављеном у 2019. години, приказан је забрињавајући закључак да јавна улагања у пољопривреду на глобалном нивоу опадају. Мали произвођачи хране и породична пољопривредна газдинства захтевају много већу подршку и хитно су потребна већа улагања у инфраструктуру и технологију за одрживу пољопривреду.<sup>7</sup> Рурални развој је веома значајан и са аспекта одрживог развоја, посебно допринос Циља 2 „Свет без глади“, постићи безбедност хране и побољшану исхрану и промовисати одрживу пољопривреду. Сврха Циља 2 је искорењивање свих облика глади и неухрањености до 2030. године, при чему ће се водити рачуна о томе да сви—нарочито деца и најугроженији—имају довољно квалитетне хране током целе године. Ту спада и промовисање одрживих пољопривредних поступака: унапређење живота и капацитета малих пољопривредника, уз равноправан приступ земљишту, технологији и тржиштима. Исто тако, потребна је међународна сарадња, која ће

<sup>7</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg2>, преузето у мају 2020. године.



осигурати инвестиције у инфраструктуру и технологију и тако повећати продуктивност у пољопривреди.<sup>8</sup>

Једно од преговарачких поглавља, која се налазе на путу РС ка приступању ЕУ, је и поглавље 11 – Пољопривреда и рурални развој. Тренутна фаза у којој се налази наша земља је припрема преговарачке позиције за ово поглавље. Део захтева које је потребно испунити у оквиру овог поглавља односи се и на рурални развој. Према Извештају Европске комисије за 2019. годину<sup>9</sup>, РС је на извесном нивоу припремљености у области пољопривреде и руралног развоја. Кад је реч о руралном развоју, спровођење Програма претприступне помоћи ЕУ за рурални развој (ИПАРД II) наставља се са две мере: „Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава” и „Инвестиције у физичку имовину које се тичу прераде и маркетинга пољопривредних производа и производа рибарства”. Управа задужена за ИПАРД би требало континуирано да побољшава свој систем рада како би се обезбедило правовремено коришћење годишњих финансијских средстава које додељује ЕУ. Кључни пропис који регулише рурални развоје јесте Уредба (ЕУ) бр. 1305/2013.

## 2. Циљ ревизије

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).

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

## 3. Ревизорска питања

Приликом формулисања ревизорских питања, имали смо у виду да је циљ ревизије да се одговори на питање: да ли су надлежни органи кроз подстицаје мерама руралног развоја допринели остварењу циљева политике руралног развоја? Политика руралног развоја се спроводи реализацијом Стратегије пољопривреде и руралног развоја и Националног програма за рурални развој.

У фокусу ревизије је ефективност, која се односи на испуњавање постављених циљева и постизање планираних резултата. Ефективност се тиче степена у ком су циљеви политике руралног развоја испуњени у смислу резултата.

У складу са тим, формулисали смо следећа питања:

1. Да ли је успостављен адекватан плански оквир за мере подстицаја руралног развоја?
2. Да ли надлежни органи ефективно спроводе програм подстицаја за мере руралног развоја?
3. Да ли надлежни органи прате ефекте мера подстицаја руралног развоја?

<sup>8</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/ruraldevelopment>.

<sup>9</sup> [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf), преузето у августу 2020. године.



#### 4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности и одговорности за давање подстицаја мерама руралног развоја у складу са Законом о пољопривреди и руралном развоју и Законом о подстицајима и то:

- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде–Управа за аграрна плаћања;
- Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство Аутономне покрајине Војводина;
- Општина Мали Зворник.

Детаљније о надлежним органима који спроводе поступак остваривање права на подстицаје мерама руралног развоја приказан је у оквиру [Прилога 2 – Надлежности субјеката ревизије](#).

У циљу прибављања свеобухватних информација у области подстицаја мерама руралног развоја као извори информација су коришћени подаци којима располажу ЈЛС (144).

Ревизијом смо обухватили активности надлежних органа за подстицаје мерама руралног развоја од 1. јануара 2017. године до 31. децембра 2019. године.

Предмет испитивања су биле:

- Активности Министарства пољопривреде у планирању и извршењу расхода и издатака из буџета РС у циљу спровођења подстицаја мерама руралног развоја;
- Активности Управе у планирању и извршењу расхода и издатака из буџета РС у циљу спровођења подстицаја мерама руралног развоја;
- Активности Покрајинског секретаријата у планирању и извршењу расхода и издатака из буџета АП Војводине у циљу спровођења подстицаја мерама руралног развоја;
- Активности Општине Мали Зворник у планирању и извршењу расхода и издатака из буџета Општине Мали Зворник у циљу спровођења подстицаја мерама руралног развоја;
- Активности Министарства пољопривреде, Управе, Покрајинског секретаријата и општине Мали Зворник везаних за анализу и оцене ефеката спровођења програма подстицаја за мере руралног развоја.

Такође смо прикупили податке колико се средстава издваја из буџета ЈЛС за спровођење политике руралног развоја.

У ревизији нисмо испитивали:

- Да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- Финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- Да ли су планска документа РС усклађена са правним тековинама ЕУ у области пољопривреде и руралног развоја;
- Активности Министарства пољопривреде и Управе у планирању и извршењу расхода и издатака из програма Инструмента за претприступну помоћ за рурални развоја (ИПАРД II).



Ограничења ове ревизије, у смислу давања оцене да ли се ефективнијим спровођењем мера политике руралног развоја може постићи остварење циљева политике руралног развоја, су:

- Ризик да ЈЛС не доставе тачне податке о ангажованим средствима за подстицаје мерама руралног развоја путем упитника, јер нисмо у могућности да ревидирамо све ЈЛС и да се уверимо у тачност података;
- Поузданост и пристрасност информација које се добију путем интервјуа;
- Немогућност да се обради велики број поднетих захтева и реализованих захтева за остваривање права на подстицаје на нивоу републике, АП и ЈЛС;
- Немогућност прецизног планирања заинтересованости пољопривредника за сваку врсту подстицаја за мере руралног развоја;
- Велики број правилника за мере руралног развоја који се често мењају (обиман правни основ);
- Ризик да се у одређеном периоду, за који су дата подстицајна средства, десе елементарне непогоде;
- Чињеница да су просечни корисници подстицаја лица старијег доба, са слабијим степеном образовања који у мањем степену користе средства јавног информисања (новине, ТВ, интернет, итд.)<sup>10</sup>;
- У годишњем извештају Европске комисије о напретку Србије ка чланству у ЕУ за 2019. годину приказано је да је достигнут изванредан ниво припремљености у области пољопривреде и руралног развоја (поглавље 11 – Пољопривреда и рурални развоја);
- Због ванредне ситуације која је проглашена на територији РС услед вируса COVID-19 постоји ризик у ограничењу доступности података.

## 5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо Стратегију, НППР, законска и подзаконска акта (уредбе, правилнике, јавне конкурсе, и сл.), од 1. јануара 2017. до 31. децембра 2019. године, који се односе на подстицаје мерама руралног развоја.

Анализирали смо прикупљене податке од субјеката ревизије (Министарство пољопривреде, Управа, Покрајински секретаријат и општина Мали Зворник) у периоду 2017-2019. године.

Да бисмо одговорили на прво ревизорско питање „Да ли је успостављен адекватан плански оквир за мере подстицајима руралног развоја?“ прикупили смо документацију од субјеката ревизије: планска документа јавних политика, ПОФ, финансијске планове, Законе о буџету РС, одлуке о буџету, и програме подршке општине Мали Зворник и АП Војводине. Послали смо упитник на адресе 145 ЈЛС и АП Војводини. Такође, одржали смо састанке са Министарством пољопривреде, Управом, Покрајинским секретаријатом и општином Мали Зворник.

Да бисмо одговорили на друго ревизорско питање „Да ли надлежни органи ефективно спроводе програме подстицаја мерама руралног развоја?“ анализирали смо документацију Управе, Покрајинског секретаријата и општине Мали Зворник везану за поступак остваривања права на подстицаје, тражени су детаљни подаци о неизмиреним обавезама и редовним обавезама по захтевима корисника за подстицаје мерама

<sup>10</sup> Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године, стр. 37.



руралног развоја за период 2017-2019. године. Посебну смо пажњу усмерили на анализу просечног времена обраде захтева, спроведене јавне конкурсе и јавне позиве. Спровели смо и телефонске интервјуе о задовољству корисника подстицаја.

У циљу добијања одговора на треће ревизор питање „Да ли надлежни органи прате ефекте подстицаја мерама руралног развоја?“ утврдили смо да ли надлежни органи прате реализацију циљева дефинисаних Стратегијом, потциљева и мера дефинисаних НППР. Испитивали смо како Министарство пољопривреде, Управа, Покрајински секретаријат и општина Мали Зворник спроводе административну контролу и контролу на лицу места. Детаљно смо анализирали како се мере ефекти реализације мера подстицаја руралном развоју, реализованих током претходне године.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у [Прилогу 1](#).



### III Опис предмета ревизије

Јавне политике јесу правци деловања РС и правци деловања АП и ЈЛС, у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.<sup>11</sup>

Рурални развој јесте развојна политика којом управља држава и која представља скуп мера које доприносе унапређењу квалитета живота људи који живе у руралним областима.<sup>12</sup>

Дефиниција руралне области није прописана ниједним правним актом у РС. Од пописа из 1981. године у употреби је типологија насеља која се заснива на тзв. правном критеријуму, према којем су насеља разврстана на „градска“ и „остала“. На територији РС се налази 6.158 насеља, од којих 193 спадају у градска (3,1%), а 5.965 су остала насеља, која се по аутоматизму сматрају сеоским.<sup>13</sup> У већини земаља Европске уније, користи се методологија Организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД), према којој се подручје у којем је густина насељености мања од 150 становника/km<sup>2</sup> дефинише као рурално.

Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју израз подстицаји дефинише се као средства обезбеђена у буџету РС, као и средства обезбеђена из других извора који се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима у складу са овим законом у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>14</sup>

#### 1. Законодавни и институционални оквир

Основни закони који уређују област руралног развоја су Закон о пољопривреди и руралном развоју и Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

Законом о пољопривреди и руралном развоју уређују се циљеви пољопривредне политике и политике руралног развоја и начин њиховог остваривања, Регистар пољопривредних газдинстава, евидентирање и извештавање у пољопривреди, надзор над спровођењем овог закона, затим правила посебног поступка спровођења и контроле ИПАРД програма.<sup>15</sup>

Пољопривредна политика и политика руралног развоја РС обухвата мере и активности које предузимају надлежни органи, у циљу:

1. Раста производње и стабилности дохотка произвођача;

<sup>11</sup> Члан 2 Закона о планском систему РС „Службени гласник РС“, бр. 30/2018.

<sup>12</sup> Члан 2 тачка 14) Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>13</sup> РСЗ од 1981. године примењује управни критеријум за утврђивање типа насеља, према којем су насеља подељена на „градска“ и „остала“. Подела је извршена на основу административне одлуке саме јединице локалне самоуправе да одређено насеље прогласи градским. Сва остала насеља која нису проглашена градским сврстана су у категорију „остала“. За опис стања у руралним срединама Републике Србије у овом документу користе се подаци званичне статистике о „осталим насељима“ према дефиницији РСЗ-а.

<sup>14</sup> Члан 2 тачка 8) Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС“, бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015 и 101/2016).

<sup>15</sup> Члан 1 став 1 и 2 Закона о пољопривреди и руралном развоју.





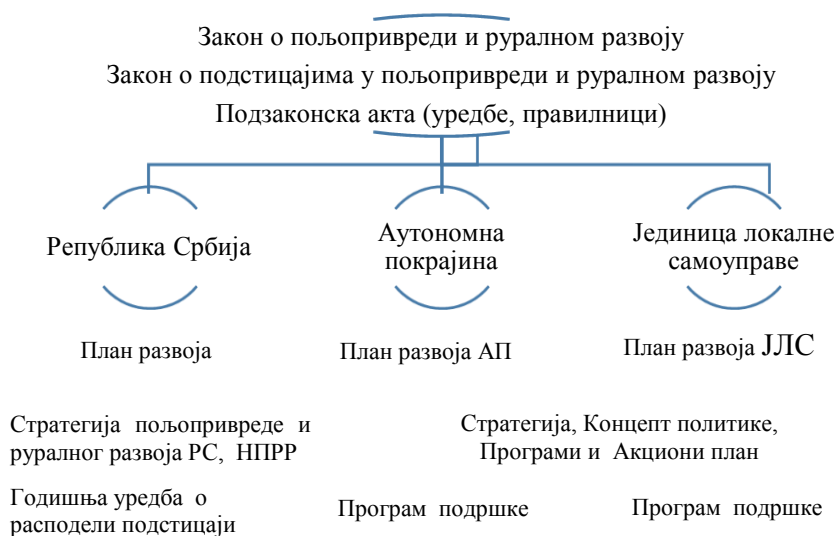
2. Раста конкурентности уз прилагођавање захтевима домаћег и иностраног тржишта и техничко-технолошког унапређења сектора пољопривреде;
3. Одрживог управљања ресурсима и заштите животне средине;
4. Унапређења квалитета живота у руралним подручјима и смањења сиромаштва;
5. Ефикасног управљања јавним политикама и унапређења институционалног оквира развоја пољопривреде и руралних средина.

Пољопривредна политика и политика руралног развоја РС спроводе се реализацијом Стратегије пољопривреде и руралног развоја РС, Националног програма за пољопривреду и Националног програма за рурални развој, као и ИПАРД програма.

### ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР

### ДОКУМЕНТИ РАЗВОЈНОГ ПЛАНИРАЊА

### ДОКУМЕНТИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА



Извор: ДРИ

Слика 3: Кључна правна акта у области руралног развоја

Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју уређују се врсте подстицаја, начин коришћења подстицаја, Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју и услови за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју.<sup>16</sup>

Врсте подстицаја у пољопривреди и руралном развоју су директна плаћања, подстицаји мерама руралног развоја, посебни подстицаји и кредитна подршка.

Директна плаћања и подстицаји мерама руралног развоја могу се утврдити под различитим условима и у различитом обиму, у зависности од тога да ли се ради о подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди. Подручја са отежаним условима рада у пољопривреди су подручја код којих због природних, социјалних или законских ограничења не постоје услови за интензиван развој пољопривредне производње. Министар надлежан за послове пољопривреде прописује подручја са отежаним условима рада у пољопривреди за период од три године.<sup>17</sup>

За сваку буџетску годину Влада прописује обим средстава, врсте и максималне износе по врсти подстицаја, у складу са Законом о подстицајима и законом којим се

<sup>16</sup> Члан 1. Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју

<sup>17</sup> Члан 3 став 2-4 Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



уређује буџет РС, у року од 30 дана од дана ступања на снагу закона којим се уређује буџет РС. Обим средстава се утврђује у оквирима буџета министарства.

У члану 13 Закона о подстицајима прописано је да органи АП и ЈЛС могу да утврђују, између осталог, мере политике руралног развоја за подручје територије АП и ЈЛС. У том смислу, органи могу да оснивају правна лица за подршку за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>18</sup>

Средства за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја обезбеђују се у буџету АП и ЈЛС и користе се у складу са програмом подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја. Овај програм доноси надлежни орган АП, односно ЈЛС, уз претходну сагласност министарства. Подршка спровођењу пољопривредне политике и политике руралног развоја у АП и ЈЛС не може бити у супротности са националним програмима донетим у складу са законом којим се уређује пољопривреда и рурални развој.<sup>19</sup>

Право на подстицаје имају пољопривредна газдинства и породична пољопривредна газдинства<sup>20</sup> која су уписана у Регистар пољопривредних газдинстава, ЈЛС, и друга лица и организације (корисници подстицаја).<sup>21</sup>

Подстицаји се исплаћују на наменски рачун корисника подстицаја отворен код пословне банке и то до износа финансијских средстава који је утврђен посебним актом Владе. Ако се право на подстицаје остварује на основу захтева корисника подстицаја, исплата се врши по редоследу подношења уредно поднетих захтева. Подносиоци непотпуних захтева позваће се да допуне документацију и биће исплаћени по допуни истих, ако у тренутку допуне захтева буде расположивих средстава.<sup>22</sup>

Подстицаји за мере руралног развоја обухватају подршку програмима који се односи на унапређење конкурентности; очување и унапређење животне средине и природних ресурса; диверсификација дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима; припрема и спровођење локалних стратегија руралног развоја; унапређење система и креирање знања.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Члан 13 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>19</sup> Члан 13 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>20</sup> Породично пољопривредно газдинство може бити: (1) комерцијално – јесте оно које је тржишно усмерено и које може под условима утврђеним овим законом остварити право на подстицаје; (2) некомерцијално – јесте оно које није тржишно усмерено. Министар ближе прописује врсте подстицаја које остварују некомерцијална породична пољопривредна газдинства.<sup>20</sup>

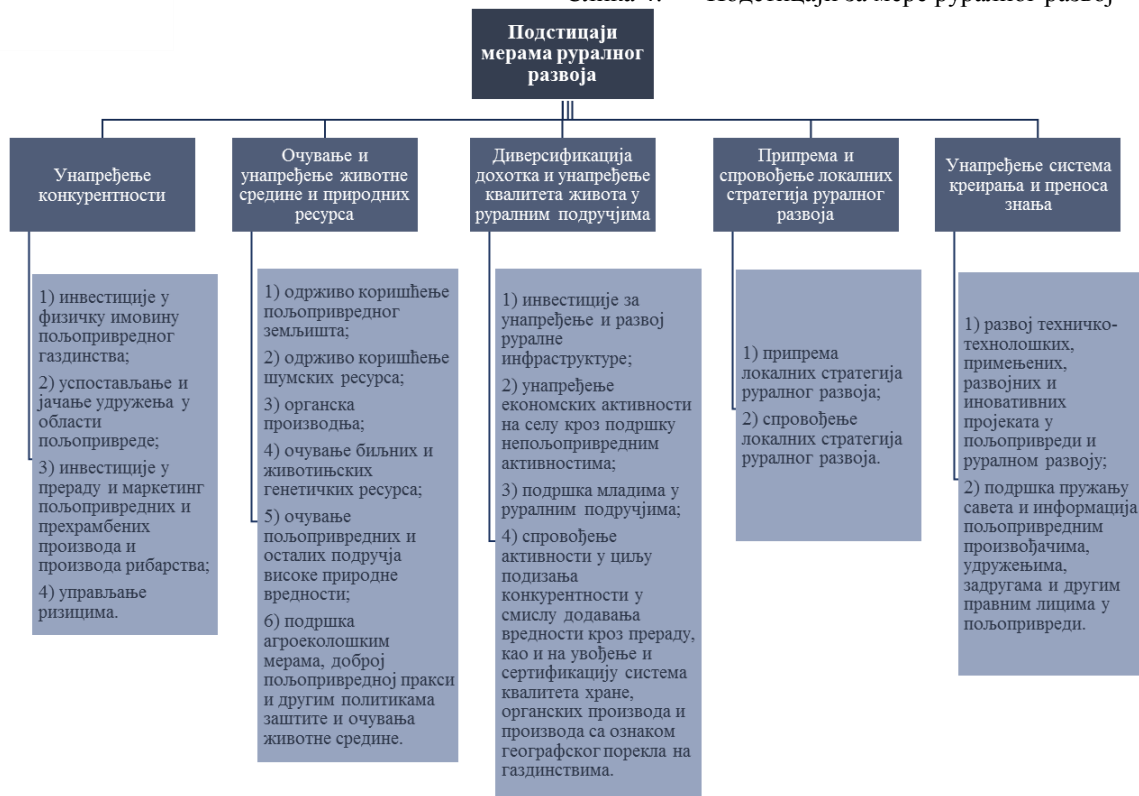
<sup>21</sup> Члан 5 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>22</sup> Члан 8 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>23</sup> Члан 34 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



Слика 4: Подстицаји за мере руралног развоја



Извор: ДРИ

Министар ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја, услове, начин остваривања права на подстицаје за мере руралног развоја, обрасце захтева, односно пријаве за остваривање права на подстицаје, као и максималне износе подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере.<sup>24</sup>

Подстицаји за мере руралног развоја спроводе се као накнада дела трошкова у одређеном проценту од вредности поједине врсте мере и утврђују се у минималном износу од 30% укупне вредности поједине врсте мере, односно 45% за подручја са отежаним условима рада у пољопривреди. Изузетно од наведеног подстицаја за мере руралног развоја „очување и унапређење животне средине и природних ресурса“ који се односе на животињске генетичке ресурсе и подршку агроколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине утврђују се по јединици мере.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Члан 34 став 7 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

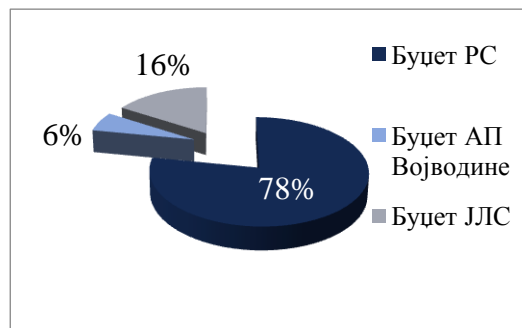
<sup>25</sup> Члан 35 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



## 2. Средства за подстицаје мерама руралног развоја

Право на подстицаје могу имати корисници подстицаја у пољопривреди и руралном развоју на републичком, или на покрајинском или на локалном нивоу. Такође, право на подстицаје могу имати корисници подстицаја мера руралног развоја из инструмента претприступне помоћи (ИПА II) која представља помоћ државама потенцијалним кандидатима и државама у статусу кандидата за чланство ЕУ.<sup>26</sup>

У периоду 2017-2019. године укупна реализована средства за подстицаје мерама руралног развоја износила су 26 милијарди динара, и то: из буџета РС су 78%, из буџета ЈЛС су 16% и из буџета АП Војводине су 6%.



Слика 5: Реализована средства у периоду 2017-2019. године

Табела број 1: Реализована средства за подстицаје мерама руралног развоја за период 2017-2019. године (у хиљадама динара)

РБ	Извор финансирања	2017. год.	2018. год.	2019. год.	Укупно	%
1	Министарства пољопривреде	7.178.007	6.196.213	6.984.458	20.358.678	78%
2	АП Војводине	523.919	411.469	569.617	1.505.005	6%
3	ЈЛС	1.355.637	1.386.105	1.525.837	4.267.579	16%
4 (1+2+3)	Укупна средства	9.057.563	7.993.787	9.079.912	26.131.262	100%

Извор: ДРИ

За средства из буџета РС, у 2019. години број реализованих захтева за подстицаје мерама руралног развоја се повећао на 14.455 корисника подстицаја у односу на 10.211 корисника подстицаја колико је било у 2017. години. Највећи део ових корисника подстицаја у 2019. години (63%) је по захтевима из претходних година.

На основу података добијених путем упитника послатог од стране ДРИ на адресу 145 ЈЛС и АП Војводина примећен је пораст броја ЈЛС које спроводе подстицаје мерама руралног развоја. У 2017. години 1,8 милијарди динара реализовано је кроз овакав вид подршке, при чему је из буџета 103 ЈЛС реализовало 1,3 милијарди динара, а из буџета АП Војводине реализовано је 523 милиона динара. Док је у 2018. години 1,7 милијарди динара реализовано кроз овакав вид подршке, при чему је 106 ЈЛС реализовало 1,3 милијарди динара, а из буџета АП Војводине је исплаћено 411 милиона динара. У 2019. години реализована средства из буџета ЈЛС износила су 1,5 милијарди динара. Општина Мали Зворник, за период ревизије, је реализовала 98 милиона динара. На основу прикупљених података, у периоду 2017-2019. године АП Војводина и ЈЛС су реализовале 26.311 захтева, што је око 90% укупно поднетих

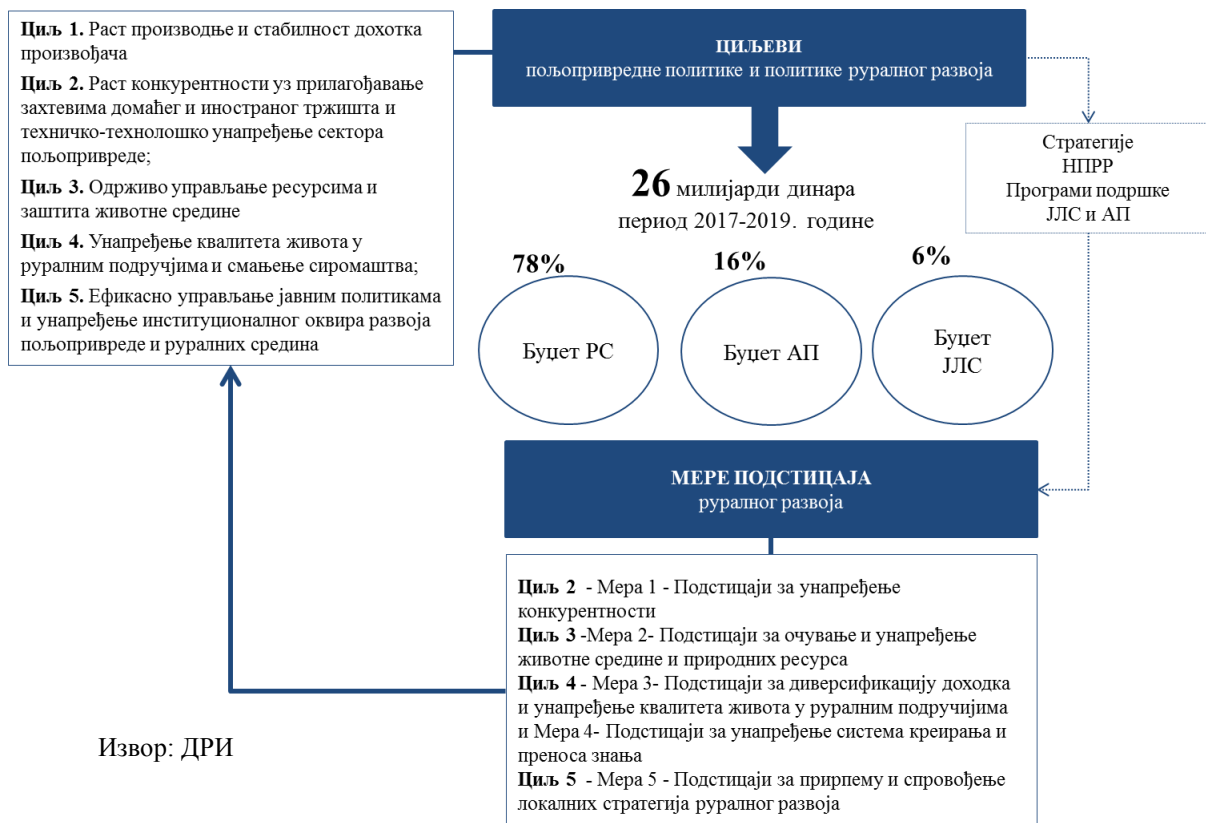
<sup>26</sup> Приоритетна област пољопривреда и рурални развој, намењена је земљама кандидатима са циљем припреме за имплементацију и управљање Заједничком пољопривредном политиком ЕУ (енг. Common Agricultural Policy). ИПАРД II – инструмент за претприступну помоћ у области руралног развоја за програмски период 2014. до 2020. године.



захтева. Детаљније у [Прилогу 6 Приказ реализованих средстава по годинама код АП Војводине и јединица локалне самоуправе.](#)

Процес европских интеграција РС и добијање статуса кандидата за чланство у ЕУ омогућило је коришћење претприступних фондова ЕУ за рурални развој. У складу са наведеним, Министарство пољопривреде је у сарадњи са Директоратом за пољопривреду и рурални развој Европске комисије (ДГАГРИ) припремило ИПАРД II Програм РС за период 2014-2020, који је званично усвојен Одлуком Европске комисије, и за који су опредељена средства ЕУ у износу од 175 милиона евра. Тренутно се ИПАРД II програм спроводи кроз две мере инвестиција у физичку имовину. Стопа кофинансирања ЕУ је 75% укупне јавне помоћи, док се остатак финансира из буџета РС. Ова средства су почела да се реализују тек од 2019. године, тако да нису ушла у нашу даљу анализу.<sup>27</sup>

Политика руралног развоја РС се спроводи реализацијом Стратегије и НППР. Овим планским документима се на целовит начин утврђује стратешки правац деловања алокације средстава, различитих извора финансирања, за мере руралног развоја ради остваривање циљева политике руралног развоја. У наставку дат је приказ реализованих средстава за мере руралног развоја у периоду 2017-2019. године за испуњење циљева политике руралног развоја.



Слика 6: Дистрибуција средстава кроз мере руралног развоја на испуњење циљева политике руралног развоја

<sup>27</sup> Информатор о раду Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.



Посматрано по врсти подстицаја најзаступљенији су Подстицаји за унапређење конкурентности. Детаљан приказ реализованих средстава по врсти подстицаја код три субјекта ревизије дат је у табели испод.

Табела број 2: Приказ реализованих средстава по врсти подстицаја у периоду 2017-2019. године  
(у хиљадама динара)

РБ	Врста подстицаја	Министарство пољопривреде		АП Војводина		Општина Мали Зворник	
		Износ	%	Износ	%	Износ	%
1	Подстицаји за унапређење конкурентности	16.968.674	83,3%	864.392	57%	29.007	16,6%
2	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса	741.485	3,6%	17.179	1%	495	0,3%
3	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима	1.519.298	7,5%	623.434	42%	145.195	83,1%
4	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања	1.127.668	5,5%				
5	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја	1.553	0,01%				
	<i>Укупно</i>	<i>20.358.678</i>	<i>100%</i>	<i>1.505.005</i>	<i>100%</i>	<i>174.697</i>	<i>100%</i>

Извор: Управа, Покрајински секретаријат, Општина Мали Зворник



### III Закључци

На основу анализе законодавног оквира, података и документације достављене од четири субјекта ревизије (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде–Управа за аграрна плаћања; Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство Аутономне покрајине Војводина и Општина Мали Зворник), обављених интервјуа и података из упитника донели смо следеће закључке:

1. Плански оквир за мере подстицаја руралног развоја није успостављен благовремено и у потпуности;
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;
3. Министарство пољопривреде и општина Мали Зворник нису у довољној мери пратили ефекте мера подстицаја руралног развоја.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



## ЗАКЉУЧАК 1: Плански оквир за мере подстицаја руралног развоја није успостављен благовремено и у потпуности

Један од циљева ревизије био је да утврдимо да ли су донета сва планска документа у области политике руралног развоја и да ли су међусобно усклађена. Друго, да ли се планирање спроводи у складу са планским документима, односно да ли су предузете све активности планирања у вези са мерама руралног развоја.

Закључак темељимо на следећим налазима:

Политика руралног развоја се спроводи реализацијом Стратегије пољопривреде и руралног развоја и Националног програма за рурални развој. Према Закону о планском систему РС, јавне политике су правци деловања РС и правци деловања АП и ЈЛС у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва.

Није могуће утврдити усклађеност планских аката руралног развоја нижег хијерархијског нивоа са планским актима вишег хијерархијског нивоа, јер нису донета сва планска акта руралног развоја 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.

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.

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.





Налаз 1.1: Нису донета и усклађена сва планска акта руралног развоја, како би се успоставио ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања РС, АП и ЈЛС

Један од циљева доношења Закона о планском систему РС био је да се успостави ефикасан, транспарентан<sup>28</sup>, координисан и реалистичан систем планирања РС, АП и ЈЛС.<sup>29</sup> Према Закону о планском систему РС, јавне политике су правци деловања РС и правци деловања АП и ЈЛС у одређеним областима, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва. Плански документ јесте акт којим учесник у планском систему поставља циљеве, утврђује приоритете јавних политика, односно планира мере и активности за њихово достизање, у оквирима својих надлежности и у вези са својим функционисањем. Врсте планских докумената су: документи развојног планирања; документи јавних политика, и остали плански документи. У документе развојног планирања спадају документи најширег обухвата: план развоја, инвестициони план, просторни план, план развоја АП, план развоја ЈЛС. Врсте докумената јавних политика јесу: стратегија, програм, концепт политике и акциони план.<sup>30</sup>

Законом о локалној самоуправи уређено је да у вршењу својих надлежности, ЈЛС доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом.<sup>31</sup> Такође, у надлежности ЈЛС је да доносе стратешке планове, као и да спроводи политику руралног развоја.<sup>32 33</sup> Законом о подстицајима је прописано да и органи АП и ЈЛС могу утврђивати мере подршке за спровођење пољопривредне политике за своје подручје, што значи да имају могућност, али не и обавезу утврђивања и спровођења мера пољопривредне политике и политике руралног развоја. На све програме подршке, донете од стране надлежних органа АП, односно ЈЛС, потребна је претходна сагласност Министарства пољопривреде.

У 2014. години Влада РС је донела Стратегију пољопривреде и руралног развоја РС за период од десет година, којом се уређују дугорочни правци развоја пољопривреде, између осталог, и развој руралних области.<sup>34</sup> Четири године касније, тек 2018. године донет је Национални програм руралног развоја, за период од три године.<sup>35</sup>

Према образложењу Министарства пољопривреде, од усвајања ИПАРД програма<sup>36</sup> (јануар 2015. год.) до расписивања првог јавног позива (децембар 2017. год.) био је дефинисан низ услова Европске комисије које је Министарство пољопривреде требало да испуни. Између осталог, у 2017. години десиле су се и прве измене ИПАРД програма које су биле техничке, али и суштинске (измене специфичних

<sup>28</sup> Транспарентност (од латинског „transparnes“) означава попустљивост, видљивост, доступност јавности.

<sup>29</sup> Образложење Предлога Закона о планском систему Републике Србије.

<sup>30</sup> Чл. 2, 4, 5, 10 Закона о планском систему РС „Службени гласник РС“, бр. 30/2018.

<sup>31</sup> Члан 5 став 1 Закона о локалној самоуправи.

<sup>32</sup> Члан 20 Закона о локалној самоуправи.

<sup>33</sup> Члан 13 став 5 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>34</sup> Влада РС, на предлог Министарства, је донела Стратегију пољопривреде и руралног развоја РС за период 2014–2024. године од 12. августа 2014. године.

<sup>35</sup> Влада РС, на предлог Министарства, је донела Закључак о усвајању НППР од 2018. до 2020. године 3. августа 2018. године.

<sup>36</sup> Одлуком Европске Комисије - Директората за пољопривреду и рурални развој (DGAGRI) од 20. јануара 2015. године усвоје је Програм претприступне помоћи руралном развоју РС за период 2014-2020 (ИПАРД II Програм).



критеријума прихватљивости у оквиру Мере 1 Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава) које су директно утицале и на начин на који ће бити одређене мере Националног програма руралног развоја. Национални програм руралног развоја и ИПАРД програм морају бити дефинисани на начин да постоји потпуна комплементарност (исте мере подстицаја), односно да постоје јасна разграничења (да не постоје преклапања у дефинисаним корисницима, критеријумима и нивоу инвестиција). Министарство пољопривреде је навело да су се створили услови да се усвоји НППР тек након усвајања прве измене ИПАРД програма од стране Европске комисије. Све до објављивања ИПАРД првог јавног позива, а и након тога, правни основ за спровођење националних мера руралног развоја представља Закон о подстицајима. Са почетком спровођења ИПАРД програма, односно, објављивања јавних позива, мере руралног развоја у НППР морају бити потпуно комплементарне са мерама руралног развоја у ИПАРД програму, односно мора да постоји јасно разграничења и да нема преклапања корисника.

Примера ради, за меру Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, НППР је уређено да националне мере подржавају мала и средња газдинства, док ИПАРД програм подржава велика газдинства. У поступку ревизије, анализом правног основа нисмо пронашли значење израза мало, средње и велико газдинство. На основу података РЗС, према економској величини пољопривредног газдинства, а према класификацији ЕУ, најзаступљенија су мала (46%), затим веома мала (28%) и средња (21%). Велика чине 5% укупног броја, док веома великих нема (Детаљније у оквиру [Прилога 9](#)). Такође, оваква подела препозната је у ИПАРД програму за РС за период 2014–2020. године<sup>37</sup> и НППР.

У 2017. и 2018. години Министарство пољопривреде није могло да утврди да ли су програми подршке ЈЛС и АП Војводине усклађени са циљевима политике руралног развоја јер је тек у 2018. години донело НППР, који не прописује квантитативно утврђене циљне вредности показатеља, нити динамику њихове реализације.

Одредбама члана 13 став 5 Закона о подстицајима прописано је да подршка спровођењу пољопривредне политике и политике руралног развоја у АП и ЈЛС не може бити у супротности са националним програмима донетим у складу са законом којим се уређује пољопривреда и рурални развој. Такође, чланом 4 Правилника о обрасцу и садржини програма подршке у тачки 5 прописано је да опис планираних мера пољопривредне политике и политике руралног развоја садржи везу мере са националним програмима за рурални развој и пољопривреду.

Министарство пољопривреде је доносило решења о давању претходне сагласности на Програме подршке АП и ЈЛС за 2017. и 2018. годину у којима се наводи да не постоји важећи национални програм руралног развоја са којим је могуће извршити упоређивање достављеног програма подршке. На овај начин није могуће утврдити усклађеност мера подршке које су наведене у достављеним програмима подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја. Пошто НППР предвиђа праћење ефеката сваке од мера подстицаја путем бројних показатеља, али не прописује квантитативно утврђене циљне вредности ових показатеља и динамику реализације мера у средњорочном периоду, постоји ризик да је тешко

<sup>37</sup> Закључком о усвајању Програма о изменама и допунама ИПАРД програма за РС у периоду 2014–2020. године („Службени гласник РС“, бр. 55/2019) измењен је ИПАРД програм за Републику Србију за период 2014–2020. године (види Закључак - 55/2019-55).



оценити укупне (из сва три извора финансирања) ефекте реализација мера руралног развоја.

У фази планирања ревизије, послали смо упитнике на адресе 145 ЈЛС и АП Војводине и утврдила да само 38 (26%) ЈЛС има усвојене стратешке планове руралног развоја у 2019. години. Управо оне ЈЛС које издвајају највише средстава за подстицаје мерама руралног развоја немају стратешке планове. (Преглед ЈЛС која имају донету стратегију руралног развоја приказан је у [Прилогу 6](#))

Мали број донетих стратегија руралног развоја од стране ЈЛС препознат је и у Стратегији, у којој се наводи да је у периоду 2011-2013. године РС добила финансијску помоћ ЕУ за реализацију пројекта „Изградња капацитета за успостављање и имплементацију LEADER–а у Србији“ (ЛИС пројекат). Кроз овај пројекат подржано је оснивање 24 потенцијалне Локалне акционе групе (ЛАГ) и израда 24 локалне стратегије руралног развоја.

<sup>38</sup>У периоду 2013–2016. године, АП Војводина обезбеђивала је подршку за израду локалних стратегија руралног развоја и спровођење малих пројеката на својој територији у износу од 23,5 милиона динара. Током 2013. године 9 локалних стратегија руралног развоја је успешно реализовано за које је опредељено 9 милиона динара. Остала средства реализована су за приоритетне пројекте из усвојених локалних стратегија руралног развоја.

У циљу припреме за имплементацију LEADER мере ИПАРД II Програма, а у складу са Законом о подстицајима, Министарство пољопривреде је кроз правилник дефинисало посебну меру – подстицаји за подршку програмима који се односе на припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја – LEADER приступ<sup>39</sup>, који ће бити подржани кроз буџет РС у 2019. и 2020. години.

За подстицаје за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја<sup>40</sup> планирана су средства у буџету РС у 2017. и 2018. години која нису реализована. Тек 2019. године за меру Припрема локалних стратегија руралног развоја планирана су средства у износу од 10 милиона динара, док је реализовано само 16% планираних средства (1,5 милиона динара). Одобрена су средства, по основу јавног позива<sup>41</sup>, четири ЛАГ са територије АП Војводине за израду локалне стратегије руралног развоја. Примера ради, ЛАГ „Пионирски фијакер“ ради на изради локалне стратегије руралног развоја подручја општина Сомбор и Апатин.

Испитивали смо да ли су АП Војводина и Општина Мали Зворник приликом израде планских докумената водили рачуна и о њиховој усклађености са планским документима усвојеним на нивоу РС, водећи рачуна о изворним надлежностима у домену планирања, прописаних Уставом и законом.

<sup>38</sup> <http://www.minpolj.gov.rs/leader-pristup-u-republici-srbiji/>. Образложење LAG.

<sup>39</sup> „Службени гласник РС“, бр. 3/19.

<sup>40</sup> Према Закону о подстицајима, подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја су врста подстицаја који се спроводе у циљу омогућавања локалним учесницима руралног развоја да дугорочно побољшају потенцијале својих локалних средина кроз израду и подршку у спровођењу локалних стратегија руралног развоја на одређеној територији.

<sup>41</sup> Јавни позив за подношење захтева за одобравање права на подстицај за подршку програмима који се односе на припрему локалне стратегије руралног развоја у 2019. години расписан од стране Министарства пољопривреде, објављен 7. јуна 2019. године.



Чланом 27 Статута АП Војводине уређено је да у области пољопривреде, руралног развоја, водопривреде, шумарства, лова и риболова, АП Војводина:

- учествује у спровођењу аграрне политике и мера руралног развоја, у складу са Стратегијом развоја пољопривреде и руралног развоја РС;
- образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања у које се усмеравају средства из области пољопривреде;
- уређује друга питања од покрајинског значаја у области пољопривреде и руралног развоја, у складу са законом.

Скупштина АП Војводине је усвојила Програм развоја АП Војводине 2014-2020. година са Акционим планом са предлозима пројеката за период 2014-2017. године.<sup>42</sup> Програм развоја представља развојни документ у области регионалног развоја, који на целовит начин дефинише приоритете АП Војводине за период од седам година. У новембру 2018. години усвојен је Акциони план за реализацију приоритета из Програма развоја АП Војводине 2014-2020. година за период 2018-2020. година.<sup>43</sup> Увидом у Програм развоја и акционе планове уочени су извесни недостаци који указују на неопходност његових измена и допуна.<sup>44</sup>

Програм развоја АП Војводине поставља четири кључна приоритета и 24 мере. За приоритет 2 (Развој инфраструктуре и услова за пристојан живот и рад) и приоритет 3 (Одрживи привредни раст) препознати су следећи пројекти који се односе на пољопривреду и рурални развој:

- 2.2. Побољшање квалитета живота на селу у циљу заустављања трендова депопулације и повећања запослености;
- 3.4. Повећање запослености кроз развој и интензивирање руралне економске делатности са фокусом на пољопривредну производњу и агроиндустрију;
- 3.5. Повећање запослености кроз развој непољопривредних делатности на селу.

Неопходно је указати на чињеницу да Програм развоја АП Војводине не одговара појму програма који је дефинисан Законом о планском систему РС. Он, са једне стране, донет је са намером да поседује карактеристике плана и стратегије, док са друге стране, нема елементе детаљног одређења постизања циљева, посебно у битним областима на које се позива.<sup>45</sup> Пре свега, овај Програм развоја је рађен за период од седам година и равноправно се позива на документе вишег хијерархијског нивоа, као што су стратегије и планови, као и на Нацрт НППР који је донет тек 2018. године. Даље, Акциони план са предлозима пројеката за период 2014-2017. године уређен је кроз предлоге приоритетних мера и активности са роковима и задацима одговорних институција без јасне процене доприноса реализацији циљева.

Тек доношењем Закона о планском систему РС су јасно уведена појмовна одређења и отклоњене све неусклађености. Како се Програм развоја АП Војводине 2014-2020. година и Акциони план са предлозима пројеката за период 2018-2020. године, не односи на период након 2020. године, неопходно је израдити планска

<sup>42</sup> „Службени лист АП Војводине“, бр. 13/14 од 4. априла 2014. године.

<sup>43</sup> Усвојен је на седници Покрајинске владе 15. новембра 2018. године (Службени лист АП Војводине“, бр. 54/18).

<sup>44</sup> Развојна агенција Војводине (РАВ) спровела је активност ревизије овог документа са циљем утврђивања актуелности дефинисаних приоритета и постављања аналитичке основе за пројекте који ће бити садржани у Акционом плану за период 2018-2020. година

<sup>45</sup> Уводно образложење уз Акциони план за реализацију приоритета из Програма развоја АП Војводине 2014-2020. година за период 2018-2020. година, стр. 5.



документа усклађена са планским документима усвојеним на нивоу РС у складу са Законом о планском систему РС.

Општина Мали Зворник је у новембру 2019. године донела План развоја општине Мали Зворник 2020-2027. годину у оквиру којег су препознали Приоритетни циљ 3. Одрживи развој пољопривреде. Прво, за поменути циљ је дефинисан показатељ учинка: Број комерцијалних пољопривредних газдинстава на 1.000 становника (повећати са 70 из 2017. године на 75 у 2027. години).<sup>46</sup> Друго, да би се оствариле постављене циљне вредности утврђене су следеће мере:

- Мера 3.1: Подстицаји за унапређење конкурентности пољопривредних газдинстава;
- Мера 3.2: Информисање и едукација пољопривредних произвођача;
- Мера 3.3: Унапређење и развој руралне инфраструктуре;
- Мера 3.4: Унапређење економских активности на селу.

Општина Мали Зворник је приликом израде Плана развоја општине Мали Зворник 2020-2027. годину водила рачуна и о њиховој усклађености са планским документима вишег хијерархијског нивоа, водећи рачуна о изворним надлежностима ЈЛС у домену планирања, прописаних Уставом и законом. Планска документа по правилу се усклађују тако што се посебни циљеви преузимају из планских докумената у складу са којим се доносе и постају општи циљеви.<sup>47</sup>

Значај стратегије руралног развоја препознат је и Стратегијом одрживог развоја Општине Мали Зворник 2019-2025. године којом се као приоритет издваја одрживи развој пољопривреде, руралног подручја и оснаживање жена у руралу. У оквиру овог приоритета препознати су општи и специфични циљеви које локална заједница жели достићи, како у периоду до истека предметне стратегије, тако и у даљој будућности. Акционим планом у оквиру општег циља: Стварање предуслова за развој руралних области предвиђен је Специфичан циљ: Имплементација ЛИДЕР. Овим специфичним циљем, високог приоритета, предвиђено је да се у периоду 2020-2021. године формира локална акциона група и изради стратегија руралног развоја.<sup>48</sup>

Општина Мали Зворник је донела План развоја општине Мали Зворник 2020-2027. годину који је усклађен са документима вишег хијерархијског нивоа, али није донела стратегију руралног развоја.

Последица неусклађености и недоношења наведених планских докумената је да стратешки циљеви и дугорочни правци развоја пољопривреде и руралног развоја, брига о руралним областима, нису дефинисани/ажурирани, како би се адекватно испунила обавеза да се стабилном, дугорочном и ефикасном политиком реагује на актуелне изазове и боље пратио напредак, односно мерио учинак у области руралног развоја.

<sup>46</sup> На територији општине Мали Зворник, у 12 насеља, према проценама из 2017. године живи 11.559 становника, са просечном густином насељености од 63 становника на км<sup>2</sup>.

<sup>47</sup> Члан 23 Закона о планском систему Републике Србије.

<sup>48</sup> Стратегијом одрживог развоја Општине Мали Зворник 2019-2025. године, 59-80. страна.



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

У поступку ревизије, анализирали смо начин планирања средстава за мере руралног развоја из буџета РС, буџета АП Војводине и буџета општине Мали Зворник у периоду 2017-2019. године. Односно, да ли се субјекти ревизије приликом годишњег планирања средстава ослањају на дугорочне и средњорочне планове.

Према буџетском календару, директни корисници средстава буџета РС су у обавези да Министарству финансија (до 15. марта) доставе предлог за утврђивање приоритетних области финансирања (ПОФ) за буџетску и наредне две фискалне године, као и годишњи извештај о учинку програма за претходну годину. Министар финансија (до 15. фебруара) даје инструкцију за предлагање ПОФ. Такође, директни корисници средстава буџета РС су у обавези да (до 1. септембра) Министарству финансија доставе предлог средњорочног и финансијског плана, који садржи извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године, према упутству за припрему нацрта буџета РС које доставља министар финансија до 5. јуна.<sup>49</sup> Народна скупштина доноси закон о буџету РС (до 15. децембра).

<sup>50</sup>Програмски буџет омогућава да се ускладе средњорочно планирање и алоцирање буџетских средстава и боље управљање спровођењем јавних политика.

На Графикону испод представљена је узајамност израде и спровођења средњорочног плана, буџета и јавних политика, као и улога праћења, извештавања и вредновања у том процесу.



Извор: ДРИ

Слика 7: Приказ израде програмског буџета према буџетском календару

<sup>49</sup> Упутством за припрему нацрта буџета Републике Србије утврђују се смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака као и ограничења расхода и издатака корисника буџетских средстава.

<sup>50</sup> Упутство за израду програмског буџета.



Приликом конципирања приоритета, Министарство пољопривреде би требало да полази од Закона о пољопривреди и руралном развоју, Закона о подстицајима, Стратегије, НППР, фискалне стратегије и лимитираних износа расхода и издатака за конкретну годину.

Посебно треба истаћи велики значај пољопривреде за привредни раст, што је и исказано у Фискалној стратегији за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину. Учешће ове делатности у бруто домаћем производу РС је око 8%, што је значајно изнад просека земаља ЕУ. Наводи се да застарела механизација, недовољно развијен систем наводњавања, недовољна употреба минералних ђубрива, уситњеност и фрагментираност поседа чине српску пољопривреду високо зависном од агрометеоролошких услова, а тиме и кретање обима њене производње високо волатилним.

Стратегијом су дефинисани дугорочни правци развоја пољопривреде и пројекција висине подстицаја у пољопривреди и руралном развоју РС по основним видовима подршке (стубовима) и главним мерама у оквиру стубова. Опредељење Стратегије је достизање веће компатибилности са моделом ЕУ и јаким фокусом према мерама руралног развоја (други стуб). За пројекцију буџета, опредељење је да се као релевантне претпоставке укључе способност националног буџета за финансирање пољопривреде и руралног развоја, као и процена претприступних и приступних средстава из ЕУ фондова. Планирање је спроведено на нивоу три стуба подршке и обухвата:

1. Директна плаћања и мере тржишно-ценовне подршке;
2. Подршку руралном развоју;
3. Подршку посебним подстицајима, укључујући ветерину и заштиту биља.

Пројекција подршке за други стуб узима у обзир неопходност решавања неких од приоритетних проблема везаних за одрживи развој руралних подручја. Стратегијом је планирано да сви видови подршке руралном развоју морају расти у односу на садашњи ниво. Овакав приступ је неопходан јер Стратегија има развојни карактер, који је немогуће постићи без значајних инвестиција у све врсте територијалног капитала руралних подручја (физичке ресурсе пољопривредних газдинстава и руралних средина, социјалне мреже, физичку инфраструктуру, јавне сервисе, животну средину и сл.). Предвиђено је да апсолутни раст средстава буде највећи у делу подршке животној средини, што укључује и средства намењена подршци подручјима дефинисаним по критеријумима ЛФА<sup>51</sup> регулативе ЕУ. Предвиђено је да овај вид подршке треба да постане један од кључних елемената политике у последњем потпериоду.

Планирано је да највећи део средстава за подршку другом стубу буде намењен расту конкурентности, будући да је реално стање техничко-технолошке опремљености пољопривредно-прехрамбеног сектора такво да захтева значајне инвестиције у иновирање опреме, технологије и јачање производног ланца.

Пројекција буџета предвиђа и значајан раст подршке изградњи руралне инфраструктуре. Овај вид подршке пољопривреди једнако је значајан са аспекта заштите животне средине и унапређења стања природних ресурса, као и са аспекта смањења производних трошкова. Приликом израде стратегије нема евиденције о средствима која се у РС троше за ове намене (најчешће се финансирају из буџета ЈЛС), али је евидентан дефицит инвестиција за ове потребе.

<sup>51</sup> Мање повољна подручја.



У табели испод приказана је пројекција најзначајнијих подстицаја мерама руралног развоја по програмима подршке који су пројектовани у другом стубу буџета РС у периоду 2014-2024. године.

Табела број 3: Пројекција другог стуба буџета РС 2014-2024. године, исказан у % по групама мера

Врста подстицаја	Базна година	Период		
	2013.	2013-2016. год	2017-2020. год	2020-2024. год
Раст конкурентности	70%	50%	59%	47%
Унапређење животне средине	0	10%	15%	30%
Диверсификација дохотка и унапређење квалитета живота <sup>52</sup>	30%	37%	24%	21%
Техничка подршка	0	3%	2%	2%
УКУПНО	100%	100%	100%	100%

Извор: Стратегија

У поступку ревизије, анализирали смо смернице за други стуб подршке и планирана и реализована средства по врсти подстицаја из буџета РС за период ревизије.

Табела број 4: Упоредни приказ % планираних средстава и препоручених стратегијом

РБ	Врста подстицаја	Период 2017-2020. год	Период 2017-2019. год	
		Предвиђено стратегијом *	Планирано	Реализовано
1	Подстицаји за унапређење конкурентности	59%	77%	83%
2	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса	15%	7%	2%
3	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима <sup>53</sup>	24%	8%	7%
4	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања		8%	6%
5	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја		0,08%	0,01%

Извор: ДРИ \*2% се односи на техничку подршку

Уколико се посматрају реализована средства из буџета РС у периоду 2017-2019. године може се приметити да је највећи део средстава реализован за подстицаје за унапређење конкурентности (83%), што је у складу са смерницама за други стуб подршке. Међутим, разлика се огледа у структури планираних средстава за подстицаје. Примера ради, за подстицаје за очување и унапређење животне средине и природних ресурса издваја се доста мање средстава него што је овим смерницама предвиђено. Посебно треба истаћи да две мере у оквиру ових подстицаја (Одрживо коришћење пољопривредног земљишта и Одрживо коришћење шумских ресурса) се налазе у надлежности других управа (Управе за пољопривредно земљиште и Управе за шуме). С једне стране, Управа не планира и не реализује средства за ове намене. С друге стране, Министарство пољопривреде не води евиденцију поменутих средстава као мера руралног развоја. Такође, Управа није планирала и реализовала средства за

<sup>52</sup> Трећа оса и ЛЕАДЕР.

<sup>53</sup> Заједно са Подстицајима за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја.



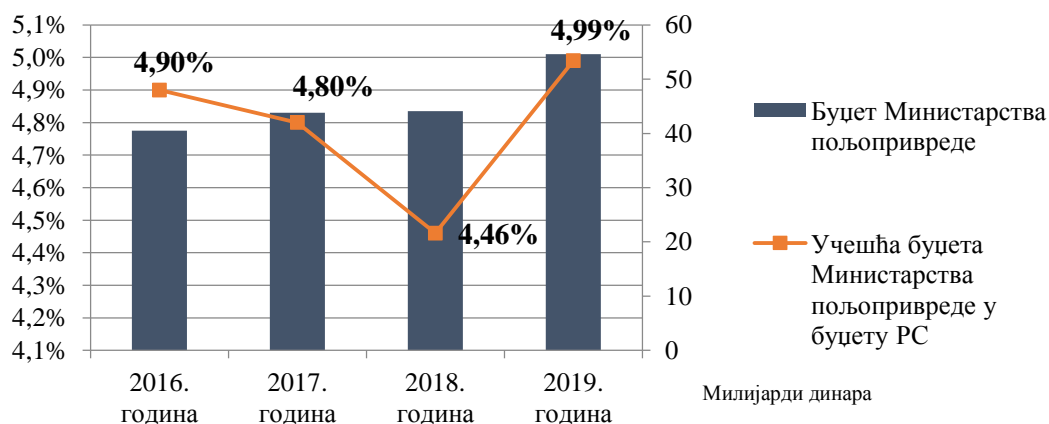


инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре, као подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима, већ се ослањала на то да ће се ове мере реализовати из буџета ЈЛС.

У 2017. и 2018. години буџет Министарства пољопривреде је мањи од 5% буџета РС за одређену годину у смислу закона којим се уређује буџетски систем

Средства из буџета РС, намењена реализацији мера пољопривредне политике и политике руралног развоја на годишњем нивоу, одређена су Законом о буџету РС за календарску годину, у оквиру буџетских средстава расподељених Министарству пољопривреде. Законом о подстицајима прописано је да буџет министарства не може бити мањи од 5% буџета РС за одређену годину, у смислу закона којим се уређује буџетски систем.

У периоду 2016-2019. године буџет Министарства пољопривреде и његово учешће у укупном буџету РС обележиле су осцилације. Буџетска средстава за пољопривреду у 2018. години била су на нивоу од 44,1 милијарди динара, што је приближно нивоу из претходне године (0,7% више) и што указује на одржање повећаног нивоа буџета, оствареног у 2017. години, након вишегодишњег варирања. Од 2016. године настављен је тренд смањења учешћа буџета Министарства пољопривреде у буџету РС, које 2018. године достиже минималну вредност у последњих десет година од 4,46%. У 2019. години буџет Министарства пољопривреде расте и износи 4,88% (на основу података из Закона о буџету за 2019. годину) или након измена и допуна 4,99% буџета РС.



Графикон 1: Учешће буџета Министарства пољопривреде у укупном буџету РС за период 2016-2019. године

У 2019. години, од укупних одређених средстава Министарства пољопривреде 74,3% је одређено за подстицаје у пољопривреди и руралном развоју, чија је расподела дефинисана Уредбом. У периоду 2017-2019. године за средства из буџета РС присутна је тенденција смањења учешћа подстицаја за мере руралног развоја за 8% у укупним подстицајима у пољопривреди и руралном развоју. У табели испод, може се приметити да је две године за редом учешће подстицаја мерама руралног развоја опадало, што није у складу са смерницама из Стратегије.



Табела број 5: Планирана средства за пољопривреду и рурални развој у оквиру Министарства пољопривреде (у хиљадама динара)

Р Б	Врсте подстицаја	Планирана средства (% од укупних средства)							
		2017. год.	%	2018. год.	%	2019. год.	%	Укупно	%
1	Директна плаћања	19.062.453	66	21.001.813	67	27.053.022	66	67.117.288	67
2	Подстицаји мерама руралног развоја	7.732.000	27	6.407.400	21	7.710.000	19	21.849.400	22
3	Посебни подстицаји	255.350	1	223.350	1	215.000	1	693.700	1
4	Кредитна подршка	800.000	3	950.000	3	700.000	2	2.450.000	2
5	ИПАРД	1.000.000	3	2.434.260	8	4.873.500	12	8.307.760	8
6	Министарство пољопривреде	28.849.803		31.016.823		40.551.522		100.418.148	

Извор: Министарство пољопривреде

У табели испод дат је упоредни преглед средстава за финансирање програма мера руралног развоја планираних законима о буџету РС у периоду 2017-2019. године, додатно опредељена средства из текуће буџетске резерве/супердивиденди и преусмеравања апропријације.

Табела број 6: Планирана и расположива средства из буџета Републике Србије за финансирање програма мера руралног развоја (у хиљадама динара)

РБ	Опис	2017. год.	2018. год.	2019. год.
1	2	3	4	5
1	Закон о буџету	3.847.000	5.250.778	8.000.000
2	Додатно опредељена средства из буџета путем текуће буџетске резерве/супердивиденде	775.000		510.000
3	Преусмеравања апропријације	3.110.000	1.156.622	(800.000)
4 (1+2+3)	Текућа апропријација	7.732.000	6.407.266	7.710.000
5	Извршење буџета	7.172.490	6.204.979	6.986.887
6	Број реализованих захтева	10.211	9.834	14.455

Извор: Министарство пољопривреде, Управа, Министарство финансија

Од укупног износа средстава опредељених текућом апропријацијом, намењених за реализацију подршке мерама руралног развоја у периоду 2017-2019. године, 34% представљају средства неизмирених обавеза пренетих из претходног периода и/или која доспевају на исплату у текућем периоду.

Министарство пољопривреде се приликом планирања средства 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 задовољио све пристигле захтеве

Закон о буџету РС за календарску годину расподељује буџетска средства за подстицаје у пољопривреди и руралном развоју према врсти подстицаја, док се Уредбом дефинише обим средстава, врсте подстицаја и максимални износи по врсти подстицаја за дату годину. Уредба се доноси у року од 30 дана од дана ступања на снагу закона којим се уређује буџет РС. Максималан износ по врсти подстицаја зависи од: расположивих средстава опредељених законом којим се уређује буџет РС, обима

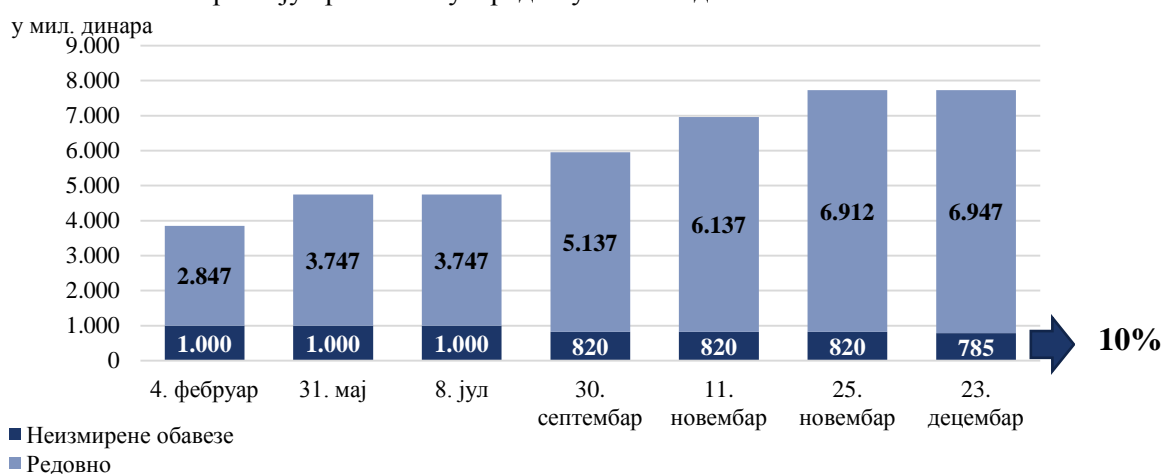


тих средстава по врсти подстицаја, броја корисника и јединице мере у зависности од врсте подстицаја.<sup>54</sup>

Влада РС је за период 2017-2019. године донела три Уредбе и 18 измена Уредби (током 2017. године је било шест измена, 2018. године четири измене и 2019. године осам измена).

У 2017. години, прва Уредба је ступила на снагу 4. фебруара, што је 4 дана након законског предвиђеног рока. Поредићи прву и последњу измену Уредбе укупна планирана средства за мере руралног развоја су повећала за 101%. Од укупних планираних средства, 10% је планирано за захтеве из претходних година, планираних за исплату у текућој години. Детаљније измене по свакој мери приказане су у [Прилогу 7.](#)

Графикон 2: Приказ планираних средстава подстицаје мерама руралном развоју кроз измену Уредби у 2017. години



Неке од највећих варијација у планираним средствима, као последица измена Уредби, су код мера:

- Подршка за инвестиције за набавку нових трактора (увећана 7 пута);
- Подршку младима у руралним подручјима (увећана 4,4 пута);
- Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме, као и квалитетних приплодних грла производње (увећана 3,5 пута).

Како су процентуално највеће измене планираних средстава за меру Подршка за инвестиције за набавку нових трактора, у наставку је анализа планирања средстава за ову меру.

Изменом Уредбе од 8. јула укупна средства се нису мењала, међутим измењена су средства у корист Подстицаја за инвестиције за набавку нових трактора у износу од 400 милиона динара а на терет мере Управљање ризицима. Следећом изменом Уредбе од 30. септембра повећана су планирана средства у корист Подстицаја за инвестиције за набавку нових трактора у износу 100 милиона динара. Изменом Уредбе од 11. новембра опредељена су средства у износу 1,9 милијарди динара за подршку у инвестиције за набавку трактора, док већ наредном–последњом изменом Уредбе од 23. децембра смањена су опредељена средства у износу 400 милиона динара и на крају су износила 1,5 милијарди динара.

<sup>54</sup> Члан 4 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



У образложењу Захтева за измену апропријације Министарству финансија,<sup>55</sup> Министарство пољопривреде је навело да је првом Уредбом планирало средства за меру Подршка за инвестиције за набавку нових трактора<sup>56</sup> у износу 200 милиона динара (довољно за 130 захтева). По објављеном јавном позиву, пристигли су захтеви корисника подстицаја за износ око 1,3 милијарди динара. Изменом програмске активности у износу 900 милиона динара би се створити услови за исплату додатних подстицаја за набавку нових трактора и укупна планирана средства би износила 1,1 милијарди динара. Овом приликом преусмерена су средства са Програмске активности–Директна плаћања на програмску активност–Мере руралног развоја.

Министарство пољопривреде се у септембру 2017. године обратило Министарству финансија за додатна средства из ТБР<sup>57</sup> за потребе програмске активности Мере руралног развоја.<sup>58</sup> У образложењу Министарства пољопривреде се наводи, да на основу спроведене анализе поднети захтева, недостаје додатних 775 милиона динара средстава за исплату субвенција по поднетим захтевима, а који би могли бити реализовани до краја године. За меру Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме, као и квалитетних приплодних грла поднето је укупно 13.500 захтева, уколико сви захтеви испуњавају услове, потребно је 2,8 милијарде динара за одобрење права на подстицаје за захтеве који су поднети са предрачунима. За одобравање права на подстицај за тракторе, за све захтеве који су поднети, у датом тренутку је потребна 1 милијарда динара. Међутим, даље се у образложењу наводи да је за ове намене целисходније планирати средства у 2018. години с обзиром на то да се не може претпоставити колико ће се од већ одобрених захтева реализовати у предвиђеном року од 90 дана. Према тренутној динамици поднетих захтева за исплату, процена је да је додатних 200 милиона динара могуће утрошити до краја године. За меру Подршка инвестицијама за изградњу и опремање објеката је у септембру поднето захтева у износу од 500 милиона динара, чиме су планирана средства утрошена. Према правилнику, захтеви се подносе до 15. октобра, а процена је да ће укупан износ на основу досадашњих упита бити изнад тренутно обезбеђеног из буџета за исплату подстицаја.

Анализом документације објављеног јавног позива за инвестиције за набавку новог трактора,<sup>59</sup> закључено је да су одобрена средства за све захтеве корисника подстицаја који су испуњавали услове из јавног позива, без обзира на висину укупно планираних средстава за ову меру. Пре свега, првом Уредбом опредељена средства износе 210 милиона динара, чији је рок за подношење захтева био од 10. априла до 19. маја 2017. године. Потом, у току објављеног јавног позива објављене су још две измене јавног позива. Прва се односи на продужење рока до 31. маја, а друга на повећање опредељених средстава на 1,1 милијарди динара. Седмом изменом Уредбе планирана средства износе 1,5 милијарди динара. На крају, укупна реализована средстава за ове намене износе 1,9 милијарди динара, од чега је реализовано 1,4 милијарде динара у 2017. години, док је остатак од 490 милиона динара реализовано у 2018. години. За ову

<sup>55</sup> Захтев за измену апропријације од 9. маја 2017. године Број: 404-00-03590/2/2017-05.

<sup>56</sup> Правилника о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку нових трактора („Службени гласник РС”, бр. 29/2017 и 44/2018 - др. закон)

<sup>57</sup> Средства ТБР користе се за непланиране сврхе за које нису утврђене апропријације или за сврхе за које се у току године покаже да апропријације нису биле довољне.

<sup>58</sup> Допуна захтева за коришћење текуће буџетске резерве бр:401-00-03590/8/2017-05 бр Министарства финансија 401-00-2928/2017.

<sup>59</sup> Број: 320-11-18055/2017-01 од 4. априла 2017. године.

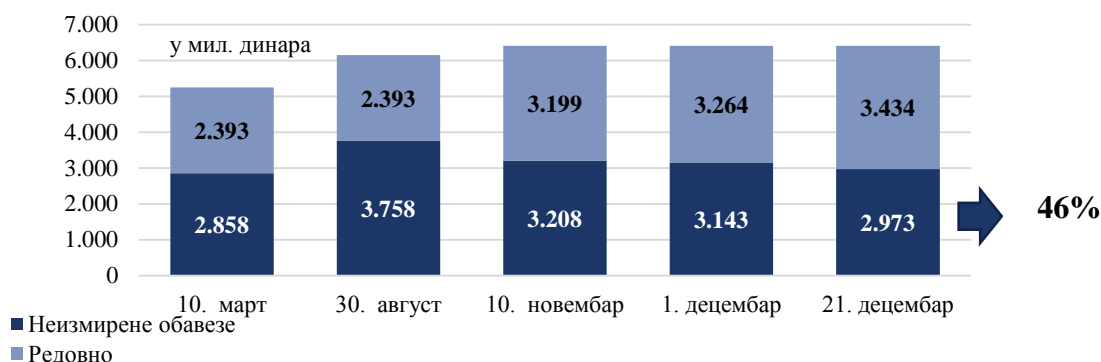


меру није било планираних средства, као ни објављених јавних позива у 2018. и 2019. години.

Међутим, Управа је објавила јавни позив за подношење захтева за остваривање права на подстицаје за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку новог трактора у 2020. години. Подстицај се остварује на основу прихватљивих трошкова инвестиције за набавку новог трактора снаге мотора до 60 киловата (kW), са стандардним деловима, уређајима и опремом укључујући припадајућу тракторску кабину, који се први пут употребљава за извођење пољопривредних радова у примарној биљној и сточарској производњи; а који је произведен у РС или чији модел добављач увози у растављеном стању и склапа на својим производним линијама у РС пре дана објављивања јавног позива за подношење захтева за остваривање права на подстицаје. Такође, у 2018. и 2019. години објављени су јавни позиви за подношење захтева за одобравање пројеката за ИПАРД II подстицаје за Мера 1- Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава (куповина нових трактора), међутим услови су такви да се једино могу пријавити велика пољопривредна газдинства (5% укупних пољопривредних газдинстава). У НППР је наведено да националне мере подржавају мала и средња пољопривредна газдинства да напредују ка конкурентној пољопривредној производњи. На овај начин, уколико се подстицаји не планирају у континуитету мала и средња пољопривредна газдинства неће имати прилику да обнове механизацију (тракторе).

У 2018. години прва Уредба је ступила на снагу 10. марта, што је 38 дана након законског прописаног рока. Укупно је било четири измене ове Уредбе. Поредићи прву и последњу објављену Уредбу у 2018. години укупна средства за мере руралног развоја су увећана за 22%. Од укупних планираних средстава за мере руралног развоја 46% је планирано за захтеве из претходних година, планираних за исплату у текућој години. (Детаљније је описано у оквиру [Прилога 7](#))

Графикон 3: Приказ планираних средстава за подстицаје мерама руралног развоја кроз измену Уредби у 2018. години



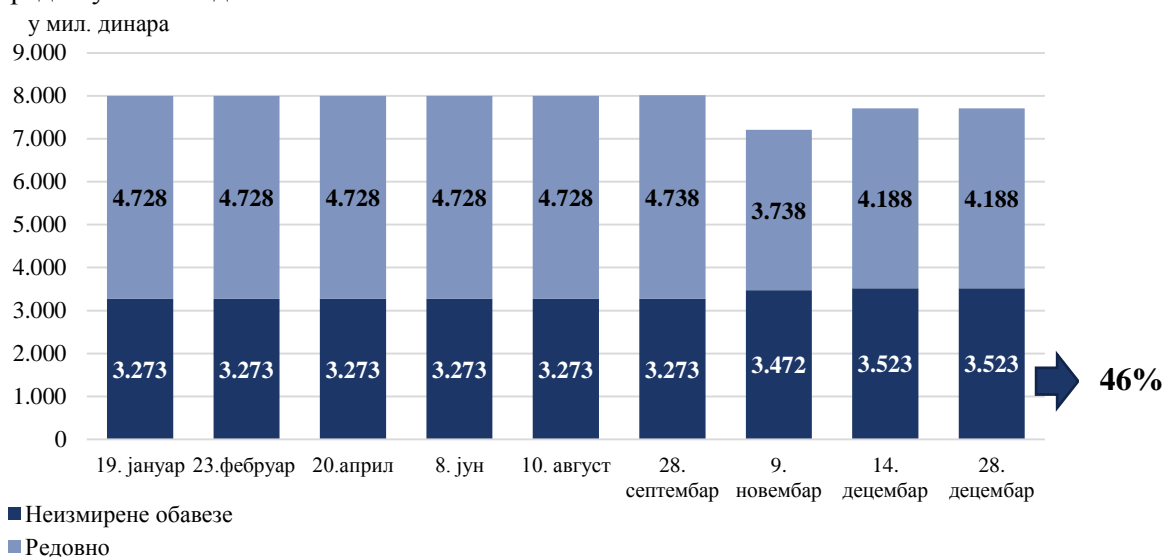
У 2018. години у оквиру Подстицаја за унапређење конкурентности у односу на 2017. годину промењена је структура мера. Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме, као и квалитетних приплодних грла у 2018. години не постоји као посебна мера у оквиру Подршке за унапређење примарне пољопривредне производње, већ се уместо ње појављују три нове мере: Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне биљне пољопривредне производње, Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне



сточарске пољопривредне производње и Подршка за инвестиције за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње.

У 2019. години прва Уредба је ступила на снагу 19. јануара. Укупно је било осам измена ове уредбе. Поредџи прву и последњу објављену Уредбу у 2019. години укупна средства за мере руралног развоја су смањена за 4%. Од укупних планираних средстава за мере руралног развоја 46% је планирано за захтеве из претходних година, планираних за исплату у текућој години. (Детаљније је описано у оквиру [Прилога 7](#))

Графикон 4: Приказ планираних средстава подстицаје мерама руралног развоја кроз измене Уредби у 2019. години



Извор: Службени гласник

До пете измене Уредбе није било значајних промена. Првом изменом Уредбе је уведена нова мера у оквиру Подршке за унапређење примарне пољопривредне производње и то је Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење дигитализације сточарске пољопривредне, производње када је за исту опредељено 200 милиона динара, тако што су смањена средства за Подршку за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне биљне пољопривредне производње. У четвртој измени Уредбе дошло је до прерасподеле средстава у оквиру мере Органска производња (повећана су средства за Органску биљну производњу за 10 милиона динара, а смањена средства за Органску сточарску производњу). Петом изменом Уредбе Укупна средства за мере руралног развоја су повећана за 10 милиона динара, шестом су смањена за 800 милиона динара Решењем о преусмеравању апропријације, а седмом изменом поново повећана за 500 милиона динара обезбеђењем средстава из извора финансирања 12 (Примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине).

Уредбом се дефинише обим средстава, врсте подстицаја и максимални износи по врсти подстицаја за текућу годину. У периоду 2017-2019. године Министарство пољопривреде је планирало средства за мере руралног развоја за годину Т на основу лимитираних износа расхода и издатака за конкретну годину, пројекција броја захтева који ће бити поднети у години Т и реализованих средстава из претходне године (Т-1). У години Т, након пристиглих захтева за подстицаје. Министарство пољопривреде је преносило средства са мање тражених подстицаја на оне подстицаје који су у





Законом о подстицајима је уређено да министар прописује образац и садржину програма подршке.<sup>60</sup> Правилник о обрасцу и садржини програма подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја и обрасцу извештаја о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја<sup>61</sup> први пут је ступио на снагу марта 2015. године. Програм подршке садржи, између осталог, опште информације и табеларни приказ планираних мера; опис планираних мера; идентификациону карту. Посебан прилог овог правилника је шифарник мера који обухвата врсте мера руралног развоја. Од момента доношења шифарник мера, који у себи садржи листу прихватљивих инвестиција, се значајно мењао скоро сваке године, тако да поједине прихватљиве инвестиције у оквиру мера руралног развоја бришу се из шифарника мера, а уводе се неке нове прихватљиве инвестиције.

АП Војводина донела је три Програма подршке и три измене у периоду 2017-2019. године на које је добила сагласност Министарства пољопривреде. У 2017. години Програмом подршке су планирана средства из три програма за мере руралног развоја:

- Програм мера подршке за спровођење пољопривредне политике за развој села на територији АП Војводине у 2017. години;
- Програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у 2017. години;
- Годишњи програм коришћења средстава из буџетског фонда за шуме АП Војводине у 2017. години.

Подаци о планираним средствима за мере руралног развоја се разликују из три извора које је ДРИ прикупила у поступку ревизије. Покрајински секретаријат је доставио податак да је за мере руралног развоја планирано 590.288 хиљада динара, док Министарство пољопривреде располаже податком од 1.635.730 хиљада динара, а у Програму подршке планирана средства за ове намене износе 2.552.300 хиљада динара.

Представници Покрајинског секретаријата доставили су образложење ове разлике. Као разлог навели су да је дошло до измене Правилника о обрасцу и садржини програма подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја и обрасцу извештаја о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја почев од 1. јануара 2017. године по којем се Програм подршке за 2017. годину припрема. Из извештаја су изостављене поједине мере које се и иначе не финансирају наведеним програмом, али су мере руралног развоја, а то су мере које се односе на Програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у 2017. години и Годишњи програм коришћења средстава из буџетског фонда за шуме АП Војводине у 2017. години.

Анализом поменутог Правилника, у 2017. години дошло је до измена потенцијалних инвестиција, између осталог, и за мере Одрживо коришћење пољопривредног земљишта и Одрживо коришћење шумских ресурса. За Одрживо коришћење пољопривредног земљишта укинута су инвестиције у оквиру мере: Агроеколошка плаћања и Комасација, за које су планирана средства Програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у 2017. години. За Одрживо коришћење шумских ресурса, Програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у 2017. години планиране су инвестиције Прво шумљавање

<sup>60</sup> Члан 13 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>61</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/2015, 111/2015, 110/2016, 16/2018, 87/2019.





пољопривредног земљишта и одржавање до дванаест година и Агро-шумски системи на пољопривредном земљишту, које су искључене са листе потенцијалних инвестиција.

Према образложењу Министарства пољопривреде, припрема и измене шифарника подразумевају унакрсно усклађивање више законодавних и програмских докумената, а такође и усклађивање са ЕУ регулативом. С обзиром на чињеницу да национално законодавство није потпуно усклађено са ЕУ правилима, нарочито у делу агроекологије, шифарник са називима мера који се односе на очување и унапређење животне средине и природних ресурса је припреман на тај начин да се одаберу оне мере које се могу спроводити, имајући у виду њихову комплексност и (не)постојање законодавног и институционалног оквира за њихово планирање и спровођење. Знајући да је ова група мера једина обавезна група мера руралног развоја у ЕУ, било је неопходно предвидети широк опсег потенцијалних мера у шифарнику, како би се постепено јачао капацитет за спровођење ових мера у наредном периоду у РС.

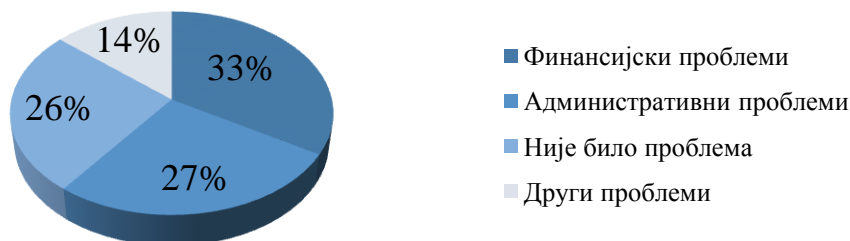
Општина Мали Зворник је у периоду 2017-2019. године донела три Програма подршке на које је добила сагласност Министарства пољопривреде.

За период ревизије уочава се пораст броја ЈЛС које имају Програм подршке, и то са 108 (или 74%) у 2017. години и на крају на 120 (или 83%) у 2019. години. Највећи број ЈЛС које не пружају подршку за спровођење овог програма се налази на територији АП Војводине. Министарство пољопривреде је давало претходну сагласност на Програме подршке, ипак ову сагласност нису добили сви програми (општина Трговиште у 2018. години). (Детаљније у [Прилогу 3](#))

У поступку ревизије прикупили смо податке о планираним средствима за мере руралног развоја од 145 ЈЛС и АП Војводине. У периоду 2017-2019. године планирана средства су 5,6 милијарди динара из буџета ЈЛС и 1,6 милијарди динара из буџета АП Војводине. Како бисмо утврдили потпуност евиденције прикупили смо податке о планираним средствима ЈЛС и АП Војводине из евиденције Министарства пољопривреде. Планирана средства за мере руралног развоја у евиденцији Министарства пољопривреде су 5,3 милијарди динара из буџета ЈЛС и 2,6 милијарди динара из буџета АП Војводине.

Према образложењу појединих ЈЛС, разлика се јавља зато што за поједине мере руралног развоја нису планирана средства у Програмима подршке или поједини подстицаји нису препознати као прихватљиве инвестиције у шифарнику мера Правилника о обрасцу и садржини програма подршке. Примера ради, општина Алибунар нам је доставила из своје евиденције да је у периоду 2017-2019. године планирала средства за мере руралног развоја у износу од 31 милион динара, али није имала Програме подршке (пример исте ситуације су и општине Пећинци и Бела Црква). С друге стране, Град Крагујевац је добио сагласност Министарства пољопривреде на Програм подршке. На основу евиденције о подстицајима за мере руралног развоја, поред мера које је планирао Програмима подршке, планирао је и средства за неке друге мере (нпр. Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре).

У фази планирања ревизије, послали смо упитнике на адресе 145 ЈЛС и АП Војводини како би сазнала са којим проблемима се најчешће сусрећете приликом доделе подстицаја мера руралног развоја. Одговор на упитник је приказан на слици испод.



Извор: ЈЛС и АП Војводина

Графикон 5: Одговор на упитник–проблеми са којима се сусрећу ЈЛС и АП Војводина

ЈЛС и АП Војводина се највише сусрећу са финансијским проблемима (33%). Као друге проблеме (14%) навели су кашњења са исплатама подстицаја, компликоване процедуре остваривања права на подстицаје, погрешна тумачења подносиоца захтева у предложеним шифрама инвестиција у правилницима Министарства пољопривреде, преоптерећеност радника који обрађују захтеве, предфинансирање од стране пољопривредника (пољопривредници нису сигурни да ли ће им се рефундирати средства, а инвестицију морају набавити унапред), недовољан број корисника подстицаја (незаинтересовани пољопривредници), недовољна информисаност пољопривредних произвођача, потреба да се добијају подаци од Управе за аграрна плаћања како би квалитетно израдили локални програм подршке и друге.

Као одговор на питање да ли постоји координација Министарства пољопривреде и ЈЛС/АП Војводина у погледу развоја политике руралног развоја, 92% испитаника одговорило је да постоји координација. ЈЛС које сматрају да не постоји координација навели су следеће разлоге: Министарство пољопривреде не пита ЈЛС за приоритете и проблеме са којима се суочавају; ЈЛС воде своју политику руралног развоја, која није усклађена са политиком РС, Проблеми приликом добијања података од Управе за општи део Програма подршке (бр. газдинства, стоке, засејаних површина и др.).



**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

Наш циљ у овом делу извештаја, био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно да ли надлежни органи ефективно спроводе програм подстицаја за мере руралног развоја.

Закључак темељимо на следећим налазима:

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, 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. Органи АП Војводине и општине Мали Зворник утврђују мере политике руралног развоја за своју територију у складу са Програмом подршке. Министар пољопривреде доноси правилнике којим ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја, начин остваривања права, образац захтева, пријава, као и максимални износ подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере. Законом о подстицајима прописано је да Министарство пољопривреде води Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у који се уписују подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја. Подаци из Регистра подстицаја су јавни и користе се у циљу спровођења мера за подстицање пољопривреде и руралног развоја, као и за потребе вођења статистике и аналитике у министарству.

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.

За средства из буџета РС, честе измене обима подстицаја, измене правилника којим се уређују услови, корисници, прихватљиве инвестиције као и начин остваривања права на подстицаје, као и дуг период обраде захтева ствара атмосферу несигурности код крајњих корисника подстицаја и немогућности планирања средњорочних и дугорочних инвестиционих активности.

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, јер како наводи није имао адекватне кадровске капацитете.



<sup>62</sup>Један од циљева доношења Закона о подстицајима произилази из потребе успостављања функционалног и транспарентног механизма имплементације подстицаја у области пољопривреде и руралног развоја у наредном периоду, чиме ће се омогућити спровођење стабилне, конзистентне и предвидиве аграрне политике у дугорочном периоду. Постојећи механизам имплементације аграрне политике није допринео успостављању предвидиве, конзистентне и транспарентне аграрне политике РС у дужем периоду, пре свега, из следећих разлога:

1. постојање честих измена у врсти и обиму подстицаја, као и измене критеријума за остваривање права на подстицаје и измене категорија корисника;
2. неконзистентност мера аграрне политике, у смислу изостајања појединих подстицајних мера током периода, чиме је створена атмосфера несигурности код крајњих корисника и немогућност планирања наредног производног циклуса, као и немогућност планирања средњорочних и дугорочних инвестиционих активности;
3. непостојање институционалне подршке и пратећих механизма у одговарајућем облику и на одговарајућем нивоу, који би омогућили несметану и транспарентну имплементацију пољопривредне политике;
4. недовољна усаглашеност са прописима ЕУ, пре свега са регулативама којима се уређује функционисање Заједничке пољопривредне политике ЕУ.

## Налаз 2.1: Управа и општина Мали Зворник нису донели сва акта којима се уређују подстицаји мерама руралног развоја

Финансијско управљање и контрола корисника јавних средстава се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководиоца корисника јавних средстава.<sup>63</sup>

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:<sup>64</sup>

1. Пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
2. Реалност и интегритет финансијских извештаја;
3. Економичност, ефикасност и ефективност средстава;
4. Заштиту средстава и података (информација).

Законом о пољопривреди и руралном развоју прописано је да Управа, 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.<sup>65</sup> Органи АП Војводине и Општине Мали Зворник утврђују мере политике руралног развоја за своју територију у складу са Програмом подршке.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Образложење Предлога Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>63</sup> Члан 81 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019).

<sup>64</sup> Члан 81 Закона о буџетском систему.

<sup>65</sup> Члан 8 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

<sup>66</sup> Члан 13 Закона о подстицајима о пољопривреди и руралном развоју.



Корисник подстицаја може остварити право на подстицајна средства из буџета РС, за подручје територије АП из буџета АП и за подручје територије ЈЛС из буџета ЈЛС.

За подстицајна средства из буџета РС, да би се покренуо поступак за остваривање права на подстицаје, неопходно је да корисник подстицаја поднесе захтев Управи. Такође, поступак се може покренути путем конкурса, захтева банци за одобрење кредитне подршке и др. О остваривању права на подстицаје у поступку одлучује директор Управе решењем. На решење може се ставити електронски потпис, у складу са законом који уређује електронски потпис. На решење може се изјавити жалба министру у року од 15 дана од дана достављања решења. На поступак за остваривање права на подстицаје примењују се одредбе закона којима се уређује управни поступак, ако Законом о подстицајима није другачије одређено.<sup>67</sup> Министар пољопривреде доноси правилнике којим ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја као и начин остваривања права на подстицаје, образац захтева за остваривање права на подстицаје, као и максимални износ подстицаја по кориснику.<sup>68</sup> Надлежности Управе дате су у табели у [Прилог 2 – Надлежности субјекта ревизије](#).

За подстицајна средства из буџета АП Војводине, која се додељују по конкурсима, формира се комисија за сваку тачку из програма које усваја Скупштина АП Војводине.<sup>69</sup> За реализацију ових средстава задужен је Покрајински секретаријат. Комисија је дужна да изради текст конкурса, правилника, прима и обрађује пристигле пријаве свакодневно. Текст конкурса се објављује у једним дневним новинама, у Службеном листу АП Војводине и на сајту Покрајинског секретаријата. Одлуку о додели средстава доноси покрајински секретар на основу предлога Комисије. Одлука се објављује на званичној интернет страници Покрајинског секретаријата.<sup>70</sup> Покрајински секретар потписује уговор о додели бесповратних средстава са корисником подстицаја. Поред лица којима је одбијена/одбачена или није у потпуности прихваћена пријава, право приговора има сваки незадовољни подносилац пријаве, којем су одобрена средства на основу одлуке која је објављена на званичној интернет страници Покрајинског секретаријата.

За подстицајна средства из буџета Општине Мали Зворник, која се додељују по конкурсима, Општинско веће образовало је Комисију за реализацију програма подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2019. годину. Задатак Комисије је припрема конкурсне документације, предлагање текста конкурса са конкурсном документацијом Општинском већу, мониторинг и евалуацију спровођења програма, разматрање захтева и утврђивање испуњености општих и посебних услова утврђених конкурсом. Општинско веће доноси одлуке о додели подстицаја, на основу предлога Комисије. Комисија, на крају рада и обављених активности, доставља Општинском већу извештаја о обављеним задацима. Скупштина општине Мали Зворник је у децембру 2016. године донела одлуку о оснивању Буџетског фонда за спровођење мера подршке пољопривредне политике и политике руралног развоја на подручју Општине Мали Зворник, који је укинут фебруара 2019.

<sup>67</sup> Члан 7 став 1 и 3-7 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>68</sup> Члан 34 став 7 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>69</sup> Пословник о раду комисије за израду конкурса и правилника и поступање по конкурсима расписаних у Покрајинском секретаријату за пољопривреду, шумарство и водопривреду Број: 104-02-31/2018-08-2 од 1. фебруара 2019. године.

<sup>70</sup> [www.psp.vojvodina.gov.rs](http://www.psp.vojvodina.gov.rs).



године. Задатак овог фонда, између осталог, је био и обезбеђење средстава за спровођење мера руралног развоја. Комисија Буџетског фонда, између осталог, обављала је послове везане за спровођење конкурса.

У табели испод приказане су процедуре и одговорности лица код субјекта ревизије у чијој је надлежности поступак за остваривање права на подстицаје.

Табела број 8: Упоредни приказ донетих процедура за спровођење поступка доделе подстицаја

Субјект ревизије	Писане процедуре којима се ближе одређује поступање у спровођењу поступка доделе подстицаја	Начин обраде захтева
Управа	Не постоје усвојене писане процедуре	Запослени у Управи
Покрајински секретаријат	Пословник о раду комисије за израду конкурса и правилника и поступање по конкурсима расписаних у Покрајинском секретаријату за пољопривреду, шумарство и водопривреду	Комисијски
Општина Мали Зворник	Не постоје усвојена писане процедура	Комисијски

Извор: ДРИ

Према образложењу представника Управе, поступак остваривања права на подстицаје започиње захтевом, односно пријавом странке на основу Правилника, Јавног позива или Конкурса. Пријаве и захтеви се подносе на писарницу УЗПРО (Немањина 22-26, 11000 Београд) или Управе (Булевар краља Александра 84, 11050 Београд). Захтеви се обрађују према редоследу подношења, док у случају конкурса (нпр. код мере млади пољопривредници) пријаве се решавају према ранг листи коју сачињава Управа на основу критеријума из конкурса. Све пристигле пријаве и захтеви се додељују у рад обрађивачима. Уколико захтев испуњава прописане услове обрађивач га усваја и доставља на супервизију. Супервизор врши контролу достављене документације и уколико уочи недостатке враћа предмет на обраду уз напомену о уоченом недостатку на истом. Уколико захтев испуњава прописане услове, супервизор га усваја и доставља на потпис директору Управе који доноси решење. Уколико захтев не испуњава услове супервизор потврђује решење о одбијању/одбацивању и доставља на потпис директору Управе. Захтеви који имају неприхватљиве трошкове или на други начин не испуњавају услове могу бити делимично усвојени, односно у делу у ком испуњавају услове. Уколико захтев не испуњава опште услове, уколико је преурањен или неблаговремен Управа решењем одбацује без разматрања. Захтев који је непотпун се шаље на допуну и то позивом странци да поднесак уреди, односно упућује се допис за проверу службене евиденције уколико податке води други орган у складу са Законом о општем управном поступку. Исплате усвојених захтева се врше после истека рока за жалбу одређеним решењем који није краћи од 15 дана. Уколико странка којој је решењем захтев одбијен или одбачен у року за жалбу изјави жалбу ожалбено решење се у складу са законом који уређује управни поступак усваја или доставља другостепеном органу на разматрање.

У поступку ревизије утврђено је да Управа нема писане процедуре којима се уређују пословни процеси, активности извршилаца који обављају послове обраде захтева, правила обраде документације, као и токови и рокови за достављање и обраду документације, када и на који начин контролу врши супервизор и када се спроводи административна контроле за плаћање.

У Покрајинском секретаријату, Пословником о раду комисије за израду конкурса и правилника и поступање по конкурсима расписаних уређују се начин формирања комисије, поступање комисије, начин рада и одлучивање, као и акта које



доноси комисија, закључивање уговора о додели средстава с корисником и други послови.

У Општини Мали Зворник, Одлуком о образовању Комисије за реализацију програма подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2019. годину дефинисан је задатак Комисије, али није детаљно уређен поступак припреме конкурса, обрада захтева, начин рада и одлучивање, временски рок за допуну достављене документације и друго. Општина Мали Зворник нема правни акт којим ближе прописује 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.

#### Кадровски капацитет Управе

У Сектору за одобравање пројеката Управе, између осталог, образован је Одсек за посебне подстицаје и мере руралног развоја. У надлежности овог одсека је обављање послова који се односе на: расписивање конкурса за доделу подстицаја који се односи на мере руралног развоја; објављивање јавних позива за подношење пријава за остваривање права на наведене подстицаје; израду упутства за корисника; пријем захтева, анализу оправданости, бодовање, рангирање и одобравање исплате захтева; спровођење административне контроле захтева за плаћање; закључивање уговора са корисницима подстицаја; одобравање исплате наведених подстицаја; обављање и друге послове из ове области.<sup>71</sup> За обављање ових послова систематизовано је пет радних места.

На основу достављене евиденције Управе, на пословима везаним за поступак за остваривање права на подстицаје за мере руралног развоја, поред пет лица ангажованих на неодређено време, ангажована су лица на одређено време и по основу уговора о привременим и повременим пословима. Упоредни приказ броја ангажованих лица по врсти радног односа приказан је у табели испод.

Табела број 9: Приказ броја ангажованих лица по годинама

Врста радног односа	2017	2018	2019
Рад на неодређено време	5	5	5
Рад на одређено време	1	3	1
Привремени и повремени послови	15	15	18

Извор: Управа

Како би се спровео ефикасан и ефективан поступак остваривање права, односно обрада захтева за подстицаје, неопходно је да постоји потребан број извршилаца који би обрадили све пристигле захтеве и да извршиоци имају писану процедуру како би једнообразно, по тачно одређеној временској норми рада спроводили обраду захтева и административне контроле захтева за подстицаје.

<sup>71</sup> Чл. 106 и 110 Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде.



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.

Законом о општем управном поступку прописан је начин и тренутак покретања поступка, као и рокови за издавање решења.<sup>72</sup> Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности.<sup>73</sup> Поступак је покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке.<sup>74</sup> Издавање решења је доношење и обавештавање странке о донетом решењу. Уколико је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и кад се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка. С друге стране, кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.<sup>75</sup> Исплата подстицаја се врши на наменски рачун корисника подстицаја отвореног код пословне банке. Ако се право на подстицаје остварује на основу захтева корисника подстицаја, исплата се врши по редоследу подношења уредно поднетих захтева.<sup>76</sup>

У поступку ревизије испитивали смо поступак остваривања права на подстицаје код три субјекта ревизије. Анализом општих аката субјекта ревизије утврђено је да се разликује начин на који се организује поступак остваривања права на подстицаје. Покрајински секретаријат и Општина Мали Зворник организују конкурсе за доделу подстицаја. Поред конкурса, код Управе, захтеви се могу поднети само по основу правилника или по основу правилника и јавног позива за подношење пријава за остваривање права на подстицаје са условима за коришћење права на подстицаје.

Упоредни приказ поступака остваривања права на подстицаје код субјеката ревизије у периоду 2017-2019. години приказан је у табели испод.

Табела број 10: Преглед начина подношење захтева корисника подстицаја и број позива по годинама

	2017. година	2018. година	2019. година
<b>Конкурси</b>			
Управа за аграрна плаћања	3	3	5
Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство	13	9	13
Општина Мали Зворник	1	1	2
<b>Јавни позиви</b>			
Управа за аграрна плаћања	2	7	7
<b>Подношење захтева по Правилнику</b>			
Управа за аграрна плаћања	6	8	9

Извор: Управа, Покрајински секретаријат, општина Мали Зворник

<sup>72</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.

<sup>73</sup> Члан 90 став 1 Закона о општем управном поступку.

<sup>74</sup> Члан 91 став 1 Закона о општем управном поступку.

<sup>75</sup> Чланом 145 Закона о општем управном поступку.

<sup>76</sup> Члан 8 Закона о подстицају у пољопривреди и руралном развоју.





Детаљније смо анализирали поступак остваривања права на Подстицаје за унапређење конкурентности и Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима.

#### Подстицаји за унапређење конкурентности

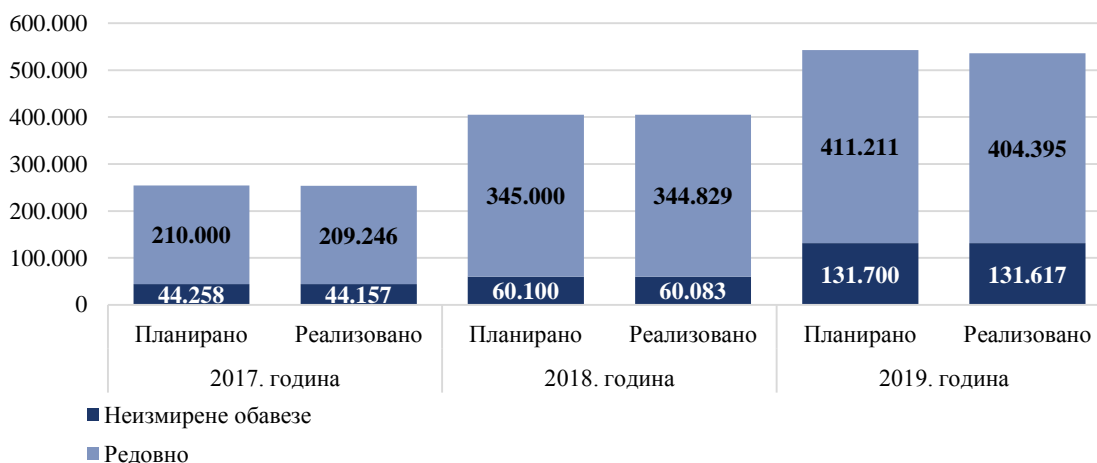
Код Управе, у оквиру Подстицаја за унапређење конкурентности анализирали смо инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, и то:

- Подстицаје за подизање производних засада и
- Подстицаје за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне производње биљних култура.

Подстицаји за подизање производних засада обухватају подршку програмима, који се односе на подршку подизања нових производних засада са савременом технологијом гајења воћака, винове лозе и хмеља, без наслона и са наслоном; и припрему земљишта за подизање производних засада.<sup>77</sup>

Планирана и реализована средства за подстицаје за подизање производних засада у периоду 2017-2019. године приказана су у графикону испод.

*Графикон б:* Преглед планираних и реализованих средстава подстицаја за подизање производних засада, Управа за аграрна плаћања (у хиљадама динара)



Извор: Управа

Правилник о подстицајима програмима за унапређење конкурентности за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства кроз подршку подизања вишегодишњих производних засада воћака, винове лозе и хмеља ступио је на снагу у априлу 2017. године и мењао се у 2018. години и два пута у 2019. години.<sup>78</sup> Неке од најзначајнијих измена приказане су у табели испод.

<sup>77</sup> Члан 2 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 „Службени гласник РС“, бр. 37/2017, 44/2018 - др. закон, 3/2019 и 36/2019.

<sup>78</sup> „Службени гласник РС“, бр. 37/2017, 44/2018 - др. закон, 3/2019 и 36/2019.



Табела број 11: Упоредни приказ измена Правилника у периоду 2017-2019. године

Правилник	2017/2018. година	2019. година
Рок за подношење захтева	до 31. августа текуће календарске године јагоде—до 30. септембра текуће календарске године <sup>79</sup>	од 1. маја до 31. августа текуће календарске године јагоде—до 30. септембра текуће календарске године
Максимални износ подстицаја по кориснику	3.000.000 динара	5.000.000 динара 15.000.000 динара (измена ступила на снагу 25. маја 2019. године)
Услови у погледу површине производног засада	Најмања површина сваког производног засада треба да износи: 1) 0,1 ха—за сваку врсту јагодастих воћака, винове лозе и хмеља, а за шумску јагоду 0,05 ха; 2) 0,3 ха—за сваку врсту јабучастих, коштичавих и језграстих врста воћака. Највећа површина за све производне засаде износи 10 ха, а за производне засаде јагоде 5 ха.	Најмања површина сваког производног засада треба да износи: 1) 0,1 ха—за сваку врсту јагодастих воћака, винове лозе и хмеља, а за шумску јагоду 0,05 ха; 2) 0,3 ха—за сваку врсту јабучастих, коштичавих и језграстих врста воћака.

Извор: ДРИ

Захтеви корисника подстицаја се подносе Управи, без објављеног јавног позива или расписаног конкурса за доделу подстицаја у складу са поменутиим Правилником. 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 РЗС, просечно коришћено пољопривредно земљиште по пољопривредном газдинству у РС 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 пољопривредни произвођачи да повећају површину производног засада и тиме повећају продуктивност. На овај начин повећала се и могућност већег броја пољопривредних произвођача са територије АП Војводине да добију подстицаје из буџета РС. 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>80</sup> подноси захтев на прописаном обрасцу.<sup>81</sup> Правилником је

<sup>79</sup> Јагоде подигнуте у трећем кварталу текуће календарске године до 30. септембра текуће календарске године.

<sup>80</sup> Правно лице, предузетник и физичко лице.



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 одређена 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 одређена средства за ове намене.

У табели испод приказан је број поднетих захтева и број донетих решења, као и просечно време обраде захтева у периоду 2017-2019. године.

Табела број 12: Упоредни приказ захтева по годинама

Опис	2017. година	2018. година	2019. година
Укупан број подневних захтева	864	1.259	1.392
Укупан број донетих решења	742	1.131	1.153
Просечан број дана обраде захтева <sup>82</sup>	146	142	144

Извор: ДРИ

Детаљније смо анализирали евиденцију примљених и обрађених захтева за подстицаје за подизање производних засада у 2019. години и примећено је следеће:

- 239 поднетих захтева није остварило право на подстицаје (11 подносиоца захтева је одустало; остали су одбијени због неиспуњавања услова);
- Просечно време обраде захтева је 144 дана (најкраће обрађен захтев је у року од 12 дана, а најдуже обрађен захтев је у року од 392 дана);
- Од укупног броја донетих решења 76% носиоца газдинстава су мушкарци, а жене 24%;
- Просечна старост носиоца газдинства је 46 година. Од укупно поднетих захтева, 42% су носиоци газдинства до 40 година старости.
- Управа обрађује све захтеве корисника подстицаја који су пристигли по датом Правилнику, само што један део захтева корисника подстицаја обради до износа планираних средстава у години Т, а за други део пристиглих захтева корисника подстицаја планира и реализује средства у години Т+1.

Преглед одобрених захтева по врсти вишегодишњих засада у складу са Правилницима из 2017, 2018. и 2019. године приказан је у [Прилогу 8.](#)

Друга мера, у оквиру Подстицаје за унапређење конкурентности–Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, коју смо детаљније анализирали јесте остваривање права на подстицаје за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне производње биљних култура.<sup>83</sup>

У јуну 2018. године ступио је на снагу Правилник о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне производње биљних култура<sup>84</sup> којим се ближе

<sup>81</sup> Члан 18 Правилника.

<sup>82</sup> Време када је орган примио захтев странке до тренутка када је орган издао решење.

<sup>83</sup> Члан 1 Правилника.

<sup>84</sup> „Службени гласник РС“, бр. 48/2018 и 29/2019.



прописују врсте подстицаја, услови, начин остваривања права на подстицаје, образац захтева за остваривање права на подстицаје, као и максимални износ подстицаја по кориснику. Наредне године у априлу месецу (25 дана пре објаве јавног позива) ступиле су на снагу измене и допуне правилника. Једна од најзначајнијих измена односила се на промене услова у корист корисника подстицаја за инвестиције, тако што је вредност инвестиције, за коју се подноси захтев за исплату, смањена са 100 хиљада на 65 хиљада динара. У периоду 2018-2019. године Управа је објавила два јавна позива за подношење захтева за остваривање права. Један од општих услова јесте да је подносилац захтева у потпуности реализовао инвестиције за које подноси захтев у периоду од 1. јануара године у којој се подноси захтев, а најкасније до дана подношења захтева за остваривање права на подстицаје. У табели испод приказан је упоредни приказ јавних позива по годинама.

Табела број 13: Упоредни приказ јавних позива у 2018. и 2019. години

Опис	2018. година	2019. година
Укупан број примљених захтева	5.093	5.608
Захтеван износ	3,7 милијарди динара	4,6 милијарди динара
Опредељена средства за одобравање права на подстицаје према јавном позиву	400 милиона динара	1,3 милијарде динара
Одобрено средства	1,9 милијарди динара	2,3 милијарде динара
Разлика између одобреног и опредељеног износа средства	1,5 милијарди динара	1 милијарда динара
Максимални износ подстицаја по кориснику	у износу од 50 % од вредности реализоване прихватљиве инвестиције <sup>85</sup>	
Просечан број дана обраде захтева	242	132
Рок за подношење захтева према јавном позиву	од 2. јула до 17. септембра	од 27. маја до 30. августа
Вредност инвестиција за које се подноси захтев за остваривање права на подстицаје према јавном позиву (једнака или већа од)	100.000 динара	65.000 динара
Минимална вредност инвестиције за коју је поднет и одобрено захтев за остваривање права на подстицаје	0	54.000
Укупан број прихваћених захтева у којима је захтеван износ испод минимума предвиђеног јавним позивом	299	333

Извор: ДРИ

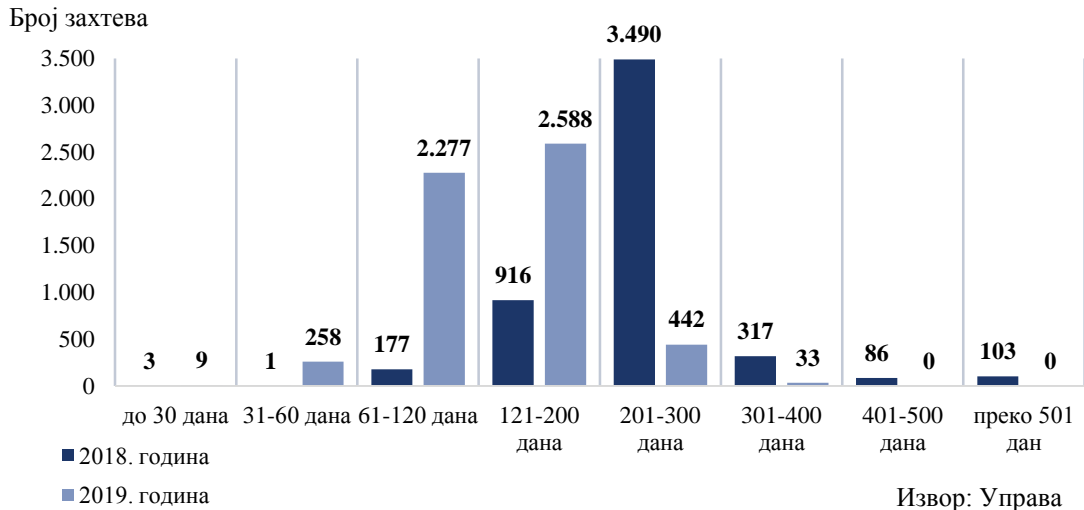
Детаљније смо анализирали евиденцију примљених и обрађених захтева за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне производње биљних култура из евиденције Управе и дошли смо до следећег:

- Опредељена средства за одобравање права на подстицаје према јавном позиву из 2018. године су 400 милиона динара, док према јавном позиву из 2019. године повећана су на 1,3 милијарди динара. Максимални износ подстицаја који корисник подстицаја може да оствари је 1,5 милиона динара;

<sup>85</sup>Подстицаји се утврђују у износу од 50 % од вредности реализоване прихватљиве инвестиције умањене за износ средстава на име пореза на додату вредност, односно у износу од 65 % од ове вредности у подручју са отежаним условима рада у пољопривреди, у складу са законом којим се уређују подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, односно посебним прописом којим се уређује расподела подстицаја у пољопривреди и руралном развоју.



- Укупно реализована средства по захтевима из 2018. године су 1,8 милијарди динара и то 395 милиона у 2018. години, а остатак 1,4 милијарди динара планиран је и реализован у 2019. години за захтеве из претходних година, планираних и реализованих за исплату у текућој години. У 2019. години укупна реализована средства по свим захтевима су 2,8 милијарди динара.
- Прихваћени су захтеви у којима је захтевани износ испод минимума предвиђеног јавним позивима, односно 100 хиљада динара и 65 хиљада динара. По јавном позиву из 2018. године прихваћено је 299 захтева за подстицаје, док по позиву из 2019. године прихваћено је њих 333. Обрађивачи захтева су различито поступали приликом обраде захтева;
- Прихваћени су захтеви доспели након периода подношења захтева (2 по јавном позиву из 2019. год);
- Просечан број дана обраде по захтевима из 2018. године је био 242 дана, а по захтевима из 2019. године 132 дана. У наставку дат је приказ дана обраде захтева по броју обрађених захтева.

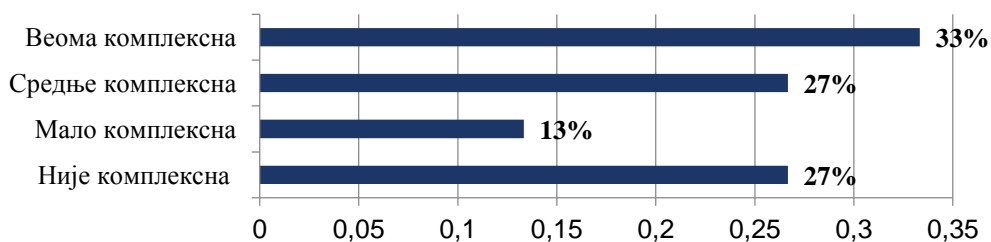


Графикон 7: Приказ броја обрађених захтева по времену обраде захтева у 2018. и 2019. години

У поступку ревизије спровели смо телефонске интервјуе са корисницима подстицаја како бисмо сазнали да ли су задовољни поступком остваривања права на подстицаје и са којим проблемима се сусрећу.

Корисници подстицаја који су остварили права на подстицаје за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне производње биљних култура по јавном позиву из 2018. и 2019. године су одговорили на питање колико је била комплексна процедура за подношење захтева за подстицаје мерама руралног развоја.

Графикон 8: Одговори корисника подстицаја



Извор: Корисници подстицаја



Корисници подстицаја су одговорили (80%) да нису задовољни са брзином исплате средстава по захтеву за подстицаје мерама руралног развоја.

Корисници подстицаја су одговорили (73%) да су подстицаји мерама руралног развоја омогућили да повећају обим пољопривредне производње.

Интервјуисани корисници подстицаја сматрају да је тешко добити информацију да ли су добили подстицајна средства. Као разлог наводе да Управа шаље решења поштом, која се понекад загубе или их не приме на време. Списак одобрених и одбијених захтева за подстицаје по објављеном јавном позиву се нигде не објављује. Као позитивни механизам за комуникацију са Управом истичу апликацију „подршка“, преко које могу разговарати са запосленима. Као пример добре праксе, истичу јавно доступне податке након спроведеног конкурса за средства из буџета АП на сајту АП Војводине.

У Општини Мали Зворник, у оквиру Подстицаје за унапређење конкурентности анализирали смо меру Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства. У периоду 2017-2019. године Општина је расписивала конкурсе за доделу подстицаја у складу са Програмом подршке.

Табела број 14: Приказ планираних и реализованих средстава за меру Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства у периоду 2017-2019. године (у хиљадама динара)

Опис	2017. година		2018. година		2019. година	
	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано
<b>Општина Мали Зворник</b>						
Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства	9.600	8.752	8.500	8.491	9.500	6.938
Број захтева		66		60		55

Извор: Општина Мали Зворник

Програмом подршке и конкурсима дефинисан је максимални износ подршке по кориснику који у 2017. години износи 700 хиљада динара, у 2018. и 2019. години смањен је на 400 хиљада динара, док је накнада дела трошка 70% укупне вредности инвестиције у све три године.

Анализирали смо конкурс расписан у 2018. години који је трајао од 28. јуна до 30. новембра, односно до утрошка средстава планираних за ове намене. На одржаним седницама, Комисија буџетског фонда за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја, након приспећа једног броја захтева, отвара је захтеве по редоследу приспећа. Комисија је одржала пет седница на којима је доносила одлуке о додели подстицаја и одлуке о одбацивању некомплетних, непотпуних и неблаговремених захтева за доделу подстицаја. Одлуке се објављују у Службеном листу општине Мали Зворник. Након доношења одлуке уследило је закључење Уговора о додели подстицаја. Детаљан приказ реализованих средстава по врсти инвестиција за меру Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава у периоду 2017-2019. године приказан је у [Прилогу 10](#).

Општина Мали Зворник, осим на начин како је наведено у Програму подршке и конкурсима, нема правни акт којим ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја, услове, начин остваривања правна на подстицаје, обрасце захтева, односно



пријаве за остваривање права на подстицаје, као и максимални износ подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере.

Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима

Детаљније само анализирали Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима, а у оквиру ових подстицаја меру Подршка младима у руралним подручјима. Управа и Покрајински секретаријат су спроводиле конкурсе за доделу ових подстицаја. Подршка младима у руралним подручјима је мера са највећим учешћем у укупним подстицајима за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима код оба субјекта ревизије.

Укупна планирана и реализована средства за подршку младима у руралним подручјима из два извора финансирања за период 2017-2019. године приказана су у табели испод.

Табела број 15: Преглед планираних и реализованих средстава за меру подршка младим пољопривредницима

Опис	2017. година		2018. година		2019. година	
	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано
(у хиљадама динара)						
<b>Управа за аграрна плаћања</b>						
Неизмирене обавезе			29.270	29.194	464.810	464.809
Редовно	526.000	452.795	500.000	493.966	1	
<b>Покрајински секретаријат за пољопривреду, шумарство и водопривреду</b>						
Редовно	100.000	99.761	200.000	192.783	250.000	250.000

Извор: Управа и Покрајински секретаријат

Детаљније смо анализирали поступке доделе подстицаја из буџета РС и буџета АП Војводине у 2018. години. Право на подстицаје остварује лице старије од 18 година и млађе до навршених 40 година живота.

Управа је расписала конкурс 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, и то:

1. Подстицаји програму за подршку инвестицијама за развој и унапређење примарне биљне производње на пољопривредним газдинствима младих пољопривредника (нпр. за набавку нове опреме и машина);
2. Подстицаји програму за подршку инвестицијама за развој и унапређење примарне сточарске производње на пољопривредним газдинствима младих пољопривредника (нпр. за набавку нове опреме и машина);
3. Подстицаји програму за подршку инвестицијама за развој и унапређење примарне сточарске производње кроз набавку квалитетних приплодних грла на пољопривредним газдинствима младих пољопривредника.

Програмом мера подршке за спровођење пољопривредне политике за развој села на територији АП Војводине у 2018. години: Подршка младима у руралним подручјима дефинисани су прихватљиви трошкови за реализацију:

1. Прихватљиве инвестиције у оквиру програма за подизање нових производних засада;



2. Прихватљиве инвестиције у оквиру програма за подршку инвестицијама за развој и унапређивање примарне биљне производње на пољопривредним газдинствима младих пољопривредника (нпр. за набавку нове опреме и машина, механизације);
3. Прихватљиве инвестиције у оквиру програма за подршку инвестицијама за развој и унапређивање примарне сточарске производње на пољопривредним газдинствима младих пољопривредника (нпр. за набавку нове опреме и машина, механизације).

У табели испод приказани је упоредни приказ услова два конкурса који су спроводили Управа и Покрајински секретаријат.

Табела број 16: Упоредни приказ доделе подстицаја из буџета РС и буџета АП Војводине у 2018. години

ОПИС	Управа	Покрајински секретаријат
Планира средства	500 милиона динара	200 милиона динара
Реализована средства	958 милиона (494 милиона у 2018. год, 464 милиона у 2019. год.)	192 милиона
Број реализованих захтева	960	160 (за 733 захтева нису додељена средства због утрошених средства )
Максималан износ бесповратних средстава по једној пријави	1,5 милиона динара	1,5 милиона динара
Минимални износ бесповратних средстава по једној пријави	-	500 хиљада динара
Утврђени износ за бесповратна средства за подршку инвестицији	у износу до 75 % од укупно прихватљивих трошкова инвестиције	у износу до 90 % од укупно прихватљивих трошкова инвестиције
Период до када је конкурс отворен	Од 2. јула до 15. августа 2018. године	До утрошка средстава, закључно са 21. маја 2018. године
Спровођење поступака бодовања и рангирања уредних пријава	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	Обавезно рангирање и бодовање
Ранг листа је јавно објављена	Није	Јесте
Авансна исплата бесповратних средстава	100% средства из решења	75% од уговорених средстава, 25% након реализоване инвестиције

Извор: ДРИ





Правилником о подстицајима програмима за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима кроз подршку младим пољопривредницима<sup>86</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. Такође, Конкурсом<sup>87</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>88</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

<sup>86</sup> Чланом 11 став 1 и 2 („Службени гласник РС“, бр. 46/2018, 50/2018, 35/2019 и 78/2019).

<sup>87</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>88</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.



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>89</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.

Анализом документације АП Војводине, циљ Конкурса Покрајинског секретаријата за доделу средстава за подршку младима у руралним подручјима на територији АП Војводине у 2018. години јесте демографска обнова руралних подручја АП Војводине ради подстицања останка младих у руралним подручјима односно њиховог повратка из градова. Укупна планирана средства за ове намене су 200 милиона динара, а реализована су у износу 192 милиона динара. Максималан износ средстава је 1,5 милиона динара по једном захтеву (минимално 500 хиљада динара) и прихвата се 90% укупних трошкова инвестиције. Крајњи рок за подношење пријава је 21. мај 2018. године, односно до утрошка средстава. Потребна документација за конкурс, између осталог, су предрачун са спецификацијом опреме и изјава добављача да може извршити испоруку предмета инвестиције из предрачуна у року од 45 дана од дана издавања предрачуна.

Покрајински секретар донео је решење о образовању Комисије за конкурс. По објављеном конкурсном стигло је 893 пријаве, од којих су средства за суфинансирање додељена за 160 корисника, а за 733 подносиоца пријаве нису додељена средства. Комисија је размотрила пријаве и сачинила записник са предлогом одлуке о додели средстава у коме је наведен укупан број пријава са приказаним траженим средствима, прихватљиве пријаве са приказаним бодовима и износима, неприхватљиве пријаве разврстане по разлозима неприхватања. Коначну одлуку покрајински секретар донео је 25. децембра 2018. године на основу предлога Комисије. Одлука је објављена на званичној интернет страници Покрајинског секретаријата. Сам поступак обраде захтева трајао је више од 7 месеци (односно 233 дана, рачунајући од првог поднетог захтева). Бесповратна средства исплаћују се авансно 75% од уговорених средстава, након што корисник бесповратних средстава достави Покрајинском секретаријату Правилником уређену документацију. Док остатак од 25% уговорених средстава исплаћује се након реализоване инвестиције из пословног плана (укључујући и сопствено учешће од 10% и ПДВ).

Општина Мали Зворник у периоду 2017-2019. године није планирала и реализовала средства за меру Подршка младима у руралним подручјима.<sup>90</sup> Међутим, у

<sup>89</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.

<sup>90</sup> Програм мера подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја општине Мали Зворник (2017-2019. година).



оквиру Подстицаја за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима Општина највише планира и реализује средства за меру Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре. Општина се определила за ову врсту инвестиције из разлога што рурална подручја карактерише недовољно изграђена и одржавана инфраструктура (путна мрежа, електромрежа, комунална инфраструктура).

Табела број 17: Планирана и реализована средства за Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре у периоду 2017-2019. године (у хиљадама динара)

Опис	2017. година		2018. година		2019. година	
	Планирана	Реализована	Планирана	Реализована	Планирана	Реализована
Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре	64.500	38.511	72.503	36.303	148.173	64.386

Извор: Општина Мали Зворник

Општина Мали Зворник нема усвојену стратегију руралног развоја, али се унапређење инфраструктуре на селима препознаје као стратешки циљ те су у буџету општине Мали Зворник предвиђена значајна средства за ову намену. Тако је предвиђена реконструкција локалних путева у свих 11 месних заједница. Општи циљеви ове мере су Побољшање услова живота и рада у руралним подручјима; Мање изражена миграција становништва из руралних области; Побољшање животног стандарда становништва у руралним подручјима.

Ова мера планирана је у буџету општине Мали Зворник у оквиру апропријације Општинске управе - послови газдовања грађевинским земљиштем и путевима, економска класификација: специјализоване услуге и односи се на капиталне инвестиције. Конкретно, мера се спроводи преко Комисије Буџетског фонда за спровођење мера подршке пољопривредне политике и политике руралног развоја у 2017. и 2018. години и Комисије за реализацију Програма подршке за спровођење мера пољопривредне политике и политике руралног развоја за општину Мали Зворник за 2019. годину, али због везе са руралном инфраструктуром наведена је у Програму подршке, и чини део извештаја о спровођењу Програма подршке.

Према подацима које је ДРИ прикупио путем упитника, ЈЛС које издвајају средства за унапређење и развој руралне инфраструктуре као мере руралног развоја у периоду 2017-2019. године поред Малог Зворника су Ваљево, Ниш, Сремска Митровица, Шабац, Крагујевац, Параћин, Рума, Ириг, Кладово, Аранђеловац, Мајданпек, Неготин, Пећинци и Владимирци.

Анализом поступка за остваривање права на Подстицаје за унапређење конкурентности и Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима утврдили смо код три субјекта различита поступања.

За подстицајна средства из буџета РС, министар пољопривреде доноси правилнике којим ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја, начин остваривања права, образац захтева, пријава, као и максимални износ подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере. Честим изменама правилника, чак и у периоду подношења захтева, односно пријава, ствара се несигурност код корисника подстицаја да ли могу остварити право на подстицаје. Управа, са друге стране, одобрава захтеве корисника подстицаја који се подносе по правилницима без објављених јавних позива или расписаних конкурса за доделу подстицаја. Управа обрађује све захтеве корисника подстицаја који су пристигли по датом Правилнику, Јавном позиву и Конкурсу само



што један део захтева корисника подстицаја обради до износа планираних средстава у години Т, а за други део пристиглих захтева корисника подстицаја планира и реализује у години Т+1, што као последицу има велике неизмирене обавезе. Директор Управе доноси решења у року који је доста дужи у односу на рок прописан Законом о општем управном поступку. Као последица оваквог начина обраде захтева просечан број обраде захтева је дуг, као и неизмерене обавезе за захтеве по основу мера руралног развоја из претходних година, планираних за исплату у текућој години. Како је корисник подстицаја у обавези да реализује инвестицију, ствара се неизвесност да ли ће и када добити подстицајна средства. За меру подршка младима у руралним подручјима, у 2018. години 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. Оваквим поступањем умањује се транспарентност поступка за остваривање права на подстицаје. Такође, како Министарство не води Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, а Управа не објављује податке по конкурсима/јавним позивима, не постоје јавно објављени подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја.

С друге стране за подстицајна средства из буџета АП Војводине и буџета Општине Мали Зворник расписују се конкурси за доделу подстицаја. За разликују од Управе која додељује подстицаје свим пристиглим захтевима који испуњавају услове, Покрајински секретаријат и Општина Мали Зворник додељују подстицаје до утрошка планираних средстава. Покрајински секретаријат (односно Комисија) разматра све пристигле пријаве и сачињава записник са предлогом одлуке о додели средстава. Коначна одлука коју је донео покрајински секретар објављује се на званичној интернет страници Покрајинског секретаријата. У Службеном листу општине Мили Зворник објављују се донете одлуке о оствареном праву на подстицаје.

Анализом Програма подршке које је ДРИ прикупила од 145 ЈЛС и АП Војводине примећено је да се разликује накнада дела трошкова у одређеном проценту од вредности поједине врсте мере, односно максимални % укупне вредности поједине врсте мере за средства која се додељују из три извора финансирања за исте мере. Накнада дела трошка је већа код подстицајних средстава која се дају из буџета ЈЛС и буџета АП Војводине у односу на подстицаје који се дају из средстава буџета РС. Такође, период обраде захтева је доста краћи, а сам поступак транспарентнији.

## Извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја

Министар прописује образац извештаја о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>91</sup> Најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину органи АП и ЈЛС су дужни да поднесу министарству поменути извештај.

Покрајински секретаријат је доставио Министарству пољопривреде Извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2017. годину до 31. марта 2018. године. Извештај о спровођењу мера пољопривредне

<sup>91</sup> Члан 13 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



политике и политике руралног развоја за 2018. годину није достављен Министарству пољопривреде у прописаном року, већ заједно са извештајем за 2019. годину у јулу 2020. године. Детаљније је описано у делу [У Мере предузете у току ревизије](#).

Општина Мали Зворник доставила је Министарству пољопривреде извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2017, 2018. и 2019. годину.

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

Законом о подстицајима прописано је да Министарство пољопривреде води Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју (у даљем тексту: Регистар подстицаја) у који се уписују подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја. Подаци из Регистра подстицаја су јавни и користе се у циљу спровођења мера за подстицање пољопривреде и руралног развоја, као и за потребе вођења статистике и аналитике у министарству. Регистар подстицаја се води у електронској форми и може се повезати са другим базама и регистрима министарства. Министар ближе прописује садржину и начин вођења регистра подстицаја.<sup>92</sup>

У Образложењу Предлога Закона о подстицајима наводи се да ће се све врсте подстицаја прописане овим законом евидентирати у Регистру подстицаја, чије је успостављање предвиђено овим законом, а чије ће функционисање омогућити вођење јединствене евиденције о давањима у пољопривреди, успостављање функционалног система контроле трошења средстава, као и транспарентно коришћење финансијских средстава. Такође, наведени регистар ће се водити у оквиру постојећих база података и регистра Министарства пољопривреде, те сходно томе његово формирање неће изазвати додатне трошкове. Посебан допринос успостављања Регистра подстицаја, који ће се користити за потребе вођења аналитике и статистике у Министарству пољопривреде, односно за анализу и оцену остварених ефеката имплементираних мера аграрне политике. На основу анализе података из Регистра подстицаја, као и њиховим „укрштањем” са подацима из других база података које се воде у Министарству пољопривреде, обезбедиће се квантитативна основа за прецизну оцену ефикасности реализованих мера и ниво остварења циљева. На овај начин створиће се услови за унапређење аналитике и статистике у Министарству пољопривреде, што ће представљати добру основу за унапређење мера аграрне политике у будућем периоду и њихово боље прилагођавање потребама крајњих корисника. Разлози за доношење закона по хитном поступку јесу што хитније стварање услова за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју, односно прописивања врсти подстицаја, начина коришћења подстицаја, Регистра подстицаја, као и услова за остваривање права на подстицаје.

Седам година након доношења Закона о подстицајима, Министарство пољопривреде не води Регистар подстицаја у који се уписују подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја на начин како је прописано Законом. Такође, министар није ближе прописао садржину и начин вођења регистра подстицаја.

<sup>92</sup> Члан 11 став 1 и 2 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



У Образложењу Министарства пољопривреде – Управе као основни разлог зашто Министарство пољопривреде није успоставило регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у наведеној форми наводи се недовољан броја запослених службеника (нарочито ИТ струке). Како је 2019. године изменом Правилника о систематизацији радних места, одобрено значајно повећање броја запослених службеника, створиле су се реалне могућности и капацитети за успостављање и ажурно вођење Регистра подстицаја, у складу са законом. Тренутно за евиденцију и информације о подацима који се односе на реализацију средстава и исплату подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, Управа користи податке из референтне свеске, укрштајући их са подацима које води Сектор за економско-финансијске послове.



### ЗАКЉУЧАК 3: Министарство пољопривреде и општина Мали Зворник нису у довољној мери пратили ефекте мера подстицаја руралног развоја

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно да ли надлежни органи прате ефекте мера подстицаја руралног развоја.

Како бисмо одговорили на постављено ревизорско питање испитивали смо како субјекти ревизије прате реализацију планских докумената; испитивали смо начин на који надлежни органи спроводе административну контролу и контролу на лицу места за мере подстицаја руралног развоја и да ли субјекти ревизије ефективно прате спровођења програма мера руралног развоја.

Закључак темељимо на следећим налазима:

Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС одређују се дугорочни правци развоја пољопривреде, између осталог, и брига о развоју руралних области. Напредак у остваривању стратешких циљева, односно приоритетних подручја спроводи се процесом евалуације, којом се на основу одабраних индикатора мере резултати и утицај Стратегије на промене у кључним подручјима деловања. Министарство пољопривреде треба да прати реализацију стратегије и предлаже њену усклађеност са реалним потребама у пољопривреди и руралном развоју.

Пољопривредна инспекција редован инспекцијски надзор треба да врши према плану инспекцијског надзора, док се ванредан инспекцијски надзор врши у тачно одређеним ситуацијама прописаним Законом.

Министарство пољопривреде објављује Годишњи извештај о стању у пољопривреди у претходној календарској години (Зелена књига). Он садржи оцену стања и економског положаја пољопривреде, као и ефекте реализације мера, реализованих током претходне године. Зелена књига се заснива на детаљном праћењу стања у пољопривреди и агроекономским стручним анализама.

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. Радне групе које су основане за израду Стратегије, уместо да континуирано прате надзор над процесом евалуације, престале су са радом усвајањем Стратегије.

Министарство пољопривреде спроводи контролу на лицу места искључиво 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.

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 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.



Налаз 3.1: Министарство пољопривреде није пратило реализацију Стратегије и није вршило њену усклађеност са реалним потребама у области пољопривреде и руралног развоја

У поступку ревизије испитивали смо да ли су субјекти ревизије пратили реализацију планских докумената и вршили усклађеност са реалним потребама у пољопривреди и руралном развоју.

Законом о пољопривреди и руралном развоју уређено је да ради праћења израде и спровођења Стратегије пољопривреде и руралног развоја и Националног програма, као и давања мишљења о нацртима и предлозима прописа и међународних споразума из области пољопривреде, Влада оснива Аграрни савет, од представника пољопривредних газдинстава и породичних пољопривредних газдинстава, удружења пољопривредних произвођача и других учесника у ланцу пољопривредне производње.<sup>93</sup> Једанаест година након доношења овог закона није основан Аграрни савет.

<sup>94</sup>Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС одређују се дугорочни правци развоја пољопривреде, и то: успостављање тржишне економије, повећање профитабилности пољопривреде РС и брига о развоју руралних области. Стратегија пољопривреде и руралног развоја треба да се усклађује са стратешким документима РС. Министарство пољопривреде треба да прати реализацију стратегије и предлаже њену усклађеност са реалним потребама у пољопривреди и руралном развоју.

Министарство пољопривреде је основало осам радних група за израду Стратегије, које су имале обавезу да доставе предлог Стратегије за своју област експертском тиму до 30. септембра 2013. године. Министарство пољопривреде је основало и Стручни тим–Израда Стратегије, који се састојао од експертског тима, главног тима и координатора процеса. Радне групе које су основане за израду Стратегије, уместо да континуирано прате надзор над процесом евалуације, престале су са радом усвајањем Стратегије.

Предуслов ефикасне примене Стратегије је редовна провера напретка у реализацији постављених стратешких циљева, односно приоритетних подручја. Напредак у остваривању стратешких циљева, односно приоритетних подручја спроводи се процесом евалуације, којом се на основу одабраних индикатора мере резултати и утицај Стратегије на промене у кључним подручјима деловања.<sup>95</sup> Надзор над процесом евалуације требало би да спроводи радна група која би била задужена за оперативно управљање спровођењем Стратегије, од њеног усвајања, преко одобрења резултата периодичних извештаја о евалуацији, па до одлучивања о неопходним корективним мерама. Остварени напредак у спровођењу Стратегије ће се представити у петогодишњем извештају министру. Операционализација евалуације и извештавања о напретку биће детаљно разрађена у плану реформе органа, организација, установа и других правних лица који треба да проистекне из Стратегије.

<sup>93</sup> Члан 31 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

<sup>94</sup> Члан 4 став 1, 2 и 4 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

<sup>95</sup> Са друге стране, индикаторима мониторинга мере се резултати, те се као такви они најчешће везују за циљеве, резултате и мере дефинисане на нивоу програма и пројеката. Индикатори мониторинга обезбеђују информације нпр. о начину коришћења физичких, људских и финансијских ресурса (ефикасност подршке, број корисника и сл.).





Влада РС, на предлог Министарства, је донела Стратегију дана 12. августа 2014. године.<sup>96</sup> У поступку ревизије утврдили смо да Стратегија није мењана од тренутка доношења, односно Министарство пољопривреде није предлагало њену усклађеност са реалним потребама у пољопривреди и руралном развоју. Министарство пољопривреде није образовало радну група која би била задужена за оперативно управљање спровођењем Стратегије, од њеног усвајања, преко одобрења резултата периодичних извештаја о евалуацији, па до одлучивања о неопходним корективним мерама, што указује да процес евалуације није спроведен, нити је представљен министру у петогодишњем извештају о оствареном напретку у спровођењу Стратегије.

Према Закону о пољопривреди и руралном развоју, национални програм руралног развоја садржи мере и друге активности, као и очекиване резултате, облике, врсте намене и обим појединих мера подстицаја. Национални програм руралног развоја, на предлог Министарства, доноси Влада за период који не може бити дужи од седам година. За праћење националног програма руралног развоја биће одговоран део Министарства пољопривреде надлежан за послове руралног развоја. Чланом 45 Закона о пољопривреди и руралном развоју<sup>97</sup> који је ступио на снагу у 2009. години прописано је да ће Влада донети национални програм руралног развоја у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона.

Девет година након доношења Закона о пољопривреди и руралном развоју, Влада РС, на предлог Министарства пољопривреде, је донела Закључак о усвајању НППР<sup>98</sup> 3. августа 2018. године.

У поступку ревизије анализирали смо НППР за период од три године, који предвиђа праћење ефеката сваке од мера подстицаја путем бројних показатеља, али не садржи јасно дефинисане индикаторе за мерење очекиваног резултата и очекиване вредности. Детаљније је описано у Налазу 1.1.

Покрајинска влада је 2014. године донела Одлуку о образовању Координационог тела за реализацију Програма развоја АП Војводине (односно пројеката из Акционог плана) као повремено тело Покрајинске владе. У том смислу, задаци овог тела, између осталог су да координира и прати рад покрајинских секретаријата и осталих учесника у реализацији Програма развоја, разматра и предлаже Покрајинској влади критеријуме за рангирање пројеката из Акционог плана ради утврђивања приоритета реализације, даје смернице и упутства за израду књиге пројеката из Акционог плана са свим потребним детаљима о сваком пројекту укључујући динамички план реализације, финансирање пројеката, носиоца пројеката, округ и општину реализације пројеката, утврђује предлог листе приоритетних пројеката, извештава Покрајинску владу о реализацији програма развоја и сл. По истеку важења Акционог плана за период 2014-2017. година, спроведена је ревизија целокупног планског документа. Имајући у виду налазе ревизије и актуелно стање, приликом кандидовања пројеката за Акциони план за период 2018-2020. година, предлагачи су се ослањали на приоритете и мере дефинисане Програмом развоја који су сагласни са усвојеном политиком Владе АП Војводине за 2019. и 2020. годину. Нови Акциони план чине пројекти који су у реализацији, а уведени су и нови пројекти. Координационо тело за реализацију Програма развоја два пута годишње извештава Покрајинску владу о динамици реализације пројеката из Акционог плана.

<sup>96</sup> „Службени гласник РС“, бр. 85.

<sup>97</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2009.

<sup>98</sup> „Службени гласник РС“, бр. 60/18 од 3. августа 2018. године.



У Извештајном обрасцу о реализацији пројеката из акционог плана за период 2018-2020. године – Извештај за 2019. годину детаљно је приказана свака мера, носиоци пројекта, трајање пројекта (посебно се извештава по годинама) као и индикатори из Акционог плана (описно и бројчано), постигнут резултат (описно и бројчано), планирана средства у буџету АП Војводине и Вредност утрошених средстава АП Војводине, као и из осталих домаћих извора.

За разлику од Министарства пољопривреде, АП Војводина прати реализацију планског документа и усклађује га са реалним потребама у пољопривреди и руралном развоју.

Општина Мали Зворник, у Плану развоја за период 2020-2027. године има тачно уређено на који начин се прати реализација мера, како се врши комуникација и размена информација са свим актерима. Такође, уређено је да се Годишњи извештај о спровођењу Плана развоја припрема у поступку прописаном за израду извештаја о спровођењу средњорочног плана, односно израђује се за претходну годину до 15. марта текуће године. Како се документ примењује за период од 2020. године нисмо се бавили даљом анализом.

**Налаз 3.2: Министарство пољопривреде спроводи контролу на лицу места искључиво као ванредни инспекцијски надзор по налозима Управе, уместо на бази процене ризика**

Законом о пољопривреди и руралном развоју<sup>99</sup> прописано је да Управа врши административну контролу и контролу на лицу места. Законом о подстицајима прописано је да Министарство пољопривреде преко инспектора надлежног за послове пољопривреде (пољопривредни инспектор) врши инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о подстицајима и прописа донетих на основу овог закона.<sup>100</sup> Права и дужности пољопривредног инспектора у вршењу послова инспекцијског надзора су да:

- врши преглед пољопривредног земљишта, засада, стоке, пословних и производних простора, објеката, уређаја, робе и пословне документације корисника подстицаја који се баве пољопривредном производњом и прерадом пољопривредних производа биљног порекла;
- по налогу Управе врши увид у исправе на основу којих су корисници подстицаја остварили право на подстицаје;
- по налогу Управе проверава испуњеност услова за остваривање права на подстицаје код лица која су поднела захтев или на други начин покренула поступак за остваривање права на подстицаје, као и код лица која су остварила право на подстицаје;
- предузме друге мере и радње, у складу са законом.<sup>101</sup>

Запослена лица у Управи, приликом провере испуњености прописаних услова, спроводе административну контролу, док контролу на лицу места спроводи пољопривредна инспекција. Министарство пољопривреде–Сектор пољопривредне инспекције–Одељење пољопривредне инспекције за контролу подстицајних средстава у пољопривреди, органску производњу и сточарство је вршило инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о подстицајима у периоду 2017-2019. године.

<sup>99</sup> Члан 8.

<sup>100</sup> Члан 43 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>101</sup> Члан 45 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



Законом о инспекцијском надзору<sup>102</sup> уређено је да инспекцијски надзор, према врсти, може бити редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски. Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора, док се ванредан инспекцијски надзор врши у тачно одређеним ситуацијама прописаним Законом.<sup>103</sup> Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.<sup>104</sup>

Министарство пољопривреде – пољопривредна инспекција није сачинила стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају.

У поступку ревизије анализирали смо планове инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције Министарства пољопривреде за период 2017-2019. године. У плановима инспекцијског надзора Сектора пољопривредне инспекције налази се динамика вршења инспекцијских контрола по кварталима на територији РС у коме је наведено да се редовна контрола на основу процене ризика за подстицаје руралном развоју спроводи у сваком кварталу. Планови инспекцијског надзора не садрже циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду—исказане у мерљивим ефектима и начин за постизање постављених циљева; податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора; територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор; процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката, у складу са чланом 10 став 3 Закона о инспекцијском надзору.

Инспекција је дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора и мешовитог инспекцијског надзора у делу који се односи на редован надзор, као и у инспекцијском надзору на државној граници који се обавља редовно. Инспектор, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи.<sup>105</sup> У поступку ревизије утврдили смо да Министарство пољопривреде није објавило контролне листе на својој интернет страници, тако да пољопривредни инспектори немају јавно објављену процедуру за предузимање радње у поступку инспекције.

Према образложењу Министарства пољопривреде, контролне листе нису објављене на интернет страници из разлога што их је сачинио Сектор за рурални развој. Одељење пољопривредне инспекције је у неколико наврата све контролне листе, између осталог и контролне листе руралног развоја, слало Координационој комисији која је захтевала да се на наведеним контролним листама изради процена и анализа ризика. Како одељење пољопривредне инспекције не врши пријем и обраду захтева, нема увид: који је број захтева пристигао, колико је захтева одбијено при

<sup>102</sup> „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.

<sup>103</sup> Члан 6 Закона о инспекцијском надзору.

<sup>104</sup> Члан 10 Закона о инспекцијском надзору.

<sup>105</sup> Члан 14 Закона о инспекцијском надзору.



административној контроли, колико је захтева послато на инспекцијску контролу од укупног броја пристиглих захтева, као и критеријум одабира захтева за контролу инспекције. Евиденција корисника подстицаја из поступка за остваривање права на подстицаје се налази у Управи.

Колики је значај контроле посебно се може приметити приликом додела средства из ИПАРД пројекта, када се поред административне контроле, спроводе две контроле на лицу места свих поднетих захтева и то: пре одобравања пројекта и пре одобравања плаћања. У контролама пред исплату (IPARD like), сходно процедури, предмети се прате од преузимања из Управе, инспекцијске контроле, па до враћања предмета Управи на даљу надлежност. Инспекцијске контроле се врше по принципу „четворо очију“, односно са учешћем најмање два инспектора и принципом ротације и упућивања других инспектора за сваку следећу контролу.

Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује. Превентивно деловање инспекције остварује се јавношћу рада, између осталог, и објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора и контролних листа.<sup>106</sup>

У поступку ревизије утврдили смо да се активности пољопривредних инспектора не спроводе према наведеном плану инспекцијског надзора и контролним листама.

Према образложењу Министарства пољопривреде, пољопривредни инспектори поступају по налозима Управе. Поступак започиње пријемом налога из Управе који се евидентирају у интерну евиденцију примљених налога. Пријем налога се врши на два начина и то: електронским путем на мејл начелника Одељења и шефа Одсека и преко курирске службе у папиру оверено и потписано. По достављеном налогу начелник Одељења врши распоред предмета на основу чега шефови Одсека издају налоге инспекторима и шаљу у електронској форми. На основу издатог налога који се шаље у електронској форми, предмет се доставља инспектору који ће вршити контролу и у писаној форми (у зависности од обима документације која чини предмета, исти се доставља инспектору физички одношењем када је то неопходно или путем поште). У зависности од налога Управе, пољопривредни инспектор на лицу места попуњава чек/контролне листе, фотографише, проверава и копира сва документа која су захтевана у налогу. Пољопривредни инспектор о извршеној контроли сачињава извештај који прослеђује Начелнику одељења, предузима мере у колико су утврђене неправилности, поступа по истом и архивира предмет.

Посматрано по врсти подстицаја највећи број инспекцијског надзора вршен је код Подстицаја за очување и унапређење животне средине и природних ресурса, и то очување животињских генетичких ресурса (82,4%). Следећа категорија су Подстицаји за унапређење конкурентности (14,6%). Потом су Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима (1,6%). У 2019. години спроведена је 41 контрола подстицаја из ИПАРД програма.

<sup>106</sup> Члан 15 Закона о инспекцијском надзору.



Табела број 18: Преглед броја инспекцијских контрола по врсти подстицаја у периоду 2017-2019. године

РБ	Врсте подстицаја	2017. г	2018. г	2019. г	Укупно	%
1.	Подстицаји за унапређење конкурентности	163	44	250	457	14,6%
2.	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса	535	885	1.160	2.580	82,4%
3.	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима		50		50	1,6%
4.	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања					
5.	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја					
6.	ИПАРД програм		3	41	44	1,4%
	Укупно	698	982	1.451	3.131	100%

Извор: Министарство пољопривреде

Појединим правилницима, које је донео министар, прописано је да се приликом провере испуњености прописаних услова за остваривање права на подстицаје спроводи контрола на терену од стране надлежног инспектора који сачињава записник о извршеном прегледу и доставља га Управи. Из наведених разлога, за меру Подстицаја за очување и унапређење животне средине и природних ресурса у периоду 2017-2019. године, за коју је реализовано само 2% укупних средстава за мере руралног развоја, спроведено је 82,4% укупног инспекцијског надзора.<sup>107</sup>

Примера ради, анализирали смо инспекцијску контролу за поступак утврђивања испуњености услова поднетих захтева у складу са Јавним позивом за остваривање права на подстицаје за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне производње биљних култура у 2019. години (Детаљнија анализа јавног позива се налази у оквиру [Налаза 2.2](#)). Током 2020. године, директор Управе је послао три налога и захтевао за 210<sup>108</sup> лица – подносиоца захтева који су остварили право на подстицаје да се изврши инспекцијска контрола на лицу места наменског коришћења подстицајних средстава према решењима о усвајању захтева. Како је Управа укупно примила 5.608 захтева за остваривање права на подстицаје, контрола на лицу места је спроведена само за 3,74% поднетих захтева. Управа нема писану процедуру на који начин врши одабир корисника подстицаја за инспекцијску контролу.

У поступку ревизије утврдили смо да Министарство пољопривреде преко пољопривредних инспектора не врши редован инспекцијски надзор који се заснива на процени ризика, већ пољопривредни инспектори искључиво поступају по налозима Управе, чиме се смањује могућност превентивног деловања инспекције која се остварује јавношћу рада.

Покрајински секретаријат врши административну и „нулту контролу“ свих примљених захтева. Административну контролу спроводе чланови Комисије за разматрање пријава по расписаном конкурс, приликом обраде захтева. Док Пољопривредне саветодавне и стручне службе (у даљем тексту: ПССС), са којима

<sup>107</sup> Чл. 7 став 2 Правилника о подстицајима за очување животињских генетичких ресурса „Службени гласник РС“, бр. 83/2013, 35/2015, 28/2016, 44/2018 – др. закон и 104/18.

<sup>108</sup> Укупно за Подстицаје за унапређење конкурентности у 2019. години је било 250 контрола на лицу места.



Покрајински секретаријат има потписан уговор, спроводе нулту контролу, тако што обиђу све подносиоце захтева за подстицаје, увере се у стање на терену, саставе записник о нултој контроли (који је саставни део сваке уредне пријаве) и прикупи физичке доказе са пољопривредног газдинства.

За средства из буџета АП Војводине, правилницима/конкурсима се уређује да административну контролу, односно испуњеност обавеза из уговора прати и контролише ресорни сектор Покрајинског секретаријата. Док се провера стања на терену обавља се и у току пет (5) година након преноса средстава, осим за опрему чији је век експлоатације краћи од годину дана, а прати је овлашћени сектор Покрајинског секретаријата, путем извештаја и записника ПССС са територије АП Војводине с терена. Такође, правилницима/конкурсима се уређује да Покрајински секретаријат задржава право да од подносиоца пријаве затражи додатну документацију, као и да од пољопривредне инспекције Министарства пољопривреде, тражи да изврши контролу реализације предмета уговора, посебно у случају рачуна и предрачуна које су издали добављачи опреме који нису у систему ПДВ-а и рачуна који су знатно изнад тржишне вредности.

Према образложењу представника Покрајинског секретаријата, Покрајински секретаријат упућује захтеве Пољопривредној саветодавној и стручној служби са територије на којој се реализује инвестиција. Првобитно су се захтеви према ПССС упућивали путем електронске поште. Међутим, од 2019. године захтеви се директно прослеђују уз помоћ програма АгроСенс АП Војводине, док саветодавци у наведени програм директно уносе фотографије инвестиција и записнике. Примера ради, ПССС врше „нулту контролу“ за свако пољопривредно газдинство које је остварило права на подстицаје. Тек након достављања извештаја ПССС, Покрајински секретаријат врши исплату средстава на рачун корисника средстава (осим по конкурсу за подршку младима у руралним подручјима где се 75% уплаћује авансно, а остатак од 25% након што се реализује инвестиција).

За средства из буџета општине Мали Зворник, контролу и праћење Уговора о додели подстицаја кроз инвестициона улагања у пољопривреду општине врши Комисија коју одређује председник општине. Комисија има обавезу да изађе на лице места код свих корисника субвенција, који су закључили појединачни уговор и утврди наменско коришћење одобрених средстава, као и то да инвестиција за коју су средства одобрена није отуђена. Комисија је дужна да сачини записник о затеченом стању и да исти достави председнику општине на разматрање и евентуално предузимање одговарајућих мера у складу са уговором. У 2018. и 2019. години спроведено је по 59 контрола на лицу места.



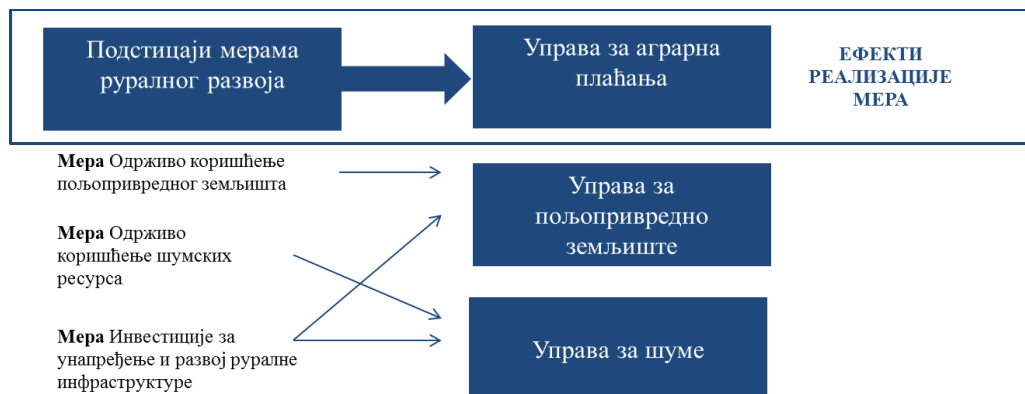
Налаз 3.3: Министарство пољопривреде и Општина Мали Зворник не врши адекватно извештавање о ефектима реализације мера подстицаја руралног развоја

#### Извештај о стању у пољопривреди

Министарство пољопривреде објављује Годишњи извештај о стању у пољопривреди у претходној календарској години (у даљем тексту: Зелена књига) до 30. јуна текуће године. Зелена књига садржи оцену стања и економског положаја пољопривреде, као и ефекте реализације мера, реализованих током претходне године. Зелена књига се заснива на детаљном праћењу стања у пољопривреди и агроекономским стручним анализама. Ово је јавни извештај и објављује се на сајту Министарства пољопривреде.<sup>109</sup>

Законом о пољопривреди и руралном развоју уређено је да се образује Управа, као орган у саставу Министарства пољопривреде. У њеној надлежности је да врши избор поступака у складу са критеријумима, механизмима и правилима утврђеним прописима за доделу подстицаја, између осталог, за подстицаје мерама руралног развоја. Остале надлежности Управе дате су у табели у [Прилог 2 – Надлежности субјекта ревизије](#).

У НППР је наведено да одређене мере руралног развоја које су по класификацији ЕУ сврстане као мере руралног развоја не спроводи Управа, већ је њихово спровођење и мониторинг у надлежности других органа управе у оквиру Министарства пољопривреде. Управа за пољопривредно земљиште и Управа за шуме спроводе мере: Одрживо коришћење пољопривредног земљишта, Одрживо коришћење шумских ресурса и Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре.



Извор: ДРИ

Слика 9: Приказ мерења ефеката мера руралног развоја

У поступку ревизије прикупили смо податке о реализованим средствима за мере руралног развоја чија се надлежност и мониторинг спроводе преко Управе за шуме и Управе за пољопривредно земљиште. Реализована средства у периоду 2017-2019. године за ове мере приказане су у табели испод.

<sup>109</sup> Члан 12 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



Табела број 19: Приказ реализованих средстава за мере руралног развоја које се спроводе преко других управа Министарства пољопривреде (у хиљадама динара)

Управа у чијој се надлежности налазе мере руралног развоја	Реализована средства			Укупно
	2017. год	2018. год	2019. год	
Управа за шуме	435.461	499.219	452.127	1.386.807
Управа за пољопривредно земљиште	135.143	143.653	201.809	480.605
Укупно	570.604	642.872	653.936	1.867.412

Извор: Министарство пољопривреде

Управа за пољопривредно земљиште спроводи мере: набавка нове опреме за наводњавање, ископ/бушење бунара у функцији наводњавања и изградња система за наводњавање у складу са Уредбом о утврђивању програма извођења радова на заштити, уређењу и коришћењу пољопривредног земљишта.

Управа за шуме спроводи новоградњу, реконструкцију, санацију путева, као и мостова на шумском путу, као мере унапређење и развој руралне инфраструктуре.

За период ревизије, Министарство пољопривреде објавило је три извештаја, Извештаја о стању у пољопривреди у РС у 2017, 2018. и 2019. години (Зелена Књига I и II). Зелена књига даје приказ сектора кроз хоризонтални и вертикални приступ, приказан у две књиге – Књига I приказује макро-економско стање сектора и његову улогу у националној економији, док Књига II анализира стање на тржиштима најважнијих пољопривредних производа у Србији током године. Целокупан аналитички преглед у Зеленој књизи базиран је на званичним статистичким подацима, прикупљених од РЗС. (Књига II).

У Зеленој књизи, за мере руралног развоја, приказане су само мере за подстицаје руралном развоју које се спроводе преко Управе. Зелена књига није свеобухватан извештај, тако да не приказује све ефекте мера руралног развоја реализованих током претходне године. Из наведених разлога, приказана су мања реализована средства за Подстицаје за очување и унапређење животне средине и природних ресурса и Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима у износу од 1,9 милијарда динара у периоду 2017-2019. године.

#### Извештавање о учинку

Праћење и извештавање о реализацији дугорочних и краткорочних циљева руководиоцима органа и одговорним лицима програма, пружа кључне информације о томе које активности се спроводе у складу са постављеним циљевима, на који начин да коригују спровођење активности или да изврше прерасподелу буџетских средстава у наредном периоду у циљу постизања бољих резултата.

Државни органи и органи АП и ЈЛС на основу праћења спровођења програма израђују годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину), као и извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај). Извештаје достављају министарству надлежном за послове финансија односно локалном органу управе надлежном за финансије, у роковима предвиђеним буџетским календаром.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> Упутство за праћење извештаја о учинку, Министарство финансија, мај 2017. година.





Анализирали смо годишње извештаје о учинку програма Министарства пољопривреде и АП Војводине и програмске информације<sup>111</sup> (образложења, циљеви, показатељи) како бисмо утврдили да ли се активности спроводе у складу са постављеним циљевима.

Детаљније смо анализирали Годишњи Извештај о учинку програма за 2019. годину Министарства пољопривреде (програм: 0103–Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју) кроз испуњеност постављених циљева преко дефинисаних индикатора. Министарство пољопривреде је поставило три циља: Циљ 1-Унапређење конкурентности, достизање стандарда квалитета и управљање ризицима; Циљ 2-Унапређење животне средине и Циљ 3- Диверсификација економских активности на селу. Детаљније у оквиру Прилога 9. Анализа постављених индикатора указује на следеће:

- Циљ 1–постављени циљеви нису испуњени, осим индикатора–број корисника регреса на премију осигурања код кога је испуњеност постављених циљева 34% изнад циљаних вредности за 2019. годину;
- Циљ 2–испуњеност постављених циљева је доста изнад циљних вредности за 2019. годину. Показатељи нам говоре да се повећао број пољопривредних произвођача органске производње (2,5 пута) и укупна површина под органском производњом (1,5 пута) у односу на циљну вредност;
- Циљ 3–испуњеност постављених циљева је доста испод циљних вредности за 2019. годину. Број подржаних корисника која се баве непољопривредним активностима је тек 19 корисника, а број произвођача који имају сертификовану производњу пољопривредних и прехранбених производа са ознаком географског порекла је 88 произвођача (У односу на базну вредност из 2015. године повећао се за 15 произвођача).

За период ревизије, анализирали смо предлоге финансијског плана<sup>112</sup> и ПОФ, као и извештаје о учинку програма за првих шест месеци и текућу годину Управе. Посебно ћемо истаћи да су постављени исти индикатори за циљне вредности у 2019, 2020. и 2021. годину који немају тенденцију пораста. Анализирали смо и постављене циљне вредности у 2017. и 2018. години које су имале тенденцију раста, али од 2019. године су непромењене. У Годишњем извештају о учинку програма за 2019. годину није дато образложење значајних одступања између циљних и остварених вредности. На овај начин је испуњена законом обавезна форма, али не и суштина постављања циљева и индикатора програма.

Детаљније смо анализирали програмски део Одлука о буџету АП Војводине као и Одлуке о завршном рачуну буџета АП Војводине, којих је саставни део, између осталог, и годишњи извештај о учинку програма за период ревизије. Покрајински секретаријат припрема Наративне извештаје за дату годину као детаљан преглед планираних средстава, извршених расхода и издатака за програм 0103–Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, списак корисника средстава (по ЈЛС) и износ добијених подстицаја за мере руралног развоја у складу са Програмом подршке).

<sup>111</sup> Програмске информације садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева.

<sup>112</sup> Програм: 0103- Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју; Програмска активност: 002: Мере руралног развоја.



У делу програмске информације који садржи показатеље учинка везане за Програм 5–Пољопривреда и рурални развој–Програмска активност 01031001–Програм мера подршке за спровођење пољопривредне политике за развој села на територији АП Војводине. У програмским информацијама постављена су 4 циља за 2019. годину, и то:

- Циљ 1–Унапређење конкурентности пољопривредних газдинстава кроз подршку инвестиција у физичку имовину и прераду пољопривредних производа;
- Циљ 2–Подршка младима у руралним подручјима кроз Циљ 2 „старт уп“ програме;
- Циљ 3–Подршка оснаживању жена у пољопривреди и локалним заједницама;
- Циљ 4–Јачање локалних заједница, очување културне баштине сеоских обичаја и традиције.

Годишњем извештају о учинку програма за 2019. годину су детаљно објашњене разлике одступања.

Министарство финансија<sup>113</sup> је уз Упутство за израду програмског буџета, дало предлог униформне листе циљева и индикатора по програмима и програмским активностима које ЈЛС могу да помогну у праћењу напретка.<sup>114</sup> У наставку приказујемо извод из листе предложених индикатора за Програм 5 – Пољопривреда и рурални развој – Програмска активност 002- Мере подршке руралном развоју.<sup>115</sup>

Табела број 20: Извод из документа Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за градове и општине у РС

Програм 5 – Пољопривреда и рурални развој	
Циљ	Индикатор
Раст производње и стабилност дохотка произвођача	Удео регистрованих пољопривредних газдинстава у укупном броју пољопривредних газдинстава
	Учешће коришћеног пољопривредног земљишта (КПЗ) у укупној површини ЈЛС
Унапређење конкурентности произвођача	Просечна величина поседа (коришћеног пољопривредног земљишта) по пољопривредном газдинству
	Процент наводњаване површине у односу на укупну површину коришћеног пољопривредног земљишта (КПЗ)

Програмска активност 0002 – Мере подршке руралном развоју	
Унапређење руралног развоја	Процент коришћења пољопривредног земљишта обухваћених годишњим програмом, у односу на укупне расположиве пољопривредне површине
	Број регистрованих пољопривредних газдинстава која су корисници мера руралног развоја у односу на укупан број пољопривредних газдинстава

Извор: Министарство финансија

У програмском делу Одлука о буџету општине Мали Зворник за 2017 и 2018. годину у оквиру програма 5–Пољопривреда и рурални развој, Програмска активност 002–Мере руралног развоја постављен је индикатор–Број регистрованих пољопривредних газдинстава који су корисници директних плаћања у односу на

<sup>113</sup> <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/20182019/Ciljevi%20programa%20i%20programskih%20aktivnosti%20i%20lista%20indikatora.pdf>, преузето јул 2020. године.

<sup>114</sup> Упутство за израду програмског буџета, Министарство финансија, 2017. година, Анекс 5 Униформни програми и програмске активности јединица локалне самоуправе - Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за градове и општине у Републици Србији.

<sup>115</sup> Упутство за израду програмског буџета, Министарство финансија, фебруар 2014. године (ажурирано у јулу 2020. године).



укупна број пољопривредних газдинстава. Вредност у базној години, као и циљна вредност исказана је новчано и то као средства из буџета распоређена по буџетској класификацији, а не као што је постављено – број пољопривредних газдинстава. Као индикатор је коришћен показатељ за директна плаћања, а не за мере руралног развоја. Општина Мали Зворник није поставила циљне вредности показатеља учинка којима се прати напредак у остваривању циљева програма, програмских активности. На овај начин је испуњена законом обавезна форма, али не и суштина постављања циљева и индикатора програма. Међутим, у Одлуци о буџету општине Мали Зворник за 2019. годину у оквиру Програма 5–Подршка за спровођење пољопривредне политике у локалној заједници дефинисана су три циља: Раст производње и стабилност дохотка произвођача, Утврђивање конкурентности произвођача и Стварање услова за развој и унапређење пољопривредне производње. Индикатори су јасно постављени за очекивану и циљну вредност, док базна вредност није постављена.

С обзиром на чињеницу да је општина Мали Зворник увела програмско буџетирање у складу са Законом о буџетском систему, саставни део Одлуке о завршном рачуну буџета за 2017, 2018. и 2019. годину, између осталог, треба да буде и годишњи извештај о учинку програма. Увидом у достављену документацију утврдили смо да општина Мали Зворник није израђивала годишње, нити полугодишње извештаје о учинку програма за 2017. и 2018. годину.



## *V Мере предузете у току ревизије*

У поступку ревизије, Покрајински секретаријат АП Војводине је саставио и доставио Извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2018. годину који је Министарство пољопривреде примило 27. јула 2020. године.



## VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужни су да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјекти ревизије предузимају да би отклонили несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјекти ревизије морају поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.



Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ста. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

## Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Да бисмо остварили циљ ревизије и одговорили на ревизорска питања, анализирали смо Стратегију пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године, Национални програм руралног развоја од 2018. до 2020. године, Закон о пољопривреди и руралном развоју, Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, Закон о министарствима, Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Закон о локалној самоуправи, Закон о државној управи, Закон о територијалној организацији Републике Србије, Закон о планском систему Републике Србије, Законе о буџету Републике Србије, Закон о инспекцијском надзору, као и подзаконска акта (уредбе, правилнике, јавне конкурсе, и сл.), за период ревизије од 1. јануара 2017. до 31. децембра 2019. године, у делу који се односе на подстицаје мерама руралног развоја.

Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју подстицаји за мере руралног развоја обухватају подршку програмима који се односе на:

- 1) Унапређење конкурентности,
- 2) Очување и унапређење животне средине и природних ресурса,
- 3) Диверсификација дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима,
- 4) Припрема и спровођење локалних стратегија руралног развоја,
- 5) Унапређење система креирања и преноса знања.

У периоду 2017-2019. године планирана средства за подстицаје мерама руралног развоја износе 28,7 милијарди динара из три извора финансирања (из буџета РС 75%, из буџета ЈЛС 20% и из буџета АП Војводине 5%).

Законом о територијалној организацији РС уређено је да територијалну организацију РС чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице (174 ЈЛС).<sup>116</sup> У анализи користићемо податке од 145 ЈЛС без територије АП Косово и Метохија. У фази планирања ревизије, ДРИ је послала упитнике на адресе 145 ЈЛС и АП Војводине и тражила следеће податке и информације:

Упитник 1: Планирана и реализована средства у 2017, 2018. и 2019. години за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја (вредност у РСД)

РБ	Опис
1	Подстицаји у пољопривреди
1.1.	Директна плаћања
1.2.	Мере руралног развоја
1.3.	Кредитна подршка у пољопривреди
1.4.	Посебни подстицаји
1.5.	Средства за мере које нису предвиђене у оквиру мера директних плаћања, кредитне подршке и мера руралног развоја и посебних подстицаја
2	Пренете обавезе за мере руралног развоја (Средства из претходне године планирана за исплату у текућој години)
3	Мере руралног развоја (унети средства по врсти подстицаја за мере руралног развоја)

<sup>116</sup> Члан 2 и 16 Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018).



РБ	Опис
3.1.	Подстицаји за унапређење конкурентности
3.1.1.	Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства
3.1.2.	Успостављање и јачање удружења у области пољопривреде
3.1.3.	Инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехрамбених производа и производа рибарства
3.1.4.	Управљање ризицима
3.2.	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса
3.2.1.	Одрживо коришћење пољопривредног земљишта
3.2.2.	Одрживо коришћење шумских ресурса
3.2.3.	Органска производња
3.2.4.	Очување биљних и животињских генетичких ресурса
3.2.5.	Очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности
3.2.6.	Подршка агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине
3.3.	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима
3.3.1.	Инвестиција за унапређење и развој руралне инфраструктуре
3.3.2.	Унапређење економске активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима
3.3.3.	Подршка младима у руралним подручјима
3.3.4.	Спровођење активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду, као и на увођење и сертификацију система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла на газдинствима
3.4.	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања
3.4.1.	Развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју
3.4.2.	Подршка пружању савета и информација пољопривредним произвођачима, удружењима, задругама и другим правним лицима у пољопривреди
3.5.	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја
3.5.1.	Припрема локалних стратегија руралног развоја
3.5.2.	Спровођење локалних стратегија руралног развоја
4	Захтеви за подстицаје
4.1.	Број поднетих захтева
4.2.	Број реализованих захтева

## Упитник 2

РБ	Питања
1	Са којим проблемима се најчешће сусрећете приликом доделе подстицаја мера руралног развоја?
1.1.	Уколико сте унели одговор други проблеми објасните на које проблеме сте мислили?
2	По вашем мишљењу да ли постоји координација Министарства пољопривреде, шумарства и водoprивреде и јединице локалне самоуправе у погледу развоја политике руралног развоја?
2.1.	Уколико сте одговорили са НЕ објасните због чега сматрате да не постоји координација?
3	Да ли сте донели стратегију руралног развоја?
4	Да ли сте донели акциони план за спровођење стратегије руралног развоја?





РБ	Питања
5	Да ли имате основано правно лице за подршку за спровођење мера пољопривредне политике и политике руралног развоја?
5.1.	Унесите назив правног лица
6	Да ли имате програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2017. годину?
6.1.	Да ли сте добили претходну сагласност министарства на програм подршке за 2017. годину?
6.2.	Колико пута током године се мењао програм подршке?
7	Да ли имате програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2018. годину?
7.1.	Да ли сте добили претходну сагласност министарства на програм подршке за 2018. годину?
7.2.	Колико пута током године се мењао програм подршке?
8	Да ли имате програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2019. годину?
8.1.	Да ли сте добили претходну сагласност министарства на програм подршке за 2019. годину?
8.2.	Колико пута током године се мењао програм подршке?
9	Да ли сте поднели министарству извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја до 31.3.2018. године за претходну годину? (за 2017. годину)
10	Да ли сте поднели министарству извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја до 31.3.2019. године за претходну годину? (за 2018. годину)
11	Да ли имате пољопривредног инспектора који обавља инспекцију на подстицајима мера руралног развоја?
11.1.	Колико инспекцијског надзора за мере руралног развоја је било у 2019. години?

На основу прикупљених одговора 145 ЈЛС и АП Војводине, утврдили смо методологију (критеријуме) за одабир субјеката ревизије.

Методологија коју смо користили за одабир субјеката ревизије је материјалност по вредности и материјалност по природи. За одабир субјеката ревизије анализирали смо податке за период 2017-2019. године. ЈЛС и АП Војводину смо рангирани по материјалности према пет критеријума и то: % реализованих средстава за подстицаје мерама руралног развоја у укупно извршеним расходима и издацима за период I-XII 2018. године, укупно планирана средства за подстицаје мерама руралног развоја, укупно реализована средства за подстицаје мерама руралног развоја, укупно поднети захтеви и укупно реализовани захтеви за подстицаје мерама руралног развоја. Поред наведене материјалности по вредности, применили смо и материјалност према природи: да ли јединица локалне самоуправе има стратешки план руралног развоја.



## Приказ реализованих средстава по годинама код АП Војводине и ЈЛС

(у динарима)

РБ	АП Војводина и ЈЛС	Реализована средства у 2017. г	Реализована средства у 2018. г	% Реализованих средстава за подстицаје мерама руралног развоја у укупним извршеним расходима и издацима за период I-XII 2018. године
1	АП Војводина	523.919.472	399.476.319	0,59%
2	Град Београд	112.480.176	151.565.217	0,16%
3	Град Крагујевац	30.537.045	67.755.541	0,99%
4	Град Краљево	47.945.542	55.292.975	1,68%
5	Општина Мали Зворник	49.416.002	49.203.145	8,85%
6	Град Пирот	43.809.274	45.772.196	2,62%
7	Општина Горњи Милановац	38.031.942	40.561.783	2,87%
8	Град Чачак	40.000.000	33.855.031	0,97%
9	Град Ниш	14.412.868	32.958.419	0,39%
10	Општина Рума	39.959.286	28.995.627	1,02%

Извор: ЈЛС и АП Војводина

Средства из буџета АП Војводине, намењена су реализацији мера политике руралног развоја за подручје територије аутономне покрајине. У надлежности Покрајинског секретаријата је спровођење пољопривредне политике, праћење европских интеграција у области руралног развоја и саветодавне службе.

Општина Мали Зворник има највеће учешће реализованих средстава за подстицаје мерама руралног развоја у укупно извршеним расходима и издацима за период I-XII 2018. године од свих 145 ЈЛС. Општина Мали Зворник није донела стратегију пољопривреде и руралног развоја. Општина се налази у категорији „Девастирана подручја“ чије степен развијености испод 50% републичког просека.

Подстицаји за мере руралног развоја обухватају: подстицаје за унапређење конкурентности, подстицаје за очување и унапређење животне средине и природних ресурса, подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима, подстицаје за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја и подстицаје за унапређење система креирања и преноса знања.<sup>117</sup> У буџету РС у периоду 2017-2019. године, према планираном износу средстава за подстицаје мерама руралног развоја најзаступљеније су мере за унапређење конкурентности (77% просечног учешћа), а посматрано по врсти подстицаја је подршка инвестицијама у физичку имовину пољопривредних газдинства (58% просечног учешћа). Примера ради, у 2019. години, према планираном износу средстава за мере подстицаја руралног развоја најзаступљеније су мере за унапређење конкурентности (81% укупно планираних средстава) и мере подстицаја за унапређење система креирања и преноса знања (9% укупно планираних средстава). Такође, за меру подршка инвестицијама у физичку имовину пољопривредних газдинства највише се издваја средстава и из буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе.

<sup>117</sup> Члан 34 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



Министарство пољопривреде надлежно је за утврђивање стратегије и политике развоја пољопривреде и прехранбене индустрије, рурални развој, стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова ЕУ, донација и других облика развојне помоћи, инспекцијски надзор у области пољопривреде, као и друге послове одређене законом.<sup>118</sup>

Управа је орган управе у саставу Министарства пољопривреде и овлашћена је да администрира обраду захтева за подстицаје, врши контролу на лицу места, одобрава плаћања и врши праћење спровођења уговорених обавеза као и исплату подстицајних средстава по одобреним захтевима.

На основу напред наведеног, одлучили смо да су Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде–Управа за аграрна плаћања, Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство и Општина Мали Зворник субјекти ревизије с обзиром то да су то надлежни органи који могу да одговоре на наша ревизорска питања и они којима би требало упутити препоруке. Остале ЈЛС (њих 144) су биле извор информација.

Поступци ревизије ће обухватити период 2017-2019. године (подаци се могу тражити и за раније године за потребе праћења тренда).

Да би смо одговорили на прво ревизорско питање „Да ли је успостављен адекватан плански оквир за подстицаје мерама руралног развоја“, извршили смо увид у постојећа планска документа јавних политика, као правац деловања РС, правац деловања АП Војводине и Општине Мали Зворник у области руралног развоја, како би се постигли жељени циљеви на нивоу друштва. Потом, како бисмо утврдили да ли се планирање спроводи у складу са планским документима, односно да ли су предузете све активности планирања везане за мере руралног развоја, прикупили смо следећа документа:

- 1) Финансијске планове Министарства пољопривреде и Управе;
- 2) Приоритетне области финансирања (ПОФ) Министарства пољопривреде и Управе;
- 3) Одлуке о буџету општине Мали Зворник;
- 4) Одлуке о буџету АП Војводине;
- 5) Програме подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја општине Мали Зворник и АП Војводина.

Спровели смо интервјуе са субјектима ревизије. Тражили смо податке о планираним и реализованим средствима за редовне и неизмирене обавезе за све врсте подстицаја мерама руралног развоја за период 2017-2019. године. Анализирали смо правилнике који се односе на „Подршку инвестицијама у физичку имовину пољопривредних газдинстава“, као и Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју за период 2017-2019. године. Анализирали смо да ли су планска документа АП Војводине и општине Мали Зворник усклађена са планским документима на националном нивоу.

Да бисмо одговорили на друго ревизорско питање „Да ли надлежни органи ефективно спроводе програм подстицаја за мере руралног развоја?“ испитивали смо да ли надлежни органи имају писане процедуре којима се дефинишу и уређују пословни процеси, активности и политике, правила обраде документације, као и токови и рокови за достављање и обраду

<sup>118</sup> Члан 5 Закона о министарствима.



документације, а у вези са подстицајима мерама руралног развоја, односно на који начин спроводе поступак доделе подстицаја мерама руралног развоја. Детаљније смо анализирали поступак остваривања права на подстицаје за Подстицаје за унапређење конкурентности и Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима. Такође, анализирали смо кадровске капацитете Управе, да ли се води Регистар подстицаја. Анализирали смо просечно време обраде захтева, расписане јавне конкурсе и јавне позиве.

Одлучили смо да се у току ревизије фокусирамо на студије случаја за:

- 1) „Подстицаје за унапређење конкурентности“, а у оквиру ове врсте подстицаја на меру „подршка инвестицијама у физичку имовину пољопривредних газдинстава“ с обзиром на чињеницу да просечно учешће планираних средстава за ову меру у укупним планираним средствима за подстицаје мерама руралног развоја (без неизмирених обавеза) у периоду 2017-2019. године чини 58,44%.
- 2) „Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима, а у оквиру њих на меру за коју се највише издваја средстава „подршка младима у руралним подручјима“.

Приликом прикупљања нематеријалних доказа спровели смо телефонске интервјуе са корисницима подстицаја како бисмо сазнали да ли су задовољни поступком остваривања права на подстицаје и са којим проблемима се сусрећу.

Како бисмо одговорили на треће ревизор питање „Да ли надлежни органи прате ефекте подстицаја мерама руралног развоја?“, испитивали смо како Министарство пољопривреде, Управа, Покрајински секретаријат и општина Мали Зворник спроводе административну контролу и контролу на лицу места.

Прикупили смо документацију и одржали састанке како бисмо утврдили да ли надлежни органи прате реализацију циљева дефинисаних Стратегијом, потциљева и мера дефинисаних НПРР, односно реализацију циљева дефинисаних програмима развоја АП Војводине и општине Мали Зворник.

Детаљно смо анализирали како се мере ефекти реализације мера подстицаја руралном развоју, реализованих током претходне године. Посебну смо пажњу усмерили на детаљне анализе Зелене књиге у 2017, 2018. и 2019. години, као и годишњих извештаја о учинку програма субјеката ревизије.

Имајући у виду напред наведено, прикупили смо три категорије ревизијских доказа до фазе извештавања у ревизији сврсисходности пословања:

- 1) Документарни докази – политике и регулативе, извештаји руководства, прегледи и записници, постојеће базе података, као и друга документација коју смо прикупили од Министарства пољопривреде, Управе, Покрајинског секретаријата, Општине Мали Зворник и 144 ЈЛС;
- 2) Аналитички докази – квантитативне и квалитативне анализе података прикупљених од Министарства пољопривреде, Управе, Покрајинског секретаријата, Општине Мали Зворник, доступне интернет странице (РЗС, Европска комисија, Уједињене нације);
- 3) Нематеријални докази – интервјуи са представницима Министарства пољопривреде, Управе, Покрајинског секретаријата, Општине Мали Зворник и пољопривредницима.



## Прилог 2 – Надлежност субјеката ревизије

<p>Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обавља послове државне управе који се односе на: рурални развој; стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи; инспекцијски надзор у области пољопривреде, као и друге послове одређене законом;<sup>119</sup></li> <li>• Прати реализацију Стратегије и предлаже њено усклађивање са реалним потребама у области пољопривреде и руралног развоја;<sup>120</sup></li> <li>• Прати реализацију Националног програма руралног развоја;<sup>121</sup></li> <li>• Врши надзор над спровођењем Закона о пољопривреди и руралном развоју;</li> <li>• Послове инспекцијског надзора Министарство пољопривреде врши преко пољопривредног инспектора;</li> <li>• Врши надзор над радом Управе за аграрна плаћања (подразумева надзор над законитошћу рада и надзора над сврсиходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова);<sup>122</sup></li> <li>• Води Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у који се уписују подаци о врсти и висини остварених подстицаја по кориснику подстицаја.<sup>123</sup></li> <li>• Преко инспектора надлежног за послове пољопривреде (пољопривредни инспектор) врши инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју и прописа донетих на основу овог закона<sup>124</sup></li> <li>• Министар ближе прописује врсте подстицаја за мере руралног развоја, услове, начин остваривања права на подстицаје за мере руралног развоја, образце захтева, односно пријаве за остваривање права на подстицаје, као и максималне износе подстицаја по кориснику и по врсти поједине мере.<sup>125</sup></li> <li>• Министар прописује образац и садржину програма подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја, као и образац извештаја о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>126</sup></li> <li>• Министарство даје сагласност на програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.<sup>127</sup></li> </ul>
<p>Управа за аграрна плаћања</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Врши избор поступака у складу са критеријумима, механизмима и правилима утврђеним прописима за доделу подстицаја;</li> <li>• Расписује конкурс за доделу подстицаја;</li> <li>• Објављује јавни позив за подношење пријава за остваривање права на подстицаје са условима за коришћење права на подстицаје;</li> <li>• Проверава испуњеност услова за одобравање и исплату средстава по захтеву за остваривање права на подстицај у складу са прописима и условима на конкурсу и где је то потребно и по правилима јавних набавки;</li> </ul>

<sup>119</sup> Члан 5 Закона о министарствима.

<sup>120</sup> Члан 4 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

<sup>121</sup> Члан 6 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

<sup>122</sup> Чл. 46, 47, 49 Закона о државној управи.

<sup>123</sup> Члан 11 став 1 Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>124</sup> Члан 43 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>125</sup> Члан 34 став 7 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>126</sup> Члан 13 став 7 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>127</sup> Члан 13 став 4 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Припрема уговор о коришћењу подстицаја између Управе и корисника средстава подстицаја;</li> <li>• Одлучује о праву на подстицаје;</li> <li>• Врши исплату на основу оствареног права на подстицај;</li> <li>• Спроводи поступак за повраћај средстава у случају неиспуњења обавеза од стране корисника или неосноване исплате средстава;</li> <li>• Врши административну контролу и контролу на лицу места;</li> <li>• Успоставља и води рачуноводствено евидентирање обавеза и исплата;</li> <li>• Спроводи програме међународних подстицаја пољопривредне политике у Републици Србији;</li> <li>• Спровођење поступака доделе подстицаја из ИПАРД фондова;</li> <li>• Води Регистар пољопривредних газдинстава;</li> <li>• Врши независну интерну ревизију;</li> <li>• Доставља извештаје и анализе министру;</li> <li>• Обавља друге послове, у складу са овим законом.<sup>128</sup></li> </ul>
<p>Аутономна покрајина Војводине<sup>129</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Остварује средства од коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине у складу са законом и прописује услове и начин расподеле и коришћења тих средстава;</li> <li>• Обрадује посебан буџет, фондове или друге облике организовања у које се усмеравају средства;</li> <li>• Утврђује стручне послове на унапређењу пољопривредне производње и оснива пољопривредне службе за обављање тих послова;</li> <li>• Преузима оснивачка права над пољопривредним службама основаним на територији АП Војводине;</li> <li>• Оснива прогнозно-извештајну службу;</li> <li>• Предлаже надлежном министарству услове извоза и увоза одређених пољопривредних производа;</li> <li>• АП Војводина, преко својих органа, у области сточарства и ветеринарства, у складу са законом: 8) прима и обрађује документацију за доделу подстицајних и других средстава из буџета АП Војводине у области сточарства.<sup>130</sup></li> <li>• Органи аутономне покрајине могу да утврђују мере подршке за спровођење пољопривредне политике за подручје територије аутономне покрајине, осим директних плаћања, а која се не односе на регресе за трошкове складиштења у јавним складиштима и регресе за репродуктивни материјал и то само за вештачко осемењавање, као и мере политике руралног развоја за подручје територије аутономне покрајине. Могу да оснивају правна лица за подршку за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>131</sup></li> <li>• Програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја доноси надлежни орган аутономне покрајине уз претходну сагласност министарства<sup>132</sup></li> <li>• Најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину органи аутономне покрајине су дужни да поднесу министарству извештај о спровођењу мера</li> </ul>

<sup>128</sup> Члан 8 став 2 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

<sup>129</sup> Члан 13 Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/2009 и 67/2012 – одука УС).

<sup>130</sup> Члан 15 став 1 тачка 8) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

<sup>131</sup> Члан 13 став 1 и 2 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>132</sup> Члан 13 став 4 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



<p>ЈЛС</p>	<p>пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>133</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Доноси свој статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја;</li> <li>• Стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја;<sup>134</sup></li> <li>• Обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.<sup>135</sup></li> <li>• Органи ЈЛС могу да утврђују мере подршке за спровођење пољопривредне политике за подручје територије ЈЛС, осим директних плаћања, а која се не односе на регресе за трошкове складиштења у јавним складиштима и регресе за репродуктивни материјал и то само за вештачко осемењавање, као и мере политике руралног развоја за подручје територије јединице локалне самоуправе. Могу да оснивају правна лица за подршку за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>136</sup></li> <li>• Програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја доноси надлежни орган ЈЛС уз претходну сагласност министарства.<sup>137</sup></li> <li>• Најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину органи ЈЛС су дужни да поднесу министарству извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>138</sup></li> </ul>
------------	--

<sup>133</sup> Члан 13 став 6 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>134</sup> Члан 20 Закона о локалној самоуправи.

<sup>135</sup> Члан 22 Закона о локалној самоуправи.

<sup>136</sup> Члан 13 став 1 и 2 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>137</sup> Члан 13 став 4 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>138</sup> Члан 13 став 6 Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.



*Прилог 3 – Приказ реализованих средстава за подстицаје мерама руралног развоја АП Војводине и ЈЛС у периоду 2017-2019. године и донетих стратегија руралног развоја*

(у хиљадама динара)

АП Војводина и ЈЛС	Реализована средства			Укупно	Стратегија руралног развоја
	2017. год	2018. год	2019. год		
АП Војводина	523.919	399.476	569.617	1.493.013	*
Град Београд	112.480	151.565	185.154	449.200	*
Град Крагујевац	30.537	67.756	31.766	130.059	*
Град Ниш	14.413	32.958	43.498	90.869	ДА
Град Нови Сад	3.271	7.181	36.787	47.239	ДА
Град Ваљево	12.816	27.182	29.412	69.409	ДА
Град Врање	24.118	9.711	2.735	36.564	ДА
Град Зајечар	6.965	9.099	11.462	27.526	*
Град Зрењани	3.000	5.000	-	8.000	*
Град Јагодина	3.123	3.216	1.278	7.616	*
Град Краљево	47.946	55.293	48.445	151.684	*
Град Крушевац	17.091	18.397	24.346	59.834	*
Град Лесковац	17.753	23.280	29.012	70.045	ДА
Град Лозница	17.175	19.642	21.493	58.310	*
Град Нови Пазар	-	8.268	9.399	17.667	*
Град Панчево	4.000	4.400	5.816	14.216	*
Град Пожаревац	38.160	17.641	19.731	75.532	*
Град Смедерево	17.243	15.672	32.944	65.858	ДА
Град Сомбор	-	-	1.749	1.749	*
Град Сремска Митровица	57.472	26.844	75.336	159.652	ДА
Град Суботица	-	2.538	2.498	5.036	ДА
Град Ужице	9.572	19.461	19.468	48.501	*
Град Чачак	40.000	33.855	36.811	110.666	*
Град Шабац	12.862	22.157	20.594	55.613	ДА
Град Пирот	43.809	45.772	48.008	137.589	*
Град Вршац	19.999	0	0	19.999	*
Град Бор	3.930	7.135	15.901	26.967	ДА
Општина Бачка Топола	3.684	4.379	4.918	12.982	*
Општина Мали Иђош	-	-	-	-	*
Општина Житиште	-	-	-	-	ДА
Општина Нова Црња	500	-	-	500	*
Општина Нови Бечеј	-	-	-	-	ДА
Општина Сечањ	-	3.493	2.396	5.889	*
Општина Ада	811	-	-	811	*
Општина Кањижа	1.706	3.884	4.500	10.090	*
Општина Кикинда	4.121	8.808	9.562	22.491	*
Општина Нови Кнежевац	-	-	-	-	*
Општина Сента	-	-	1.269	1.269	*
Општина Чока	-	359	244	603	*
Општина Алибунар	9.142	9.069	9.202	27.414	*
Општина Бела Црква	1.167	1.491	1.855	4.513	*
Општина Ковачица	-	-	-	-	*
Општина Ковин	4.587	3.835	3.800	12.221	*
Општина Опово	-	-	-	-	ДА





АП Војводина и ЈЛС	Реализована средства			Укупно	Стратегија руралног развоја
	2017. год	2018. год	2019. год		
Општина Пландиште	-	-	-	-	*
Општина Апатин	-	1.603	3.256	4.859	*
Општина Кула	-	-	-	-	ДА
Општина Озаци	-	-	-	-	*
Општина Бач	12.612	7.980	7.397	27.989	*
Општина Бачка Паланка	-	-	-	-	*
Општина Бачки Петровац	-	-	-	-	*
Општина Беочин	-	-	-	-	*
Општина Бечеј	-	-	-	-	*
Општина Врбас	-	-	-	-	*
Општина Жабаљ	-	-	-	-	*
Општина Србобран	-	2.000	-	2.000	*
Општина Сремски Карловци	-	-	-	-	*
Општина Темерин	-	-	-	-	ДА
Општина Тител	-	-	-	-	*
Општина Ииђија	12.646	24.121	29.666	66.433	*
Општина Ириг	11.524	11.484	8.399	31.407	*
Општина Пећинци	7.388	8.026	7.932	23.346	*
Општина Рума	39.959	28.996	29.999	98.954	ДА
Општина Стара Пазова	4.993	6.558	6.961	18.512	ДА
Општина Шид	-	-	-	-	ДА
Општина Богатић	-	-	-	-	ДА
Општина Владимирци	12.184	17.703	14.069	43.956	*
Општина Коцељева	-	-	-	-	*
Општина Крупањ	14.328	20.311	24.947	59.585	*
Општина Љубовија	2.903	9.869	10.295	23.066	*
Општина Мали Зворник	49.416	49.203	76.078	174.697	*
Општина Лајковац	932	7.619	5.383	13.934	ДА
Општина Љиг	1.171	1.076	-	2.247	*
Општина Мионица	2.926	5.172	66	8.165	*
Општина Осечина	7.552	7.588	8.558	23.699	ДА
Општина Уб	-	-	600	600	*
Општина Велика Плана	2.506	5.344	6.164	14.014	*
Општина Смедеревска Паланка	-	-	-	-	*
Општина Велико Градиште	669	1.290	1.458	3.416	*
Општина Голубац	4.972	2.385	446	7.803	*
Општина Жабари	350	260	219	829	ДА
Општина Жагубица	-	-	-	-	*
Општина Кучево	775	1.258	2.452	4.485	*
Општина Мало Црниће	4.930	4.153	6.224	15.307	ДА
Општина Петровац на Млави	3.642	2.925	3.895	10.462	*
Општина Аранђеловац	26.332	23.041	-	49.372	ДА
Општина Баточина	2.231	2.574	2.613	7.418	*
Општина Кнић	59.527	18.753	14.461	92.741	ДА
Општина Лапово	560	733	2.106	3.399	ДА
Општина Рача	3.344	21.053	10.474	34.871	*
Општина Топола	5.406	5.587	3.461	14.453	ДА
Општина Деспотовац	9.147	9.671	1.166	19.984	*
Општина Параћин	11.618	7.200	6.870	25.688	*



АП Војводина и ЈЛС	Реализована средства			Укупно	Стратегија руралног развоја
	2017. год	2018. год	2019. год		
Општина Рековац	-	1.047	1.089	2.135	*
Општина Свилајнац	-	-	5.897	5.897	*
Општина Туприја	4.695	376	408	5.479	*
Општина Кладово	475	13.819	13.488	27.783	*
Општина Мајданпек	14.505	16.519	6.263	37.286	*
Општина Неготин	23.557	21.426	17.889	62.873	ДА
Општина Бољевац	5.610	6.150	4.537	16.297	*
Општина Књажевац	12.520	20.644	17.968	51.132	ДА
Општина Сокобања	7.272	9.641	11.934	28.847	*
Општина Ариље	3.713	6.365	7.789	17.868	ДА
Општина Бајина Башта	10.632	1.784	7.406	19.822	ДА
Општина Косјерић	-	1.960	720	2.680	*
Општина Нова Варош	4.932	6.757	5.967	17.657	*
Општина Пожега	4.353	4.568	3.729	12.650	*
Општина Прибој	1.328	-	-	1.328	*
Општина Пријепоље	18.729	21.494	16.177	56.400	*
Општина Сјеница	-	-	-	-	*
Општина Чајетина	49.892	22.428	23.361	95.681	ДА
Општина Горњи Милановац	38.032	40.562	40.071	118.664	*
Општина Ивањица	13.417	18.667	17.374	49.458	*
Општина Лучани	12.785	8.422	20.754	41.961	*
Општина Врњачка Бања	1.413	2.382	1.814	5.609	ДА
Општина Рашка	19.555	16.281	19.616	55.453	*
Општина Тутин	9.817	2.423	-	12.240	*
Општина Александровац	1.094	2.615	4.287	7.996	*
Општина Брус	37	-	-	37	*
Општина Варварин	17.439	16.555	19.125	53.120	*
Општина Трстеник	827	463	22.842	24.133	*
Општина Ћићевац	2.700	3.792	3.712	10.205	*
Општина Алексинач	10.315	10.627	12.500	33.443	*
Општина Гаџин Хан	16.223	3.994	4.091	24.308	*
Општина Дољевац	-	-	-	-	*
Општина Мeroшина	-	-	-	-	*
Општина Ражањ	2.220	2.623	4.495	9.338	*
Општина Сврљиг	17.343	13.089	11.426	41.858	ДА
Општина Блаце	13.924	3.914	9.861	27.698	ДА
Општина Житорађа	-	-	-	-	*
Општина Куршумлија	17.900	16.399	17.297	51.596	*
Општина Прокупље	379	215	6.138	6.731	ДА
Општина Бабушница	10.102	9.259	7.570	26.931	*
Општина Бела Паланка	2.939	3.710	2.627	9.276	ДА
Општина Димитровград	8.342	6.582	2.412	17.337	ДА
Општина Бојник	2.506	5.311	12.149	19.965	*
Општина Власотинце	8.529	1.993	4.000	14.523	*
Општина Лебане	1.000	-	-	1.000	*
Општина Медвеђа	9.292	8.888	10.946	29.125	*
Општина Црна Трава	-	383	-	383	*
Општина Босилеград	-	23	-	23	*
Општина Бујановац	30.675	17.676	-	48.350	*



АП Војводина и ЈЛС	Реализована средства			Укупно	Стратегија руралног развоја
	2017. год	2018. год	2019. год		
Општина Владичин Хан	5.816	6.133	3.642	15.590	*
Општина Прешево	-	-	-	-	*
Општина Сурдулица	18.507	23.270	16.200	57.977	*
Општина Трговиште	300	-	19.264	19.564	*
Укупно	1.879.556	1.785.581	2.095.454	5.760.591	

Прилог 4 – Приказ Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у периоду 2017-2019. године

Приказ Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2017. години (у хиљадама динара)

РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба						
		8/2017	53/2017	67/2017	88/2017	101/2017	106/2017	115/2017
1.	Средства за подстицаје за мере руралног развоја за захтеве у текућој години	2.847.000	3.747.000↑	3.747.000	5.137.000↑	6.137.000↑	6.912.000↑	6.947.000↑
1.1.	Подстицаји за унапређење конкурентности	2.084.000	2.984.000	2.984.000	4.150.300	5.044.300	5.771.300	5.806.300
	<i>Учешће у 1.</i>	73%	80%	80%	81%	82%	83%	84%
1.1.1.	Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства	1.460.500	2.360.500	2.760.500	3.706.800	4.550.800	5.277.800	4.797.800
	<i>Учешће у 1.</i>	51%	63%	74%	72%	74%	76%	69%
	<i>Учешће у 1.1.</i>	70%	79%	93%	89%	90%	91%	83%
1.1.1.1.	Подстицање подизања нових вишегодишњих засада воћака, винове лозе и хмеља	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	210.000↑
1.1.1.2.	Подршка за унапређење примарне пољопривредне производње	1.310.500	2.210.500	2.610.500	3.556.800	4.400.800	5.127.800	4.587.800
1.1.1.2.1.	Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме, као и квалитетних приплодних грла	600.000	600.000	600.000	1.046.300↑	1.490.300↑	1.907.300↑	1.827.300↓
1.1.1.2.2.	Подршка за инвестиције за набавку нових трактора	210.500	1.110.500↑	1.510.500↑	1.830.500↑	1.930.500↑	1.930.500	1.530.500↓
1.1.1.2.3.	Подршка инвестицијама за изградњу и опремање објеката	500.000	500.000	500.000	680.000↑	980.000↑	1.290.000↑	1.230.000↓
1.1.2.	Успостављање и јачање удружења у области пољопривреде							
1.1.3.	Инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехранбених производа и производа рибарства	173.500	173.500	173.500	393.500	393.500	443.500	403.500
1.1.3.1.	Подршка унапређења квалитета вина и ракије и пољопривредно-прехранбених производа	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
1.1.3.2.	Контролне маркице за пољопривредно-прехранбене производе и евиденционе маркице за вино	500	500	500	500	500	500	500
1.1.3.3.	Набавка опреме у сектору меса, млека, воћа, поврћа и грожђа	170.000	170.000	170.000	390.000↑	440.000↑	440.000	400.000↓
1.1.4.	Управљање ризицима (регрес за премију осигурања за усеве, плодове, вишегодишње засаде, расаднике и животиње)	450.000	450.000	50.000↓	50.000	50.000	50.000	605.000↑
1.2.	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса	163.000	163.000	163.000	155.500	155.500	203.500	203.500



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба						
		8/2017	53/2017	67/2017	88/2017	101/2017	106/2017	115/2017
	<i>Учешће у 1.</i>	6%	4%	4%	3%	3%	3%	3%
1.2.1.	Одрживо коришћење пољопривредног земљишта							
1.2.2.	Одрживо коришћење шумских ресурса							
1.2.3.	Органска производња	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000
1.2.3.1.	Органска биљна производња	30.000	30.000	30.000	30.000	5.000 ↓	5.000	5.000
1.2.3.2.	Органска сточарска производња	60.000	60.000	60.000	60.000	85.000 ↑	85.000	85.000
1.2.4.	Очување биљних и животињских генетичких ресурса	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	113.000	113.000
1.2.4.1.	Очување биљних генетичких ресурса	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
1.2.4.2.	Очување животињских генетичких ресурса	58.000	58.000	58.000	58.000	58.000	106.000 ↑	106.000
1.2.4.3.	Очување животињских генетичких ресурса у банци гена	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
1.2.5.	Очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности							
1.2.6.	Подршка агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине	8.000	8.000	8.000	500 ↓	500	500	500
1.3.	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима	190.000	190.000	190.000	430.200	536.200	536.200	536.200
	<i>Учешће у 1.</i>	7%	5%	5%	8%	9%	8%	8%
1.3.1.	Инвестиција за унапређење и развој руралне инфраструктуре							
1.3.2.	Унапређење економске активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима	20.000	20.000	20.000	100 ↓	100	100	100
1.3.3.	Подршка младима у руралним подручјима	120.000	120.000	120.000	420.000 ↑	526.000 ↑	526.000	526.000
1.3.4.	Спровођење активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду, као и на увођење и сертификацију система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла на газдинствима	50.000	50.000	50.000	10.100	10.100	10.100	10.100
1.3.4.1.	Увођење и сертификација система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла			10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
1.3.4.2.	Диверсификација економских активности кроз подршку инвестицијама у прераду и маркетинг на газдинству			40.000	100 ↓	100	100	100



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба						
		8/2017	53/2017	67/2017	88/2017	101/2017	106/2017	115/2017
1.4.	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000
	<i>Учешће у 1.</i>	14%	11%	11%	8%	7%	6%	6%
1.4.1.	Развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
1.4.2.	Подршку пружању савета и информација пољопривредним произвођачима, удружењима, задругама и другим правним лицима у пољопривреди	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000
1.5.	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја	10.000	10.000	10.000	1.000	1.000	1.000	1.000
	<i>Учешће у 1.</i>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
1.5.1.	Припрему локалних стратегија руралног развоја	6.000	6.000	6.000	500↓	500	500	500
1.5.2.	Спровођење локалних стратегија руралног развоја	4.000	4.000	4.000	500↓	500	500	500

Приказ Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2018. години (у хиљадама динара)

РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба				
		18/2018	66/2018	86/2018	93/2018	101/2018
1.	Средства за подстицаје за мере руралног развоја за захтеве у текућој години	2.392.821	2.392.821	3.199.443 ↑	3.264.443 ↑	3.434.443 ↑
1.1.	Подстицаји за унапређење конкурентности	1.428.821	1.428.821	1.961.441	2.016.441	2.266.441
	<i>Учешће у 1.</i>	60%	60%	61%	62%	66%
1.1.1.	Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства	1.180.000	1.180.000	1.712.620	1.767.620	1.527.620
	<i>Учешће у 1.</i>	49%	49%	54%	54%	44%
	<i>Учешће у 1.1.</i>	83%	83%	87%	88%	67%
1.1.1.1.	Подстицање подизања нових вишегодишњих засада воћака, винове лозе и хмеља	180.000	180.000	280.000↑	335.000 ↑	345.000 ↑
1.1.1.2.	Подршка за унапређење примарне пољопривредне производње	1.000.000	1.000.000	1.432.620	1.432.620	1.182.620
1.1.1.2.1.1.	Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне биљне пољопривредне производње	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба				
		18/2018	66/2018	86/2018	93/2018	101/2018
1.1.1.2.1.2.	Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње	250.000	250.000	250.000	250.000	100.000↓
1.1.1.2.1.3.	Подршка за инвестиције за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње	150.000	150.000	150.000	150.000	50.000↓
1.1.1.2.1.4.	Подршка инвестицијама за изградњу и опремање објеката	200.000	200.000	632.620↑	632.620	632.620
1.1.1.2.2.	Подршка за инвестиције за набавку нових трактора					
1.1.2.	Успостављање и јачање удружења у области пољопривреде					
1.1.3.	Инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехранбених производа и производа рибарства	98.821	98.821	98.821	98.821	53.821↓
1.1.3.1.	Подршка унапређења квалитета вина и ракије и пољопривредно-прехранбених производа	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
1.1.3.2.	Контролне маркице за пољопривредно-прехранбене производе и евиденционе маркице за вино	321	321	321	321	321
1.1.3.3.	Набавка опреме у сектору меса, млека, као и производње вина, јаких алкохолних пића и пива	95.500	95.500	95.500	95.500	45.500↓
1.1.4.	Управљање ризицима (регрес за премију осигурања за усеве, плодове, вишегодишње засаде, расаднике и животиње)	150.000	150.000	150.000	150.000	685.000↑
1.2.	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса	204.000	204.000	254.000	254.000	254.000
	<i>Учешће у 1.</i>	9%	9%	8%	8%	7%
1.2.1.	Одрживо коришћење пољопривредног земљишта					
1.2.2.	Одрживо коришћење шумских ресурса					
1.2.3.	Органска производња	110.000	110.000	110.000	110.000	110.000
1.2.3.1.	Органска биљна производња	40.000	40.000	9.000	9.000	9.000
1.2.3.2.	Органска сточарска производња	70.000	70.000	101.000	101.000	101.000
1.2.4.	Очување биљних и животињских генетичких ресурса	94.000	94.000	144.000	144.000	144.000
1.2.4.1.	Очување биљних генетичких ресурса	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
1.2.4.2.	Очување животињских генетичких ресурса	90.000	90.000	140.000↑	140.000	140.000



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба				
		18/2018	66/2018	86/2018	93/2018	101/2018
1.2.4.3.	Очување животињских генетичких ресурса у банци гена	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
1.2.5.	Очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности					
1.2.6.	Подршка агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине					
1.3.	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима	355.000	355.000	595.500	605.500	525.500
	<i>Учешће у 1.</i>	15%	15%	19%	19%	15%
1.3.1.	Инвестиција за унапређење и развој руралне инфраструктуре					
1.3.2.	Унапређење економске активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима	60.000	60.000	500↓	500	500
1.3.3.	Подршка младима у руралним подручјима	200.000	200.000	500.000↑	500.000	500.000
1.3.4.	Спровођење активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду, као и на увођење и сертификацију система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла на газдинствима	95.000	95.000	95.000	105.000	25.000
1.3.4.1.	Увођење и сертификација система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла	5.000	5.000	5.000	15.000↑	15.000
1.3.4.2.	Диверсификација економских активности кроз подршку инвестицијама у прераду и маркетинг на газдинству	90.000	90.000	90.000	90.000	10.000↓
1.4.	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања	380.000	380.000	388.500	388.500	388.500
	<i>Учешће у 1.</i>	16%	16%	12%	12%	11%
1.4.1.	Развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
1.4.2.	Подршку пружању савета и информација пољопривредним произвођачима, удружењима, задругама и другим правним лицима у пољопривреди	340.000	340.000	348.500↑	348.500	348.500
1.5.	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја	25.000	25.000	2	2	2





РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба				
		18/2018	66/2018	86/2018	93/2018	101/2018
	<i>Учеиће у 1.</i>	1%	1%	0%	0%	0%
1.5.1.	Припрему локалних стратегија руралног развоја	25.000	24.900 ↓	1 ↓	1	1
1.5.2.	Спровођење локалних стратегија руралног развоја		100 ↑	1 ↓	1	1

## Приказ Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2019. години (у хиљадама динара)

РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба								
		3/2019	12/2019	29/2019	40/2019	57/2019	69/2019	80/2019	88/2019	94/2019
1.	Средства за подстицаје за мере руралног развоја за захтеве у текућој години	4.727.500	4.727.500	4.727.500	4.727.500	4.727.500	4.737.500 ↑	3.737.500 ↓	4.187.500 ↑	4.187.500
1.1.	Подстицаји за унапређење конкурентности	3.668.500	3.668.500	3.668.500	3.668.500	3.668.500	3.668.500	2.928.502	3.384.813	3.384.813
	<i>Учеиће у 1.</i>	78%	78%	78%	78%	78%	77%	78%	81%	81%
1.1.1.	Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства	2.970.000	2.970.000	2.970.000	2.970.000	2.970.000	2.970.000	2.200.002	2.586.313	2.586.313
	<i>Учеиће у 1.</i>	63%	63%	63%	63%	63%	63%	59%	62%	62%
	<i>Учеиће у 1.1.</i>	81%	81%	81%	81%	81%	81%	75%	76%	76%
1.1.1.1.	Подстицање подизања нових вишегодишњих засада воћака, винове лозе и хмеља	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000	300.000 ↑	411.211 ↑	411.211
1.1.1.2.	Подршка за унапређење примарне пољопривредне производње	2.720.000	2.720.000	2.720.000	2.720.000	2.720.000	2.720.000	1.900.002	2.175.102	2.175.102
1.1.1.2.1.1.	Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне биљне пољопривредне производње	1.500.000	1.300.000 ↓	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.300.000	1.600.000 ↑	1.600.000
1.1.1.2.1.2.	Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње	420.000	420.000	420.000	420.000	420.000	420.000	200.000 ↓	200.000	200.000
1.1.1.2.1.3.	Подршка за инвестиције за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000	100.000 ↓	60.000 ↓	60.000
1.1.1.2.1.4.	Подршка инвестицијама за изградњу и опремање објеката	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	300.000 ↓	300.000	300.000



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба								
		3/2019	12/2019	29/2019	40/2019	57/2019	69/2019	80/2019	88/2019	94/2019
1.1.1.2.1.5.	Подршка за инвестиције за набавку нових машина и опреме за унапређење дигитализације сточарске пољопривредне производње		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	1 ↓	15.101 ↑	15.101
1.1.1.2.2.	Подршка за инвестиције за набавку нових трактора							1	1	1
1.1.2.	Успостављање и јачање удружења у области пољопривреде									
1.1.3.	Инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехранбених производа и производа рибарства	98.500	98.500	98.500	98.500	98.500	98.500	128.500	158.500	158.500
1.1.3.1.	Подршка унапређења квалитета вина и ракије и пољопривредно-прехранбених производа	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
1.1.3.2.	Контролне маркице за пољопривредно-прехранбене производе и евиденционе маркице за вино	500	500	500	500	500	500	500	500	500
1.1.3.3.	Набавка опреме у сектору меса, млека, воћа, поврћа и грожђа, као и производње вина, јаких алкохолних пића и пива	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	125.000 ↑	155.000 ↑	155.000
1.1.4.	Управљање ризицима (регрес за премију осигурања за усеве, плодове, вишегодишње засаде, расаднике и животиње)	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	640.000 ↑	640.000
1.2.	Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса	232.000	232.000	232.000	232.000	232.000	232.000	232.000	321.320	321.320
	<i>Учешће у 1.</i>	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	8%	8%
1.2.1.	Одрживо коришћење пољопривредног земљишта									
1.2.2.	Одрживо коришћење шумских ресурса									
1.2.3.	Органска производња	108.000	108.000	108.000	108.000	108.000	108.000	108.000	117.320	117.320
1.2.3.1.	Органска биљна производња	8.000	8.000	8.000	8.000	18.000 ↑	18.000	18.000	18.000	18.000
1.2.3.2.	Органска сточарска производња	100.000	100.000	100.000	100.000	90.000 ↓	90.000	90.000	99.320 ↑	99.320
1.2.4.	Очување биљних и животињских	124.000	124.000	124.000	124.000	124.000	124.000	124.000	204.000	204.000



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба								
		3/2019	12/2019	29/2019	40/2019	57/2019	69/2019	80/2019	88/2019	94/2019
	генетичких ресурса									
1.2.4.1.	Очување биљних генетичких ресурса	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
1.2.4.2.	Очување животињских генетичких ресурса	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	200.000	200.000
1.2.4.3.	Очување животињских генетичких ресурса у банци гена	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
1.2.5.	Очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности									
1.2.6.	Подршка агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине									
1.3.	Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима	405.000	405.000	405.000	405.000	405.000	405.000	169.997	74.366	74.366
	<i>Учеиће у 1.</i>	9%	9%	9%	9%	9%	9%	5%	2%	2%
1.3.1.	Инвестиција за унапређење и развој руралне инфраструктуре									
1.3.2.	Унапређење економске активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима	110.000	110.000	110.000	110.000	110.000	110.000	144.996 ↑	44.996 ↓	44.996
1.3.3.	Подршка младима у руралним подручјима	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	1 ↓	1	1
1.3.4.	Спровођење активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду, као и на увођење и сертификацију система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла на газдинствима	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	25.000 ↓	25.000	25.000
1.3.4.1.	Увођење и сертификација система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	9.369 ↑	9.369
1.3.4.2.	Диверсификација економских активности кроз подршку инвестицијама у прераду и	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000	20.000 ↓	20.000	20.000



РБ	ОПИС	Број Службеног гласника када је објављена Уредба								
		3/2019	12/2019	29/2019	40/2019	57/2019	69/2019	80/2019	88/2019	94/2019
	маркетинг на газдинству									
1.4.	Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања	387.000	387.000	387.000	387.000	387.000	397.000	397.000	397.000	397.000
	<i>Учешће у 1.</i>	8%	8%	8%	8%	8%	8%	11%	9%	9%
1.4.1.	Развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
1.4.2.	Подршку пружању савета и информација пољопривредним произвођачима, удружењима, задругама и другим правним лицима у пољопривреди	347.000	347.000	347.000	347.000	347.000	357.000↑	357.000	357.000	357.000
1.5.	Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000	10.001	10.001	10.001
	<i>Учешће у 1.</i>	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%
1.5.1.	Припрему локалних стратегија руралног развоја	34.000	34.000	34.000	34.000	34.000	34.000	10.000↓	10.000	10.000
1.5.2.	Спровођење локалних стратегија руралног развоја	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1↓	1	1



## Прилог 5 – Приказ планираних и реализованих средстава АП Војводина у

 периоду 2017-2019. године  
 (у хиљадама динара)

Врсте подстицаја	2017. година		2018. година		2019. година	
	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано
Мере руралног развоја	590.288	523.920	427.000	399.476	570.796	565.482
<i>Подстицаји за унапређење конкурентности</i>	<i>477.288</i>	<i>424.831</i>	<i>215.000</i>	<i>195.542</i>	<i>232.677</i>	<i>232.026</i>
Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства	397.288	386.486	170.000	165.573	232.677	232.026
Успостављање и јачање удружења у области пољопривреде						
Инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехранбених производа и производа рибарства	80.000	38.345	45.000	29.969		
Управљање ризицима						
<i>Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса</i>	<i>3.000</i>	<i>879</i>	<i>10.000</i>	<i>7.632</i>	<i>10.000</i>	<i>8.669</i>
Одрживо коришћење пољопривредног земљишта						
Одрживо коришћење шумских ресурса						
Органска производња	3.000	879	10.000	7.632	10.000	8.669
Очување биљних и животињских генетичких ресурса						
Очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности						
Подршка агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине						
<i>Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима</i>	<i>103.000</i>	<i>98.209</i>	<i>202.000</i>	<i>196.302</i>	<i>328.119</i>	<i>324.787</i>
Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре						
Унапређење економске активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима						
Подршка младима у руралним подручјима	100.000	96.880	200.000	195.182	256.120	253.496
Спровођење активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду, као и на увођење и сертификацију система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла на газдинствима	3.000	1.329	2.000	1.120	71.999	71.291
<i>Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања</i>						
Развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју						
Подршку пружању савета и информација пољопривредним произвођачима, удружењима, задругама и другим правним лицима у пољопривреди						
<i>Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја</i>	<i>7.000</i>					
Припрему локалних стратегија руралног развоја						
Спровођење локалних стратегија руралног развоја	7.000					
<i>Пренете обавезе за мере руралног развоја (средства из претходне године планирана за исплату у текућој години)</i>			<i>16.000</i>	<i>11.992</i>	<i>5.455</i>	<i>4.135</i>

Извор: АП Војводина



## Прилог 6 – Приказ планираних и реализованих средстава Општине Мали Зворник у периоду 2017-2019. године

(у хиљадама динара)

Врсте подстицаја	2017. година		2018. година		2019. година	
	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано	Планирано	Реализовано
Мере руралног развоја	78.300	49.416	88.453	49.203	164.623	76.078
<i>Подстицаји за унапређење конкурентности</i>	12.300	10.505	10.450	10.218	11.450	8.284
Инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства	9.600	8.752	8.500	8.491	9.500	6.938
Успостављање и јачање удружења у области пољопривреде						
Инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехранбених производа и производа рибарства	1.500	631				
Управљање ризицима	1.200	1.122	1.950	1.727	1.950	1.346
<i>Подстицаји за очување и унапређење животне средине и природних ресурса</i>					500	495
Одрживо коришћење пољопривредног земљишта					500	495
Одрживо коришћење шумских ресурса						
Органска производња						
Очување биљних и животињских генетичких ресурса						
Очување пољопривредних и осталих подручја високе природне вредности						
Подршка агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите и очувања животне средине						
<i>Подстицаји за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима</i>	66.000	38.911	78.003	38.985	152.673	67.298
Инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре	64.500	38.511	72.503	36.303	148.173	64.386
Унапређење економске активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима	1.500	400	1.500	1.199	1.500	1.200
Подршка младима у руралним подручјима						
Спровођење активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду, као и на увођење и сертификацију система квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла на газдинствима			4.000	1.483	3.000	1.712
<i>Подстицаји за унапређење система креирања и преноса знања</i>						
Развој техничко-технолошких, примењених, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди и руралном развоју						
Подршку пружању савета и информација пољопривредним произвођачима, удружењима, задругама и другим правним лицима у пољопривреди						
<i>Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја</i>						
Припрему локалних стратегија руралног развоја						
Спровођење локалних стратегија руралног развоја						

Прилог 7 – Приказ реализованих средстава по врсти инвестиција за меру Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава приказан у Општини Мали Зворник  
(у хиљадама динарима)

Инвестиције	Исплаћена средства (РСД)	Број одобрених захтева
Набавка опреме за пчеларство	1.707	14
Набавка машина за обраду земљишта	1.623	11
Набавка опреме за наводњавање	905	9
Набавка система за наводњавање	828	5
Набавка трактора за ратарску производњу	700	1
Набавка машина за жетву и бербу	695	4
Набавка прскалице	341	2
Набавка машине за обраду земљишта	276	2
Набавка сејалице	232	1
Постављање противградне мреже	204	1
Набавка опреме за пластенике	199	3
Набавка приплодних грла оваца	159	2
Набавка квалитетних грла коза	140	1
Набавка опреме за заштиту воћа и наводњавање	133	1
Набавка опреме за заштиту биља	118	2
Подизање нових засада купине	104	1
Подизање нових засада воћа	99	1
Подизање нових засада малине	92	2
Набавка механизације за воћарску производњу	74	1
Набавка опреме за заштиту воћа	63	1
Набавка опреме за заштиту биља	60	1
<b>Укупно у 2017. години</b>	<b>8.752</b>	<b>66</b>
Набавка опреме за пчеларство	1.865	17
Набавка квалитетних приплодних грла оваца	1.218	6
Машине за допунску обраду земљишта	1.098	8
Машине, уређаји и опрема за наводњавање усева	1.025	7
Машине за примарну обраду земљишта	928	4
Машине за убирање односно скидање усева	510	4
Машине за заштиту биља	425	5
Подизање и опремање пластеника	400	1
Подизање нових засада воћа	336	3
Машине и опрема за наводњавање усева	299	2
Набавка опреме и уређаја за сетву, садњу и мулчарење	167	1
Машине за ђубрење земљишта	119	1
Машине опрема и уређаји за наводњавање усева	110	1
<b>Укупно у 2018. години</b>	<b>8.500</b>	<b>60</b>
Набавка опреме за пчеларство	2.032	20
Машине за примарну обраду земљишта	846	4
Машине, уређаји и опрема за наводњавање усева	829	8
Машине за допунску обраду земљишта	784	6
Подизање нових или обнављање постојећих (крчење и подизање) вишегодишњих засада воћака, хмеља и винове лозе	784	6
Набавку квалитетних приплодних грла говеда, оваца, коза и свиња које се користе за производњу меса	519	2



Инвестиције	Исплаћена средства (РСД)	Број одобрених захтева
Машине за заштиту биља	347	4
Машине за убирање односно скидање усева	343	2
Набавка квалитетних приплодних грла млечних раса: говеда, оваца и коза	193	1
Машине за ђубрење земљишта	185	1
Подизање и опремање пластеника за производњу поврћа, воћа, цвећа и расадничку производњу	76	1
<b>Укупно у 2019. години</b>	<b>6.938</b>	<b>55</b>





## Прилог 8 – Подстицаји за подизање производних засада

<sup>139</sup>Подстицаји за подизање производних засада, у зависности од програма подршке јесу подстицаји за:

1. набавку садница воћака, винове лозе и хмеља;
2. набавку наслона за производне засаде, односно ради набавке коља код засада винове лозе са одомаћеним сортама које се гаје са традиционалним узгојним облицима;
3. припрему, обраду земљишта, копање јамића за садњу и садњу, односно за набавку супстрата са сертификатом за производне засаде боровнице са постављеним садницама боровница у саксијама/врећама, као и супстрата за класичне засаде боровница на банковима;
4. хемијску анализу земљишта са препоруком ђубрења земљишта за садњу, односно испитивање механичког састава земљишта.

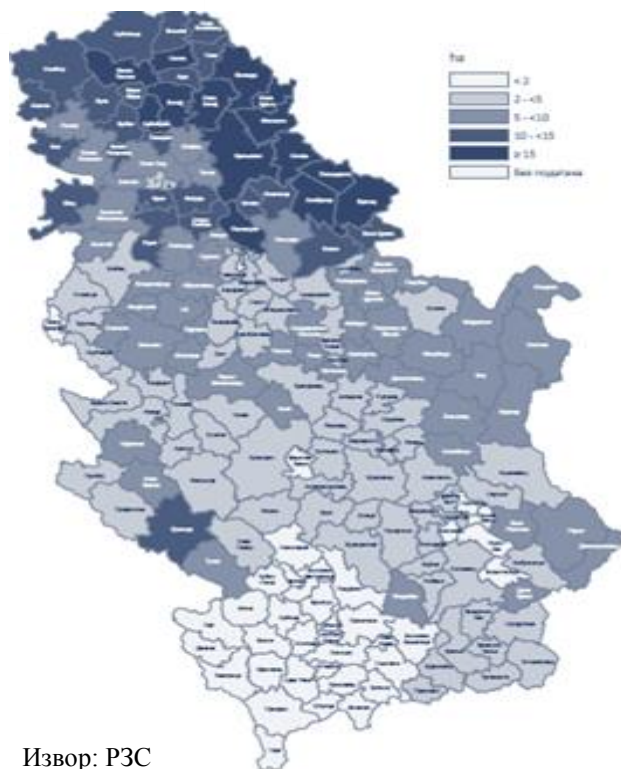
### Приказ највећих одобрених захтева по врсти вишегодишњих засада

РБ	Врста вишегодишњег засада	Број захтева		
		2017. год	2018. год	2019. год
1	Леска	94	217	222
2	Орах	29	73	147
3	Јагоде	145	150	135
4	Боровница	95	137	124
5	Саднице боровнице у саксијама/ Врећама са супстратом		63	96
6	Облачинска вишња	19	58	95
7	Јабука	81	106	73
8	Шљива	39	78	59
9	Винова лоза	30	40	56
10	Крушка	31	37	39

Извор: Управа

<sup>139</sup> Члан 3 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.

## Прилог 9 – Опште информације



Извор: РЗС

Графички приказ броја пољопривредних газдинстава по областима

Приказ броја пољопривредних газдинстава по областима

Област	Број пољо. газдинст.
Београдска област (Град Београд)	30.033
Западнобачка област	16.859
Јужнобанатска област	23.189
Јужнобачка област	26.297
Севернобанатска област	12.621
Севернобачка област	10.245
Средњобанатска област	14.739
Сремска област	23.121
Златиборска област	43.829
Колубарска област	25.058
Мачванска област	39.808
Моравичка област	28.078
Поморавска област	21.992
Расинска област	31.865
Рашка област	26.505
Шумадијска област	25.502
Борска област	11.285
Браничевска област	22.985
Зајечарска област	15.286
Јабланичка област	24.381
Нишавска област	27.496
Пиротска област	8.686
Подунавска област	17.509
Пчињска област	22.291
Топличка област	14.885
<b>Укупно</b>	<b>564.545</b>

Према подацима РЗС, просечна величина коришћеног пољопривредног земљишта (пољопривредно земљиште на окућници, оранице и баште (укључујући и угаре), стални засади (воћњаци, виногради, расадници и остали стални засади), ливаде и пашњаци које газдинство обрађује/користи у пољопривредној 2017/18. години) на територији РС изразито је мали, при чему чак 88% газдинстава поседује мање од 10 ха. На овако малом коришћеном пољопривредном земљишту тешко је организовати пољопривредну производњу, што доводи до закључка да је мања ефикасност пољопривредне производње. Просечно коришћено пољопривредно земљишта по пољопривредном газдинству у РС износи 6,16 ха, највеће је у Војводини (12,39 ха), а најмање у Шумадији и Западној Србији (4,27 ха). Док је највише заступљен број пољопривредних газдинстава (33%) које има коришћено пољопривредно земљиште у интервалу од 2,01 до 5 ха. Величина коришћеног пољопривредног



земљишта је подељена у девет интервала, те је тако категорија 2,01–5,00 ha најзаступљенија, односно 182.253 пољопривредних газдинстава припада овој категорији, док само 1.422 пољопривредних газдинстава припада категорији 100 и више ha. Просечна величина коришћеног пољопривредног земљиште пољопривредног газдинства у Републици Србији, посматрано по општинама, највећа је у војвођанским општинама Сечањ, Нови Бечеј, Вршац и Бечеј (Карта горе).

Према подацима РЗС<sup>140</sup>, према економској величини пољопривредног газдинства, а према класификацији ЕУ, најзаступљенија су мала (46%), затим веома мала (28%) и средња (21%). Велика чине (5%) укупног броја, док веома великих нема.

Економска величина газдинства је вредност његовог укупног стандардни аутпут. То је збир појединачних стандардни аутпут свих пољопривредних производа (врста усева/вишегодишњег засада или врста стоке) који се производе на газдинству, изражен у еврима. Од Уредбе ЕК број 1242/2008, ЕУ препознаје 14 класа економске величине газдинстава, и то:

- вредност у еврима 0 – 2 000,
- вредност у еврима 2 000 – 4 000,
- вредност у еврима 4 000 – 8 000,
- вредност у еврима 8 000 – 15 000,
- вредност у еврима 15 000 – 25 000,
- вредност у еврима 25 000 – 50 000,
- вредност у еврима 50 000 – 100 000,
- вредност у еврима 100 000 – 250 000,
- вредност у еврима 250 000 – 500 000,
- вредност у еврима 500 000 – 750 000,
- вредност у еврима 750 000 – 1 000 000,
- вредност у еврима 1 000 000 – 1 500 000,
- вредност у еврима 1 500 000 – 3 000 000,
- вредност у еврима 3 000 000.

Ради бољег приказа података добијених на основу спроведене Анкете, од постојећих четрнаест класа конструисано је пет класа према публикацији Евростата *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2016*, те у овој публикацији класе економске величине имају следеће интервале:

- веома мала < 2 000 ЕУР,
- мала 2 000 – 8 000 ЕУР,
- средња 8 000 – 25 000 ЕУР,
- велика 25 000 – 100 000 ЕУР,
- веома велика  $\geq$  100 000 ЕУР.

<sup>140</sup> Структура, економска снага и маркетинг производа пољопривредних газдинстава - Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018. година.



## Прилог 10– Ефекти мера подстицаја

Из Анкете о структури пољопривредних газдинстава<sup>141</sup> издвојили смо старосну структуру трактора, врсте обраде земљишта, ниво обучености лица, старосну и полну структуру носилаца газдинстава са стањем у 2018. години. Из Извештаја о стању у пољопривреди у РС у 2019. години посебно смо издвојили стање у пољопривреди за воће, грожђе и вино као резултат Подстицаје за унапређење конкурентности и Подстицаје за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима.

### Број трактора према старосној структури

ОПИС	РС	Учешће, %	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије
1 год.	2.097	0,46%	87	1.374	466	170
1–5 год.	7.581	1,68%	365	5.099	1.441	677
6–10 год.	14.210	3,14%	789	7.788	4.062	1.570
11–15 год.	17.071	3,78%	875	7.278	6.820	2.098
16–20 год.	22.174	4,91%	1.154	7.505	9.399	4.117
Преко 20 год.	388.850	86,03%	21.942	87.131	151.718	128.059
Укупно	451.983	100,00%	25.212	116.175	173.906	136.691

Извор: РЗС

### Врсте обраде земљишта примењене на ораницама и баштама

Опис	Република Србија	Учешће, %	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије
Традиционални начин обраде	1.907.313	87%	85.459	1.094.208	410.228	317.418
Заштитна обрада	258.194	12%	6.138	216.550	11.315	24.191
Без обраде	20.909	1%	800	8.622	5.787	5.700
Укупно	2.186.416	100%	92.397	1.319.380	427.330	347.309

Извор: РЗС

### Ниво обучености лица која доносе дневне одлуке о пољопривредној производњи за породична газдинства

Република Србија		
Само пољопривредно искуство стечено праксом	274.094	48,7%
Курсеви из области пољопривреде	1.367	0,2%
Више школе или факултети	32.896	5,8%
Остало образовање (средње школе)	254.538	45,2%
Укупно	562.895	100,0%

Извор: РЗС

<sup>141</sup> „Структура, економска снага и маркетинг производа пољопривредних газдинстава“, 2018. година.



Удео

жена међу носиоцима породичних газдинстава, 2012. и 2018. година

Година	Република Србија	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије
2012	17,3%	14,4%	18,7%	16,0%	18,6%
2018	19,5%	15,5%	19,8%	18,2%	22,0%

Извор: РЗС

Просечна старост носилаца газдинстава, Република Србија, 2012. и 2018. година (у годинама живота)

ОПИС	2012		2018		Индекс	
	мушки	женски	мушки	женски	мушки	женски
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	58	63	60	65	103	103
Београдски регион	59	62	61	64	103	103
Регион Војводине	55	59	57	60	104	102
Регион Шумадије и Западне Србије	59	65	61	66	103	102
Регион Источне и Јужне Србије	60	64	62	66	103	103

Извор: РЗС

Коришћено пољопривредно земљиште—стални засади у периоду 2012- 2019. године, у ха

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Индекс 2019/18
<b>Стални засади</b>	<b>187.299</b>	<b>192.233</b>	<b>198.934</b>	<b>199.814</b>	<b>204.053</b>	<b>207.592</b>	<b>203.849</b>	<b>206.228</b>	<b>101,17</b>
Воћњаци	163.310	167.868	174.729	175.917	180.173	183.609	183.460	183.611	100,08
Виногради	22.150	22.150	22.150	22.150	22.150	22.150	20.333	20.501	100,83
Расадници	1.327	1.598	1.531	1.182	1.112	1.246	1.336	1.363	102,02
Остали стални засади	512	617	524	565	618	587	719	753	104,73

Извор: Зелена књига 2019. године

Приноси најзначајнијих усева у Србији у периоду 2012- 2019. године, у t/ха

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Индекс 2019/18
<b>Воће-дрвенасто</b>									
Јабуре	10,3	21,5	16,5	17,5	16,1	15,1	17,8	19,1	107,30
Вишње	7,3	10,1	6,7	6,6	5,8	5,2	6,8	5,1	75,00
Шљиве	3,8	7,9	5,6	4,8	6,4	4,6	6	7,7	128,33
<b>Јагодичасто воће</b>									
Малине	5,9	5,7	5,6	6	5,6	5	5,6	5,2	92,86
Јагоде	5,3	5,9	4,7	5,1	4	4,3	3,2	3	93,75
<b>Грожђе-укупно</b>	<b>6</b>	<b>7,7</b>	<b>5,8</b>	<b>8,1</b>	<b>6,9</b>	<b>7,8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>114,29</b>

Извор: Зелена књига 2019. године



Производња најзначајнијих усева у Србији у периоду 2012- 2019. године, у 000 t

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Индекс 2019/18
Воће	930	1.541	1.304	1.307	1.359	1.205	1.406	1.542	109,67
од тога јагодичасто воће	110	114	132	157	169	174	189	177	93,65
Грожђе (укупно)	128	164	122	171	146	166	150	164	109,33

Извор: Зелена књига 2019. године