



Crna Gora
Državna revizorska institucija

Broj: 02-035/22-46/8

Podgorica, 11.02.2022. godine

KONAČNI IZVJEŠTAJ

Revizija uspjeha

Efikasnost korišćenja subvencija
za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi
iz sredstava budžeta

Podgorica, februar 2022. godine

SADRŽAJ:

1. OPŠTI DIO	3
1.1. Pravni osnov	3
1.2. Razlozi za vršenje revizije	3
1.3. Cilj revizije i revizorska pitanja	5
1.4. Obim i ograničenja	6
1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka	7
1.6. Kriterijumi revizije	8
2. ADMINISTRATIVNI OKVIR	8
2.1. Struktura Agrobudžeta u 2020. godini	8
2.2. Organizaciona struktura Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	9
2.3. Pravni okvir za vršenje revizije	10
3. NALAZI REVIZIJE	11
3.1. Realizacija mjera agrarne politike za koje je objavljen javni poziv	11
3.2. Realizacija mjera agrarne politike bez objavljivanja javnog poziva	18
3.3. Poljoprivredni registri i evidencije	28
4. ZAKLJUČCI REVIZIJE	34
4.1. Ciljevi i efekti mjera agrarne politike	34
4.2. Izvještavanje o agrobudžetu	35
5. OCJENA I PREPORUKE	36

1. OPŠTI DIO

1.1. Pravni osnov

Pravni osnov za vršenje revizije „Efikasnost korišćenja subvencija za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi iz sredstava budžeta“ sadržan je:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata od 17. decembra 2020. godine (Interno br. 06-035/20-292) i
- Odluci o vršenju revizije od 17. marta 2021. godine (br. 02-035/21-561/2) Kolegijuma u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (član Kolegijuma).

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovníkom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 68/19) i
- INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP)

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspjehnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Članom 5 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, propisano je da Institucija kroz postupak revizije utvrđuje:

- uspjehnost ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finansijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- efekte ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

1.2. Razlozi za vršenje revizije

Poljoprivreda i ruralni razvoj predstavljaju prioritetni sektor razvoja, formalno utvrđen Pravcima razvoja 2018-2021. godine¹, koji je u funkciji ostvarivanja utvrđenog strateškog cilja – povećanja kvaliteta života u dugom roku². Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nadležno je za predlaganje i sprovođenje tekuće i razvojne politike i mjera agrarne politike, kao i politike ruralnog razvoja u Crnoj Gori.

¹ Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. godine; Ministarstvo finansija- decembar 2017. godine; str.1.

² Pravcima razvoja 2018-2021, u funkciji ostvarivanja strateškog razvojnog cilja –povećanja kvaliteta života u dugom roku, utvrđena su četiri prioritetna sektora razvoja i to: **turizam, energetika, poljoprivredni i ruralni razvoj i prerađivačka industrija.**

Prema podacima Uprave za statistiku iz 2016. godine³ ukupno korišćeno poljoprivredno zemljište u Crnoj Gori iznosilo je 255.845,8 hektara⁴ i registrovano je 43.791 poljoprivredno gazdinstvo. U 2019. godini poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo su činili 6,4% BDP-a⁵.

Strategijom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore 2015-2020 prioritetno je utvrđeno da se domaće tržište zadovolji poljoprivredno-prehrambenim proizvodima, koje je moguće u kontinuitetu proizvoditi u Crnoj Gori. Međutim prema podacima Uprave za statistiku, u periodu na koji se odnosila Strategija, evidentirano je kontinuirano povećanje uvoza poljoprivrednih proizvoda, izuzev 2020. godine, kada je vrijednost uvezenih poljoprivrednih proizvoda iznosila je 467.398.000€. U istom periodu pokrivenost uvoza izvozom poljoprivrednih proizvoda konstantno se smanjivala, osim 2020. godine kada je iznosila 10,32%⁶.

Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike – Agrobudžetom, Vlada utvrđuje sredstva i strukturu sredstava koja su namijenjena sprovođenju mjera agrarne politike prema programima i izvorima finansiranja- budžetska sredstva, donacije i kreditna sredstva. Ukupna podrška sektoru poljoprivrede planirana Agrobudžetom, u periodu 2018-2020. godine, kretala u intervalu od 39 do 60 miliona eura, pri čemu su sredstva budžeta za sprovođenje mjera agrarne politike, planirana u iznosu od 18 do 24 miliona eura.

Tabela 1: Struktura sredstava utvrđena Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike- Agrobudžetom prema izvoru finansiranja, za period 2018-2020. godine

Izvor finansiranja	2018	2019	2020
Sredstva budžeta	18.787.500€	22.317.500€	24.404.500€
Donacije	16.603.300€	22.950.000€	27.326.000€
Kreditna sredstva	4.565.000€	7.100.000€	8.992.000€
Agrobudžet	39.955.800€	52.367.500€	60.722.500€

Realizacija mjera agrarne politike nije bila predmet ranije objavljenih pojedinačnih revizija DRI.

³ Istraživanje o strukturi poljoprivrednih gazdinstava 2016, MONSTAT - broj 234 od 29. decembra 2017. godine.

⁴ Površina od 255.845,8 hektara predstavlja **1,8% ukupne teritorije Crne Gore** koja iznosi 13.888 km² (13.888.000 hektara)

⁵ Bruto domaći proizvod Crne Gore za 2019. godinu; MONSTAT- broj 159 od 23.septembra 2020. godine.

⁶ Analiza MONSTAT-a rađena je prema SMTK klasifikaciji (Standardna međunarodna trgovinska klasifikacija) i izvod koji se odnosi na razmjenu poljoprivrednih proizvoda je **Prilog 1** Konačnog izvještaja.

1.3. Cilj revizije i revizorska pitanja

Cilj revizije je da utvrdi da li je postojeći sistem korišćenja budžetom opredijeljenih sredstva za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi efikasan.

Odnosno, da li postojeći sistem korišćenja navedenih sredstava obezbjeđuje uslove za efikasno ostvarivanje prava na podršku - u skladu sa utvrđenim postupcima, finansijskim planom i planiranom dinamikom, uz odgovarajući sistem kontrole korišćenja budžetskih sredstava. Zatim, da li realizacija mjera agrarne politike, koje su utvrđene Agrobudžetom doprinosi realizaciji utvrđenih ciljeva razvojne politike u oblasti poljoprivrede.

Stoga glavno revizorsko pitanje glasi:

Da li je postojeći sistem korišćenja prava na subvencije za proizvodnju i pružanje usluga efikasan, na način da obezbjeđuje korišćenje budžetskih sredstva u skladu sa unaprijed utvrđenim postupkom i procedurama?

i revizorska potpitanja:

1. Da li je je sproveden odgovarajući postupak informisanja poljoprivrednih proizvođača o načinu i postupku ostvarivanja prava na subvenciju?
 - 1.1. Da li je sproveden postupak javnog oglašavanja, za mjere za koje je to predviđeno Agrobudžetom?
 - 1.2. Da li je sproveden postupak obavješćavanja poljoprivrednih proizvođača iz registra Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, za mjere za koje je to predviđeno Agrobudžetom?
 - 1.3. Da li Ministarstvo, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede raspolaže odgovarajućim registrima poljoprivrednih proizvođača?
2. Da li je sproveden odgovarajući postupak ostvarivanja prava na subvenciju za proizvodnju i pružanje usluga, u skladu sa utvrđenim kriterijumima i planiranom dinamikom?
 - 2.1. Da li je postupak ostvarivanja prava na subvencije ostvaren u skladu sa dinamikom određenom Agrobudžetom?
 - 2.2. Da li je postupak ostvarivanja prava na subvencije ostvaren u skladu sa uslovima, kriterijumima i procesom realizacije utvrđenim Agrobudžetom?
3. Da li sproveden odgovarajući postupak kontrole od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede?
 - 1.1. Da li je vršena kontrola u postupku ostvarivanja prava na subvenciju, u skladu sa kriterijuma utvrđenim Agrobudžetom?
 - 1.2. Da li je vršena odgovarajuća kontrola namjenskog utroška budžetskih sredstva?

1.4. Obim i ograničenja

Postupkom revizije obuhvaćeno je **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** i dokumentacija koja se odnosi **korišćenje subvencija** za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi, za korisnike koji su to pravo ostvarili **u 2020. godini**.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 12.275 korisnika je ostvarilo pravo na subvenciju za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi, za mjere koje su u potpunosti finansirane iz sredstava budžeta.

U okviru mjera za koje je Agrobudžetom za 2020. godinu predviđeno objavljivanje javnog poziva, obuhvaćena je dokumentacija na osnovu koje je bilo moguće utvrditi da dostavljeni zahtjevi ispunjavaju uslove iz javnog poziva (zahtjev korisnika, dokazna dokumentacija, kontrola, obračun i isplata), prema uzorku revizije.

U okviru mjera za koje Agrobudžetom za 2020. godine nije predviđeno objavljivanje javnog poziva obuhvaćena je raspoloživa dokumentacija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koja se odnosi postupak realizacije mjera u skladu sa uslovima Agrobudžeta (zahtjevi, ugovori, mišljenja Odjeljenja za savjetodavne poslove, instrukcije za plaćanje), prema uzorku revizije.

Postupkom revizije **obuhvaćeno je 29 mjera** agrarne politike, koje su u potpunosti finansirane iz sredstava budžeta.

Tabela 2: Mjere agrarne politike obuhvaćene postupkom revizije i broj korisnika, koji su prema podacima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede ostvarili pravi na isplatu u 2020. godini

R/B	Naziv mjere	Broj korisnika koji su ostvarili pravo na isplatu u 2020. godini	Obuhvaćeno postupkom revizije
1.	Direktna plaćanja u stočarskoj proizvodnji	5802	Slučajni uzorak
2.	Podrška razvoju tržišne proizvodnje mlijeka	1666	Slučajni uzorak
3.	Podrška preradi mlijeka na gazdinstvu	1681	Slučajni uzorak
4.	Podrška proizvodnji sjemenskog materijala	9	100%
5.	Direktna plaćanja za proizvodnju duvana	31	100
6.	Mjere posebne podrške za vino	17	60%
7.	Program intervencija na tržištu	8	60%
8.	Upravljanje rizicima u poljoprivredi	279	100%
9.	Podrška razvoju vinogradarstva i vinarstva	63	60%
10.	Podrška podizanju i modernizaciji/ opremanju proizvodnih voćnih zasada	96	55%
11.	Podrška razvoju maslinarstva	42	80%
12.	Podrška povrtarskoj proizvodnji	441	40%
13.	Podrška podizanju višegodišnjih zadržanih ljekovitog i aromatičnog bilja	1	100%
14.	Podrška zasnivanju i održavanju matičnih zasada određenih voćnih vrsta	2	100%
15.	Podrška dostizanju standarda dobrobiti životinja u stočarstvu	10	100%
16.	Podrška unapređenju kvaliteta sirovog mlijeka	169	60%

17.	Podrška aktivnostima kooperativa, udruženja i organizacija proizvođača	Nije bilo realizacije ⁷	-
18.	Podrška unapređenju stočnog fonda	6	100%
19.	Podrška za nabavku mehanizacije, priključaka i opreme u funkciji primarne proizvodnje	620	40%
20.	Podrška pokretanju poslova mladih poljoprivrednika	15	80%
21.	Podrška jačanju otkupne mreže mlijeka	14	
22.	Očuvanje autohtonih generičkih resursa u poljoprivredi	55	80%
23.	Podrška upravljanju stajskim đubrivom	13	100%
24.	Obrazovanje, istraživanja, razvoj i analize	Nije bilo realizacije	-
25.	Program unapređenja stočarstva	1046	Slučajni uzorak
26.	Program savjetodavnih poslova u poljoprivredi	Nije bilo realizacije	-
27.	Politika kvaliteta- šeme kvaliteta	185	100%
28.	Uvođenje standarda kvaliteta i bezbjednosti hrane	4	100%
29.	Promocija poljoprivrednih proizvoda i poljoprivrede, edukacija i studijska putovanja poljoprivrednih proizvođača	Nije bilo realizacije ⁸	-

1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja podataka

Primaran izvor informacija, u postupku revizije, predstavljala je dokumentacija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koja se odnosi na ostvarivanje prava na subvenciju u skladu sa uslovima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu i javnim pozivom, ukoliko je to bilo predviđeno i to: zahtjevi za ostvarivanje subvencije, dokazna dokumentacija kojom se potvrđuje ispunjenost uslova za ostvarivanje prava na podršku (rješenja o upisu u registar, izvodi iz registra Ministarstva, fakture/računi, izvodi banke/virmani, administrativne ček liste, zapisnici o terenskoj kontroli, fotodokumentacija, rješenja o isplati i instrukcije za plaćanje Ministarstva, ugovori sa pravnim licima, mišljenja Odjeljenja za savjetodavne poslove, zapisnici o izvršenom inspekcijskom pregledu itd.)

Zatim dokumentacija koja se odnosi na uspostavljanje poljoprivrednih registara i evidencija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kao što su: izvodi iz registara, priručnici i korisnička uputstva, rješenja i druga interna akta koje je donijelo Ministarstvo u postupku uspostavljanja registara i vršenju nadležnosti utvrđenih Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁹.

Dodatan izvor informacija predstavljala su strateška i godišnja dokumenta koja se odnose na oblast poljoprivrede (Pravci razvoja 2018 - 2021, Stragija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2015-2020, akcioni

⁷ Prema odgovoru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede stepen realizacije mjere je bio nizak usled slabog interesovanja potencijalnih korisnika- odgovor na Upitnik, maj 2021. godine.

⁸ Prema odgovoru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede zbog mjera sprečavanja širenja pandemije COVID-19 nijesu organizovana studijska putovanja i nije bilo moguće organizovati poljoprivredne sajmove i na taj način vršiti promociju poljoprivrede- odgovor na Upitnik, maj 2021. godine.

⁹ "Sl. list CG", br. 056/09, 018/11, 040/11, 034/14, 001/15, 030/17, 051/17, 059/21.

planovi, Izvještaji o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva itd), kao i podaci, analize i studije MONSTAT-a, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Privredne komore Crne Gore, Udruženja poljoprivrednih proizvođača i NVO iz oblasti poljoprivrede, statistika EU itd.

1.6. Kriterijumi revizije

Prilikom ocjene efikasnosti sistema korišćenja subvencija za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi korišćen je Agrobudžet za 2020. godinu i postupak ostvarivanja prava na podršku utvrđen javnim pozivom, za mjere za koje je Agrobudžetom bilo objavljivanje javnog poziva.

Agrobudžet za 2020. godinu za svaku pojedinačnu mjeru agrarne politike utvrđuje:

- razloge za podršku,
- ciljevi,
- opis mjere i kriterijume za podršku (kriterijumi, iznos premije, uslovi za ostvarivanje prava na premiju, neophodna dokumentacija),
- korisnike,
- način plaćanja,
- proceduru realizacije (dinamički plan),
- nadzor i kontrolu (koordinator mjere, jedinica za operativnu odgovornost i jedinica za implementacionu odgovornost),
- finansijski plan po komponentama.

2. ADMINISTRATIVNI OKVIR

2.1. Struktura Agrobudžeta u 2020. godini

U skladu sa Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2020. godinu- Agrobudžetom¹⁰ opredijeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 60.722.500€ i obuhvataju sredstva budžeta, donacije i kreditna sredstva.

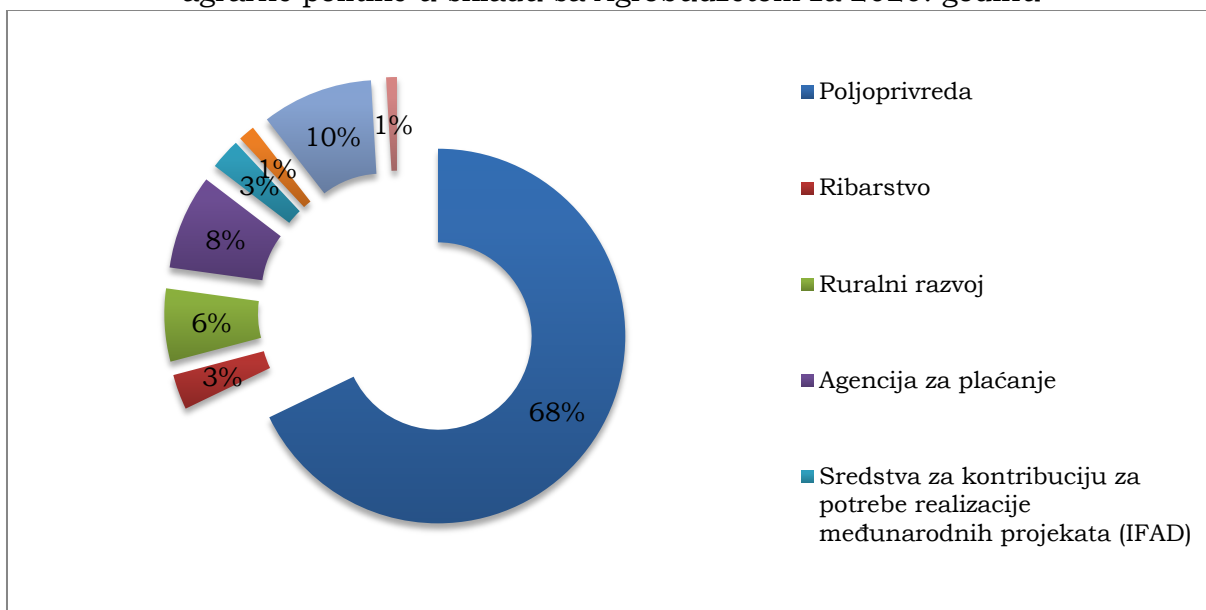
Sredstva budžeta za realizaciju mjera agrarne politike, u skladu sa Agrobudžetom, opredijeljena su u iznosu od **24.404.500€**, pri čemu je najveći procenat navedenih sredstava (68%) opredijeljen za program poljoprivrede. Odnosno, sredstava budžeta opredijeljena su po programima na sljedeći način:

- a. Poljoprivreda (program 2531) u iznosu od 16.559.500€;
- b. Ribarstvo (program 2532) u iznosu od 743.000€;
- c. Ruralni razvoj (program 3891) u iznosu od 1.535.000;
- d. Agencija za plaćanje (program 3881) u iznosu od 2.000.000€;
- e. Sredstva za kontribuciju za potrebe realizacije međunarodnih projekata (IFAD) u iznosu od 650.000;

¹⁰ "Službeni list Crne Gore", br. 004/20 od 24.01.2020.

- f. Sredstva za sprovođenje mjera bezbjednosti hrane i hrane za životinje u iznosu od 349.000€¹¹;
- g. Sredstva za sprovođenje mjera zdravrsvene zaštite životinja u iznosu od 2.341.000€¹²;
- h. Sredstva za sprovođenje fitosanitarnih mjera u iznosu od 227.000€¹³;

Grafik 1: Struktura budžetskih sredstava opredijeljenih za realizaciju mjera agrarne politike u skladu sa Agrobudžetom za 2020. godinu



2.2. Organizaciona struktura Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Sredstva predviđena Agrobudžetom za 2020. godinu opredijeljena su organu nadležnom za poljoprivredu i ruralni razvoj, odnosno Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja¹⁴ i organima nadležnim za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta iz aprila 2019. godine¹⁵, utvrdilo poslove i nadležnosti direktorata, direkcija i odjeljenja za savjetodavne poslove koji su, između ostalog, odgovorni za implementaciju mjera utvrđenih Agrobudžetom za 2020. godinu.

Organizacione jedinice Ministarstva koje su sprovodile aktivnosti na realizaciji 29 mjera agrarne politike, a koje su obuhvaćene postupkom revizije, predstavljene su u sljedećem Pregledu.

¹¹ Opredijeljena su Organu Uprave u okviru opštih prihoda Budžeta.

¹² Opredijeljena su Organu Uprave u okviru opštih prihoda Budžeta.

¹³ Opredijeljena su Organu Uprave u okviru opštih prihoda Budžeta.

¹⁴ Pravni prethodnik Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koje je formirano izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave u avgustu 2021. godine.

¹⁵ Broj: 011-8/19-4 od 05.04.2019. godine.

Pregled 1: Izvod iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih
mjesti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja

A. ORGANIZACIONE JEDINICE MINISTARSTVA POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA	
1.	DIREKTORAT ZA POLJOPRIVREDU
1.1.	Direkcija za biljnu proizvodnju i inspekcijski nadzor
1.1.1.	Odsjek za biljnu proizvodnju
1.1.2.	Odsjek za inspekcijski nadzor
1.2.	Direkcija za stočarstvo
1.3.	Direkcija za šeme kvaliteta i zemljišnu politiku
6.	DIREKTORAT ZA RURALNI RAZVOJ
6.1.	Direkcija za programiranje
6.2.	Direkcija za monitoring i evaluaciju IPARD-a
6.3.	Direkcija za koordinaciju i odnose sa javnošću (PR) ruralnog razvoja
7.	ODJELJENJE ZA SAVJETODAVNE POSLOVE U BILJNOJ PROIZVODNJI
8.	ODJELJENJE ZA SAVJETODAVNE POSLOVE U OBLASTI STOČARSTVA

Ministarstvo je Agrobudžetom za 2020. godinu za svaku od 29 mjera agrarne politike, koje su obuhvaćene postupkom revizije, od navedenih organizacionih jedinica odredilo organizacione jedinice/službenike odgovorne za nadzor i kontrolu ili koordinatora mjere, nosioca operativne odgovornosti i nosioca implementacione odgovornosti.

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Odjeljenja za savjetodavne poslove prate sprovođenje programa ruralnog razvoja i mjera agrobudžeta, prikupljaju podatke na terenu, redovno informišu Direktorat za poljoprivredu i Direktorat za ruralni razvoj o stanju na terenu.

2.3. Pravni okvir za vršenje revizije

Razvoj poljoprivrede i ruralnih područja, ciljevi i mjere agrarne politike, podsticaji poljoprivredi i njihovo ostvarivanje, prava i obaveze korisnika podsticaja i druga pitanja od značaja za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja određeni su Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju¹⁶.

Oblast poljoprivrede uređena je i Zakonom o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda¹⁷, Zakonom o šemama kvaliteta i poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda¹⁸, Zakonom o sjemenskom materijalu poljoprivrednog bilja, Zakonom o poljoprivrednom zemljištu¹⁹, Zakon o maslinarstvu i maslinovom ulju²⁰, Zakonom o duvanu²¹, Zakonom o sadnom

¹⁶ Sl. list CG", br. 056/09, 018/11, 040/11, 034/14, 001/15, 030/17, 051/17, 059/21.

¹⁷ "Sl. list CG", br. 051/17.

¹⁸ "Sl. list CG", br. 022/17.

¹⁹ "Sl. list RCG", br. 015/92, 059/92, 059/92, 027/94, "Sl. list CG", br. 073/10, 032/11.

²⁰ "Sl. list CG", br. 045/14, 039/16.

²¹ "Sl. list CG", br. 048/08, 076/08, 040/11, 042/15.

materijalu²², Zakonom o vinu²³, Zakonom o stočarstvu²⁴, Zakonom o organskoj proizvodnji²⁵, Zakonom o kooperativama²⁶, Zakonom o udruživanju zemljoradnika²⁷ itd.

U cilju sprovođenja navedenih zakona i drugih pravnih propisa iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donijelo je niz podzakonskih akata, kojima se preciznije uređuje ova oblast.

3. NALAZI REVIZIJE

Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2020. godinu – Agrobudžetom²⁸ utvrđeni su uslovi, način i dinamika sprovođenja 29 mjera agrarne politike koje su u cjelosti finansirane iz sredstava Budžeta i to:

- 13 mjera za koje je sproveden postupak javnog oglašavanja;
- 12 mjera bez prethodno sprovedenog postupka javnog oglašavanja;
- 4 mjere²⁹ za koje, u 2020. godini nije bilo realizacije aktivnosti i utroška budžetskih sredstava.

3.1. Realizacija mjera agrarne politike za koje je objavljen javni poziv

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je u 2020. godini objavilo **13 javnih poziva** za realizaciju mjera agrarne politike za koje je planiran iznos od **2.890.000€** ili 12% budžetskih sredstva opredijeljenih Agrobudžetom za 2020. godinu.

Objavljeni javni pozivi sadrže definiciju podsticajnih sredstava prihvatljive investicije, specifične kriterijume prihvatljivosti, neprihvatljive troškove, visinu podrške, potrebnu dokumentaciju uz zahtjev za dodjelu podrške, način podnošenja zahtjeva i proceduru realizacije.

Postupkom revizije je utvrđeno da specifični kriterijumi prihvatljivosti u javnim pozivima sadrže kriterijume za koje je potrebno izvršiti uvid u Registar poljoprivrednih gazdinstava Ministarstva (površina obradive zemlje, površina zasada, pomoćni objekti itd.) kako bi se utvrdilo da li poljoprivredno gazdinstvo zadovoljava specifične kriterijume javnog poziva.

²² "Sl. list RCG", br. 028/06, "Sl. list CG", br. 073/10, 040/11, 061/11, 048/15.

²³ "Sl. list CG", br. 041/16.

²⁴ "Sl. list CG", br. 072/10, 040/11, 048/15.

²⁵ "Sl. list CG", br. 056/13.

²⁶ "Sl. list CG", br. 043/15.

²⁷ "Sl. list SRCG", br. 030/79, 032/79, 029/89, 039/89, Sl. list RCG", br. 048/91, 017/92, 059/92, 027/94.

²⁸ "Sl. list CG", br. 004/20.

²⁹ Podrška aktivnostima kooperativa, udruženja i organizacija proizvođača; Obrazovanje, istraživanja, razvoj i analize; Promocija poljoprivrednih proizvoda i poljoprivrede, edukacija i studijska putovanja poljoprivrednih proizvođača i Program savjetodavnih poslova u poljoprivredi.

Postojeći program-Registar poljoprivrednih gazdinstava (RGP) ne omogućava arhiviranje upita, koji je u postupku sprovođenja procedure javnog poziva kreirao operativno odgovoran službenik za realizaciju mjere, a na osnovu kojeg se utvrđuje ispunjenost dijela specifičnih kriterijuma javnog poziva. RGP ne evidentira ni opšte podatke o upitu, kao što su vrijeme kreiranja upita i/ili ime korisnika koji je kreirao upit. Stoga, postupkom revizije nije bilo moguće utvrditi ispunjenost dijela specifičnih kriterijuma javnog poziva, za kriterijume za koje je bilo neophodno izvršiti provjeru u Registru poljoprivrednih gazdinstava u procesu realizacije objavljenog javnog poziva.

Poseban rizik, za mjere agrarne politike koje su realizovane u skladu sa javnim pozivima, predstavljaju evidencije o korisnicima sredstva koji su u postupku finansijske provjere realnosti i osnovanosti prikazanih troškova doveli u zabludu ili naveli na pogrešan zaključak u postupku odlučivanja o ostvarivanju prava na podsticaj. Korisnik sredstva podsticaja, u ovim slučajju, gubi pravo na svaki vid podsticaja u naredne dvije godine od dana donošenja pravosnažnog rješenja Ministarstva.

Navedene korisnike operativno odgovorni službenici Ministarstva evidentiraju u pomoćnim evidencijama, najčešće u excel formatu i za koje postoji opravdan rizik greške u obradi podataka, izmjeni podataka i gubitku evidencija. Na isti način se evidentiraju i podaci o poljoprivrednim gazdinstvima koja su ostvarila pravo na posticaj i kojima je, u skladu sa uslovima javnog poziva, vremenski ograničeno pravo na ostvarivanje podsticaja za istu mjeri ili istu investiciju. U zavisnosti od javnog poziva navedeno ograničenje se odnosi na period od 2 do 5 godina.

Za određeni broj javnih poziva³⁰ koji podrazumijevaju nabavku mehanizacije/priljučaka/opreme/stočnog fonda previđeno je da isti ne smiju biti otuđeni određeni vremenski period (4 ili 5 godina) od momenta donošenja rješenja o odobravanju podrške ili će u protivnom Ministarstvo zatražiti povrat cjelokupnog iznosa isplaćene podrške uvećanog za iznos kamate. Evidencije o nabavljenoj mehanizaciji/priljućcima/opremi/stočnom fondu operativno odgovorni službenici Minisatrstva takođe evidentiraju u pomoćnim evidencijama za koje postoji opravdan rizik greške u obradi podataka, izmjeni podataka i gubitku evidencija, a što može imati negativan uticaj na postupak vršenja kontrole.

Poljoprivredni inspektori Ministarstva su u 2020. godini sprovodili inspekcijski nadzor u oblasti namjenskog korišćenja sredstava Agrobudžeta, koja su opredijeljena poljoprivrednim gazdinstvima u vidu podrške u okviru navedenih mjera i zapisnici o izvršenom inspekcijskom pregledu su dostavljeni u postupku revizije.

³⁰ Javni poziv za dodjelu podrške investicijama u vinogradarstvu i vinarstvu za 2020. godinu, Javni poziv za dodjelu podrške pokretanju poslova mladih poljoprivrednika; Javni poziv za nabavku mehanizacije, priključaka i opreme u funkciji primarne proizvodnje za 2020. godinu, Javni poziv za dodjelu podrške za dostizanje satandarda dobrobiti životinja u stočarstvu za 2020. godinu, Javni poziv za dodjelu podrške za unapređenje stočnog fonda za 2020. godinu itd.

Mjere posebne podrške za vino

Planirani iznos sredstava 100.000€ (konverzija i restrukturiranje vinograda 60.000€ i Promocija vina 40.000)

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, u skladu sa uslovima Agrobudžeta za 2020. godinu objavilo Javni poziv za dodjelu posebne podrške za vino za 2020. godinu za investicije: zamjene (konverzije) sorte, restrukturiranje vinograda, dislociranje (premještanje vinograda) i promociju vina na sa crnogorskim geografskim porijeklom i širenje vinske kulture.

Prema dokumentaciji koju je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede dostavilo u postupku revizije dostavljeno je 17 zahtjeva za isplatu posebne podrške za vino i [svih 17 ostvarilo pravo na podršku](#).

Postupkom revizije je utvrđeno da su [zahtjevi](#) za odobravanje predloženih aktivnosti po javnom pozivu [dostavljani nakon Javnim pozivom utvrđenog roka](#) i u skladu sa uslovima javnog poziva nije trebalo da budu razmatrani³¹. Odnosno, nakon 01.05.2020. godine koji je Javnim pozivom utvrđen kao rok za dostavljanje Zahtjeva za odobravanje predloženih aktivnosti.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, u skladu sa uslovima Javnog poziva, na osnovu podnesenih zahtjeva [nije donosilo rješenja](#) o odobravanju ili neodobravanju predloženih aktivnosti, kao [ni rješenja o dodjeli i dinamici isplate sredstava](#) podrške na račun korisnika podrške.

Podrška razvoju vinogradarstva i vinarstva

Planirani iznos sredstava 120.000€

Shodno uslovima predviđenim Agrobudžetom za 2020. godinu Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je raspisalo Javni poziv za dodjelu podrške investicijama u vinogradarstvu i vinarstvu za 2020. godinu i donijelo Rješenje o obrazovanju Komisije za terensku kontrolu realizovane investicije³²

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo dostavljeno je 66 zahtjeva poljoprivrednika za ostvarivanje prava na podsticaj i [63 korisnika su ostvarila pravo na investiciju](#) za nabavku sadnog materijala vinove loze, nabavku elemenata potporne konstrukcije, nabavku mreže za zaštitu ptica, nabavku sistema za navodnjavanje, nabavku namjenske opreme za proizvodnju čuvanje vina i vinskih destilata i razvojne programe koje dostavljaju udruženja vinogradara i vinara.

Postupkom revizije je utvrđeno da su korisnici podrške, obuhvaćeni postupkom revizije, ostvarili pravo u skladu sa uslovima Javnog poziva. Odnosno, postupkom revizije [nijesu utvrđene nepravilnosti u realizaciji mjere](#).

³¹ Predmet broj 05-307/20-4968/8 – zahtjev od 07.08.2020. godine; predmet broj: 05-307/20-5000/3- zahtjev od 08.05.2020. godine; predmet broj 320/1104/19 – zahtjev 11.06.2020. godine; predmet broj 05-307/20-4965/5 – zahtjev od 19.06.2020. godine; predmet broj: 05-307/20-4965/10- zahtjev od 19.06.2020. godine; predmet broj 05-107/20-4965/9 – zahtjev od 19.06.2020. godine; predmet broj 05-307/20-4965/19- zahtjev od 22.07.2020. godine; predmet broj 05-307/20-4965/1 od 07.05.2020. godine; predmet broj 05-307/20-496/3 – zahtjev od 07.05.2020. godine;

³² Broj 10-308/20-1860/1 od 20. februara 2020. godine.

Podrška podizanju i modernizaciji/opremanju voćnih zasada

Planirani iznos sredstava 190.000€

Javni poziv za dodjelu podrške za podizanje i modernizaciju/opremanje proizvodnih voćnih zasada za 2020. godinu³³ objavljen je u februaru 2020. godine i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja donijelo Rješenje o obrazovanju Komisije za terensku kontrolu realizovane investicije³⁴ po Javnom pozivu.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo u skladu sa objavljenim Javnim pozivom dostavljeno je 97 zahtjeva i **96 korisnika ostvarilo pravo za investicije**: nabavke sadnog materijala voća, nabavku potpornih stubova za špilarni uzgoj (stubovi i žica), nabavku sistema za navodnjavanje „kap po kap“, nabavku merže za zaštitu od ptica i grada sa postojećom konstrukcijom, nabavku agrotekstila, nabavku folije za zaštitu od kiše sa pratećom konstrukcijom i nabavku tunela za uzgoj jagoda.

Državni revizor u postupku revizije **nije utvrdio nepravilnosti** koje se odnose na ostvarivanje prava na navedeni podsticaj, u skladu sa uslovima Javnog poziva.

Podrška razvoju maslinarstva

Planirani iznos sredstava 140.000€

Javni poziv za dodjelu podrške razvoju maslinarstva za 2020. godinu³⁵ objavljen je u februaru 2020. godine i formirana Komisija za terensku kontrolu³⁶ po Javnom pozivu za investicije: revitalizacije starih zasada maslina, izgradnje podzida u zasadima u cilju očuvanja zemljišta od erozije, podizanje novih zasada maslina, nabavku sistema za navodnjavanje i nabavku opreme za čuvanje/skladištenje i pakovanje maslina.

Prema dokumentaciji koji je dostavilo Ministarstvo, poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede zahtjev je, prema objavljenom Javnom pozivu, dostavilo 57 poljoprivrednih gazdinstava i pravo na **korišćenje podsticaja ostvarila 42 korisnika**.

Državni revizor u postupku revizije **nije utvrdio materijalno značajne nepravilnosti** prilikom sprovođenja postupka Javnog poziva za dodjelu podrške razvoju maslinarstva za 2020. godinu.

Podrška povrtarskoj proizvodnji

Planirani iznos sredstava 400.000€ (podrška za uzgoj povrtarskih kultura 380.000€ i podrška za nabavku sjemena za proizvodnju rasada 20.000€)

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je u februaru 2020. godine objavilo Javni poziv za dodjelu podrške u povrtarskoj proizvodnji za

³³ Broj: 10-308/20-1134/1.

³⁴ Broj: 10-308/20-1134/1 od 18. februara 2020. godine.

³⁵ Broj: 10-308/20—1467/1.

³⁶ Rješenje broj: 10-308/20-1510/2 od 28. februara.2020. godine.

2020. godinu, za podršku investicijama: nabavke sertifikovanog i/ili sadnog materijala i/ili rasada povrća i nabavku filija za plastenike debljine minimum 200 mikrona.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo ministarstvo zahtjev za ostvarivanje prava na podršku dostavilo je 457 poljoprivrednih gazdinstava, a [441 korisnik ostvario pravo](#).

Državni revizor je u postupku revizije utvrdio da je za zahtjeve poljoprivrednih gazdinstava za ostvarivanje podrške povrtarskoj proizvodnji nakon izvršene administrativne kontrole zahtjeva vršena terenska kontrola realizovanih investicija i sačinjavan izvještaj o kontroli realizovane investicije. [Nijedan od izvještaja terenske kontrole nije bio praćen fotodokumentacijom, iako je to Javnim pozivom bilo utvrđeno](#).

Operativno odgovorna osoba za mjeru u Ministarstvu, na osnovu pozitivnog izvještaja o kontroli realizovane investicije vršila je obračun na bazi dostavljenih računa/faktura podnosica zahtjeva. [Postupkom revizije je utvrđeno da obračun podrške isključivo na osnovu računa/faktura, za određeni broj zahtjeva, ne predstavlja tačan obračun podrške. Naročito u slučaju kada se korisniku obračunava podrška za povrtarske kulture za koje je predviđena različita cijena po komadu u zavisnosti od toga da li je kultura kalemljena ili nekalemljena. Odnosno operativno odgovorna osoba za implementaciju mjere ne raspolaže informacijom o stanju na terenu za navedenu okolnost u momentu vršenja obračuna](#). Obračun podrške vrši se u skladu sa tabelom referentnih cijena rasada koja je dio Javnog poziva.

Podrška podizanju višegodišnjih zasada ljekovitog i aromatičnog bilja
Planirani iznos sredstava 40.000€

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je u februaru 2020. godine objavilo Javni poziv za dodjelu podrške uzgoju višegodišnjeg ljekovitog i aromatičnog bilja za 2020. godinu³⁷ za investicije: podizanje novih zasada nabavkom sertifikovanog sjemenskog i sadnog materijala višegodišnjeg ljekovitog i aromatičnog bilja i kupovinu sistema za navodnjavanje „kap po kap“. Ministarstvo je donijelo i Rješenje³⁸ o formiranju Komisije za dodjelu podrške koja će vršiti administrativnu kontrolu po Javnom pozivu.

Prema dokumentaciji koja je dostavljena u postupku revizije, jedno poljoprivredno gazdinstvo je dostavilo zahtjev za podršku, sa pratećom dokumentacijom, a investicija se odnosila na nabavu sistema za navodnjavanje „kap po kap“.

Navedeni korisnik je ostvario pravo na podršku u skladu sa uslovima Javnog poziva, a u postupku revizije [nijesu utvrđene nepravilnosti](#) koje se odnose na realizaciju navedne mjere.

³⁷ Broj: 10-308/20-1468/1 od 24.02.2020. godine.

³⁸ Broj: 10-308/20-1468/1 od 24.02.2020. godine.

Podrška dostizanju standarda dobrobiti životinja u stočarstvu

Planirani iznos sredstava 70.000€

Javni poziv za dodjelu podrške za dostizanje standarda dobrobiti životinja u stočarstvu Ministarstvo je objavilo 06.03.2020. godine. Prema evidencijama Ministarstva u 2020. godini dostavljeno je 19 prijava, a **10 poljoprivrednih gazdinstava je ostvarilo pravo** na investicije: gumene podloge za ležišta, boksovi za obradu papaka, boksovi za telad, vezovi za životinje i automatske pojilice.

Državni revizor je, u postupku revizije utvrdio, da je dokumentacija korisnika koji su ostvarili pravo na podršku dostavljena skladu sa rokovima javnog poziva i da je **procedura realizacije sprovedena u skladu sa uslovima**, koji su utvrđeni Javni pozivom.

Podrška unapređenju kvaliteta sirovog mlijeka

Planirani iznos sredstava 160.000€

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je objavilo Javni poziv za dodjelu podrške za unapređenje kvaliteta sirovog mlijeka u 2020. godini za investicije: oprema za mužu (fiksni/pokretni aparati/sistemi za mužu sa pulsatorom); oprema za hlađenje mlijeka, rostfrajne kante za mlijeko; nabavka sredstava za kontrolu prisustva somatskih ćelija; sredstva i diperi (uronjivač) za dezinfekciju.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo, u 2020. godini **169 poljoprivredno gazdinstvo je ostvarilo pravo** na podršku za unapređenje kvaliteta sirovog mlijeka, a ukupno je dostavljeno 180 zahtjeva prema objavljenom Javnom pozivu.

Državni revizor, u postupku revizije, **nije utvrdio nepravilnosti** u realizaciji navedene mjere agrarne politike.

Podrška unapređenju stočnog fonda

Planirani iznos sredstava 400.000€

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo, u postupku revizije, **6 poljoprivrednih gazdinstava ostvarilo je pravo** na dodjelu podrške za unapređenje stočnog fonda u 2020. godini, na osnovu Javnog poziva objavljenog u februaru 2020. godine. Ukupno je dostavljeno 58 zahtjeva poljoprivrednih gazdinstava.

Javnim pozivom podrška je obezbijeđena za nabavku steonih junica u čistoj rasi, od 3 do 5 grla. Maksimalno učešće budžetskih sredstava iznosilo je 50% prihvatljive vrijednosti investicije, za korisnike koji su prvi put ostvarili pravo na podršku, odnosno 30% podrške za gazdinstva koja su već koristila podršku po javnom pozivu.

Državni revizor u postupku revizije **nije utvrdio nepravilnosti** u proceduri realizacije navedene mjere. Poljoprivredna gazdinstava koja, u skladu sa rješenjima Ministarstva, nijesu ostvarila pravo na podršku nijesu zadovoljavala uslove Javnog poziva- najčešće u dijelu obaveznih namjenskih objekata za držanje stoke i minimalne površine poljoprivrednog zemljišta.

**Podrška za nabavku mehanizacije, priključaka i opreme u funkciji
primarne proizvodnje**

Planirani iznos sredstava 750.000€

Javni poziv za dodjelu podrške za nabavku mehanizacije, priključaka i opreme u funkciji primarne proizvodnje za 2020. godinu objavljen je u martu 2020. godine za investicije:

- Sektor stočarstva-nabavka jednoosovinskih pogonskih mašina, nabavku priljučne mehanizacije za motokultivatore i nabavka priključne mehanizacije za dvoosovinske traktore;
- Sektor krmnog bilja-nabavka jednoosovinskih pogonskih mašina, nabavka priključne mehanizacije za motokultivatore i nabavka priključne mehanizacije za dvoosovinske traktore;
- Sektor vočarstva, vinogradarstva i maslinarstva - nabavka jednoosovinskih pogonskih mašina, nabavku priljučne mehanizacije za motokultivatore, nabavka priključne mehanizacije za dvoosovinske traktore, nabavka opreme, nabavka trimera isključivo u sektoru maslinarstva;
- Sektor ratarstva, povrtarstva i ljekovitog bilja - nabavka jednoosovinskih pogonskih mašina, nabavku priljučne mehanizacije za motokultivatore, nabavka priključne mehanizacije za dvoosovinske traktore, nabavka opreme i nabavka agregata jačine do 10kW isključivo za platenike sa ugrađenim sistemom za grijanje.

Prema dokumentaciji koju je Ministarstvo dostavilo u postupku revizije, 648 poljoprivrednih gazdinstava je dostavilo zahtjev za podršku, a [620 korisnika ostvarilo pravo](#) na podršku za nabavku mehanizacije, priključaka i opreme.

Na osnovu dostavljenih zahtjeva poljoprivrednih gazdinstava, obuhvaćenih uzorkom revizije, državni revizor [nije utvrdio materijalno značajne nepravilnosti](#) u realizaciji navedene mjere.

Podrška pokretanju poslova mladih poljoprivrednika

Planirani iznos sredstava 400.000€

Ministarstvo je, za realizaciju podrške pokretanju poslova mladih poljoprivrednika, u skladu sa uslovima Agrobudžeta za 2020. godinu, raspisalo dva Javna poziva u 2020. godini i 05.05.2020. godine donijelo Rješenje³⁹ o formiranju Komisije za dodjelu podrške koja će vršiti administrativnu kontrolu prema objavljenom Javnom pozivu.

Investicije koje su podržane kroz ovaj Javni poziv su: kupovina domaćih životinja, pčelinjih društava, sjemenskog i sadnog materijala; izgradnja platenika; adaptacija i rekonstrukcija ovjekata; podizanje novih i/ili revitalizacija i modernizacija postojećih višegodišnjih zasada; nabavka namjenske opreme i mehanizacije, nabavka košnica; nabavka sistema za navodnjavanje i nabavka protivgradnih mreža;

³⁹ Broj 10-308/20-4674/2.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo 20 poljoprivrednih gazdinstava je podnijelo zahtjev za podršku, a **15 korisnika ostvarilo pravo** u skladu sa Javnim pozivima.

Državni revizor u postupku revizije nije utvrdio nepravilnosti u realizaciji navedene mjere.

Podrška upravljanju stajskim đubrivom

Planirani iznos sredstava 90.000€

Javni poziv za dodjelu podrške za upravljanje stajskim đubrivom za 2020. godinu Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja objavilo je u martu 2020. godine za investicije: izgradnju i/ili rekonstrukciju objekata (bazena) za skladištenje stajskog đubriva i nabavku specijalizovanih tankova za lagerovanje stajnjaka.

Na osnovu dokumentacije koju je dostavilo Ministarstvo 33 poljoprivredna gazdinstva su dostavila zahtjev za podršku, a **13 ostvarilo pravo** u skladu sa uslovima i kriterijumima Javnog poziva.

Državni revizor u postupku revizije **nije utvrdio materijalno značajne nepravilosti** u procesu realizacije navedene mjere.

Uvođenje standarda kvaliteta i bezbjednosti hrane

Planirani iznos sredstava 30.000€ (učesće u troškovima uvođenja, sertifikacije i resertifikacije sistema upravljanja kvalitetom bezbjednosti hrane 15.000€ i nadoknada dijela troškova za laboratorijske analize 15.000€)

Javni poziv za uvođenje, sertifikaciju i resertifikaciju sistema kvaliteta i bezbjednosti hrane u 2020. godini objavljen je u martu 2020.godine za nadoknadu dijela troškova za: ISO 22000, GLOBALGAP, BRC, IFC, FSSC 22000, GOST-R, HALAL, KOSHER. Pravo na korišćenje podrške pod uslovima utvrđenim Javnim pozivom imali su pravna lica i preduzetnici kojima je pretežna djelatnost proizvodnja i promet poljoprivredno prehrambenih proizvoda i hrane za životinje.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo, prema objavljenom Javnom pozivu dostavljena su **4 zahtjeva i sva četiri su ostvarila pravo na podršku**.

Državni revizor, u postupku revizije **nije utvrdio materijalno značajne nepravilosti** u realizaciji ove mjere.

3.2. Realizacija mjera agrarne politike bez objavljivanja javnog poziva

Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2020. godinu-Agrobudžetom utvrđeno je **12 mjera** agrarne politike za koje nije bio predviđen predviđen postupak javnog oglašavanja. Navedne mjere su stoga, realizovane u skladu sa uslovima i postupkom koji je predviđen Agrobudžetom za 2020. godinu.

Za realizaciju navedenih mjera planiran je iznos od **8.324.000€** ili 34% budžetskih sredstava opredijeljenih u 2020. godini.

Obavješćavanje poljoprivrednika o uslovima i realizaciji navedenih mjera agrarne politike sprovodilo se u neposrednoj komunikaciji sa Odjeljenjima za savjetodavne poslove Ministarstva i putem medija – televizijskih i novinskih saopštenja.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je 2020. godine izradilo Posebni program podrške poljoprivredi i ribarstvu kao odgovor na ublažavanje krizne situacije izazvane COVID-19 pandemijom u Crnoj Gori. Programom je bila predviđena avansna uplata od 80% podrške za premije po grlu u govedarstvu, ovčarstvu, kozarstvu i svinjarstvu i po hektaru obradive površine na osnovu spiskova za isplatu iz 2019. godine. Program je razmotren i usvojen Zaključkom Vlade⁴⁰, a potrebna finansijska sredstva za realizaciju ove mjere obezbijeđena su iz već planiranih sredstva Agrobudžeta u iznosu od 3.500.000€.

U skladu sa navedenim Zaključkom, operativno odgovorna osoba Ministarstva isplaćivala je 80% premije poljoprivrednim gazdinstvima prema spiskovima za 2019. godinu u kojima su evidentirana lica koja u 2020. godini nijesu podnosila zahtjev, dostavila obaveznu dokumentaciju i nije vršena administrativna i stručna kontrola na terenu. Samim tim navedena lica nije trebalo da ostvare pravo na isplatu premije u skladu sa uslovima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu.

Prilikom isplate preostalih 20% premije, prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo, postupak realizacije vršen je u skladu kriterijumima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu.

Navedene avansne uplate u skladu sa Zaključkom Vlade odnose se na realizaciju dvije mjere agrarne politike i to: Direktna plaćanja u stočarskoj proizvodnji i Program unapređenja stočarstva.

Poljoprivredni inspektori Ministarstva su u 2020. godini sprovodili inspekcijski nadzor u oblasti namjenskog korišćenja sredstava Agrobudžeta, koja su opredijeljena poljoprivrednim gazdinstvima u vidu podrške u okviru navedenih mjera i zapisnici o izvršenom inspekcijskom pregledu su dostavljeni u postupku revizije.

Direktna plaćanja stočarskoj proizvodnji

Planirani iznos sredstava 3.500.000€ (Premije za gazdinstva u govedarstvu 2.050.000€; Premije za gazdinstva u ovčarstvu 80.000€; Premije za gazdinstva u kozarstvu 100.000; Premije za organizovani tov junadi, bikova i volova 550.000€)

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, na osnovu dokumentacije koja je dostavljena u postupku revizije, isplatilo 2.569.174,40€ na ime premija za 5.201 poljoprivredno gazdinstvo u avansnom iznosu od 80%. Isplata je izvršena u skladu sa Posebnim programom podrške privredi i ribarstvu, koji je Vlada Crne Gore donijela na sjednici od 24. aprila 2020. godine i u skladu sa spiskovima poljoprivrednih gazdinstava koja su ostvarila pravo na premiju u 2019. godini.

⁴⁰ Broj: 07-2512 od 24. aprila 2020. godine.

Preostalih 20% premije, u ukupnom iznosu od 1.137.655,80€, isplaćeno je za 5.336 poljoprivrednih gazdinstava na osnovu spiskova Odjeljenja za savjetodavne poslove u oblasti stočarstva, nakon sprovedenog postupka realizacije mjere koji je utvrđen Agrobudžetom za 2020. godinu: podnošenje zahtjeva od strane poljoprivrednog proizvođača, administrativa i stručna kontrola na terenu.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, u okviru navedene mjere, isplatilo i podršku za organizovani tov junadi, volova i bikova i to:

- Iznos od 103.880,00€ za premije koje su ostvarila 262 proizvođača, u periodu 01.12. 2019. do 01.07.2020. godine;
- Iznos od 158.680,00€ za premije koje su ostvarila 204 proizvođača, u periodu 01.07.2020. godine do 07.12.2020. godine.

Postupkom revizije je utvrđeno, da je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja vršilo avansnu uplatu proizvođačima po osnovu premija za organizovani tov junadi, volova i bikova što nije u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora⁴¹. Evidencije o navedenim akontacijama vođene su na način koji ne obezbjeđuje ispravnost i kontrolu podataka i odobravane su na osnovu dopisa poljoprivrednih proizvođača, bez obezbijeđene garancije da sredstva mogu biti naplaćena u slučaju da proizvođač ne ostvari pravo na premiju.

Podrška razvoju tržišne proizvodnje mlijeka

Planirani iznos sredstava 1.650.000€ (Premije po litru mlijeka 0,06€; Premije 0,01€ za količinu preko 5.000€; Premije 0,04€, 0,02€ za kvalitet mlijeka-kravlje, kozijeg i ovčijeg mlijeka 300.000€)

Podrška razvoju tržišne proizvodnje mlijeka isplaćuje se proizvođačima koji predaju mlijeko odobrenim objektima za preradu mlijeka (mljekarama/sirarama), a koji su upisani u Centralni registar. Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo, pravo na isplatu premije u 2020. godini ostvarilo je 1.666 korisnika u ukupnom iznosu od 1.917.939,83€ ili:

- 160.765,39 € za februar;
- 173.404,38€ za mart;
- 166.177,19€ za april;
- 182.236,62€ za maj;
- 183.339,91€ za jun;
- 182.964,52€ za jul;
- 176.769,48€ za avgust;
- 177.131,27€ za septembar;
- 180.330,90 za oktobar;
- 168.609,00€ za novembar;
- 166.210,47€ za decembar;

⁴¹ Član 25 stav 6 Uputstva ("Sl. list CG", br. 053/14, 072/15, 069/19, 096/21).

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je vršilo isplate navedenih premija u skladu sa spiskovima koje dostavljaju mljekare/sirare sa podacima o gazdinstvu i ukupno isporučenoj količini sirovog mlijeka. Agrobudžetom je predviđeno da kvalitet mlijeka (broj mikroorganizama i broj somatskih ćelija) određuje na osnovu prve analize mlijeka u tom mjesecu, a za otkup u drugoj polovini mjeseca na osnovu druge analize.

Postupkom revizije je utvrđeno, da se rezultati sprovedenih analiza mlijeka od strane laboratorija dostavljaju operativno odgovornoj osobi Ministarstva u isključivo elektronskom obliku- [u excel formatu](#). Za navedene podatke [postoji opravdan rizik greške u obradi podataka, izmjeni podataka i njihovom arhiviranju i ne predstavljaju pozdan dokaz u revizorskom postupku](#). Stoga, postupkom revizije [nije bilo moguće utvrditi ispunjenost uslova kvaliteta mlijeka](#) utvrđenih Agrobudžetom za 2020. godinu.

Državni revizor je takođe, u postupku revizije utvrdio, da je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja [uplaćivalo akontacije mljekarama/sirarama na ime premija za proizvodnju mlijeka što je suprotno Uputstvu o radu državnog trezora](#). Evidencije o navedenim isplaćenim akontacijama vođene su način koji [ne obezbjeđuje ispravnost i kontrolu podataka](#) i odobravane su na osnovu dopisa poljoprivrednih proizvođača, [bez obezbijeđene garancije da sredstva mogu biti naplaćena u slučaju da proizvođač ne ostvari pravo na premiju](#).

Podrška preradi mlijeka na gazdinstvu

Planirani iznos sredstava 1.500.000€

Pravo na podršku preradi mlijeka na gazdinstvu, u skladu sa uslovima utvrđenjenim Agrobudžetom za 2020. godinu imaju proizvođači koji prerađuju sirovo mlijeko na gazdinstvu u vidu osnovne premije koja iznosi 0,06€ po litru prerađenog mlijeka i gazdinstva sa tri ili više uslovnih muznih grla koja prerađuju sirovo mlijeko od sopstvenih životinja, a koja tokom 2020. godine ne predaju mlijeko odobrenim objektima za preradu mlijeka.

Uzimanje uzoraka za kontrolu gotovih proizvoda (sir, kajmak) vrše ovlašćeni uzorkivači Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, a uzorci se ispituju u ovlašćenoj laboratoriji dva puta godišnje. Troškovi analiza se odbijaju od premija.

Prema dokumentaciji, koju je dostavilo Ministarstvo, pravo na premiju ostrvrilo je:

- u prvoj polovini godine [1.603 korisnika](#) i ukupna vrijednost podrške iznosila je [851.016,00€](#);
- u drugoj polovini godine [1.681 korisnika](#) i ukupna vrijednost podrške iznosila je [903.681,00€](#)

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja isplatilo je ukupan iznos od 150.389,05€ na ime troškova analize uzoraka mlječnih proizvoda JZU Institutu za javno zdravlje- Podgorica i JU Specijalističkoj veterinarskoj laboratoriji – Podgorica.

Podrška proizvodnji sjemenskog materijala

Planirani iznos sredstava 70.000€

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, na osnovu dokumentacije koja je dostavljena u postupku revizije, isplatilo podršku u proizvodnji sjemenskog materijala za 9 fizičkih i pravnih lica, u iznosu od 70.004,77€. Pravo na isplatu podrške ostvarilo je 8 poljoprivrednika u skladu sa zahtjevom⁴² koji je dostavljen Ministarstvu i na osnovu izvještaja Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove⁴³ o stanju površina zasađenih sjemenskim krompirom u 2020. godini, kojoj je Agrobudžetom za 2020. godinu utvrđena obaveza provjere na terenu.

Pravo na podršku ostvario je i jedno pravno lice za proizvodnju žita u iznosu od 9.137,7€⁴⁴ bez prethodno podnesnog zahtjeva i u skladu sa postupkom realizacije utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja platilo je iznos od 32.106,00€ Biotehničkom fakultetu na ime troškova obavljene stručne kontrole nad proizvodnjom sjemenskog materijala za korisnike koji su ostvarili pravo na podršku proizvodnji sjemenskog materijala, što nije bilo predviđeno Agrobudžetom za 2020. godinu.

Direktna plaćanja za proizvodnju duvana

*Planirani iznos sredstava 50.000€ (Podrška proizvodnji duvana 35.000€;
Podrška udruženju proizvođača duvana 15.000)*

Podrška se, u skladu sa uslovima Agrobudžeta za 2020. godinu, sprovodi u obliku direktnih plaćanja po hektaru zasijane i/ili zasađene površine duvana. Pravo na podršku imaju proizvođači upisani u Registar poljoprivrednih gazdinstava, koji zadovoljavaju sljedeće kriterijume: zasnovali su proizvodnju 2020. godini; primjenjuju redovne agrotehničke mjere, poštuju principe dobre poljoprivredne prakse i i imaju zaključen ugovor sa registrovanim obrađivačima duvana.

Pravo na isplatu podrške **ostvario je 31 proizvođač duvana** koji je ugovorio proizvodnju sa registrovanim proizvođačima. Ministarstvo je izvršilo sredstava na osnovu Izvještaju terenske kontrole za direktna plaćanja za proizvodnju duvana Odjeljenja za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji o ispunjenosti kriterijuma definisanih Agrobudžetom. Podrška je isplaćena i „Udruženju proizvođača duvana Podgorica“- Tuzi na osnovu dostavljenog zahtjeva Udruženja.

Državni revizor, u postupku revizije, nije utvrdio materijalno značajne nepravilnosti za realizaciju navedene mjere.

Program intervencija na tržištu

*Planirani iznos sredstava 350.000€ (Program intervencija na tržištu 200.000€;
Program voće, povrće, mlijeko i mlječni proizvodi za škole 150.000€⁴⁵)*

⁴² Broj 05-307/20-10367/1 od 13.08.2020. godine.

⁴³ Broj: 05-307/20-11191/1 od 16.09.2020. godine.

⁴⁴ Ukupno pripadajuća premija i stručna kontrola Biotehničkog fakulteta.

Prema Agrobudžetu za 2020. godinu Program interevencija na tržištu obuhvata mjere koje se uvode radi stabilizacije tržišta i posebne programe podrške za određene proizvode. Mjere stabilizacije tržišta su mjere koje se mogu uvesti kako bi se efikasno i djelotvorno reagovalo na opasnost od tržišnih poremećaja uzrokovanih značajnim rastom ili padom cijena na unutrašnjem ili međunarodnim tržištima ili drugim događajima i okolnostima koji značajno remete tržište ili prijetu njegovom remećenju, a koje nije moguće predvidjeti.

Državni revizor je, u postupku revizije, utvrdio da **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja u 2020. godini nije imalo odgovarajuće inpute za sveobuhvatno sagledavanje tržišta** poljoprivrednih proizvoda u cjelini i sprovođenje programa intervencija na tržištu. Naime, Agrarni marketinški informacijski sistem (AMIS) koji bi trebalo da sadrži podatke o kretanju cijena i količina poljoprivrednih proizvoda na tržištu (prodaja, otkup, uvoz itd) i samim tim omogućiti sagledavanje kretanja na tržištu, u periodu vršenja revizije, **nije sadržao ažurne podatke o kretanju cijena i količina** poljoprivrednih proizvoda.

Sprovođenje programa intervencija na tržištu **nijesu pratili zakonom utvrđeni postupci javnih nabavki i transparentan postupak** utvrđivanja cijena roba i usluga.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja donosilo je odluke o sprovođenju mjera intervencija na tržištu, uglavnom na osnovu predloga Odjeljenja za savjetodavne poslove Ministarstva. Odnosno, u 2020. godini Ministarstvo je sprovodilo program intervencija na tržištu za sljedeće poljoprivredne proizvode:

- i. **Otkup jagnjadi** - Savez udruženja penzionera je dostavio dopis⁴⁶ Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja, kojim je predloženo donošenje Odluke o otkupu viška jagnjadi, po posebnim uslovima, za potrebe penzionera Crne Gore radi doprinosa na očuvanju životnog standarda penzionera. Procijenjena je količina, u kontaktu sa opštinskim udruženjima, od 12.200 komada jagnjadi i navedeni zainteresovani vlasnici mesnih industrija. Ministarstvo je izradilo Informaciju o otkupu jagnjadi i instrukcijama o evidencijama otkupa i plaćanja PDV-a za 2020. godinu sa Predlogom zaključaka o optkupu jagnjadi, instrukciji o evidenciji otkupa i plaćanju za 2020. godinu i isti je usvojen Zaključkom Vlade⁴⁷. U skladu sa navedenim Zaključkom Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja i Ministarstvo rada i socijalnog straranja sufinansirali su otkup viška jagnjadi u iznosu od 418.600€, dok je Investiciono-razvojni fond zadužen da obezbijedi **2.000.000€ za potrebe finansiranja mesnih industrija**.

⁴⁵ Za realizaciju komponente Program voće, povrće, mlijeko i mlječni proizvodi za škole Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je Agrobudžetom za 2020. godinu predvidjelo raspisivanje javnog poziva, međutim navedena mjera nije bila obuhvaćena uzorkom revizije.

⁴⁶ Broj: 05-307/20-10536/1 od 20.08.2020. godine.

⁴⁷ Zaključak broj: 07-4047 od 27. avgusta 2020. godine.

Sredstva budžeta opredijeljena za sufinansiranje okupa viška jagnjadi uplaćena na račun Udruženja penzionera Crne Gore koje je potpisalo Ugovor⁴⁸ sa mesnim industrijama. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja su potpisali saglasnost na navedeni ugovor.

Državnom revizoru u postupku revizije [nije dostavljena analiza tržišta](#) Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja [na osnovu koje je utvrđen višak jagnjadi na tržištu](#) poljoprivrednih proizvoda. Postupkom revizije nije moglo biti utvrđeno na koji način je formirana otkupna cijena u iznosu od 5,70€ po kilogramu.

- ii. [Podrška skladištenja lubenice](#) - na osnovu Predloga za donošenje odluke o podršci skladištenju lubenice u cilju stabilizacije tržišta⁴⁹ Odjeljenja za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je u junu 2020. godine donijelo Odluku⁵⁰ o uvođenju privremene mjere tržišno-cjenovne politike za povlačenje i skladištenje viškova lubenice do otklanjanja nastalih poremećaja. Shodno navedenoj Odluci Ministarstvo je potpisalo ugovore o skladištenju sa pravnim licima bez predhodno sprovedenog postupka javnih nabavki. Troškovi skladištenja lubenice ugovoreni su u iznosu od 27.043,05⁵¹€. Cijena skladištenja lubenice utvrđena je u skladu sa predlogom Odjeljenja za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji u iznosu od 0,025€

Državnom revizoru u postupku revizije [nije dostavljena analiza tržišta](#) Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja [na osnovu koje je utvrđen višak lubenice na tržištu](#) poljoprivrednih proizvoda.

- iii. [Podrška skladištenja krompira](#)- na osnovu Predloga za donošenje odluke o podršci skladištenju krompira⁵² u cilju stabilizacije tržišta Ministarstvo je donijelo dvije Odluke o uvođenju privremene mjere tržišno-cjenovne politike za povlačenje i skladištenje viškova krompira do otklanjanja nastalih poremećaja⁵³ u junu 2020. godine.

[Bez prethodno sprovedenog postupka javnih nabavki](#) Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je potpisalo sa pravnim licima ugovore o skladištenju utvrđenih viškova krompira. Prema instrukcijama za plaćanje, koje je Ministarstvo dostavilo u postupku revizije, pravnim licima za usluge skladištenja isplaćeno je 16.823,2€. Cijena od 0,025€, odnosno 0,04€ utvrđena je od strane Odjeljenja za savjetodavne poslove u biljnoj proizvodnji.

Državnom revizoru u postupku revizije [nije dostavljena analiza](#) Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja [na osnovu koje je utvrđen višak krompira na tržištu](#) poljoprivrednih proizvoda.

⁴⁸ 05-307/20-10536/8 od 4.09.2020. godine.

⁴⁹ Broj: 05-307/20-7216/5 od 30.06.2020. godine.

⁵⁰ Broj: 05-307/20-7216/6 od 30. juna 2020. godine.

⁵¹ Količina od 1.081.722 kg po ugovorenoj cijeni skladištenja od 0,025€ po kilogramu.

⁵² Broj: 05-307/20-7216/1 od 10.06.2020. godine.

⁵³ Broj: 05-307/20-7216/2 od 10. juna 2020. godine i broj: 05-307/20-7216/4 od 19. juna 2020. godine.

Upravljanje rizicima u poljoprivredi

Planirani iznos sredstava 200.000€

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je u okviru navedene mjere isplatilo 132.751,33€ Lovćen osiguranju AD Podgorica, na ime finansiranja dijela troškova osiguranja od šteta na poljoprivrednim usjevima, stočnom fondu i za osiguranje od požara za registrovana poljoprivredna gazdinstva i finansiranja dijela troškova osiguranja od šteta na uzgajalištima slatkovodne morske akvakulture za privredna društva.

Državni revizor je utvrdio, da **prilikom isplate dijela premije od strane Ministarstva nijesu vršeni redovni veterinarski pregledi i niti je potvrđena ispunjenost propisanih zahtjeva** zdravstvene zaštite i dobrobiti životinja kod osiguranja životinja. Odnosno, kod osiguranja usjeva i plodova **nije utvrđena ispunjenost agrotehničkih mjera** i dobre poljoprivredne prakse. Navedeni kriterijumi za podršku utvrđeni su Agrobudžetom za 2020. godinu.

Sufinansiranje premija osiguranja izvršeno u skladu sa Sporazumom o sufinansiranju premije osiguranja za osiguranje poljoprivredne proizvodnje⁵⁴, koji je potpisalo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja sa „Lovćen“ osiguranjem AD Podgorica. U postupku revizije, od strane Ministarstva, dostavljena su još dva sporazuma o sufinansiranju premije osiguranja za osiguranje poljoprivredne proizvodnje sa osiguravajućim društvima „Sava“ osiguranje AD⁵⁵ „Generali osiguranje Montenegro“ AD Podgorica⁵⁶.

Postupku potpisivanja sporazuma nije prethodio postupak javnog oglašavanja za sufinansiranje premije osiguranja osiguravajućim društvima u Crnoj Gori, u skladu sa važećim Zakonom o javnom nabavkama⁵⁷.

Podrška zasnivanju i održavanju matičnih zasada određenih voćnih vrsta

Planirani iznos sredstava 70.000€ (Podizanje matičnih zasada 30.000€; Nabavka i postavljanje mrežanika 40.000€)

Pravo na podršku zasnivanju i održavanju matičnih zasada određenih voćnih vrsta, u skladu sa dokumentacijom koju je u postupku revizije dostavilo Ministarstvo, ostvarila su dva korisnika (proizvođač i njegov kooperant) u ukupnom iznosu od 8.432,62€ za nabavku matičnih stabala borovnice i aronije i mrežanika za matična stabla.

Procedura realizacije navene mjere sprovedena je u skladu sa uslovima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu i uslovima javnog Poziva registrovanim proizvođačima sadnog materijala da podnesu zahtjeve za dodjelu podrške za zasnivanje i održavanje matičnih zasada određenih voćnih vrsta za 2020. godinu, koji je objavila Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove. Uprava je Agrobudžetom za 2020. godinu, pored Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, određena za realizaciju navedene mjere agrarne politike.

⁵⁴ Broj 06-307/20-459/1 od 03.02.2020. godine.

⁵⁵ Sporazum broj: 320-646/19-1 od 25.03.2019. godine.

⁵⁶ Sporazum broj: 05-307/20-70251/1 od 08.06.2020. godine.

⁵⁷ "Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019.

Državni revizor, u postupku revizije, **nije utvrdio nepravilnosti** u realizaciji navedenog programa podrške.

Podrška jačanju otkupne mreže mlijeka

Planirani iznos sredstava 445.000€ (Premije 430.000€; Premije po osnovu broja kooperanata 15.000€)

Mjera podrška jačanju otkupne mreže mlijeka se, u skladu sa uslovima i utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu, odnosila se na objekte koji su upisani u Registar odobrenih objekata, koji redovno otkupljuju mlijeko od domaćih proizvođača.

Troškovi se nadoknađuju za svali litar otkupljenog mlijeka u iznosu od 0,02€ po litru, što podrazumijeva i količine manje od 400 litara mjesečno otkupljene od kooperanata. Mljekare koje na godišnjem nivou prosječno imaju više od 75 kooperanata, podržane su sa do 1.000€ na svakih 75 kooperanata. U skladu sa dokumentacijom, koju je Ministarstvo dostavilo u postupku revizije, za mjeru podrške jačanju otkupne mreže mlijeka u 2020. godini **isplaćeno je 437.895,65€** ili po mjesecima:

- 22.442,43 € za januar;
- 29.212,15 € za februar;
- 34.556,76 € za mart;
- 34.932,32 € za april;
- 38.905,20€ za maj;
- 41.055,23€ za jun;
- 40.335,60€ za jul;
- 41.639,62€ za avgust;
- 40.996,00€ za septembar;
- 40.944,02€ za oktobar;
- 35.859,39 za novembar;
- 37.016,96€ za decembar;

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja isplatilo je i 12.000€ podrške mljekarama/sirarama koje su ostvarile saradnju sa prosječno više od 75 kooperanata koji su proizvodili i predavali mlijeko. Iznos od 21.494 € isplaćen je Laboratoriji za mljekarstvo Biotehničkog fakulteta – Univerziteta Crne Gore na osnovu izvještaja o kvalitetu za prvih 5 mjeseci. Dokumentacija o troškovima laboratorijskih analiza za preostalih sedam mjeseci **nije dostavljena**.

Državni revizor je takođe, u postupku revizije utvrdio, da je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja **uplaćivalo akontacije mljekarama/sirarama na ime podrške jačanju otkupne mreže mlijeka što je suprotno Uputstvu o radu državnog trezora**. Evidencije o navedenim akontacijama vođene su na način koji **ne obezbjeđuje ispravnost i kontrolu podataka** i odobravane su bez obezbijeđene garancije da sredstva mogu biti naplaćena u slučaju da proizvođač ne ostvari pravo na podršku.

Očuvanje autohtonih generičkih resursa u poljoprivredi

Planirani iznos sredstava 40.000€ (Premije po grlu za generičke resurse u stočarstvu 20.000€; Generički resursi u biljnoj proizvodnji 10.000€; Monitoring, identifikacija, inventarizacija, morfološka karakterizacija i izveštaji 10.000€)

Prema dokumentaciji, koju je Ministarstvo dostavilo u postupku revizije, pravo na podršku na osnovu uzgoja autohtonih biljnih vrsta ostvarila su 23 proizvođača u oblasti biljne proizvodnje u iznosu od 11.326,50€ i AD „13 Jul Plantaže“ za aktivnosti u pravcu invertizacije, karakterizacije i genetičke identifikacije genetskog diverziteta vinove loze u iznosu od 5.000€. Podrška je odobrena u skladu kriterijumima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu.

Pravo na podršku na osnovu uzgoja autohtonih vrsta u stočarstvu ostvarilo je 29 poljoprivrednika u ukupnom iznosu od 22.900€. Biotehnički fakultet – Podgorica sačinio je Izveštaj o realizaciji Agrobudžetske linije broj 2.2.1: „Očuvanju autohtonih genetičkih resursa u poljoprivredi“ sa fotodokumentacijom, kojom se potvrđuje ispunjenost uslova za korisnike koji su ostvarili pravo na podršku.

Državni revizor, u postupku revizije, nije utvrdio nepravilnosti u realizaciji navedene mjere.

Program unapređenja stočarstva

Planirani iznos sredstava 364.000€ (Sjeme za vještačko osjemenjavanje krava-150.000€; Licencirana priplodna grla 214.000€- premije za licencirane bikove 65.000€, premije za licencirane pastuve 55.000€, premija za steone junice 20.000€, premija za suprasne nazimice i krmače 70.000 i izložba stoke 4.000)

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja isplatilo je 80% avansno za premije za suprasne nazimice i krmače ili 42.080,00€, u skladu sa Posebnim programom podrške poljoprivredi i ribarstvu i Zaključkom Vlade od 24. aprila 2020. godine. Obzirom da je isplata navedenih sredstava izvršena u skladu sa spiskovima iz 2019. godinu [pravo na premiju je ostvario određeni broj poljoprivrednih gazdinstava koji nije podnio zahtjev](#), dostavio dokumentaciju predviđenu Agrobudžetom za 2020. godinu i samim tim stekao pravo na isplatu premije.

Isplata presostalih 20% premije Ministarstvo je isplatilo poljoprivrednim gazdinstvima na osnovu spiskova Odjeljenja za savjetodavne poslove u oblast stočarstva, u skladu sa dostavljenim zahtjevima i kriterijumima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu.

Takođe, isplaćena je i premija za licencirane bikove u iznosu od 1.080,00€ i premija za licencirane pastuve u iznosu od 44.040,00€, na osnovu spiskova dostavljenih od strane Odjeljenja za savjetodavne poslove u oblasti stočarstva u skladu sa dostavljenim zahtjevima i kriterijumima utvrđenim Agrobudžetom za 2020. godinu.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, u okviru navedenog Programa, isplatilo iznos od 2.000€ Opštini Žabljak kao podršku tradicionalne smotre konja na Njegovuđi kod Žabljaka, prema dopisu⁵⁸ koji

⁵⁸ Broj: 032/20-08-1275 od 04.06. 2020. godine

je dostavila Opština Žabljak. Uz zahtjev za učešće u realizaciji smotre nijesu dostavljeni računi/fakture i/ili druga dokumentacija na osnovu koje je bilo moguće utvrditi način na koji je utvrđen iznos i opravdanost isplaćene podrške.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo pravo na podršku iz sredstva predviđenih za realizaciju navedene mjere ostvarilo je 1046 poljoprivrednih gazdinstava.

Politika kvaliteta - šeme kvaliteta

Planirani iznos sredstava 85.000€ (učešće u troškovima pripreme proizvođača za registrovanje kolektivne šeme kvaliteta 15.000€; učešće u troškovima pripreme proizvođača za registrovanje šeme kvaliteta „viši kvalitet“ 15.000€; podrška za organske sertifikovane proizvode i sertifikovane proizvode kao oznaka porijekla, geografska oznaka, garantovano tradicionalni specijalitet, viši kvalitet 10.000€; podrška za promociju autentičnih, specifičnih i tradicionalnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda 30.000€)

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, u okviru navedene mjere agrarne politike, isplatilo 5.000€ NVO „Udruženju vinogradara Grozd“-Danilovgrad, Martinići kao podršku za pripremljenu specifikaciju proizvoda za registraciju oznake porijekla vina „Bjelopavlići“, u skladu sa uslovima i kriterijumima Agrobudžeta za 2020. godinu.

Zaključno sa 30.11.2020. godine izdat je 181 sertifikat za organsku proizvodnju i u skladu sa spiskovima dostavljenim od strane kontrolnog tijela- „Monteorganica“ DOO, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je odobrilo isplatu u iznosu od 300€ po proizvođaču.

Državni revizor, u postupku revizije, nije utvrdio nepravilnosti prilikom realizacije navedene mjere.

3.3. Poljoprivredni registri i evidencije

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u obavezi je da vodi registre poljoprivrednih gazdinstava i evidencije koji imaju uticaj na efikasno vođenje poljoprivredne politike, planiranje i realizaciju mjera agrarne politike.

Odnosno, Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁵⁹ je utvrđeno je obavezno vođenje sledećih registara i evidencija: Registra subjekata, Registra poljoprivrednih gazdinstava (RPG), Agrarnog marketinškog informacionog sistema (AMIS), Sistema računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN), Informacionog sistema o referentnim parcelama (SIZEP) i Evidencije zahtjeva (IACS).

U periodu vršenja revizije od šest poljoprivrednih registara i evidencija koje vodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:

- tri informaciona sistema su bila uspostavljena i funkcionalna (Registar subjekata, Registar poljoprivrednih gazdinstava i Evidencija parcela), na način da su podaci evidentirani u sistemima korišćeni od strane Ministarstva i drugih subjekata prema zahtjevu. Međutim, navedeni sistemi evidentiraju mali procenat poljoprivrednih

⁵⁹ Čl. 61 Zakona Sl. list CG", br. 56/9, 18/11, 40/11, 34/14, 1/15, 30/17, 51/17, 59/21.

subjekata/gazdinstva u odnosu na Poljoprivredni popis iz 2010. godine.

- dva informaciona sistema su bila uspostavljena, ali [nijesu sadržali ažurirane](#) (AMIS) ili [potpune podatke](#) (Evidencija zahtjeva);
- jedan informacioni sistem [nije bio uspostavljen](#) (FADN).

Poljoprivredni inspektori Ministarstva u 2020. godini [nijesu vršili inspekcijski nadzor u oblasti provjere vođenja registara i evidencija](#) u skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁶⁰.

Registar subjekata i Registar poljoprivrednih gazdinstava

Registar poljoprivrednih gazdinstava se vodi u elektronskoj formi. Upis u Registar se vrši isključivo na osnovu dostavljenog zahtjeva poljoprivrednog gazdinstva na osnovu kojeg Ministarstvo izdaje rješenje o upisu. Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede na kraju 2020. godine bilo je upisano 13.724 poljoprivrednih gazdinstava ili 28%⁶¹ ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava evidentiranih Popisom poljoprivrede iz 2010. godine, koji je sproveden od strane MONSTAT-a.

Registar bi trebalo da sadrži podatke o: nosiocu poljoprivrednog gazdinstva, načinu korišćenja poljoprivrednog zemljišta, načinu upotrebe poljoprivrednog zemljišta, načinu plasiranja proizvedenih poljoprivrednih proizvoda, mehanizaciji, objektima, opremi, životinjama, parcelama itd.

Obzirom da se u Registar upisuju isključivo podaci iz zahtjeva koje Ministarstvu dostavlja nosilac poljoprivrednog gazdinstva, [Registar ne sadrži podatke o mehanizaciji, opremi, životinjama, objektima koji su kupljeni/izgrađeni kroz postupak realizacije mjera agrarne politike od strane Ministarstva i samim tim ne sadrži potpune podatke o navedenim kategorijama.](#)

Podaci o mehanizaciji, opremi, životinjama, objektima koji su kupljeni/izgrađeni kroz postupak realizacije mjera agrarne politike operativno odgovorni službenici Ministarstva [evidentiraju u pomoćnim evidencijama, najčešće u excel formatu](#) i za koje postoji opravdan rizik greške u obradi podataka, izmjeni podataka i gubitku evidencija.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo, u 2020. godini upisano je 2.083 gazdinstva i 2.241 gazdinstvo je prijavilo promjenu podataka. Ministarstvo je donijelo Pravilnik o obliku i vođenju Registra subjekata i Registra poljoprivrednih gazdinstava⁶² i Uputstvo za upotrebu Registra poljoprivrednih gazdinstava. Podaci iz RPG-a u 2020. godini korišćeni su se za potrebe Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i drugih subjekata na osnovu zahtjeva⁶³.

Prilikom upisa pravnog ili fizičkog lica u Registar poljoprivrednih gazdinstava isti se upisuje u Registar subjekata.

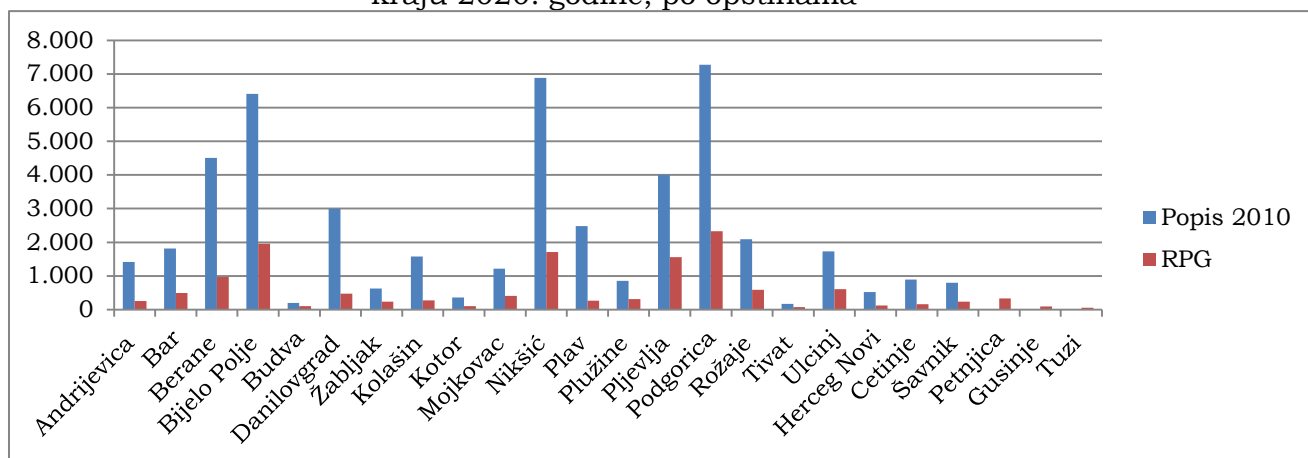
⁶⁰ Čl. 73 Zakona "Sl. list CG", br. 56/09, 18/11, 40/11, 34/14, 1/15, 30/17, 51/17, 59/21.

⁶¹ Popis poljoprivrede 2010 – Struktura poljoprivrednih gazdinstava, ključne varijable- zemljišni i stočni fond, MONSTAT; mart 2011. godine, strana 46.

⁶² „Službeni list Crne Gore“, br.016/14 i 037/18.

⁶³ Dopis Prijestonica Cetinje- Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj broj: 108/307/20-11631/2 od 12.10.2020. godine.

Grafik 2: Broj poljoprivrednih gazdinstava u Crnoj Gori prema podacima poljoprivrednog popisa iz 2010. godine i Registra poljoprivrednih gazdinstava na kraju 2020. godine, po opštinama



Agrarni marketinški informacioni sistem (AMIS)

AMIS se vodi u elektronskoj formi i trebalo bi da sadrži spisak poljoprivrednih proizvoda za koje se prikupljaju podaci o cijenama i količinama; najniže i najviše cijene poljoprivrednih proizvoda; najučestalije i ponderisane prosječne cijene poljoprivrednih proizvoda; dnevni, mjesečni i godišnji prikaz kretanja cijena i količina prodatih, otkupljenih i uvezenih poljoprivrednih proizvoda za koje se prikupljaju podaci; uporedni prikaz kretanja cijena i količina poljoprivrednih proizvoda na domaćem i međunarodnim tržištima itd.

U periodu vršenja revizije Ministarstvo je imalo uspostavljen informacioni sistem⁶⁴ sa podacima o kretanju cijena i količina poljoprivrednih proizvoda [do 2017. godine](#).

Postupkom revizije nije utvrđeno zašto je, od strane Ministarstva, [prekinuta praksa prikupljanja podataka o kretanju cijena i količina poljoprivrednih proizvoda](#) u skladu sa utvrđenim Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja agrarnog marketinškog informacionog sistema⁶⁵ imajući u vidu njegov značaj na mogućnost cjelokupnog sagledavanja tržišta poljoprivrednih proizvoda i efikasno sprovođenje mjera agrarne politike, naročito intervencija na tržištu.

Sistem računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN)

FADN je skup podataka o strukturi, proizvodnji, prihodima i rashodima koji se prikupljaju istraživanjem na poljoprivrednim gazdinstvima godišnje⁶⁶.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je imenovalo članove Nacionalnog za praćenje FADN sistema⁶⁷ i članove Nacionalnog

⁶⁴ www.amis.org

⁶⁵ "Službeni list Crne Gore", br. 002/19 od 11.01.2019.

⁶⁶ Čl. 68 Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju ("Sl. list CG", br. 056/09, 018/11, 040/11, 034/14, 001/15, 030/17, 051/17, 059/21).

koordinacionog tima za organizaciju i sprovođenje FADN istraživanja⁶⁸ 2017. godine ali od tada nije donosilo plan istraživanja na osnovu kojeg se vrši prikupljanje podataka za FADN. Samim tim nije vršeno prikupljanje podataka u skladu sa važećim Pravilnikom o metodologiji prikupljanja podataka za sistem računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava⁶⁹, koji je donesen 2017. godine.

Prema dokumentaciji koju je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede aktivnosti na uspostavljanju FADN sistema sprovede se uz tehničku pomoć FAO-a⁷⁰ od 2016. godine i, u periodu vršenja revizije, u toku je bila realizacija projekta koji se odnosi na uspostavljanje FADN sistema. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija obezbijedilo je podršku serverskih resursa u smislu hostovanja, obezbjeđivanja informaciono- komunikacione mreže i pružanje podrške u nesmetanom radu istih⁷¹.

FADN sistem bi trebalo da predstavlja jedan od ključnih alata za planiranje i izbor mjera agrarne politike koje će biti finansirane iz sredstava agrobudžeta i mjerenje njihovog učinka.

Srednjoročnim programom rada Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2019 – 2021, predviđen je operativan FADN softver u skladu sa EU metodološkim zahtjevima u 2020. godini, odnosno uspostavljen i funkcionalan FADN sistem u 2021. godini.

Evidencija parcela (SIZEP)

SIZEP sistem je informacioni sistem koji sadrži podatke o referentnoj parceli, poljoprivrednom gazdinstvu i prostorne podatke i vodi se u digitalnoj grafičkoj formi. Pri čemu je referentna parcela neprekidna površina poljoprivrednog zemljišta, koju obrađuje jedno poljoprivredno gazdinstvo, klasifikovana prema vrsti upotrebe zemljišta.

Ministarstvo je donijelo Pravilnik o bližoj sadržini i načinu uspostavljanja evidencije parcela i poljoprivrednog zemljišta⁷² u 2018. godini, Uputstvo za korišćenje sistema za identifikaciju zemljišnih parcela (SIZEP) i Priručnik za tumačenje i digitalizaciju fotografija.

SIZEP sistem je, u periodu vršenja revizije bio uspostavljan i funkcionalan, a podaci iz SIZEP-a su korišćeni za potrebe Ministarstva. Međutim, postupkom revizije je utvrđeno da postojeći SIZEP sistem **evidentira značajno manji broj poljoprivrednih gazdinstava u odnosu na Popis poljoprivrede iz 2010. godine i Registar poljoprivrednih gazdinstava (RGP) Ministarstva.**

⁶⁷ Rješenje broj: 328-672/16-9 od 29.12.2017. godine.

⁶⁸ Rješenje broj: 328/672/16-10 od 29.12.2017. godine.

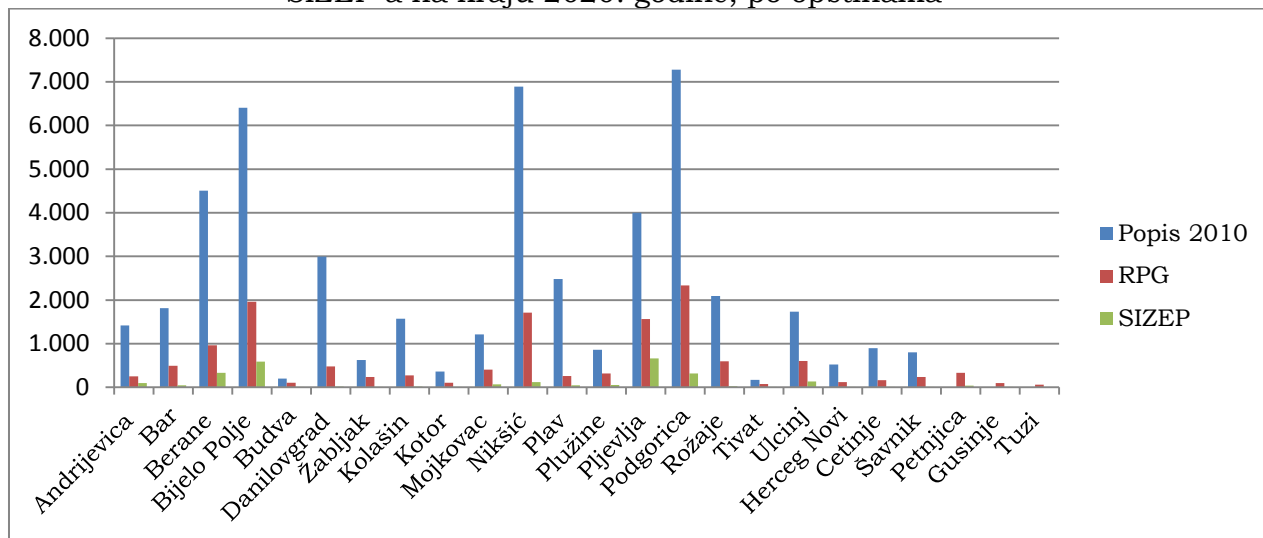
⁶⁹ "Sl. list CG", br. 086/17 od 20.12.2017.

⁷⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nation.

⁷¹ Dopis Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija broj: 14-048/21-2583//6 od 29.09.2021. godine.

⁷² "Sl. list CG", br. 037/18 od 07.06.2018.

Grafik 3: Broj poljoprivrednih gazdinstava u Crnoj Gori prema podacima poljoprivrednog popisa iz 2010. godine, Registra poljoprivrednih gazdinstava i SIZEP-a na kraju 2020. godine, po opštinama



Prema podacima koje je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede broj evidentiranih gazdinstava na kraju 2020. godine iznosio je 2.611 ili 7.032 parcele. Broj gazdinstava u odnosu na 2019. godinu povećan je za 561 ili 1.494 parcele.

Evidencija zahtjeva (dio IACS sistema)

U skladu sa zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju Evidencija zahtjeva vodi se u elektronskom obliku i sadrži podatke o podnosiocu zahtjeva; opis mjera za direktna plaćanja i mjera ruralnog razvoja, prema površini referentne parcele; podatke o parcelama upisanim u SIZEP sistem i podatke o životinjama na gazdinstvu⁷³.

Ministarstvo je, u postupku revizije, dostavilo izvod iz evidencije zahtjeva koji su dostavljeni od strane poljoprivrednih gazdinstava u postupku realizacije mjera agrarne politike za 2018, 2019. i 2020. godinu, a koji su evidentirani u postupku implementacije Integrisanog sistema administracije i kontrole (IACS- *Integrated Administration and Control System*).

Odnosno zemlje članice Evropske unije odgovorne su za administraciju i kontrolu plaćanja poljoprivrednicima u svojim zemljama prema utvrđenom principu⁷⁴, pri čemu je ključni alat za upravljanje platnim sistemom IACS sistem.

IACS sistem se sastoji od niza digitalnih i međusobno povezanih baza podataka, naročito:

- sistema za identifikaciju svih poljoprivrednih parcela u zemljama EU, nazvan sistem identifikacije zemljišnih parcela;

⁷³ Član 64b Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju ("Sl. list CG", br. 056/09, 018/11, 040/11, 034/14, 001/15, 030/17, 051/17, 059/21).

⁷⁴ Shared management principle.

- sistem koji omogućava poljoprivrednicima da grafički naznače poljoprivredna područja za koja se prijavljuju za podršku (aplikacija za geoprostornu pomoć);
- Kompjuterizovana baza podataka za životinje u zemljama EU, koje se primjenjuju za šeme pomoći stočnom fondu.
- Integrirani kontrolni sistem koji obezbjeđuje sistematske provjere aplikacija za pomoć na osnovu kompjuterizovanih unakrsnih provjera i fizičkih kontola na licu mjesta.

Postupak uspostavljanja i održavanja IACS sistema utvrđen je regulativom EU⁷⁵.

Postupkom revizije je utvrđeno da [uspostavljeni kontrolni integrisani sistem](#), koji obezbjeđuje sistematske provjere zahtjeva koji su dostavljeni od strane poljoprivrednih gazdinstava na osnovu kompjuterizovanih unakrsnih provjera i fizičkih kontola na licu mjesta, [predstavlja efikasan sistem kontole](#) u postupku realizacije mjera utvrđenih agrobudžetom. Međutim, utvrđeno je da se [navedeni sistem, u periodu 2018-2020. godine primjenjivao za ograničen broj mjera agrarne politike \(1-2 mjere\)](#), koje su bile obuhvaćene postupkom revizije i utvrđene agrobudžetom za tekuću godinu.

⁷⁵ EU regulation 1036/2023, EU delegated regulation 640/2014 i EU implementing regulation 809/2014.

4. ZAKLJUČCI REVIZIJE

DRI je u postupku revizije utvrdila da je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, prilikom realizacije mjera agrarne politike koje su utvrđene Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2020. godinu-Agrobudžetom⁷⁶ i koje su bile obuhvaćene postupkom revizije, sprovodilo postupak objavljivanja javnih poziva za podršku poljoprivrednim gazdinstvima u skladu sa uslovim utvrđenim Agrobudžetom. Za mjere za koje nije bio predviđen postupak objavljivanja javnog poziva obavještanje poljoprivrednih gazdinstava o mjerama i uslovima podrške vršeno je u neposrednoj komunikaciji poljoprivrednika sa Odjeljenjima za savjetodavne poslove Ministarstva.

Ministarstvo je, za mjere agrarne politike koje su bile obuhvaćene postupkom revizije, sprovodilo administrativnu i terensku kontrolu poljoprivrednih gazdinstava na način utvrđen Agrobudžetom za 2020. godinu i inspeksijski nadzor u oblasti namjenskog korišćenja sredstava.

Državni revizor je, u postupku revizije, utvrdio nepravilnosti u dijelu ispunjenosti kriterijuma za podršku i proceduri realizacije mjera agrarne politike u odnosu na kriterijume utvrđene Agrobudžetom za 2020. godinu. Postupkom revizije je utvrđeno i da se postojeći poljoprivredni registri Ministarstva u značajnoj mjeri odstupaju u odnosu na podatke iz Popisa poljoprivrede, koji je sproveden od strane MONSTAT-a 2010. godine što ima neposredan uticaj na efikasno planiranje i sprovođenje razvojne politike u oblasti poljoprivrede.

Postupkom revizije je utvrđeno da postojeći integrisani kontrolni sistem, koji obezbjeđuje sistematske provjere aplikacija za podršku i koji je sastavni dio IACS sistema, omogućava efikasan sistem kontrole realizacije mjera utvrđenih agrobudžetom, ali isti se ne koristi u dovoljnoj mjeri od strane Ministarstva.

4.1. Ciljevi i efekti mjera agrarne politike

Ministarstvo nadležno za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja odgovorno je za utvrđivanje predloga tekuće i razvojne politike i mjera agrarne politike i politike ruralnog razvoja, predlaganje i konstituisanje sistemskih rješenja u poljoprivredi i preduzimanje mjera za njihovo sprovođenje⁷⁷.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je izradilo petogodišnju Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2015-2020 i Srednjoročni program Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja 2019-2021. godine, kojim su definisani strateški ciljevi, konkretni podciljevi, rokovi, indikatori, izvori finansiranja itd.

⁷⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 004/20 od 24.01.2020.

⁷⁷ Čl. 12 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 118/20 ... 085/21)

Za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja Srednjoročnim programom Ministarstvo je utvrdilo sljedeće konkretne potciljeve:

- 1.1. Povećanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača;
- 1.2. Održivi razvoj ruralnih područja;
- 1.3. Uspostavljanje sistema upravljanja i kontrole direktnih plaćanja;
- 1.4. Implementacija i akreditacija mjera ruralnog razvoja;
- 1.5. Ekonomska analiza poljoprivredne proizvodnje i tržišta i
- 1.6. Međunarodna saradnja i upravljanje poljoprivrednim zemljištem.

Indikatori učinka, za mjere agrarne politike obuhvaćene postupkom revizije, izražavaju kvantitativno (broj isplaćenih premija, podržanih proizvođača, zasijana površina u hektarima, broj edukativnih radionica, broj podržanih projekata, broj rekonstruisanih zasada itd). Ocjena napretka u ostvarivanju strateških ciljeva i konkretnih podciljeva vrši se na osnovu broja realizovanih radnji.

Ciljevi agrarne politike, planiraju se i Agrobudžetom za tekuću godinu pri čemu su navedeni ciljevi *izraženi opisno, bez utvrđenih indikatora. Agrobudžet ne sadrži način praćenja i ocjenjivanja efekata mjera agrarne politike*, koji je Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁷⁸ utvrđen kao jedan od obaveznih djelova.

4.2. Izvještavanje o agrobudžetu

U skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju godišnji izvještaj o realizaciji Srednjoročnog programa i Agrobudžeta, ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede dostavlja Vladi na usvajanje do 31. marta tekuće za predhodnu godinu⁷⁹.

Postupkom revizije je utvrđeno, da Ministarstvo u periodu 2018-2020. godinu nije izvještavalo Vladu na način utvrđen Zakonom, odnosno da *nije sačinjavalo posebne izvještaje o realizaciji Agrobudžeta za tekuću godinu*, dok je Izvještaj o realizaciji Srednjoročnog programa Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja izrađen i dostavljen na usvajanje Vladi u 2019. godini. .

Državnom revizoru, u postupku revizije, dostavljeni su Izvještaji o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i organa uprave za period 2018-2020. godine, međuti isti *ne sadrže potpune informacije* o procentu realizacije sredstva opredijeljenih Agrobudžetom za realizaciju mjera agrarne politike, preusmjerenjima budžetskih sredstva koja su utvrđena u postupku revizije, realizaciji ciljeva za mjere agrarne politike koji su utvrđene Agrobudžetom, utvrđenim nepravilnostima, preduzetim mjerama po utvrđenim nepravilnostima, mjerama za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti u korišćenju sredstva podsticaja i drugim informacijama koje omogućavaju sveobuhvatno sagledavanje realizacije mjera utvrđenih agrobudžetom.

⁷⁸ Čl. 6, stav 2 Zakona ("Sl. list CG", br. 56/9, 18/11, 40/11, 34/14, 1/15, 30/17, 51/17, 59/21).

⁷⁹ Čl. 7 Zakona ("Sl. list CG", br. 56/9, 18/11, 40/11, 34/14, 1/15, 30/17, 51/17, 59/21).

5. OCJENA I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja, a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (Rukovodilac Kolegijuma) i g. Zoran Jelić (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 11.02.2022. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

„Efikasnost korišćenja subvencija za proizvodnju i pružanje usluga u poljoprivredi iz sredstava budžeta“

Državna revizorska institucija je, nakon sprovedenog postupka revizije, utvrdila da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede ne raspolaže odgovarajućim i na zakonu⁸⁰ utvrđenim registrima i evidencijama, što predstavlja neophodan uslov za cjelovito i objektivno sagledavanje stanja poljoprivrede u Crnoj Gori i ima neposredan uticaj na efikasno i pravovremeno planiranje i sprovođenje mjera agrarne politike i kreiranje politike razvoja u oblasti poljoprivrede.

Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2020. godinu - Agrobudžetom⁸¹ za realizaciju mjera agrarne politike planiran je iznos od 24.404.500€ iz sredstava budžeta.

Postupkom revizije obuhvaćeno 29 mjera agrarne politike za čiju realizaciju je planiran iznos od 11.214.000€. Navedene mjere agrarne politike su u potpunosti finansirane iz tekućeg budžeta, bez učešća kredita ili donacija.

- Ministarstvo je objavilo javne pozive za 13 mjera agrarne politike u iznosu od 2.890.000€ (12% ukupnog iznosa budžetskih sredstva planiranih Agrobudžetom) i u skladu sa utvrđenim ciljevima, procedurom i kriterijumima sprovodilo postupak realizacije podrške. DRI je utvrdila da postoji opravdan rizik od greške u obradi i izmjeni podataka i čuvanju internih evidencija Ministarstva: a) „evidencije o korisnicima sredstava koji su na osnovu prikazanih troškova doveli u zabludu ili naveli na pogrešan zaključak“ i vođenju b) „evidencije o stočnom fondu i materijalnoj imovini koju je poljoprivredni proizvođač stekao iz sredstava podsticaja“⁸². DRI je identifikovala i rizik moguće greške prilikom provjere ispunjenosti specifičnih kriterijuma javnog poziva u Registru poljoprivrednih gazdinstava, koji može imati neposredan uticaj na naknadnu kontrolu ispunjenosti specifičnih kriterijuma javnog poziva i/ili naknadnu kontrolu postupka sprovođenja javnog poziva od strane operativno odgovornog službenika Ministarstva.

⁸⁰ Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju.

⁸¹ "Sl. list CG", br. 04/20

⁸² Evidencije (interne) koje vodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Za manji broj slučajeva utvrđeno je ostvarivanje prava na podsticaj na osnovu zahtjeva koji je dostavljen **mimo rokova utvrđenih javnim pozivom**.

- Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike - **Agrobudžetom⁸³ utvrđeno je 12 mjera agrarne politike za koje nije bila predviđena obaveza sprovođenja postupka javnog oglašavanja**, već se postupak realizacije mjera sprovodio isključivo u skladu sa ciljevima, procedurom i kriterijumima utvrđenim Agrobudžetom. Za realizaciju navedenih mjera planiran je **iznos od 8.324.000€** (34% ukupnog iznosa budžetskih sredstva planiranih Agrobudžetom).

DRI je, u postupku revizije, **utvrdila nepravilnosti koje se odnose na realizaciju navedenih mjera** agrarne politike i to:

- avansne uplate/uplate akontacija poljoprivrednim proizvođačima po osnovu premija, na osnovu zahtjeva poljoprivrednog proizvođača, što nije u skladu uslovima za isplatu avansa/akontacija koji su utvrđeni Uputstvom o radu državnog trezora⁸⁴;
- način vođenja evidencija o isplaćenim avansima/akontacijama po osnovu premija koje nije u skladu sa računovodstvenim standardima i računovodstvenom praksom;
- ostvarivanje prava na podršku bez predhodno dostavljenog zahtjeva u postupku koji je utvrđen Agrobudžetom za 2020. godinu⁸⁵;
- sprovođenje intervencija na tržištu na osnovu ocjene Odjeljenja za savjetodavne poslove Ministarstva bez prethodno sprovedenih analiza tržišta;
- isplata podrške na osnovu dokumentacije na osnovu koje nije bilo moguće utvrditi opravdanost troškova⁸⁶;

Potrebno je da Ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede sredstva opredijeljena agrobudžetom za tekuću godinu sprovodi **isključivo za realizaciju mjera agrarne politike** u skladu sa utvrđenim uslovima kriterijumima, a sredstva pomoći poljoprivrednim proizvođačima i/ili drugim socijalnim grupama u posebnim situacijama planira i realizuje **u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti**.⁸⁷

Državna revizorska institucija je, nakon sprovedenog postupka revizije ocijenila da postojeći **sistem i realizacija mjera agrarne politike**, koje su finansirane iz **sredstava budžeta** u skladu sa Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike **za 2020. godinu - Agrobudžet nije u dovoljnoj mjeri efikasan** u dijelu:

⁸³ "Sl. list CG", br. 004/20.

⁸⁴ Direktna plaćanja stočarskoj proizvodnji, Podrška razvoju tržišne proizvodnje mlijeka, Podrška jačanju otkupne mreže mlijeka.

⁸⁵ Podrška proizvodnji sjemenskog materijala.

⁸⁶ Program unapređenja stočarstva.

⁸⁷ "Sl. list CG", br. 020/14 ...070/21.

- **Implementacije i vođenja utvrđenih registara i evidencija**⁸⁸, koji predstavljaju neophodan uslov za efikasno planiranje i realizaciju mjera agrarne politike, mjerenje efekata mjera agrarne politike i planiranje i sprovođenje politike poljoprivrednog razvoja.
- **Sprovođenja mjera agrarne politike** za koje Agrobudžetom za 2020. godinu nije bio predviđen postupak objavljivanja javnog poziva, jer je revizijom utvrđeno da postojeći sistem realizacije navedenih mjera ostavio prostor za donošenje pojedinačnih odluka koje nijesu praćene odgovarajućim analizama tržišta i zasnovane na računovodstvenim propisima i standardima.

Na osnovu sprovedene revizije vrhovna državna revizija (DRI) donijela je sljedeće:

P R E P O R U K E

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede⁸⁹ treba da:

1. Obezbijedi uspostavljanje i sistem kontrole **poljoprivrednih registara i evidencija** koji su Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁹⁰ utvrđeni kao obavezni, na način da isti odražavaju objektivni uvid u stanje na poljoprivrednom gazdinstvu (oprema, mehanizacija, stočni fond itd.); sadrže ažurne i potpune podatke (kretanje cijena i količina poljoprivrednih proizvoda, referentne parcele, zahtjevi za podršku itd.).
2. **Kontinuirano sprovodi aktivnosti na prikupljanju podataka za registre** od državnih organa, javnih ustanova, agencija, koncesionara, jedinica lokalne samouprave i drugih ovlašćenih institucija kako bi isti predstavljali pouzdan osnov za sagledavanje poljoprivrednih prilika u Crnoj Gori i vođenje politike razvoja u oblasti poljoprivrede.
3. Intenzivira aktivnosti na **uspostavljanju IACS sistema** i obezbijedi primjenu postojećeg integrisanog kontrolnog sistema koji obezbjeđuje sistematske provjere aplikacija poljoprivrednih proizvođača i koji je sastavni dio IACS sistema, za mjere agrarne politike koje su utvrđene agrobudžetom za tekuću godinu.
4. **Uredi evidencije** kojima raspolazu operativno odgovorne osobe za implementaciju mjera agrobudžeta, a koje se odnose na sredstva koja su poljoprivredna gazdinstva stekla kroz postupke realizacije agrarnih mjera utvrđenih Agrobudžetom (**utvrdi** način i postupak obrade podataka i čuvanja evidencija na način da iste predstavljaju pouzdan osnov za naknadne provjere i kontrole korišćenja navedenih sredstva).

⁸⁸ Zakono o poljoprivredi i ruralnom razvoju ("Sl. list CG", br. 056/09 ...059/21).

⁸⁹ Pravni nasljednik Ministarstva, poljoprivrede i ruralnog razvoja u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 118/20 ...85/21 od 04.08.2021)

⁹⁰ "Sl. list CG", br. 056/09, 018/11, 040/11, 034/14, 001/15, 030/17, 051/17, 059/21.

5. **Uredi evidencije o podnosiocima zahtjeva/korisnicima sredstava** koji su prilikom odlučivanja o ostvarivanju prava na podsticaj u postupku finansijske provjere realnosti i osnovanosti prikazanih troškova doveli u zabludu ili naveli na pogrešan zaključak, na način da omogući da operativno odgovorna osoba za implementaciju mjere agrarne politike Ministarstva preduzme pravovremenu mjeru.
6. **Obezbijedi realizaciju mjera agrarne politike** na način koji onemogućava donošenje pojedinačnih odluka koje mogu imati negativan uticaj na tržište poljoprivrednih proizvoda i koje su zasnovane na jasnim i sveobuhvatnim analizama tržišta poljoprivrednih proizvoda, Zakonu o javnim nabavkama⁹¹, važećim računovodstvenim propisima i standardima i uslovima utvrđenim Agrobudžetom za tekuću godinu.
7. **Obezbijedi sredstva pomoći** poljoprivrednim gazdinstvima i/ili socijalnim grupama stanovništva u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti⁹² i/ili u saradnji sa drugim državnim organima i ista, ukoliko je potrebno, odobrava i isplaćuje u skladu sa utvrđenim kriterijumima uz uvažavanje tržišnih principa.
8. Obezbijedi da Agrobudžet za tekuću godinu **sadrži sve neophodne elemente** utvrđene Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁹³, odnosno da preduzme aktivnosti na uspostavljanju sistema praćenja i ocjenjivanja efekata mjera agrarne politike i mjera za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti u korišćenju sredstava podsticaja.
9. **Obezbijedi sistem izvještavanja** u skladu sa uslovima i rokovima utvrđenim Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju⁹⁴, na način da izvještaji predstavljaju jasnu i sveobuhvatnu sliku o utrošku sredstva i realizaciji utvrđenih ciljeva u oblasti poljoprivrede.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da **subjekt revizije**:

- i. **u roku od 30 dana** po dostavljanju Konačnog izvještaja, izradi i dostavi Državnoj revizorskoj instituciji **Akcioni plan za realizaciju preporuka** (koji sadrži mjere, nosioce, aktivnosti i rokove).
- ii. **u roku od šest (6) mjeseci**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, po dostavljanju Konačnog izvještaja, izradi i dostavi DRI **Izviještaj o realizaciji preporuka**.

⁹¹ "Sl. list CG", br. 074/19.

⁹² "Sl. list CG", br. 020/14 ...070/21.

⁹³ Čl. 6 Zakona "Sl. list CG", br. 56/9, 18/11, 40/11, 34/14, 1/15, 30/17, 51/17, 59/21.

⁹⁴ Čl. 7 Zakona "Sl. list CG", br. 56/9, 18/11, 40/11, 34/14, 1/15, 30/17, 51/17, 59/21.

Konačan izvještaj DRI će dostaviti [Odboru za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje](#) Skupštine Crne Gore, [na upoznavanje](#).

Podgorica, 11.02.2022. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
Dr Branislav Radulović

Senator DRI

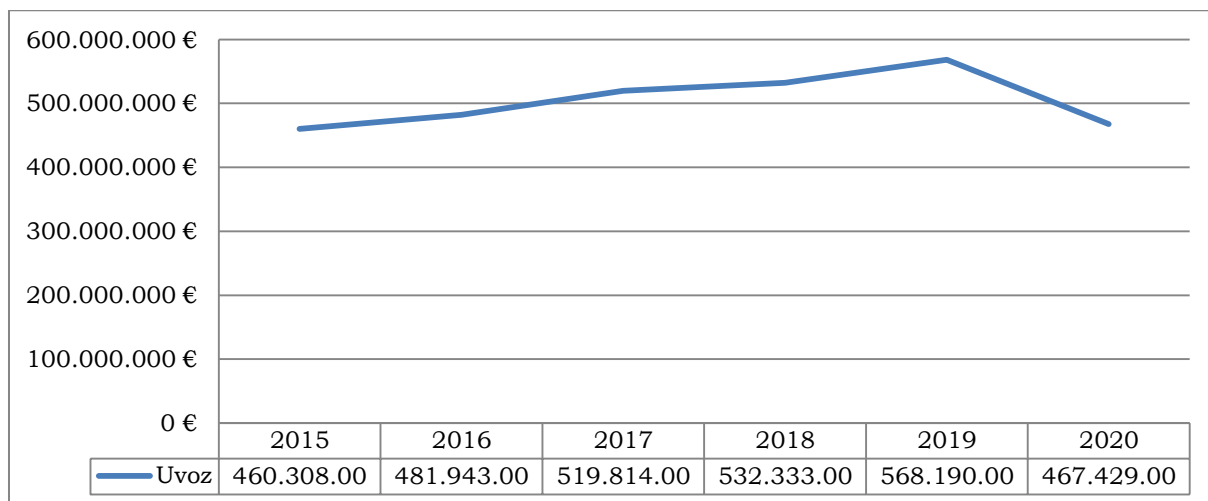
Prilog 1: Kretanje uvoza i izvoza poljoprivrednih proizvoda prema saopštenjima Uprave za statistiku o spoljnotrgovinskoj robnoj razmjeni Crne Gore, u periodu 2015-2020. godine.

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
PODJELA PREMA ODSJEKU SMTK⁹⁵	Uvoz	Izvoz	Uvoz	Izvoz	Uvoz	Izvoz	Uvoz	Izvoz	Uvoz	Izvoz	Uvoz	Izvoz
0 Hrana i žive životinje	380.053.000 €	26.382.000 €	397.228.000 €	27.337.000 €	425.956.000 €	26.402.000 €	443.299.000 €	23.680.000 €	474.390.000 €	25.397.000 €	394.885.000 €	28.635.000 €
00 Žive životinje	23.481.000 €	34.000 €	19.812.000 €	41.000 €	22.434.000 €	65.000 €	24.348.000 €	54.000 €	27.130.000 €	89.000 €	24.284.000 €	692.000 €
01 Meso i prerada mesa	88.804.000 €	9.665.000 €	94.662.000 €	10.218.000 €	103.157.000 €	11.126.000 €	108.473.000 €	10.796.000 €	111.669.000 €	13.557.000 €	89.439.000 €	15.530.000 €
02 Mlječni proizvodi i jaja	47.991.000 €	368.000 €	49.535.000 €	347.000 €	52.125.000 €	332.000 €	52.482.000 €	235.000 €	54.858.000 €	150.000 €	43.097.000 €	152.000 €
03 Ribe i prerađevine od ribe	13.707.000 €	4.000 €	16.178.000 €	100.000 €	18.460.000 €	78.000 €	19.041.000 €	55.000 €	20.995.000 €	67.000 €	10.503.000 €	115.000 €
04 Žitarice i proizvodi od žitarica	57.188.000 €	5.062.000 €	55.203.000 €	6.871.000 €	58.396.000 €	6.157.000 €	63.648.000 €	605.000 €	69.623.000 €	491.000 €	60.691.000 €	527.000 €
05 Povrće i voće	55.107.000 €	6.861.000 €	63.699.000 €	7.159.000 €	67.957.000 €	5.352.000 €	69.455.000 €	8.922.000 €	76.317.000 €	6.641.000 €	61.996.000 €	7.524.000 €
06 Šećer, proizvodi od šećera i med	10.112.000 €	50.000 €	11.207.000 €	30.000 €	12.028.000 €	88.000 €	10.554.000 €	70.000 €	10.584.000 €	94.000 €	9.522.000 €	78.000 €
07 Kafa, čaj, kakao i začini	31.729.000 €	3.850.000 €	34.349.000 €	1.784.000 €	35.311.000 €	2.345.000 €	35.154.000 €	2.023.000 €	37.336.000 €	2.171.000 €	30.426.000 €	2.264.000 €
08 Stočna hrana (sem žita u zrnu)	17.939.000 €	196.000 €	16.592.000 €	275.000 €	16.945.000 €	370.000 €	18.943.000 €	492.000 €	20.205.000 €	1.775.000 €	22.023.000 €	1.427.000 €
09 Razni proizvodi za ishranu	33.995.000 €	292.000 €	35.991.000 €	512.000 €	39.143.000 €	489.000 €	41.201.000 €	428.000 €	45.673.000 €	362.000 €	42.904.000 €	326.000 €
1 Piće i duvan	66.679.000 €	26.843.000 €	70.778.000 €	22.506.000 €	79.910.000 €	20.551.000 €	74.999.000 €	21.671.000 €	81.828.000 €	23.254.000 €	60.293.000 €	19.081.000 €
11 Pića	54.657.000 €	21.258.000 €	58.176.000 €	20.314.000 €	64.234.000 €	19.729.000 €	64.905.000 €	19.794.000 €	67.180.000 €	19.485.000 €	46.515.000 €	15.128.000 €
12 Duvan i proizvodi od duvana	12.022.000 €	5.585.000 €	12.602.000 €	2.192.000 €	15.676.000 €	822.000 €	10.094.000 €	1.877.000 €	14.648.000 €	3.769.000 €	13.778.000 €	3.953.000 €
4 Životinjska i biljna ulja i masti	13.576.000 €	613.000 €	13.937.000 €	579.000 €	13.948.000 €	587.000 €	14.035.000 €	568.000 €	11.972.000 €	686.000 €	12.251.000 €	536.000 €
41 Životinjska ulja i masti	572.000 €	407.000 €	510.000 €	401.000 €	750.000 €	407.000 €	766.000 €	409.000 €	904.000 €	377.000 €	497.000 €	344.000 €
42 Čvrste biljne masti i ulja	12.773.000 €	181.000 €	13.227.000 €	160.000 €	12.980.000 €	132.000 €	13.169.000 €	107.000 €	10.940.000 €	242.000 €	11.681.000 €	127.000 €
43 Prerađena životinjska i biljna ulja	231.000 €	25.000 €	200.000 €	18.000 €	218.000 €	48.000 €	100.000 €	52.000 €	128.000 €	67.000 €	73.000 €	65.000 €
UKUPNO:	460.308.000 €	53.838.000 €	481.943.000 €	50.422.000 €	519.814.000 €	47.540.000 €	532.333.000 €	45.919.000 €	568.190.000 €	49.337.000 €	467.429.000 €	48.252.000 €

⁹⁵ Osim poljoprivrednih proizvoda SMTK podjela obuhvata: 2 Sirove materije sem goriva, 3 Mineralna goriva i maziva, 5 Hemijske proizvode, 6 Proizvodi svrstani po materijalu, 7 mašine i transportne uređaje, 8 Razne gotove proizvode, 9 Proizvode i transakcije, nigdje drugo pomenute. **Izvoz** obuhvata robu koja napušta statističku teritoriju Crne Gore u skladu sa sljedećim carinskim postupcima – izvoz, pasivno oplemenjavanje, ponovni uvoz robe koja je bila u postupku aktivnog oplemenjavanjaj prerada robe pod carinskim nadzorom. **Uvoz** obuhvata svu robu koja ulazi na statističku teritoriju Crne Gore u skladu sa sljedećim carinskim postupcima: uvoz za slobodni promet, aktivno oplemenjavanje, prerada robe pod carinskim nadzorom.

Prilog 2:

Kretanje uvoza poljoprivrednih proizvoda prema saopštenjima Uprave za statistiku o spoljnotrgovinskoj robnoj razmjeni Crne Gore, u periodu 2015-2020. godine



Procenat pokrivenosti uvoza izvozom poljoprivrednih proizvoda prema saopštenjima Uprave za statistiku o spoljnotrgovinskoj robnoj razmjeni Crne Gore, u periodu 2015-2020. godine

