



**Izveštaj revizije učinka
EFIKASNOST PROTIVGRADNE ZAŠTITE U REPUBLICI SRPSKOJ**

Broj: RU005-19

Banja Luka, novembar 2020. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD.....	7
1.1. Razlozi i motivi revizije	7
1.2. Svrha revizije i revizorska pitanja.....	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir	9
1.3.1. Obim revizije i ograničenja	9
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza	10
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza	11
1.3.4. Kriterijumi revizije	11
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja.....	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	13
2.1. Opis predmeta revizije.....	13
2.2. Pravna regulativa karakteristična za oblast	13
2.3. Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija.....	14
3. NALAZI.....	15
3.1. Organizacija i funkcionisanje sistema PGZ.....	15
3.1.1. Organizacija i razvoj sistema PGZ	15
3.1.2. Funkcionisanje sistema PGZ.....	19
3.2. Finansiranje sistema PGZ	24
3.2.1. Izvori i načini finansiranja sistema PGZ.....	24
3.2.2. Finansiranje sistema PGZ iz Agrarnog budžeta RS	26
3.3. Provođenje pasivnih mjera u PGZ.....	28
4. ZAKLJUČCI.....	33
5. PREPORUKE	35
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	38

EFIKASNOST PROTIVGRADNE ZAŠTITE U REPUBLICI SRPSKOJ

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, relevantnim za reviziju učinka, provela je reviziju učinka „Efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj“. Svrha ove revizije učinka jeste da ispita da li sistem protivgradne zaštite efikasno funkcioniše na prostoru Republike Srpske u cilju smanjenja šteta od grada.

Revizijom su obuhvaćeni Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Agencija za agrarna plaćanja, Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška i jedinice lokalne samouprave.

Revizija je posmatrala period od četiri godine, i to: 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu, uz obuhvat i aktivnosti sistema protivgradne zaštite u prvom polugodištu 2020. godine.

Revizijom je utvrđeno da sistem protivgradne zaštite nije uspostavljen na kompletnom području Republike Srpske i da njegovo funkcionisanje prate određeni kontrolisani i nekontrolisani rizici koji utiču na efikasnost sistema.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Agenciji za agrarna plaćanja, Javnom preduzeću „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška i jedinicama lokalne samouprave obuhvaćenim uzorkom.

Na Nacrt izvještaja primjedbe je dostavilo Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška. Primjedbe su djelimično prihvaćene i uključene u Izvještaj revizije učinka.

Konačan izvještaj dostavljen je svim institucijama kojim se, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, ovakav izvještaj treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Javnom preduzeću „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška i jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Momir Crnjak, vođa revizorskog tima, i Veliborka Lalić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
VRI	Vrhovna revizorska institucija
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Međunarodni standardi Vrhovnih revizijskih institucija)
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
AAP	Agencija za agrarna plaćanja
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JP	Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“
PURS	Poreska uprava Republike Srpske
OD	Osiguravajuća društva
Strategija	Strategija razvoja protivgradne zaštite Republike Srpske
Projekat modernizacije sistema PGZ	Projektovanje i izgradnja tehničko-meteorološkog servisa i modernizacija sistema protivgradne zaštite Republike Srpske
PGZ	Protivgradna zaštita
PGS	Protivgradna stanica
APGS	Automatska protivgradna stanica
PGR	Protivgradna raketa
PGM	Protivgradna mreža
RC	Regionalni protivgradni centar
Elaborat	Elaborat „Uspostavljanje tehničkog meteorološkog servisa i modernizacije sistema protivgradne zaštite Republike Srpske“
Ugovor	Ugovor o projektovanju i izgradnji tehničko-meteorološkog servisa i modernizaciji sistema protivgradne zaštite Republike Srpske
APIF	Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge
ha	hektar

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: finansijsku reviziju (reviziju finansijskih izvještaja), reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi treba da budu na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni;
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vežan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova;
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Revizija učinka često obuhvata analizu uslova koje je neophodno obezbijediti kako bi se mogli poštovati principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ti uslovi mogu obuhvatati praksu i postupke dobrog upravljanja kojima se obezbjeđuje ispravno i pravovremeno obavljanje usluga.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- Da li se rade pravi poslovi;
- Da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“

ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora RS, kojima je regulisano da je GSRJS RS obavezna da vrši:

- Finansijsku reviziju;
- Reviziju učinka;
- Druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora RS reguliše sljedeće:

„GSRJS RS, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

¹ ISSAI 100, paragraf 22

² ISSAI 300, paragraf 11

Revizija učinka je aktivnost GSRJS RS koja podrazumijeva ispitivanje procesa, programa i projekata u nadležnosti Vlade RS i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka GSRJS RS prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave GSRJS RS i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, provođenje revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji primjenjuju se kako na finansijsku reviziju, tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada RS, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema NS RS i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da NS RS i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. NS RS i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev NS RS i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je, u cilju ispunjavanja zahtjeva NS RS i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, dobra su osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, kvalitetnijim i korisnički orijentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređivanje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložimo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka pod nazivom „Efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj“. Predmet ove revizije učinka jesu planiranje, ugovaranje, izvršavanje i finansiranje poslova i mjera protivgradne zaštite. Svrha ove revizije učinka jeste da ispita da li sistem protivgradne zaštite efikasno funkcioniše na prostoru Republike Srpske u cilju smanjenja šteta od grada, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čija primjena od strane nadležnih institucija može unaprijediti efikasnost sistema protivgradne zaštite.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju sljedeće:

- Razvoju i modernizaciji sistema protivgradne zaštite nisu prethodile neophodne analize ekonomske opravdanosti širenja sistema protivgradne zaštite na kompletnu teritoriju Republike Srpske;
- Provođenje Projekta razvoja i modernizacije sistema protivgradne zaštite započeto je u 2014. godini i još uvijek je u toku;
- Tokom realizacije navedenog projekta nije vršena evaluacija toka i dinamike građevinskih aktivnosti, što je uticalo na efikasnost izgradnje i funkcionalnost sistema protivgradne zaštite;
- Zabrane dejstva sistema protivgradne zaštite od strane Agencije za pružanje usluga u vazdušnoj plovidbi Bosne i Hercegovine, kao i zabrane dejstva u pograničnom pojasu sa Republikom Srbijom i Republikom Hrvatskom, uticale su na efikasnost protivgradne zaštite;
- Zalihe protivgradnih raketa tokom posmatranog perioda konstantno su bile ispod nivoa utvrđenog Strategijom razvoja protivgradne zaštite Republike Srpske, što je uticalo na efikasnost navedenog sistema;
- Jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti i na jedinstven način provodile procjenu šteta od grada, tako da ne postoje ukupni i pouzdani podaci o ovim štetama, obuhvaćenim poljoprivrednim površinama i poljoprivrednim kulturama zahvaćenim gradom. Nisu vršene ni ocjene efikasnosti sistema protivgradne zaštite;
- U okviru postojećih izvora finansiranja naknade za protivgradnu zaštitu koje plaćaju pravna i fizička lica vlasnici, korisnici ili uživaoci poljoprivrednog zemljišta nisu na zadovoljavajućem nivou. Znatna dio poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje nije registrovan, što umnogome umanjuje potencijal ove naknade;
- Izdvajanje sredstava za finansiranje sistema protivgradne zaštite iz Agrarnog budžeta Republike Srpske konstantno je povećavano, a finansijska sredstva namijenjena za nabavku protivgradnih raketa bila su na istom nivou. S druge strane, broj dana dejstva i broj ispaljenih protivgradnih raketa u posmatranom periodu značajno je povećan;
- Pasivne mjere zaštite od grada u posmatranom periodu u kontinuitetu je sufinansiralo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a sporadično i neznatno veoma mali broj jedinica lokalne samouprave;
- Finansiranje podsticaja za izgradnju protivgradnih mreža tokom posmatranog perioda karakterisao je nedovoljan broj zahtjeva korisnika, što je prouzrokovalo nizak nivo realizacije planiranih sredstava za ovu podsticajnu mjeru;
- Osiguranje poljoprivrednih kultura još uvijek je nedovoljno prisutno, na šta ukazuju podaci da je osiguranjem od prirodnih nepogoda obuhvaćeno 2–3% obradivih registrovanih poljoprivrednih površina.

Na osnovu nalaza revizije, generalni zaključak je da sistem protivgradne zaštite nije uspostavljen na kompletnom području Republike Srpske i da njegovo funkcionisanje prate određeni kontrolisani i nekontrolisani rizici koji utiču na efikasnost sistema.

U skladu sa nalazima revizije, utvrđeni su sljedeći zaključci:

- Razvoj i modernizacija sistema protivgradne zaštite ne odvija se u skladu s osnovnim strateškim i planskim dokumentima, kao i ugovorenom dinamikom, što je za posledicu imalo da sistem PGZ nije uspostavljen na potpunom području Republike Srpske;
- U funkcionisanju sistema protivgradne zaštite identifikovani su određeni rizici i poteškoće, koji utiču na efikasnost sistema protivgradne zaštite;
- Nije uspostavljen jedinstven i pouzdan sistem za mjerenje uspješnosti funkcionisanja protivgradne zaštite i procjenu šteta od grada;
- Finansiranje sistema protivgradne zaštite ne obezbjeđuje u potpunosti njeno efikasno funkcionisanje;
- Primjena pasivnih mjera protivgradne zaštite u posmatranom periodu nije u dovoljnoj mjeri doprinijela povećanju efikasnosti protivgradne zaštite.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Javnom preduzeću „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška i jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

U cilju efikasnog funkcionisanja protivgradne zaštite, potrebno je da Vlada Republike Srpske, odnosno Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:

1. Analizira i preispita postojeća strateška opredjeljenja i ciljeve koji se odnose na razvoj i funkcionisanje sistema protivgradne zaštite;
2. Donese potrebna akta u funkciji uspješnijeg funkcionisanja protivgradne zaštite;
3. Preduzme sve neophodne mjere u cilju efikasnog finansiranja operativnih troškova Javnog preduzeća „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška;
4. Afirmiše primjenu mjere izgradnje protivgradnih mreža na način koji može doprinijeti povećanju efikasnosti protivgradne zaštite.

U cilju uspostavljanja efikasnog sistema protivgradne zaštite, potrebno je da Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška:

1. U skladu sa svojim nadležnostima, obezbijedi realizaciju projekta razvoja i modernizacije sistema protivgradne zaštite dosljedno zaključenom ugovoru i da obezbijedi potpunu funkcionalnost modernizovanog sistema protivgradne zaštite;
2. U skladu sa svojim nadležnostima iznalazi i predlaže alternativne načine funkcionisanja protivgradne zaštite u uslovima zabrane dejstva.

U cilju pružanja podrške efikasnom funkcionisanju protivgradne zaštite, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

1. U skladu sa mogućnostima, prioritetima i izraženim rizicima od grada, podrže provođenje pasivnih mjera zaštite od grada na svojim teritorijama.

1. UVOD

1.1. Razlozi i motivi revizije

Poljoprivreda zauzima značajno mjesto u privrednoj strukturi Republike Srpske (u daljem tekstu RS). Procijenjena vrijednost proizvodnje žitarica, industrijskog bilja, povrća, voća i vinove loze u RS za 2019. godinu iznosi oko 798 miliona KM.³ Klimatske promjene i sve učestalije prirodne katastrofe (grad, mraz, poplave, suše, oluja i sl.) ozbiljno ugrožavaju poljoprivrednu proizvodnju, što nameće potrebu pridavanja veće pažnje pitanjima prevencije i ublažavanju posljedica tih katastrofa.

Zbog šteta koje grad⁴ uzrokuje čovjek je posljednjih nekoliko vijekova na razne načine pokušavao da zaštiti sebe i svoja dobra od te atmosferske nepogode. Danas se u protivgradnoj zaštiti (u daljem tekstu PGZ) operativno primjenjuje naučna metoda konkurencije,⁵ koja je zasnovana na unosu vještačkih jezgara kristalizacije (srebro-jodida) u radarom određene i definisane dijelove oblaka za koje je ustanovljeno da su gradonosni, odnosno da mogu postati gradonosni. Ubacivanjem vještačkih jezgara kristalizacije u dio oblaka sa negativnim temperaturama vrši se preraspodjela raspoložive oblačne vode na višestruko većem broju jezgara od broja prirodnih jezgara, pa tako nastaje veći broj zrna grada manjih dimenzija nego u slučaju bez vještačke intervencije. Navedena aktivnost predstavlja aktivnu mjeru odbrane od grada, kojom se vještačkim uticajem na vrijeme pokušava spriječiti padanje grada.

Ovakav vid PGZ sprovodi se u 16 evropskih zemalja, od toga devet u EU, kao i u desetak vanevropskih država.⁶ Navedene zemlje koriste tri načina zasijavanja oblaka srebro-jodidom, u kombinaciji ili pojedinačno, i to: raketnim sistemom, putem generatora ili putem specijalizovanih aviona. U Republici Srbiji sistem odbrane od grada organizovan je u okviru Hidrometeorološkog zavoda, u Sloveniji, Crnoj Gori i Federaciji BiH ne postoji jedinstven sistem odbrane od grada, dok se u Republici Hrvatskoj sistem polako gasi.⁷

Slijedeći praksu nastalu na ovim prostorima sedamdesetih godina prošlog vijeka, RS se opredijelila za razvoj i unapređivanje zaštite od grada, primjenjujući i podstičući raketni sistem zaštite od grada (aktivna zaštita), kao i druge vidove zaštite. Osnovna zaštita obezbjeđuje se razvojem sistema PGZ, koju realizuje Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška (u daljem tekstu JP), što je regulisano Zakonom o protivgradnoj zaštiti. Navedeni zakon poslove PGZ definiše kao poslove od primarnog značaja za biljnu proizvodnju i od opšteg interesa za RS.

JP organizuje sistem PGZ u RS na površini od oko 1,1 milion hektara (ha), što pokriva prostor 28 jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS) i čini oko 45% ukupne površine RS.⁸ Navedeni prostor u sistemu PGZ branjen je u 2020. godini sa 189 klasičnih i 54 automatskih protivgradnih stanica, kao i 35 prizemnih generatora. Osim na prostoru RS, JP ima zaključen ugovor o pružanju PGZ na području Distrikta Brčko i opštine Gradačac u FBiH.

Postoje tri različite metode za ocjenjivanje efikasnosti programa PGZ: fizička, statistička i ekonomska. Jedno od najcjelovitijih istraživanja efikasnosti PGZ u okruženju proveo je dr

³ MPŠV – Informacija o zasnivanju novog proizvodnog ciklusa u poljoprivredi RS u 2019. godini

⁴ Grad je atmosferska padavina u čvrstom stanju (led), prečnika 5 mm ili više, koja svojim udarom izaziva velika oštećenja ili uništenje poljoprivrednih kultura, a može prouzrokovati i štete na objektima (Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za procjenu šteta od elementarnih nepogoda, Sl. gl. RS 16/04).

⁵ Strategija razvoja protivgradne zaštite RS, Banja Luka 2010. godine

⁶ Strategija razvoja protivgradne zaštite RS, Banja Luka 2010. godine

⁷ Nacrt zakona o PGZ RS

⁸ Prilog 2. Branjena teritorija u 2020. godini

Miroljub Mitić.⁹ Njegova istraživanja pokazala su da je 1983–1992. godine usljed djelovanja grada u Srbiji dolazilo do oštećenja poljoprivrednih kultura na 1,32% branjene teritorije, što je oko tri puta manje od prosječno zahvaćenih površina gradom (4,34%) na istoj teritoriji u ranijem periodu, kada nije bilo PGZ-a.

Efikasnost PGZ u RS utvrđena je na osnovu analize njenih troškova i koristi.¹⁰ Troškove PGZ čine investiciona ulaganja potrebna da bi sistem bio funkcionalan i operativni troškovi njegove upotrebe. Institut za ekonomiku poljoprivrede u Banjaluci 2009. godine izvršio je analizu opravdanosti PGZ u RS za područje 17 JLS koje su u tom trenutku činile branjenu teritoriju. Uvrštavanjem parametara prosječne teritorije godišnje zahvaćene gradom od 3% i prosječne efikasnosti sistema PGZ od 50% došlo se do podatka da se zahvaljujući PGZ na području 17 JLS svake godine spasi poljoprivredni proizvodi u vrijednosti od oko 5,9 miliona KM. Stavljajući u omjer operativne troškove i ostvarenu korist, navedeni Institut je procijenio da se za 1 uloženu KM u rad sistema PGZ dobije 2 KM kroz smanjenje šteta od grada.

U Strategiji razvoja protivgradne zaštite u RS (u daljem tekstu Strategija) ukazuje se na nedostatke u organizaciji i funkcionisanju PGZ i potrebu poboljšanja organizacije sistema PGZ, modernizacije u pogledu tehničke opremljenosti, te eventualnog proširenja branjenog područja. Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu Vlada RS) 2013. godine pokrenula je projekat „Uspostavljanje tehničko-meteorološkog servisa i modernizacija sistema protivgradne zaštite RS“ (u daljem tekstu Projekat modernizacije sistema PGZ), vrijednosti oko 25 miliona KM, čija je realizacija ugovorena do maja 2017. godine.

Klimatske promjene i rizici koje one nose sa sobom postavljaju veoma visoke zahtjeve u pogledu efikasnosti PGZ. U posljednje dvije decenije potrebu za najizraženijim djelovanjem PGZ je imala tokom 2018. godine, mjereno parametrima nestabilnih dana (78), dana dejstva (43) i broja ispaljenih raketa (1.497 komada).

Mediji su često izvještavali javnost o štetama od grada u RS, iako podaci o navedenim štetama nisu bili potpuni i pouzdani. Tako, na osnovu izvještaja pojedinih medija, možemo vidjeti da su, npr., u 2015. godini procijenjene štete od grada iznosile oko 15 miliona KM.¹¹

U posmatranom periodu došlo je do povećanja dana sa gradom i povećanja dana dejstva, pri čemu povećanje dana dejstva nije pratilo odgovarajuće povećanje broja raketa. U dokumentima JLS, kao što je, npr., procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće,¹² ukazuje se da JP ne raspolaže dovoljnim brojem protivgradnih raketa (u daljem tekstu PGR).

Navedeno preduzeće suočava se sa problemom pravovremenog dobijanja dozvola za dejstvovanje od strane institucija nadležnih za kontrolu leta, kao i sa čestim zabranama dejstvovanja. Takođe, prisutan je problem dejstvovanja u zoni međudržavne granice.

Vlada RS je u proteklom periodu nekoliko puta povećavala visinu sredstava koja se iz budžeta RS izdvajaju za PGZ, kao i naknadu koju plaćaju pravna i fizička lica vlasnici, korisnici ili uživaoci zemljišnih površina i društva za osiguranje i reosiguranje, kako bi se na taj način obezbijedila potrebna sredstva za finansiranje PGZ.

GSRJS RS u izvještaju o provedenoj finansijskoj reviziji¹³ ukazuje na to da godinama postoji evidentan problem naplate naknade od fizičkih i pravnih lica koja su vlasnici, korisnici ili

⁹ Miroljub Mitić, Upravljanje sistemom zaštite od grada u Srbiji, doktorska disertacija, Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2006. godine

¹⁰ Strategija

¹¹ <https://www.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=162685>

¹² Procjena ugroženosti opštine Gradiška od elementarne nepogode i druge nesreće; Procjena ugroženosti grada Bijeljina od elementarne nepogode i druge nesreće i sl.

¹³ Izvještaj o provedenoj finansijskoj reviziji JP „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška za period 01.01–31.12.2016. godine

uživaoci obradivog poljoprivrednog zemljišta i da se naplati oko trećine planiranog iznosa. JLS ugovaraju sa JP zaštitu od grada na svom području i, prema izjavama predstavnika ovog preduzeća, ne izmiruju obaveze u ugovorenim rokovima. Iako je pravovremeno obezbjeđivanje finansijskih sredstava veoma bitno za efikasno funkcionisanje PGZ, postoje indikacije da osiguravajuća društva kasne s uplatama propisanih naknada najmanje jednu godinu.

Pasivne mjere PGZ u RS obuhvataju podsticaje za podizanje protivgradnih mreža (u daljem tekstu PGM), podsticaje za osiguranje poljoprivredne proizvodnje i druge pasivne mjere. Nisu dostupni potpuni i pouzdani podaci o primjeni pasivnih mjera PGZ koje se finansiraju iz budžeta RS ili budžeta JLS i o rezultatima koji se postižu primjenom tih mjera. Raspoloživi podaci Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS (u daljem tekstu MPŠV) pokazuju da se ove mjere, koje se finansiraju iz budžeta RS, ne realizuju u visini planiranih sredstava i da PGM pokrivaju manji dio registrovanih površina pod voćem i vinovom lozom. Takođe, podaci pokazuju da nije dovoljno razvijena praksa osiguranja poljoprivredne proizvodnje kod osiguravajućih društava.

1.2. Svrha revizije i revizorska pitanja

Predmet ove revizije učinka jesu planiranje, ugovaranje, izvršavanje i finansiranje poslova i mjera PGZ.

Svrha ove revizije učinka jeste da ispita da li sistem PGZ efikasno funkcioniše na prostoru RS u cilju smanjenja šteta od grada, te da se na osnovu provedenih ispitivanja ponude preporuke čija primjena od strane nadležnih institucija može unaprijediti efikasnost sistema PGZ.

Ova revizija predstavlja kombinaciju sistemskog i problemskog pristupa. Pristup orijentisan na sistem usmjeren je na ispitivanje efikasnosti sistema PGZ u skladu sa postavljenim strateškim i operativnim opredjeljenjima Vlade RS i JP, dok će se pristupom orijentisanim na problem utvrditi uzroci koji utiču na efikasnost sistema PGZ u RS.

Osnovno revizijsko pitanje na koje se traži odgovor u ovoj reviziji učinka jeste:

Da li uspostavljeni sistem PGZ pruža efikasnu zaštitu od grada na području RS?

Da bi se dobio odgovor na osnovno revizijsko pitanje, ključna revizijska pitanja su sljedeća:

1. Da li se poslovi PGZ planiraju, ugovaraju, organizuju i izvršavaju na efikasan način?
2. Da li postojeći način finansiranja omogućava efikasno funkcionisanje zaštite od grada?
3. Da li primjena drugih (pasivnih) mjera PGZ utiče na efikasnost zaštite od grada?

1.3. Dizajn i metodološki okvir

1.3.1. Obim revizije i ograničenja

Revizija je obuhvatila aktivnosti MPŠV, Agencije za agrarna plaćanja (u daljem tekstu AAP), JP i JLS koje se odnose na uticaj organizacije, funkcionisanja i finansiranja PGZ na efikasnost sistema PGZ i provedenih aktivnih i pasivnih mjera PGZ, kao i na štete i druge posljedice koje donosi nedovoljna efikasnost ukupne PGZ.

Revizijske aktivnosti provedene su u osam JLS, i to: u gradovima Banja Luka, Prijedor, Gradiška, Bijeljina i Trebinje i u opštinama Laktaši, Prnjavor i Brod. Navedene JLS izabrane su prema kriterijumima: površine poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje, površine branjenog poljoprivrednog zemljišta, kapaciteta PGZ na prostoru JLS i iznosa štete od grada u posmatranom periodu, uz uvažavanje njihovog teritorijalnog razmještaja.

Podaci i informacije o planiranju i provođenju pasivnih mjera PGZ prikupljani su u MPŠV, AAP i JLS. Podaci i informacije o vršenju operativnih poslova, izgradnji i finansiranju sistema PGZ, poljoprivrednim površinama koje se obrađuju i o ukupnim površinama RS prikupljani su u MPŠV, JP, AAP i JLS. Podaci i informacije o štetama od grada prikupljani su u JLS.

Podaci i informacije o štetama od grada, provođenju pasivnih mjera na lokalnom nivou i obradivim poljoprivrednim površinama prikupljani su od svih JLS putem upitnika. Određene podatke i informacije o vršenju poslova i provođenju mjera PGZ, kao i o obradivim površinama, revizija je prikupila od pravnih i fizičkih lica korisnika usluga sistema PGZ i podsticaja AAP.

Revizija je posmatrala period od četiri godine, i to: 2016, 2017, 2018. i 2019. godinu, uz obuhvat i aktivnosti sistema PGZ u prvom polugodištu 2020. godine. U traženju odgovora na pojedina pitanja korišćeni su određeni podaci i informacije izvan utvrđenog vremenskog okvira revizije.

Prilikom analize podataka broja dana sa gradom, ispaljenih PGR i površina branjene teritorije tokom razvoja sistema PGZ korišćeni su podaci iz perioda koji je duži od revidiranog. Podaci i informacije o registrovanim štetama od grada na nebranjenom području RS prikupljani su od JLS izvan sistema PGZ za period 2014–2019. godine. Postoje i štete od grada koje su se desile i na branjenoj i nebranjenoj teritoriji RS, ali nisu registrovane u JLS i, kao takve, nisu mogle biti predmet bilo kakvih analiza ili poređenja u ovoj reviziji.

Sistem PGZ funkcioniše kao jedinstven sistem na teritoriji RS. Distrikt Brčko i opština Gradačac nalaze se u sastavu tog sistema sa stanovišta jedinstvene odbrane od grada. Revizija je obuhvatila ugovorni odnos između JP i navedenih korisnika usluga izvan RS, ali se nije bavila pitanjem efikasnosti sistema PGZ na tom području.

Revizija nije mogla utvrditi u kojoj mjeri su zabrane dejstva uticale na visinu šteta od grada. Opisi navedenih uticaja „Zabrane imale uticaj na dejstvo“ i „Zabrane imale djelimičan uticaj na dejstvo“ u Informaciji JP, prihvaćeni su od strane revizije bez ispitivanja stepena uticaja.

Podaci do kojih je revizija došla putem upitnika i provedenih intervjuja jasno ukazuju na to da su stvarne štete od grada veće od procijenjenih – kako na branjenoj, tako i na nebranjenoj teritoriji. Tokom ove studije revizija se bavila isključivo procijenjenim štetama od grada.

Prvog dana provođenja glavne studije u ovoj reviziji uvedeno je vanredno stanje u RS zbog virusa COVID-19. Zbog otežanih uslova rada i uvedenih mjera distance, intervjui su uglavnom vršeni putem aplikacije za video-sastanke, imejla i telefona. Ograničenja su bila prisutna i tokom posmatranja rada sistema PGZ u RC Nova Topola.

Utvrđeni obim revizije omogućio je da se ispita ostvarivanje uloge navedenih javnih institucija u vršenju poslova i provođenju mjera PGZ u RS, kao i sagledavanje uzročno-posljedičnih veza između aktivnosti javnih institucija i posljedica tih aktivnosti.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja, potrebni podaci, informacije i dokumenti prikupljani su od MPŠV, AAP, JP i JLS. Takođe, određene podatke i informacije revizija je prikupila posmatranjem aktiviranja i dejstva sistema PGZ u RC Nova Topola. Putem radno konsultativnih sastanaka posjećene su i druge institucije koje nisu obuhvaćene revizijom, kao, npr., Agencija za osiguranje RS.

Neposredni izvori podataka za provođenje ove revizije jesu:

- Zakonski i podzakonski propisi;
- Strateški dokumenti, planovi, programi i projekti;
- Izvještaji, informacije i analize;
- Baze podataka i evidencije o provedenim poslovima i mjerama PGZ, poljoprivrednim površinama i procijenjenim štetama od grada;
- Dokumentacija o finansiranju PGZ;
- Dokumentacija koja se odnosi na Projekat modernizacije sistema PGZ;
- Regulativa i praksa država u okruženju;
- Drugi relevantni izvori (naučna i stručna literatura, naučne i stručne konferencije, internet prezentacije itd.).

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Metode prikupljanja podataka u ovoj reviziji su brojne i raznovrsne, zavisno od revizijskog pitanja, ali i vrste podataka i informacija koje su prikupljane. Potrebne podatke i informacije revizori su prikupljali primjenom opštepoznatih metoda u reviziji učinka:

- Pregledom dokumentacije, baza podataka i evidencija;
- Upitnicima;
- Intervjuima;
- Računskim testiranjem;
- Posmatranjem aktivnosti na terenu;
- Proučavanjem strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, planova i izvještaja institucija;
- Studijama slučaja;
- Proučavanjem praksi i regulative država u okruženju.

Značajne informacije o provedenim poslovima i mjerama PGZ revizija je dobila putem strukturisanih i nestrukturisanih intervjuva. U toku revizije obavljani su intervjui i konsultacije sa više od 40 lica na različitim pozicijama u institucijama javnog sektora nadležnim za provođenje poslova i mjera PGZ, kao i sa licima koja su korisnici usluga i mjera PGZ.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka i informacija izvršeni su primjenom metoda kompatibilnih sa karakterom predmeta revizije – revizijskog problema i vrstama prikupljenih podataka i informacija. Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka i informacija izvršeni su primjenom sljedećih metoda:

- Analizom strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, planova itd.;
- Analizom sadržaja dokumentacije, upitnika i intervjuva;
- Metodom statističke analize;
- Metodom analize studija slučaja;
- Metodama kompilacije;
- Analitičkim postupcima i
- Komparativnim metodama.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom pribavljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi, te korišćenjem definisanih kriterijuma formirani nalazi i zaključci revizije.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije. Kriterijumi su bazirani na opštim zahtjevima za dobro upravljanje – upravljanje orijentisano na učinak:

- Pravni okvir koji omogućava efikasno vršenje poslova i mjera PGZ na cjelokupnom prostoru RS;
- Projekat modernizacije sistema PGZ provodi se u skladu sa strateškim i planskim dokumentima i dinamikom sa Izvođačem radova;
- Sistem PGZ organizovan je na kompletnom području RS tako da se definisani i ugovoreni poslovi izvršavaju na efikasan način, u cilju maksimalnog smanjenja štete od grada;
- PGZ funkcioniše na način da se povećava branjena površina, a da se smanjuju površine zahvaćene gradom, broj gradonosnih dana i štete na branjenom području;
- Uspostavljeni su nadzor i mjerenje uspješnosti PGZ u cilju njenog efikasnijeg funkcionisanja;
- Postojeći izvori i način finansiranja PGZ omogućavaju njeno efikasno funkcionisanje;

- Uspostavljena je optimalna kombinacija aktivnih i pasivnih mjera PGZ.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Izvještaj revizije učinka strukturiran je u pet odvojenih, ali međusobno povezanih poglavlja. U prvom, uvodnom poglavlju predstavljene su opšti motivi, razlozi i indikatori za planiranje i provođenje ove revizije učinka, kao i dizajn i metodološki okvir revizije učinka.

U drugom poglavlju opisani su: predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i pravna regulativa karakteristična za ovu oblast.

U trećem poglavlju prezentovani su nalazi revizije zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima.

U četvrtom poglavlju predstavljene su zaključci zasnovani na nalazima revizije.

U petom poglavlju prezentovane su preporuke koje proizilaze iz nalaza i zaključaka revizije. Preporuke su osmišljene i prezentovane u skladu sa institucionalnim ulogama u pogledu izvršavanja poslova i provođenja mjera PGZ u RS.

Izvještaj sadrži i priloge koji omogućavaju bolje razumijevanje nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije učinka.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Opis predmeta revizije

Poslovi zaštite od grada na prostoru RS organizuju se i provode aktivnim i pasivnim vidovima zaštite. Aktivna ili osnovna zaštita obezbjeđuje se razvojem sistema PGZ i sastoji se od aktivnosti koje sprečavaju da grad padne na usjeve ili se nastoji da padne u manjem obimu. Pasivna zaštita od grada provodi se putem mjera podrške poljoprivrednim proizvođačima.

Poslovi PGZ u smislu Zakona o protivgradnoj zaštiti jesu: prognoziranje, radarsko otkrivanje i praćenje olujnih oblaka, utvrđivanje njihove gradoopasnosti i djelovanje na njih, analiza i verifikacija efekata zaštite, razvoj, opremanje, izgradnja, dogradnja te investiciono-tehničko i redovno održavanje opreme i objekata sistema PGZ. Vršenje navedenih poslova ugovara se sa JLS svake godine u cilju smanjivanja šteta od grada u periodu od 15. aprila do 15. oktobra. Poslovi zaštite od grada sprovode se kroz sistem PGZ koji sačinjavaju: glavni operativni centar, regionalni protivgradni centri, meteorološki radarski sistem, informaciono-telekomunikaciona mreža i mreža PGS. U okviru poslova PGZ od posebnog je značaja provođenje Projekta modernizacije sistema PGZ RS.

Sistem PGZ u RS, odnosno rad JP finansiraju:

- RS;
- JLS;
- Pravna i fizička lica koja su vlasnici, korisnici ili uživaoci zemljišnih površina;
- Pravna lica čija je djelatnost osiguranje i reosiguranje imovine i lica.

Mjere pasivne zaštite od grada provode se postavljanjem PGM iznad poljoprivrednih kultura ili njihovim osiguranjem kod osiguravajućih društava, čime se pokušavaju spriječiti ili naplatiti štete nastale od grada. Mjere pasivne zaštite od grada jednim dijelom finansiraju se iz budžeta RS, a mogu biti sufinansirane i iz budžeta JLS.

2.2. Pravna regulativa karakteristična za oblast

Pravni okvir koji definiše ovu oblast može se podijeliti na regulativu koja tretira planiranje, ugovaranje, organizovanje, provođenje, finansiranje i evaluaciju poslova PGZ te regulativu koja se odnosi na planiranje, provođenje, finansiranje i evaluaciju pasivnih mjera PGZ.

Zakonom o protivgradnoj zaštiti uređeni su: oblik organizovanja, vlasništvo, poslovi, organizacija i funkcionisanje sistema PGZ, nosioci poslova PGZ i njihove obaveze, planiranje i izvještavanje, način finansiranja i druga pitanja važna za sprovođenje jedinstvenog sistema PGZ.

Zakon o poljoprivredi, između ostalog, definiše ciljeve i mjere poljoprivredne politike, korisnike prava, institucionalnu podršku poljoprivredi, praćenje i izvještavanje u poljoprivredi, ulogu i djelokrug poslova AAP i dr.

Strategiju je donijela Vlada RS na predlog ministra MPŠV i predstavlja osnovni planski dokument organizovanja, funkcionisanja i razvoja PGZ.

Odlukom o visini naknade za finansiranje sistema PGZ u RS određuje se procenat izdvajanja iz Agrarnog budžeta RS za finansiranje sistema PGZ. Pravilnikom o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela te Pravilnikom o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za kapitalne investicije u poljoprivrednoj proizvodnji definisana su prava i način finansiranja podsticajnih sredstava u okviru pasivnih mjera PGZ.

Pored navedenih zakona i strateškog dokumenta, za oblast PGZ bitna je i sljedeća pravna regulativa:

- Zakon o republičkoj upravi;
- Zakon o javnim preduzećima;
- Statut JP;
- Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS 2016–2020. godine;
- Uredba o upisu u registar poljoprivrednih gazdinstava i registar korisnika podsticajnih sredstava;
- Odluka o rasporedu sredstava;
- Drugi pravni akti vezani za predmet revizije.

Pored navedenih zakonskih i podzakonskih propisa i strateških dokumenata, u obavljanju poslova iz domena PGZ nadležne institucije rukovode se i drugim propisima vezanim za datu oblast, koji su navedeni u Prilogu 1.

2.3. Uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija

Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti u poslovima vezanim za protivgradnu zaštitu u RS propisane su važećim pravnim okvirom.

Sve zakone bitne za oblast protivgradne zaštite donosi NS RS. Vlada RS osnovala je JP i obavlja poslove Skupštine JP, donosi Strategiju i u okviru svojih nadležnosti učestvuje u njenoj realizaciji, donosi neophodne normativne akte i akcioni plan realizacije Strategije, nadzire realizaciju definisanih ciljeva i odobrava godišnje programe rada sa troškovima realizacije.

MPŠV vrši upravne i druge stručne poslove koji se, između ostalog, odnose i na sprovođenje mjera podsticaja u poljoprivredi i funkcionisanje protivgradne zaštite, te vrši nadzor funkcionalnosti poslova PGZ koje obavlja JP. AAP, kao republička upravna organizacija u sastavu MPŠV, obavlja stručne i druge poslove koji se, između ostalog, odnose na uspostavljanje i vođenje jedinstvenog sistema za sva agrarna plaćanja, kontrolu svih plaćanja i obezbjeđenje transparentnosti svih mjera podrške i isplata.

U Zakonu o protivgradnoj zaštiti definisano je da JP obavlja poslove PGZ i neposredno rukovodi sistemom PGZ. Poslovi PGZ vrše se prema petogodišnjim i godišnjim programima rada. JP je obavezno da kontinuirano radi na razvoju sistema PGZ i usavršavanju metodologije dejstva, te da o svom radu redovno izvještava Vladu RS.

JLS realizuju kapitalna ulaganja u lokalnu mrežu PGS i obezbjeđuju sredstva za njihov tekući rad. Uz to, mogu propisati i finansirati i pasivne mjere PGZ za svoja područja u skladu sa poljoprivrednom strategijom, a obavljaju i poslove procjene šteta nastalih od grada na svojim prostorima i o tome obavještavaju MPŠV.

Na osnovu propisa koji regulišu nadležnosti PURS, ova institucija je zadužena za naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu javnih prihoda RS. U skladu sa navedenim, PURS vrši evidentiranje uplata i navedenih poslova na osnovu naknada za PGZ koju plaćaju pravna i fizička lica. Izvještaje o uplaćenim naknadama JP dobija od Odjeljenja za raspodjelu javnih prihoda – Resor za trezor u sklopu Ministarstva finansija RS.

3. NALAZI

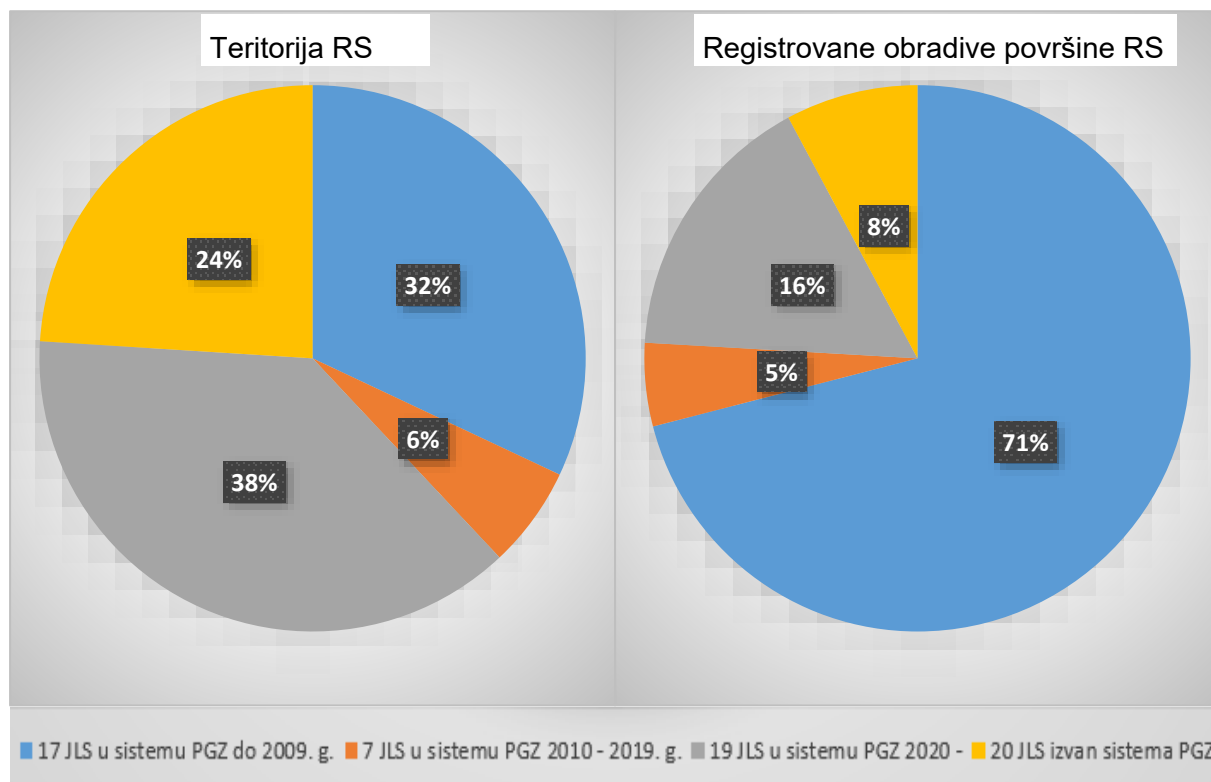
3.1. Organizacija i funkcionisanje sistema PGZ

U ovom poglavlju biće prikazani nalazi revizije koji se tiču razvoja, uspostavljanja i funkcionisanja sistema PGZ, identifikovanja rizika i njihovog uticaja na efikasnost sistema PGZ.

3.1.1. Organizacija i razvoj sistema PGZ

Razvoj PGZ mogao bi se podijeliti na dva perioda: period do donošenja Strategije i period poslije njega. Do donošenja Strategije sistem PGZ bio je uspostavljen na teritoriji 17 JLS i sastojao se od: Regionalnog PGC u Novoj Topoli, 173 klasične PGS, radara PRV-11, agregata, radio-uređaja sa pripadajućom opremom i sredstava za informatičku podršku, pri čemu je korišćen i radar na Fruškoj gori. Područje ovih 17 JLS¹⁴ zauzima jednu trećinu ukupne teritorije RS i oko 70% obradivih poljoprivrednih površina.

Grafikon 1. Razvoj sistema PGZ na ukupnoj teritoriji i na registrovanim obradivim poljoprivrednim površinama RS



Izvor: Elaborat i APIF

U periodu 2010–2019. godine sistem PGZ proširen je na teritoriju još sedam JLS,¹⁵ čime je branjena teritorija povećana za oko 6%, ili za oko 5% ukupne obradive poljoprivredne površine. Izgrađene su i stavljene u funkciju 23 klasične PGS. Izgradnja klasičnih PGS finansirana je sredstvima JLS (osim jedne JLS).

¹⁴ Prilog 3. JLS u sistemu PGZ do 2009. godine

¹⁵ Prilog 4. JLS u sistemu PGZ 2010–2019. godine

Provođenjem Projekta modernizacije sistema PGZ omogućeno je širenje branjene teritorije na prostor još 19 JLS,¹⁶ čime će se branjena teritorija RS povećati sa 38% na oko 76%. Istovremeno se obradivo poljoprivredno zemljište u sistemu PGZ povećalo za oko 16% u odnosu na ukupne obradive poljoprivredne površine RS. Izvan sistema PGZ ostaće 20 JLS,¹⁷ sa oko 8% obradivih poljoprivrednih površina i 24% ukupne teritorije RS.

Na predlog ministra MPŠV, Vlada RS u junu 2010. godine usvojila je Strategiju kao osnovni planski dokument razvoja i funkcionisanja PGZ. U Strategiji je definisan plan modernizacije, razvoja i povećanja efikasnosti sistema protivgradne zaštite, koji je podijeljen u dvije faze:

1. Modernizacija postojećeg sistema PGZ na području 17 JLS i mogućnost širenja na još 20 JLS, koje čine obod branjenoj teritoriji;
2. Širenje sistema protivgradne zaštite na cijelu teritoriju RS, uz formiranje RC Trebinje.

U zaključnim razmatranjima Strategije, između ostalog, konstatuje se sljedeće:

- Širenje sistema PGZ, tj. realizacija druge faze, ne bi bilo ekonomski prihvatljivo jer na području JLS koje bi bile obuhvaćene drugom fazom vrijednost branjene imovine ne opravdava nivo investicionih troškova;
- Modernizacija sistema PGZ u RS opravdana je uz pretpostavku umjerenog ulaganja sredstava u opremanje sistema, racionalizaciju tekućih troškova i maksimalno povećanje efikasnosti djelovanja cjelovitog sistema zaštite od grada;
- Pored maksimalne racionalizacije i osiguranja pune efikasnosti sistema PGZ, nužno je osigurati striktno praćenje svih troškova koji se javljaju u funkcionisanju JP i upravljanje njima.

Polovinom 2011. godine Vlada RS usvojila je informaciju o Idejnom projektu Modernizacije tehničkog dijela službe protivgradne zaštite RS. Iste godine JP izradilo je elaborat „Uspostavljanje tehničkog meteorološkog servisa i modernizacije sistema protivgradne zaštite Republike Srpske“ (u daljem tekstu Elaborat). Uz prethodno provedenu tendersku proceduru, odabran je izvođač radova, sa kojim je u oktobru 2013. zaključen Ugovor o projektovanju i izgradnji tehničko-meteorološkog servisa i modernizaciji sistema protivgradne zaštite RS (u daljem tekstu Ugovor).

U okviru Projekta modernizacije PGZ ugovorena je izgradnja:

- centra za prikupljanje, asimilaciju i distribuciju podataka;
- dva radarska centra za meteorološke radare (Jahorina, Borja);
- glavnog operativnog centra sa regionalnim centrom u Novoj Topoli;
- regionalnih centara u Bijeljini i Trebinju;
- mreže APGS;
- mreže automatskih meteoroloških stanica;
- informaciono-telekomunikacione mreže.

Ukupno ugovorena vrijednost radova po navedenoj specifikaciji iznosi 24.167.382 KM. Ugovorom je bilo predviđeno da se radovi završe u roku od tri godine. Radovi su započeti u prvoj polovini 2014. godine i njihovo izvođenje je još u toku.

Prema pismenom izjašnjenju Javnog preduzeća, do produženja rokova za realizaciju Projekta nije došlo zbog razloga koji bi se mogli staviti na teret Izvođaču radova ili JP, a ključni razlozi objektivne prirode su: nepravovremeno obezbijeđena novčana sredstva, sporost administracije, složene procedure, nesređene zemljišne knjige, složenost projekta, promjene pojedinih propisa tokom vremena izgradnje itd.

¹⁶ Prilog 5. JLS u sistemu PGZ od 2020. godine

¹⁷ Prilog 6. JLS izvan sistema PGZ

Po odlukama Vlade RS¹⁸ za potrebe finansiranja Projekta modernizacije sistema PGZ, JP se kreditno zadužilo u visini od oko 25 mil. KM. Navedena sredstva doznačena su JP u periodu od 16.04.2014. do 28.06.2017. godine.

Na osnovu prezentovane poslovne dokumentacije i evidencija JP evidentno je da stanje izgrađenosti po priznatim situacijama ne odgovara stvarnom stanju izgrađenosti. Naime, do 15.01.2020. godine JP priznalo je kroz privremene situacije vrijednost izgrađenih objekata i ugrađene opreme u iznosu od 23.389.204 KM¹⁹, a Izvođaču radova plaćeno je 24.014.180 KM. Istovremeno, do 01.06.2020. od ukupno 231 APGS izgrađeno je 57 APGS, dok je izgradnja je u toku na 16 APGS. Nivo izgrađenosti opreme za prenos podataka u sklopu koje se postavljaju antenski stubovi povezan je sa nivoom izgrađenosti APGS. Takođe, nije završena izgradnja RC Bijeljina, dok na radaru Jahorina nisu instalirani svi uređaji neophodni za njegovo stavljanje u funkciju.

Iako je Strategijom u fazi razvoja predviđena izgradnja kombinovanog načina zasijavanja gradonosnih oblaka (rakete, generatori, avion), Elabormom je predviđena izgradnja mreže APGS na prostoru svih JLS, i to 231 APGS prvog reda, 63 APGS drugog reda (generatori) i 52 APGS trećeg reda (generatori).²⁰ Pomenuta specifikacija prihvaćena je u Ugovoru, ali izgradnja APGS drugog i trećeg reda nije realizovana. JP je krajem 2017. godine nabavilo 35 automatskih prizemnih generatora, koji su postavljeni u tri JLS u ravničarskom pograničnom pojasu uz rijeku Savu, na osnovu novog Elaborata o uvođenju prizemnih generatora u sistem iz 2016. godine.

Izgradnja prvih 10 APGS počela je u 2016. godini. U četiri JLS koje koriste klasične PGS tokom 2019. i 2020. godine stavljene su u funkciju i 32 APGS. Od navedenog broja u protivgradnoj sezoni 2020. godine ugovorena je usluga angažovanja 10 APGS, dok su u upotrebi zadržane 22 klasične PGS sa angažovanjem strijelaca. Pri tome, 2017. godine dvije JLS uvode se u sistem PGZ izgradnjom klasičnih PGS na njihovoj teritoriji, od kojih će u jednoj JLS Projektom modernizacije sistema PGZ klasične PGS biti zamijenjene APGS.

Ukupni investicioni izdaci uspostavljanja Projekta modernizacije sistema PGZ do marta 2020. godine iznose oko 29 mil. KM. Troškovi kamata iznose oko 4,5 mil. KM, a troškovi koji padaju na teret JP do 2020. godine oko 1 mil. KM,²¹ i čine ih sljedeći troškovi: usluge nadzora, koordinacije poslova, dnevnica, goriva, ugostiteljskih usluga, stručnog usavršavanja zaposlenih, taksi, osiguranja, raznih dozvola, provizija, naknada, tehničkih pregleda, saglasnosti, revizija projekata, određenih građevinskih radova, geodetskih usluga, materijala itd. Osim navedenih, povećani su i troškovi po osnovu zapošljavanja novih radnika. JP je u 2019. godini oformilo RC Trebinje, sa četiri zaposlena radnika, ali isti ne mogu provoditi radne zadatke za koje su angažovani, pošto je rad u ovom RC uslovljen stavljanjem u funkciju radara na Jahorini. Trenutno angažovanje zaposlenih organizovano je po principu dežurstva. Upravljanje sistemom PGZ na teritoriji ove JLS vrši se iz RC Nova Topola.

Opravdanost uvođenja određene teritorije u sistem PGZ mjeri se stavljanjem u omjer investicionih i operativnih troškova i moguće koristi kroz smanjenje štete od grada na toj teritoriji.²² Tokom provođenja ove revizije revizorski tim je putem upitnika pribavio podatke o procijenjenim štetama od grada na branjenoj i na nebranjenoj teritoriji RS. Analizom upitnika utvrđeno je da su u periodu 2014–2019. godine od 39 JLS koje nisu bile u sistemu PGZ RS njih 27 trpjele određene štete od grada, a devet JLS vršilo je finansijsku procjenu štete nastale

¹⁸ Odluka o davanju saglasnosti na odluku Nadzornog odbora JP „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška o kreditnom zaduženju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/13, 112/13, 55/15, 28/17)

¹⁹ Prilog 7. Vrijednost ugovorenih i izvršenih radova u KM

²⁰ Prilog 8. Plan izgradnje APGS po JLS

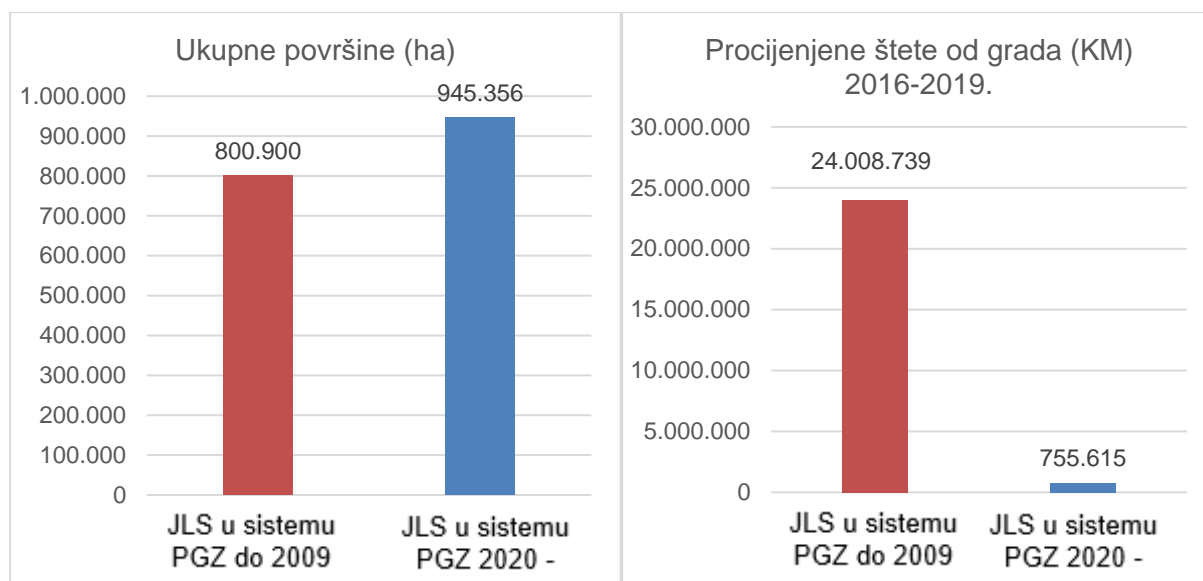
²¹ Prilog 9. Troškovi izgradnje koju finansira JP

²² Strategija razvoja protivgradne zaštite RS, Banja Luka 2010.

od grada i izvještaje su dostavljali MPŠV-u. U posmatranom periodu vrijednost štete iznosila je 1.036.493 KM. Najveće štete od grada pretrpjelo je Ljubinje – 380.800 KM, a najmanje Novo Goražde – 3.300 KM.

Od 19 JLS koje do 2019. godine nisu bile dio branjene teritorije, njih četiri JLS su to postale u 2020. godini, a preostale tek treba da uđu u sistem PGZ. Paralelni podaci o branjenoj teritoriji i procijenjenim štetama od grada (2016–2019. godine) na prostoru 17 JLS koje su bile dio branjene teritorije prije provođenja Projekta modernizacije sistema PGZ (2009. godina) i navedenih 19 JLS pokazuju da su na nebranjenoj teritoriji, koja je veća po ukupnoj površini za oko 15%, štete od grada bile mnogo manje zbog manjeg učešća obradivih površina u ukupnoj površini i/ili manje zahvaćenosti područja gradom.

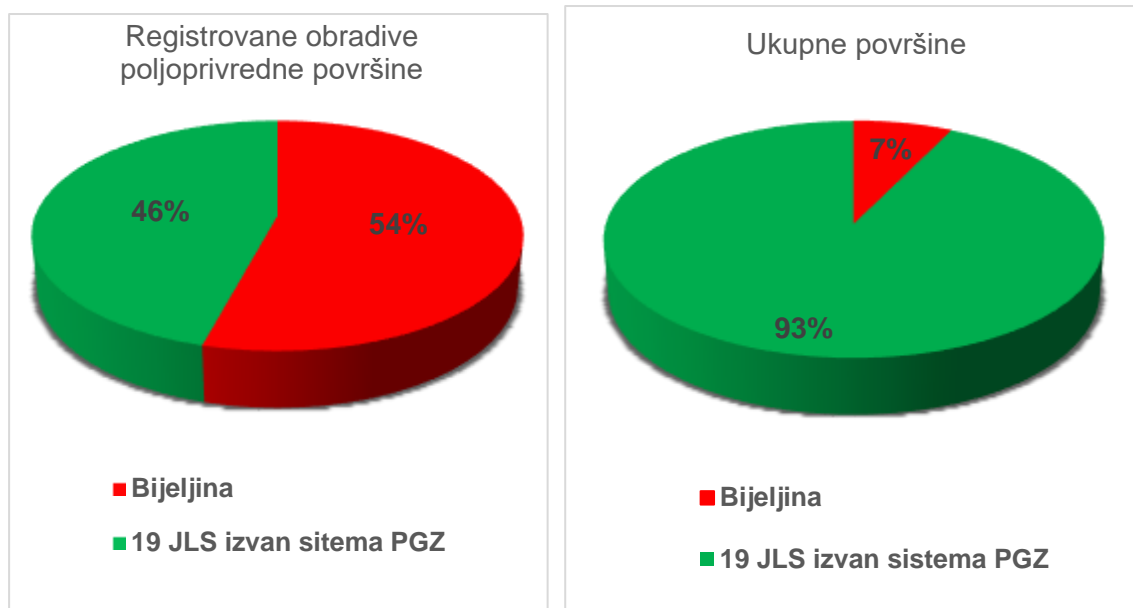
Grafikon 2. Odnos branjene teritorije do 2009. godine (17 JLS) i nebranjene teritorije (19 JLS) i procijenjenih šteta od grada u periodu 2016–2019. godine



Izvor: Upitnici JLS

Prosječna godišnja visina šteta od grada u posmatranom periodu na teritoriji JLS koje su bile u sistemu PGZ do 2009. godine iznosi oko 6 mil. KM, što odgovara izvršenim mjerenjima efikasnosti sistema PGZ. Na teritoriji koja nije branjena do 2019. godine, a koja će Projektom modernizacije sistema PGZ ući u sastav branjene teritorije, vrijednost procijenjenih šteta od grada znatno je manja.

Grafikon 3. Odnos registrovanih obradivih poljoprivrednih površina grada Bijeljina i 19 JLS



Izvor: Registar APIF za 2019. godinu, Elaborat

Jedan od osnovnih uzroka znatno manjih šteta na nebranjenom prostoru svakako je odnos obradivih i ukupnih površina na branjenoj i nebranjenoj teritoriji. Na branjenoj teritoriji obradive poljoprivredne površine zauzimaju oko 15% ukupnih površina,²³ dok na nebranjenoj teritoriji taj procenat iznosi oko 3%. U odnosu na 19 JLS koje su do 2019. godine bile izvan sistema PGZ, grad Bijeljina u istoj godini imao je gotovo 1/5 više registrovanih obradivih poljoprivrednih površina na oko 13 puta manjoj teritoriji.

3.1.2. Funkcionisanje sistema PGZ

Podaci o štetama od grada na branjenoj teritoriji pribavljeni putem upitnika za period 2016–2019. godine pokazuju da su na prostoru 24 JLS koje su do 2019. godine bile u sistemu PGZ štete od grada iznosile oko 24 miliona KM.

Tabela 1. Procijenjene štete od grada u periodu 2016–2019. godine (u KM)

Godina	2016.	2017.	2018.	2019.	Ukupno
Štete od grada u KM	1.774.448	2.528	16.612.343	5.671.746	24.061.065

Izvor podataka: Popunjeni upitnici JLS

Od ukupno 24 JLS, 10 ih je trpjelo štetu od grada, s tim da je Gradiška tokom navedenog perioda pretrpjela najveću štetu – oko 9,2 miliona KM, a Oštra Luka najmanju – oko 23.500 KM. Štete od grada nastale su uglavnom na poljoprivrednim kulturama. Najznačajnije štete na imovini 2018. godine pretrpjela je Banjaluka – oko 1,15 miliona KM. Od ukupno procijenjenih šteta od grada, oko 70% pretrpljeno je u 2018. godini.

JLS koje su bile u sastavu sistema PGZ za procjenu štete od grada koristile su Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za procjenu šteta od elementarnih nepogoda, Uputstvo o procjenama šteta od grada na poljoprivrednim gazdinstvima (MPŠV), kao i određena interna akta (odluke načelnika JLS). Od 10 JLS koje nisu bile u sistemu PGZ, a koje su vršile procjenu šteta od

²³ Elaborat i APIF

grada, samo jedna JLS koristila je navedeno uputstvo, dok su ostale JLS koristile određena interna akta (odluke i rješenja načelnika JLS o imenovanju komisije). Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za procjenu šteta od elementarnih nepogoda preuzeto je iz istoimenog uputstva koje je važno u SFRJ²⁴ i koje nije predviđalo procjenu šteta od grada. U važećem uputstvu grad je naknadno pribrojan ranije opisanim elementarnim nepogodama, bez ikakvih drugih metodoloških dopuna. Procjene šteta od grada u 2018. godini vršene su i na osnovu Uputstva o procjenama šteta od grada na poljoprivrednim gazdinstvima, koje je MPŠV dostavilo JLS pogođenim gradom. Sa navedenim uputstvom u MPŠV nisu bili upoznati. Reviziji je samo dostavljeno Uputstvo o procjeni šteta na poljoprivrednim gazdinstvima nakon poplave iz 2014. godine, koje je bilo identično traženom uputstvu. Pojedine JLS smatraju da nijedno od navedenih uputstava nije bilo adekvatno za procjene šteta od grada. Procjene ovih šteta vršene su komisijski, o čemu se sačinjavao zapisnik, u kome su, između ostalog, konstatovani: gazdinstvo, poljoprivredna kultura, površine zahvaćene gradom i procenat oštećenosti poljoprivredne kulture. Ne vrši se ponovni izlazak komisije na lice mjesta, što može da predstavlja ozbiljan problem, u zavisnosti od faze zrelosti plodova ili usjeva pogođenih gradom. Po izjavama zaposlenih u MPŠV, dešava se da se traži podsticaj na ukupni prinos kulture na kojoj je procijenjena ozbiljna šteta. U MPŠV ne postoje sistematizovani ukupni podaci o visini šteta od grada, kao ni o površinama i kulturama zahvaćenim gradom, iako JLS koje vrše procjene štete redovno dostavljaju ove podatke.

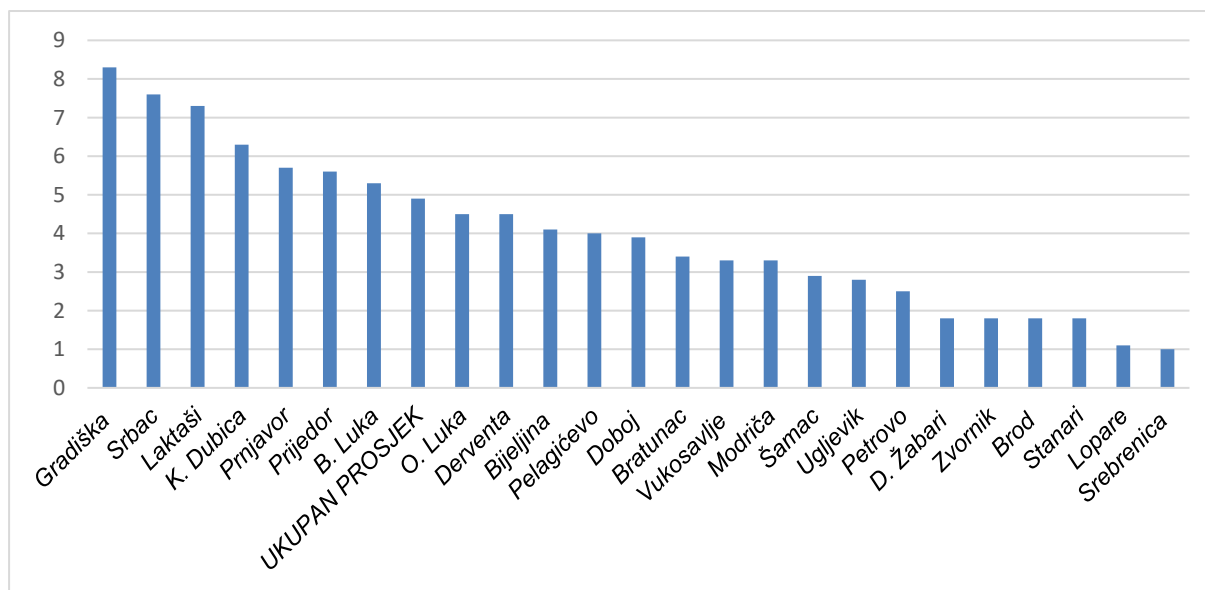
Na visinu šteta od grada u revidiranom periodu naročito su uticale zabrane dejstvovanja od strane Agencije za pružanje usluga u vazdušnoj plovidbi BiH (BHANSA). Od 43 dana ukupnih dejstvovanja PGR tokom 2018. godine, zabilježeno je 14 dana (33%) sa povremenim zabranama, koje su uticale na efikasnost dejstva PGZ. Od ukupno procijenjenih šteta od grada tokom 2018. godine, preko 90% šteta desilo se u danima kada su zabrane dejstva po ocjeni JP imale uticaj na dejstvo sistema PGZ. Bezbjednost dejstvovanja PGZ raketnim sistemom na prostoru RS regulisana je „Sporazumom u vezi sa lansiranjem raketa protiv gradonosnih oblaka“ (maj 2017). Predmet sporazuma je obezbjeđivanje uslova za nesmetano, bezbjedno i efikasno lansiranje PGR protiv gradonosnih oblaka, uz bezbjedno odvijanje vazdušnih operacija u vazdušnom prostoru BiH. Osim neophodnih zabrana dejstva, u revidiranom periodu prisutan je i određeni broj zabrana koje nisu predviđene navedenim sporazumom, a utiču ili mogu uticati na efikasnost PGZ.

Osim zabrana zbog avio-saobraćaja, sistem PGZ trpi i zabrane ispaljivanja raketa u pograničnim zonama sa Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom, što takođe utiče na visinu šteta u revidiranom periodu. Posebno je ugrožena pogranična zona od Novog Grada do Broda. Ispaljivanje raketa zabranjeno je i iznad naseljenih mjesta. U 2017. godini pokrenuta je inicijativa MPŠV o pitanjima slobodnog ispaljivanja protivgradnih raketa u graničnim zonama, ali do danas nije nađeno rješenje za ovaj problem.

JP posjeduje sistematizovane podatke o broju dana sa gradom i sugradicom, dana dejstva, broju ispaljenih raketa itd. Iz navedenih podataka jasno se uočava konstantno povećanje svih navedenih parametara. Povećanje dana sa gradom proporcionalno je dovelo do povećanja dana dejstva po sezoni PGZ. Prosjek dana dejstva u posljednjih šest godina (2014–2019. godine) povećao se za oko 50% u odnosu na šestogodišnji prosjek prije donošenja Strategije (2004–2009. godine). Prosjek posljednje dvije godine u odnosu na navedeni period bilježi novi porast za 50%. Povećanje broja dana dejstava u prikazanim periodima prouzrokovalo je i povećanje broja prosječno ispaljenih PGR po jednoj PGS sa 3,6 na 5 raketa.

²⁴ Službeni list SFRJ, br. 27/87

Grafikon 4. Ukupni prosjek ispaljenih PGR po jednoj PGS u periodu 2016–2019. godine



Izvor: Poslovna evidencija JP

Od 24 JLS koje su branjene u revidiranom periodu (2016–2019. godine), najviše PGR prosječno je ispaljeno na području Gradiške, preko osam, a najmanje na području Srebrenice, jedna PGR. Broj ispaljenih PGR povezan je i s brojem angažovanih PGS po danu dejstva u JLS. Od ukupnog broja PGS u RS tokom 32 dana dejstvovanja u 2019. godini aktivirano je njih oko 85% PGS i potrošeno oko 1.160 PGR, tj. oko 7 PGR po aktiviranoj PGS. U Republici Srbiji tokom tekuće protivgradne sezone u jednom danu ispaljeno je 1.218 PGR sa 284 PGS,²⁵ ili oko četiri PGR po jednoj PGS. U Rusiji na određenim branjenim teritorijama prosječno se godišnje potroši 45–100 PGR po jednoj PGS.²⁶

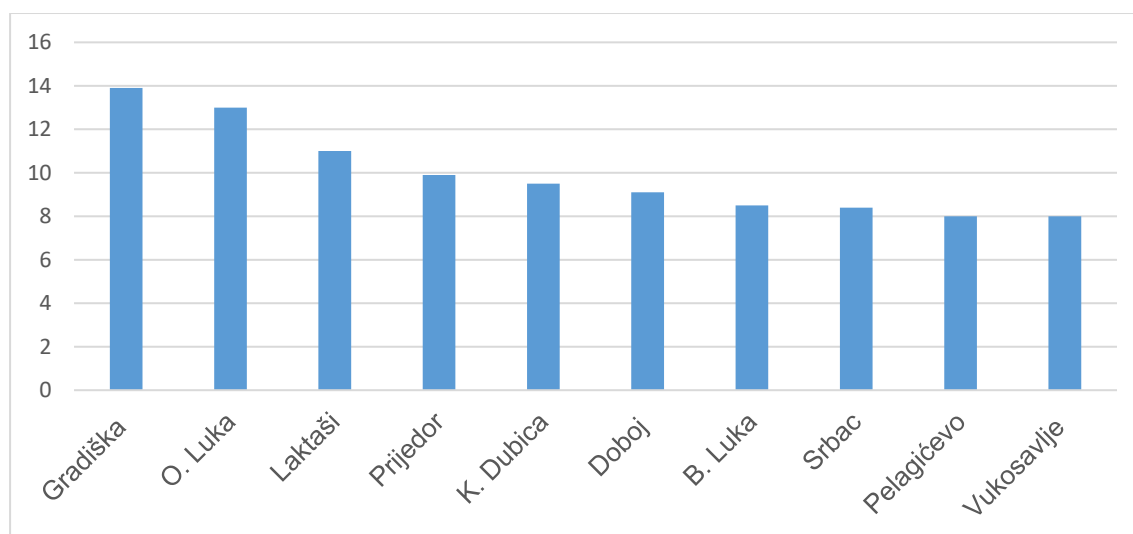
Za razliku od zabilježenih visokih prosjeka aktiviranja PGS u RS tokom 2019. godine, u pet JLS nije dejstvovano sa polovine PGS od ukupno 27. U dvije JLS tokom posljednje tri protivgradne sezone uopšte nije dejstvovano sa sedam PGS od ukupno 19.

Povećanje prosječno ispaljenih PGR po jednoj PGS bilo je posebno izraženo tokom 2018. godine, kada su 10 JLS trošile osam i više PGR po jednoj PGS. Pri tome, dvije JLS trošile su više od utvrđenog minimuma, koji iznosi 12 raketa neophodnih za svaku PGS. Tokom trajanja navedene protivgradne sezone JP je u prosjeku raspolagalo sa manje od sedam PGR po jednoj PGS.

²⁵ <https://www.blic.rs/biznis/novi-istorijski-rekord-u-ispaljivanju-protivgradnih-raketa/2eenylk>

²⁶ Zaštita od grada u zemljama Evrope, Tihomir Dejanović, 2012. godine

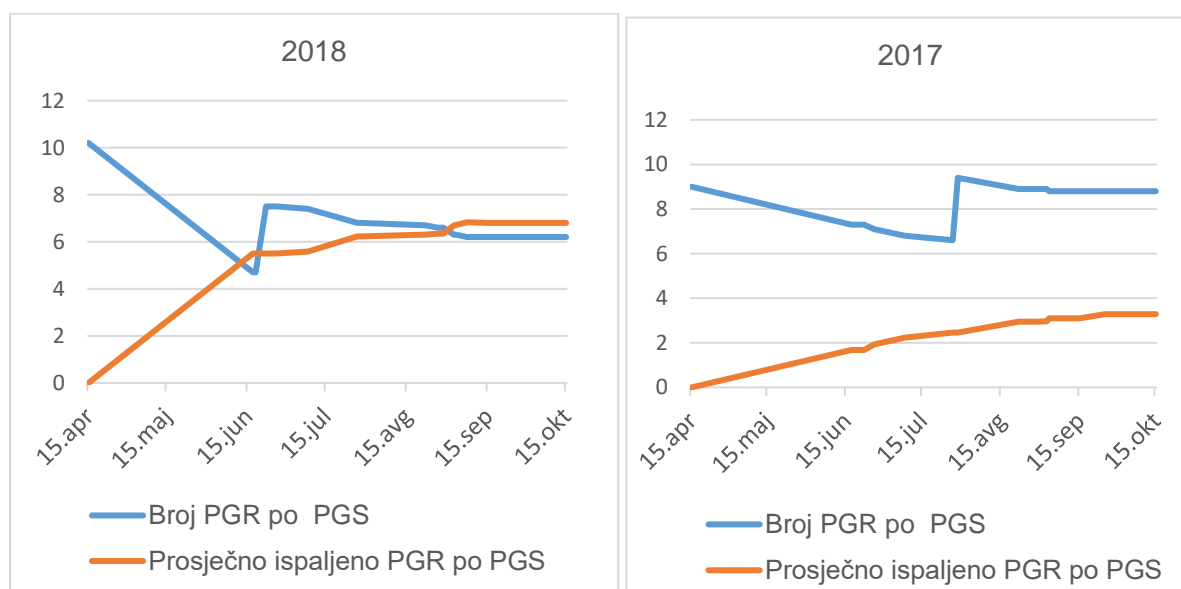
Grafikon 5. JLS sa ispaljenih osam i više PGR tokom 2018. godine



Izvor: Poslovna evidencija JP

JP je tokom 2018. godine raspolagalo sa 2.832 PGR ili 13 po jednoj PGS, kako je izvještavalo JP, i to je bila godina s najviše raspoloživih PGR po sezoni PGZ u posljednjih 20 godina. Podatak o ukupnom broju PGR po jednoj PGS ne znači mnogo bez podatka o broju dana dejstva u jednoj protivgradnoj sezoni, tj. o broju ispaljenih PGR. Stavljanjem u odnos ova dva podatka dobije se realna slika o raspoloživom broju raketa po jednoj protivgradnoj sezoni. Zbog navedenog, raspoloživi broj raketa po danu dejstva u datoj godini bio je najlošiji u posljednjih pet godina. U odnosu na 2015. godinu, kada se raspolagalo sa 10 raketa po jednoj PGS, bio je ispod 50%, a u odnosu na 2017. godinu iznosio je ispod 60%.

Grafikon 6. Odnos prosječnog broja raspoloživih i ispaljenih PGR u 2017. i 2018. godini



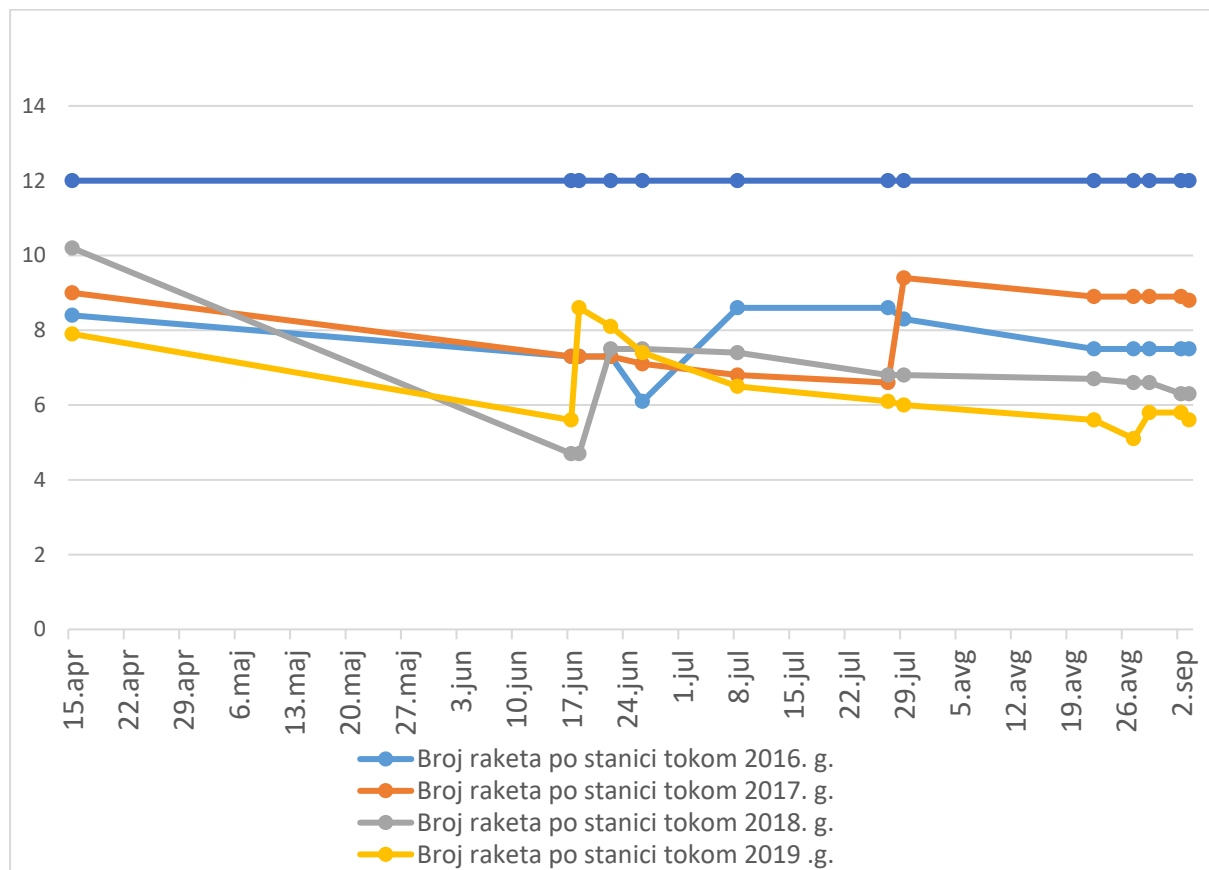
Izvor: Poslovna evidencija JP

Iz grafikona je vidljivo da je usljed povećanja dana dejstva povećana i potrošnja PGR, zbog čega je 2018. godina u sistemu PGZ bila znatno rizičnija od 2017. godine u odnosu na raspoložive PGR. Zbog pojačanog dejstva sistema PGZ tokom posljednje 2/3 protivgradne sezone (15.6–15.10), u 2018. godini uočava se problem sa zalihama PGR, a u tom periodu štete od grada iznosile su oko 12 mil. KM, što je više od 70% šteta nastalih u navedenoj godini. Istovremeno, u navedenom razdoblju tokom šesnaest dana dejstava ispaljeno je oko 1/5

ukupno ispaljenih PGR u sezoni, tj. manje od 1,5 PGR po PGS. U prvoj polovini juna ukupan broj raspoloživih PGR nije bio dovoljan da sve lansirne cijevi na PGS budu pune. U posljednjem kvartalu sezone zalihe PGR na skladištu iznose 166 komada, ili manje od jedne PGR po PGS. Istovremeno se na PGS nalazi u prosjeku 5,4 PGR. Napominjemo da je u 2017. godini prosječno trošeno više PGR po danu dejstva.

Predviđajući velike oscilacije dana sa gradom, u cilju povećanja efikasnosti raketnog načina zasijavanja, Vlada RS je Strategijom ustanovila da je neophodno obezbijediti minimalno 12, odnosno optimalno 18 PGR po jednoj PGS u svakom trenutku trajanja sezone suzbijanja grada.

Grafikon 7. Broj PGR po PGS i danima tokom sezone u periodu 2016–2019. godine



Izvor: Poslovna evidencija JP, Strategija

Iz grafikona na kome je predstavljen odnos broja PGR po jednoj PGS tokom trajanja sezona suzbijanja grada 2016–2019. godine vidljivo je da JP tokom navedenog perioda ni u jednom trenutku nije raspolagalo minimalnim brojem PGR po PGS. Broj PGR tokom navedenih godina kretao se uglavnom ispod osam PGR po jednoj PGS.

Tokom posmatranja rada u RC Nova Topola dešavalo se da se istovremeno prati pet ili više potencijalno opasnih oblaka.²⁷ Prema prezentovanim informacijama najbitnije je odrediti koji oblak treba zasijavati. Naime, ako se čeka da se ćelija oformi, može se zakasni sa njenim razbijanjem. Pri tome ćelija može i sama oslabiti, a može ojačati. U JP smatraju povoljnom situaciju kada padne kratka sugradica i brzo prođe, a da se ne dejstvuje. Tada nema štete, a istovremeno nisu potrošene PGR. Postojeći broj PGR nedovoljan je da bi se zasijavao svaki od ovih oblaka, a nije moguće unaprijed znati kako će se oblak razvijati i koji će brzo ojačati i izliti grad. Takođe, prema dobijenim informacijama, povećanje broja raketa za 50% umnogome

²⁷ Prilog 10. Presjek pet istovremenih oblaka (ciljeva)

bi olakšalo rad odgovornom za ispaljivanje raketa i omogućilo bi povećanu efikasnost sistema PGZ.

Nije donesena Metodologija ocjene efikasnosti dejstva sistema PGZ, što je definisano Zakonom o PGZ. Strategija takođe potvrđuje navedenu obavezu i konstatuje da treba uspostaviti modalitete praćenja efekata dejstva PGZ sa stanovišta učestalosti pojave grada, intenziteta, obuhvata područja, koristi koje su učinjene djelovanjem sistema i dr. MPŠV nije vršilo mjerenja efikasnosti PGZ.

JLS su putem upitnika ocijenile kvalitet usluge JP na način da je ocjena „odličan“ dodijeljena osam puta (33%), ocjena „dobar“ 13 puta (54%) i ocjena „zadovoljava“ tri puta (13%). Revizorski tim je posjetio sve tri JLS koje su dodijelile ocjenu „zadovoljava“ i predstavnici posjećenih JLS obrazložili su ocjenjivanje štetama koje trpe od grada. Sve JLS istakle su da ne provode nijedan vid nadzora. Uvidom u Ugovore o PGZ utvrđeno je da nije ugovaran bilo kakav vid nadzora sa JLS u RS, osim u Ugovoru sa Opštinom Srbac za 2020. godinu.

Revizija je utvrdila da se zaduženje PGS korisnika usluga van granica RS vrši PGR koje su plaćene iz budžeta RS. Naime, sa navedenim korisnicima zaključeni su ugovori u kojima je definisano da isti plaćaju samo PGR (do šest raketa po stanici) koje se ispale tokom sezone PGZ. Punjenje PGS vrši se PGR koje su nabavljene sredstvima iz Agrarnog budžeta RS. Od četiri posmatrane godine samo u 2019. nabavljeno je 280 PGR sredstvima JP.

JP izvještava MPŠV o obavljanju poslova putem Izvještaja o realizaciji programa rada i finansijskog plana. U dijelu izvještaja koji se odnosi na provođenje Projekta modernizacije sistema PGZ između ostalog se ističe: „Izvođač dostavlja Nadzornom organu privremene situacije sa vrijednostima izvršenih radova, te ugrađenih i postavljenih uređaja, koji vrši provjeru izvođačeve situacije i ako prikazana situacija odgovara količini stvarno izvršenih radova i utrošenih materijala, ovjerava iznos koji se onda priznaje Izvođaču i plaća po privremenim situacijama Izvođaču.“ Istovremeno, ni u jednom izvještaju ili informaciji koji su dostupni reviziji nije prezentovan podatak o vrijednosti izvršenih radova po priznatim privremenim situacijama do tog momenta. Opis izgradnje određenih cjelina po navedenom projektu po godinama ne pruža jasan uvid u kojoj se fazi nalazi izgradnja te cjeline.

3.2. Finansiranje sistema PGZ

3.2.1. Izvori i načini finansiranja sistema PGZ

Finansiranje troškova sistema PGZ u toku revidiranog perioda vršeno je na način prikazan u tabeli. Visina finansijskih sredstava povećavana je tokom perioda u dijelu sredstava koja izdvaja MPŠV i naknada koje izdvajaju fizička i pravna lica kao vlasnici poljoprivrednog zemljišta.

Tabela 2. Naplata dijela prihoda JP 2016–2019. godine

Godina	Osiguravajuća društva	Budžet JLS	Agrarni budžet RS	Pravna i fizička lica	UKUPNO
2016.	458.331	545.869	2.200.000	62.731	3.266.931
2017.	506.159	673.115	3.582.429	52.026	4.813.729
2018.	622.519	614.326	3.952.617	68.258	5.257.720
2019.	560.483	658.206	3.949.432	332.757	5.500.878
UKUPNO	2.147.492	2.491.516	13.684.478	515.772	18.839.258

Izvor: Izvještaji o realizaciji programa rada i finansijskog plana JP

Od četiri izvora finansiranja najlošiji procenat naplate zabilježen je kod naknada fizičkih i pravnih lica koja su vlasnici poljoprivrednog zemljišta. Naknada za PGZ, koju su obavezna da plaćaju fizička i pravna lica vlasnici, korisnici ili uživaoci obradivog poljoprivrednog zemljišta, predstavlja javni prihod. Obveznici plaćanja navedenog javnog prihoda dužni su isti platiti do 10. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Nezainteresovanost vlasnika ili korisnika obradivog poljoprivrednog zemljišta za plaćanje naknada, kao i mali iznosi naknada po nosiocu (nemogućnost prinudne naplate), doveli su do toga da naplativost po ovom izvoru finansiranja bude ispod 20%.

Značaj finansiranja PGZ za njenu efikasnost istaknut je u Strategiji. Posebno je analiziran stepen naplate naknade za PGZ koju plaćaju osiguravajuća društva (u daljem tekstu OD) i pravna i fizička lica vlasnici, korisnici ili uživaoci obradivog poljoprivrednog zemljišta. Tom prilikom konstatovano je da je za pokriće projektovanih rashoda JP neophodna naplata naknade za PGZ u iznosu od minimalno 80%.

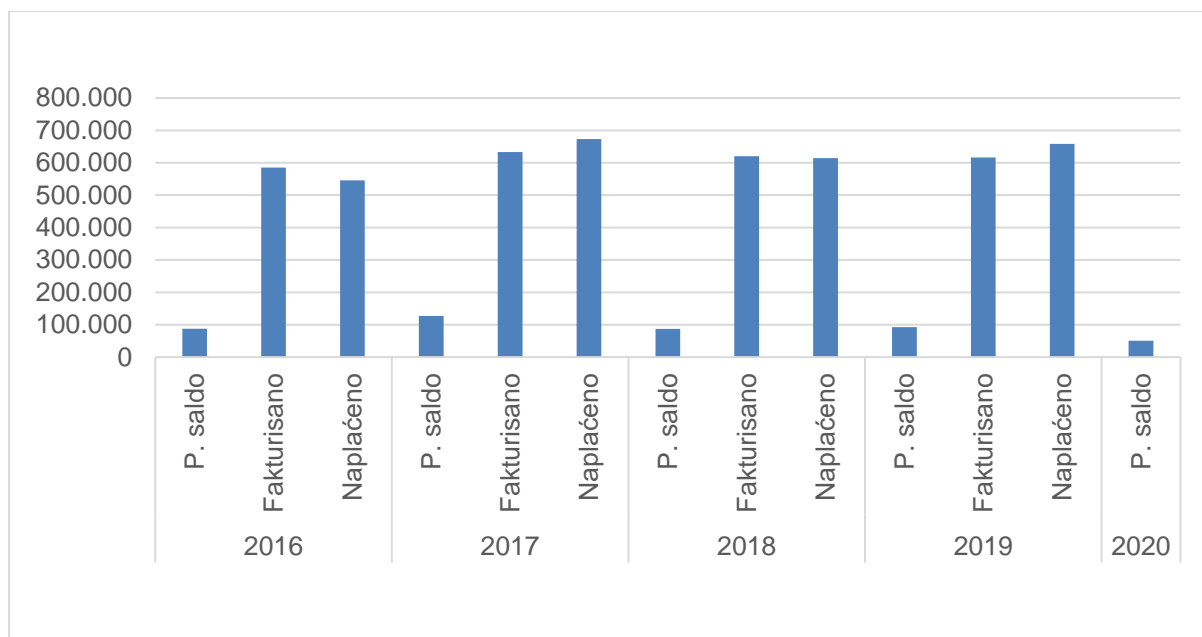
Na prijedlog JP, a u cilju povećanja naplate po ovom izvoru, u 2019. godini povećana je visina naknade sa 1,8 na 4 KM po 1 ha obradivog poljoprivrednog zemljišta. Pravilnikom o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela korisnicima prava na podsticajna sredstva dobijanje istih uslovljeno je prethodnim izmirenjem naknada po osnovu PGZ. Povećanjem cijene naknade i uslovljavanjem korišćenja podsticaja sa prethodnom uplatom naknada za PGZ, naplata iz navedenog izvora povećana je za oko pet puta. Strateškim planom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS 2016–2020. godine predviđeno je postupno povećanje učešća poljoprivrednih proizvođača u finansiranju sistema PGZ, proporcionalno koristi koju ostvaruju od tog sistema. Navedena mjera primjenjivana je i prema licima iz JLS koja nisu u sastavu sistema PGZ, tj. koja nisu imala proporcionalnu korist od tog sistema.

Znatan dio poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje nije registrovan. Samo po dobijenim podacima na području grada Gradiška za 2019. godinu ukupno je registrovano oko 17.000 ha poljoprivrednog zemljišta, dok se istovremeno obrađuje oko 30.000 ha. Slična situacija je i u ostalim JLS koje je revizorski tim posjetio tokom vršenja revizije. Na osnovu navedenog, revizija je tokom provođenja ove studije pribavila procjene MPŠV i JLS (upitnik) o obradivom poljoprivrednom zemljištu koje nije registrovano. Po procjenama MPŠV, u RS se obrađuje oko 100.000 ha neregistrovanog poljoprivrednog zemljišta, a po procjenama JLS – oko 246.000 ha. Strateškim planom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS predviđeno je da ukupno obradive poljoprivredne površine u 2019. godini pokrivaju oko 635.000 ha.

Na osnovu izjava intervjuisanih lica u MPŠV, JLS i poljoprivrednih proizvođača, razlozi koji su uticali na to da se znatan dio obradivog poljoprivrednog zemljišta ne registruje jesu: neriješeni imovinsko-pravni odnosi, uslov da samo vlasnik zemlje može registrovati svoje zemljište, te donesene mjere u poljoprivredi koje su uticale na to da dio proizvođača ne obnovi registracije. U cilju prevazilaženja navedenih problema, izmjenama Uredbe o upisu u registar poljoprivrednih gazdinstava i registar korisnika podsticajnih sredstava uvedena je olakšica pri registrovanju obradivih poljoprivrednih površina, tako da će sada i korisnici zemljišta moći izvršiti registraciju na osnovu Izjave o korišćenju zemljišta drugog fizičkog lica.

Planiranje prihoda od JLS po osnovu pružanja usluga PGZ vrši se na osnovu Zahtjeva za budžetska sredstva za rad sistema PGZ koji JP šalje svakoj JLS krajem tekuće za narednu godinu.

Grafikon 8. Finansiranje sistema PGZ od strane JLS



Izvor: Analitičke kartice dobavljača (JLS)

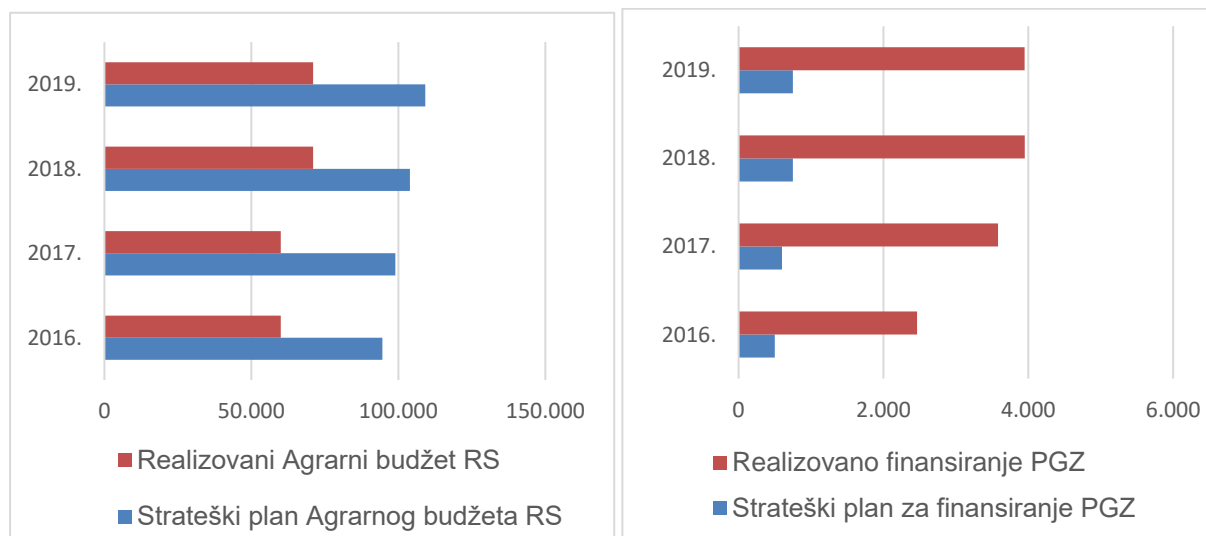
Na osnovu navedenog zahtjeva i JLS planiraju u svojim budžetima rashode po navedenom osnovu. U skladu sa ovim zahtjevom potpisuje se Ugovor o pružanju usluga PGZ sa JLS, na osnovu koga se vrši fakturisanje usluga. Najlošija naplativost potraživanja od JLS po osnovu izvršenih usluga PGZ zabilježena je u 2016. godini i iznosila je oko 80%, dok se naplativost u posljednje tri godine kretala oko 90%.

Cijena usluge u revidiranom periodu iznosila je 3.000 KM po jednoj klasičnoj PGS. Navedeni iznos usluge zadržan je i kod ugovaranja usluga angažovanja APGS. JP nije uspjelo ugovoriti jedinstvenu cijenu usluga po jednoj APGS sa svim JLS u 2020. godini. Iz navedenog iznosa koji se ugovara sa JLS za strijelce se izdvaja oko 1.230 KM na godišnjem nivou. Strijelci jedne JLS plaćaju se oko 1.800 KM, s tim da ta JLS plaća viši iznos po jednoj PGS za razliku sredstava za strijelce. Angažovanje 35 prizemnih generatora ne naplaćuje se od JLS na čijoj su teritoriji izgrađeni.

3.2.2. Finansiranje sistema PGZ iz Agrarnog budžeta RS

Finansiranje sistema PGZ u revidiranom periodu MPŠV vršilo je u okviru mjere Unapređenje efikasnosti i širenje sistema PGZ, a u cilju stabilizacije dohotka poljoprivrednih proizvođača. Strateškim planom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS 2016–2020. godine predviđeno je da se iz Agrarnog budžeta finansira sistem PGZ. Ukupan Agrarni budžet RS u navedenom periodu realizovan je putem ulaganja u mjere Podrške tekućoj proizvodnji (81%), Podrške dugoročnom razvoju (13%) i u Sistemske mjere (7%). Finansiranje sistema PGZ vršeno je iz sredstava namijenjenih dugoročnom razvoju u visini od oko 40% tih sredstava, iz čega su finansirani nabavka PGR i Projekat modernizacije sistema PGZ.

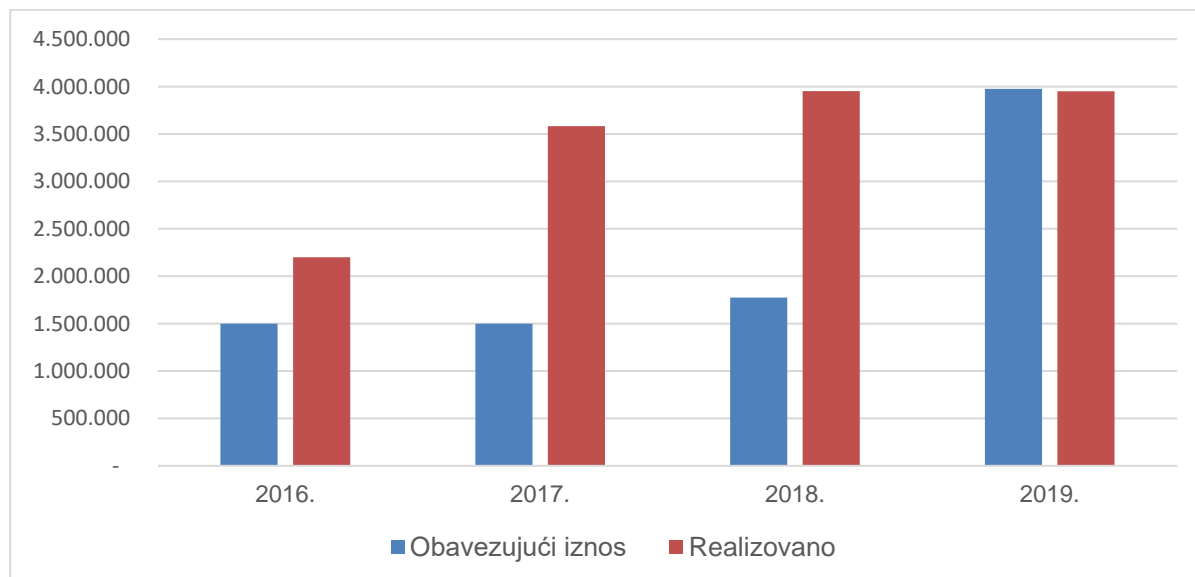
Grafikon 9. Odnos strateškog plana i realizacije Agrarnog budžeta RS i finansiranja PGZ za period 2016–2019. godine (u hilj. KM)



Izvor: Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS (2016–2020) i poslovna evidencija AAP

Agrarni budžet RS u revidiranom periodu realizovan je u prosjeku oko 65% u odnosu na navedeni Strateški plan, koji je po svojoj suštini bio razvojni i predviđao je veća izdvajanja za razvoj poljoprivrede u odnosu na prethodni period. Istovremeno, finansiranje sistema PGZ u navedenom periodu iz Agrarnog budžeta RS bilo je oko 5,5 puta veće u odnosu na planirana izdvajanja. Po iznosima koji su planirani navedenim Strateškim planom, a koji se kreću od 500 do 750 hiljada KM po godini, jasno je da se iz Agrarnog budžeta planirala samo nabavka PGR.

Grafikon 10. Odnos obavezujućeg i ostvarenog iznosa finansiranja iz Agrarnog budžeta RS

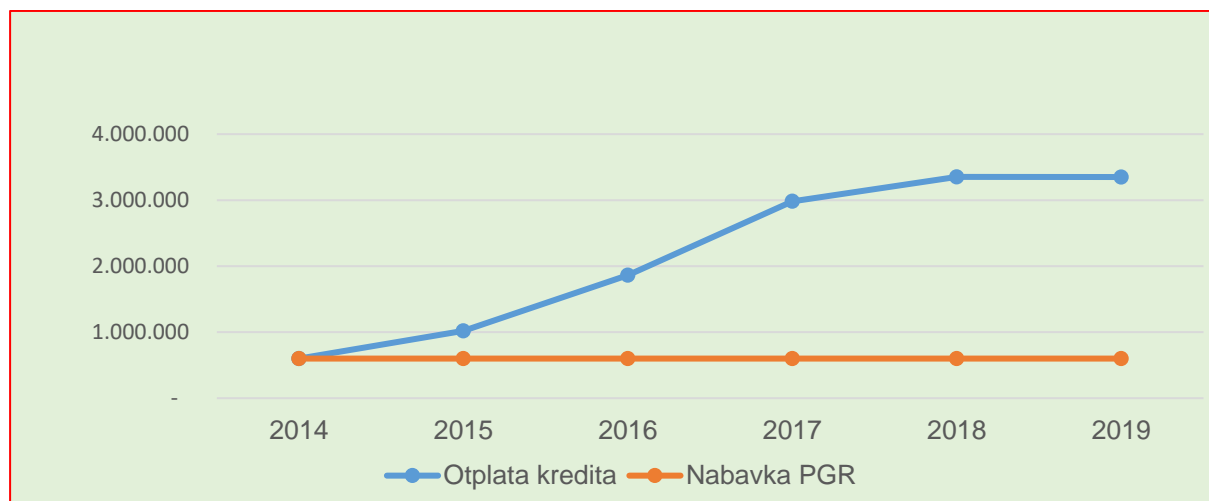


Izvor: Poslovna evidencija AAP i Odluka o visini naknade za finansiranje sistema protivgradne zaštite u Republici Srpskoj

Visina izdvojenih sredstava za finansiranje JP tokom prve tri godine revidiranog perioda znatno premašuje procenat od 2,5%, koliko je bila propisana obaveza izdvajanja, u odnosu na ukupni Agrarni budžet RS. Navedena obaveza finansiranja JP za 2019. godinu povećana je na 5,6% u odnosu na pomenuti budžet, čime se izjednačava iznos izdvojenih i propisanih novčanih sredstava namijenjenih za finansiranje sistema PGZ.

Porast izdvajanja novčanih sredstava za JP uslijedio je u 2014. godini, zbog obaveze po dospjelim ratama za povrat kredita po osnovu provođenja Projekta modernizacije sistema PGZ. Naime, odlukama Vlade RS odobreno je JP da se kreditno zaduži u visini od oko 25 miliona KM, u svrhu finansiranja Projekta modernizacije sistema PGZ. Po navedenim odlukama Vlade RS, povrat kredita u iznosu od 20 mil. KM trebalo je finansirati putem granta, a ostatak kredita u iznosu od oko 5 mil. KM iz Agrarnog budžeta RS. Tokom intervjua provedenih u MPŠV reviziji je potvrđeno da finansiranje navedene investicije predstavlja opterećenje za Agrarni budžet RS.

Grafikon 11. Investiciono i operativno finansiranje JP iz Agrarnog budžeta RS



Izvor: Analitičke kartice korisnika podsticaja u AAP

Iako su ukupna izdvajanja za JP od 2014. godine porasla više od 3 puta, iz grafikona je vidljivo da su izdvajanja za nabavku PGR na istom nivou tokom šest godina posmatranja. Izdvojeni iznos za finansiranje PGR po godini bio je dovoljan za nabavku oko 1.000 komada istih, pri čemu se nije vodilo računa o tome koliko je PGR stvarno potrebno, što zavisi od broja ispaljenih PGR u prethodnom periodu. Navedeni način finansiranja nabavke PGR imao je za posljedicu da je efikasnost sistema PGZ u tekućoj godini zavisila i od broja preostalih PGR iz prethodnog perioda.²⁸

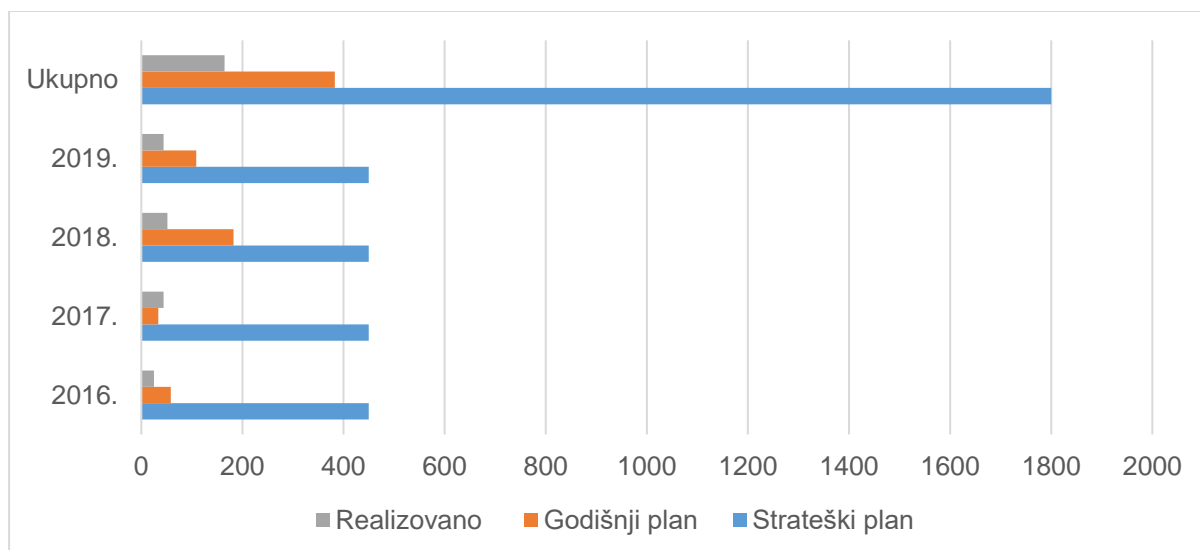
3.3. Provođenje pasivnih mjera u PGZ

Pored sistema PGZ, kao aktivne zaštite, u RS primjenjivani su i pasivni vidovi zaštite od grada. U revidiranom periodu MPŠV sufinansiralo je pasivnu PGZ u vidu podsticaja za podizanje PGM i za isplate premija osiguranja primarne poljoprivredne proizvodnje.

Sufinansiranje podsticaja za izgradnju PGZ vršeno je u okviru mjere Podrška novim investicijama u biljnoj proizvodnji, radi povećanja konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje. Strateškim planom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS 2016–2020. godine predviđeno je da se iz Agrarnog budžeta sufinansira podizanje PGM na ukupnoj površini od 2.800 ha. Pošto je planirani Agrarni budžet za period 2016–2019. godine realizovan prosječno u visini od 64%, proporcionalno tome smanjen je i iznos prvobitno planirane izgradnje PGM. Planiranje izgradnje PGM na godišnjem nivou vršeno je u KM. Pretvaranje planiranih vrijednosti iz KM u ha po godinama vršeno je na osnovu izgrađenih PGM u ha u toj godini. Rezultati navedenog prikazani su u sljedećem grafikonu.

²⁸ Prilog 11. Nabavljene protivgradne rakete iz Agrarnog budžeta RS i rakete ispaljene u periodu 2014–2019. godine

Grafikon 12. Planiranje i izgradnja PGM u ha u periodu 2016–2019. godine



Izvor: Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS (2016–2020) i poslovna evidencija AAP

Iz grafikona je vidljivo da se u posmatranom periodu prosječno godišnje planiralo izgraditi oko pet puta manje PGM u odnosu na strateški plan. Takođe je vidljivo da su godišnji planovi izgradnje PGM u prosjeku realizovani manje od 50%, dok je strateški plan realizovan sa oko 10%. U revidiranom periodu za izgradnju PGM ukupno je isplaćeno 615.082 KM, čime je obezbijeđeno pokrivanje voćnih i vinogradarskih zasada na površini od oko 165 ha. Navedena površina čini manje od 2% ukupno registrovanih površina pod voćem i vinogradima u 2019. godini. Realizacijom strateškog plana prikazanog u grafikonu vremenski period potreban za izgradnju PGM na ukupnim registrovanim površinama pod voćem i vinovom lozom u RS iznosio bi oko 20 godina. Tempom realizacije podsticaja za izgradnju PGM u revidiranom periodu to bi bilo moguće za značajno duži period.

Na osnovu poslovnih evidencija u AAP evidentan je nedovoljan broj zahtjeva korisnika podsticaja kako bi se realizovala sva planirana novčana sredstva po godinama. Podsticajna sredstva su odobrena za oko 3/4 od ukupno 44 podnesena zahtjeva.²⁹ Tokom provođenja intervjua zaposleni u MPŠV ističu da, po njihovim saznanjima, osnovni razlog nedovoljne zainteresovanosti za ovu mjeru jeste visoka cijena investicije. Voćari i vinogradari kojima ova investicija ne predstavlja finansijsko opterećenje mogu konkurisati samo za ograničeni iznos sredstava za jednu godinu, tako da je za izgradnju PGM na jednom voćnjaku od 100 ha po sistemu sufinansiranja MPŠV potrebno vrijeme od oko 20 godina.

Informacije koje je su dobijene od pojedinih voćara takođe potvrđuju da su nedostatak sopstvenih sredstava, nesigurno tržište, štete koje posljednjih godina trpe od mraza i nesigurna proizvodnja glavni uzroci zbog kojih se ne traže navedeni podsticaji. Pri tome navode da se izgradnja PGM finansira sopstvenim sredstvima, a da se poslije dugo čeka na isplatu navedenog podsticaja, što dodatno otežava položaj poljoprivrednih proizvođača.

Analizom poslovne dokumentacije u AAP revizija je utvrdila vrijeme čekanja od momenta podnošenja zahtjeva za rezervaciju do momenta isplate sredstava korisnicima za 2019. godinu.

²⁹ Prilog 12. Podneseni zahtjevi za izgradnju PGM

Tabela 3. Vrijeme čekanja za isplatu podsticaja izgradnje PGM za 2019. godinu

Zahtjev za rezervaciju	Rješenje o rezervaciji	Zahtjev za isplatu	Obilazak terena	Rješenje o isplati	Isplata sredstava
03.05–07.05.2019.	14.06–17.09.2019.	05.08–04.10.2019.	06.11–02.12.2019.	15.11–13.12.2019.	11.02.2020.
4 dana	95 dana	60 dana	26 dana	28 dana	1 dan

Izvor: Poslovna evidencija AAP

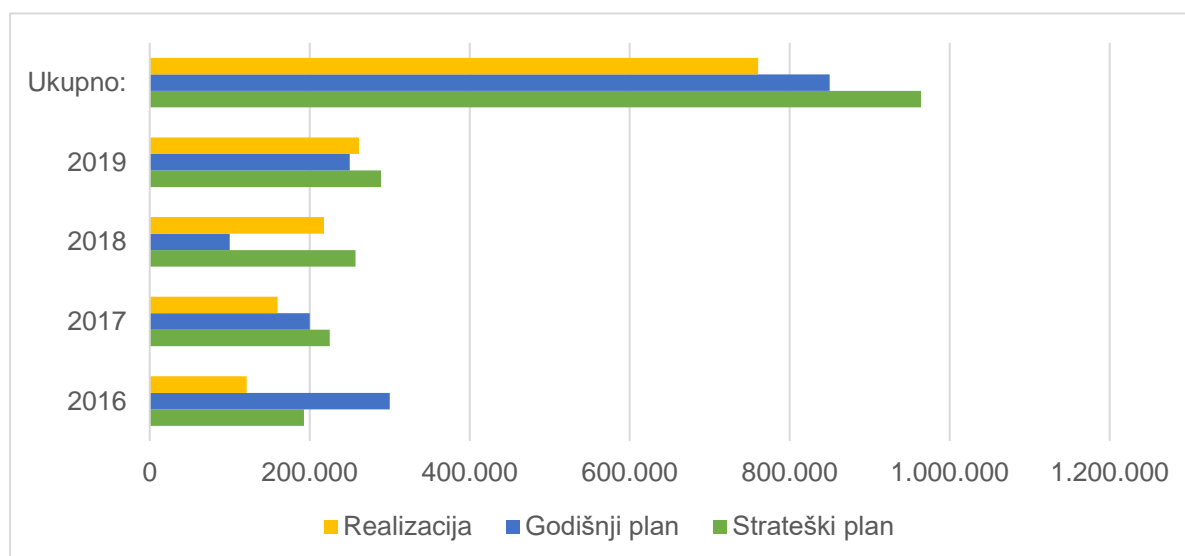
Vremenska razlika od 95 dana koja se pojavljuje kod donošenja Rješenja za rezervaciju podsticaja posljedica je nekompletnosti pojedinih zahtjeva ili rješavanja po žalbama pojedinih podnosilaca zahtjeva. Pošto se čeka da se kompletiraju svi zahtjevi za isplatu sredstava, komisija kod podnosilaca koji su imali urednu dokumentaciju ne izvršava poslove provjere ugradnje PGM u zakonskom roku od dva mjeseca od momenta podnošenja zahtjeva za isplatu sredstava. Za posmatranu godinu isplata sredstava izvršena je u februaru 2020. godine, tako da su korisnici sa kompletnom i urednom dokumentacijom od momenta rezervacije sredstava do momenta isplate čekali oko osam mjeseci. Isplata podsticajnih sredstava za 2016. godinu izvršena je u avgustu sljedeće godine, tako da je navedeno vrijeme čekanja iznosilo više od godinu dana. Napominjemo da zahtjev za isplatu sredstava korisnici podsticaja podnose kada se investicija u cijelosti okonča, a najduže tri mjeseca (od 2019. godine pet mjeseci) od izdavanja Rješenja o rezervaciji. Iz tabele je vidljivo da podnosioci zahtjeva koji imaju urednu dokumentaciju i ažurno okončaju investiciju trpe zbog nekompletnih zahtjeva drugih korisnika ili zbog zahtjeva koji su u žalbenom postupku. Tokom četiri godine posmatranja isplate za sve korisnike vršene su u istom danu za određenu godinu, osim u jednom slučaju, kada je korisniku podsticaj isplaćen u godini podnošenja zahtjeva.

Usljed nedovoljnog broja zahtjeva u ranijem periodu, za sufinansiranje izgradnje PGM u 2017. godini MPŠV je planiralo da iz istih podsticaja finansira i zaštitu od mraza kao i nabavku boks paleta za skladištenje voća. Po navedena dva osnova isplaćeno je 190.363 KM, ili 55% ukupno izdvojenih sredstava. Preostali iznos od 45% sredstava bio je dovoljan da se za izgradnju PGM korisnicima isplati 20% priznate vrijednosti investicije po jednom ha. Za 2016. godinu isplaćivano je 50% po odobroj investiciji, tj. maksimalno 10.000 KM po jednom ha. Iako nije bilo planirano, za 2018. godinu iz sredstava namijenjenih za izgradnju PGM finansirana je i nabavka boks paleta u iznosu 319.267,93 KM ili 80% ukupno realizovanih sredstava po ovom osnovu. Iz preostalog iznosa za izgradnju PGM korisnicima je isplaćeno 30% sredstava od odobrene osnovice investicije po ha. Iako pravo na podsticaje nije povrijeđeno, primjena promjenljivih stopa podsticaja po godinama izazivala je nesigurnost kod potencijalnih korisnika podsticaja u smislu iznosa dobijenih podsticaja u odnosu na ukupno priznatu investiciju.

MPŠV ne posjeduje sistematizovane podatke o površinama voćnjaka i vinograda pod PGM u RS. Postoje podaci o vrijednosti isplaćenih podsticaja iz Agrarnog budžeta RS u periodu 2012–2019. godine, ali ni za taj period nema sistematizovanih podataka o površinama koje su pokrivene PGM sa isplaćenim sredstvima. Izostao je jedinstven pristup sistematizaciji podataka u revidiranom periodu.

Strateškim planom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS 2016–2020. godine predviđeno je da se iz Agrarnog budžeta sufinansira premija osiguranja primarne poljoprivredne proizvodnje radi stabilizacije dohotka poljoprivrednih proizvođača.

Grafikon 13. Planiranje i realizacija podsticaja osiguranja u poljoprivredi u periodu 2016–2019. godine



Izvor: Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja RS (2016–2020) i poslovna evidencija AAP

U odnosu na prethodnu pasivnu mjeru, strateško i godišnje planiranje kao i realizacija podsticaja po osnovu sufinansiranja osiguranja u poljoprivredi mnogo su uravnoteženiji. Realizacija navedenog podsticaja bilježi trend konstantnog rasta i tokom posljednje dvije godine revidiranog perioda premašuje godišnji planirani nivo ulaganja.

Struktura plasmana podsticaja u sufinansiranju premije osiguranja vrši se u oblasti povrtlarstva i ratarstva, voćarstva i vinogradarstva, te stočarstva. Najveća zainteresovanost za sufinansiranje premije osiguranja u poljoprivredi bilježi se u oblasti povrtlarstva i ratarstva, dok je najmanja zainteresovanost kod voćara i vinogradara. To je posljedica viših premija osiguranja, kao i drugih uslova koji su za njih nepovoljni. Naime, tokom provedenih intervjua voćari ističu da OD priznaju samo obijeni plod koji je na zemlji. Plod koji je pogođen gradom, a ostao je na grani, često bude svrstan u industrijsku kategoriju, koja je višestruko jeftinija od prve klase. Takođe ističu da se posebno osiguravaju plod i stablo, što troškove premija za mnoge voćare čini neprihvatljivim. Štete na stablu utiču na smanjenje roda u sljedećoj godini. Odnos OD i poljoprivrednih proizvođača je tržišni odnos na koji Vlada RS ne može uticati, osim u vidu sufinansiranja premije osiguranja.

Tabela 4. Realizacija podsticaja za osiguranja u poljoprivredi

Godina	Realizovana sredstva u KM			Osigurane površina (ha)		
	Povrt. i ratar.	Voć. i vinograd.	Stočar.	Povrt. i ratar.	Voć. i vinograd.	Ukupno
2016.	71.038	14.256	35.897	3.057	121	3.178
2017.	134.527	1.782	23.534	3.805	4	3.809
2018.	159.813	5.411	52.527	5.317	10	5.327
2019.	201.576	30.846	29.284	5.133	115	5.249

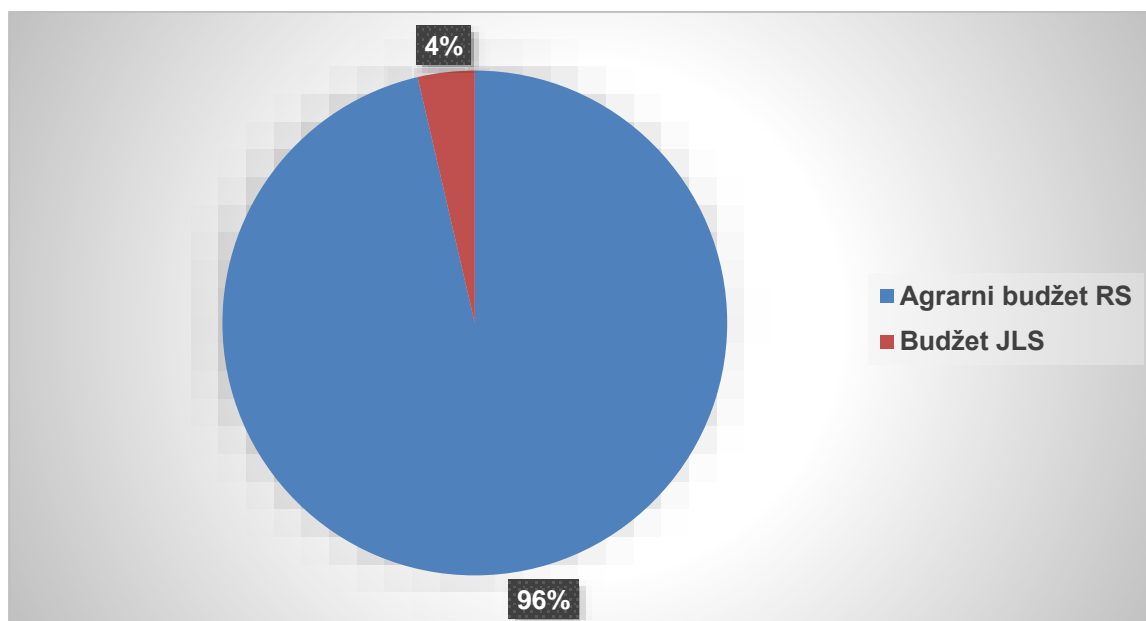
Izvor: Poslovna evidencija AAP

Ukupne površine koje se godišnje osiguravaju kroz sistem subvencija iz Agrarnog budžeta RS iznose 2%–3% ukupno registrovanih poljoprivrednih površina u 2019. godini. Tokom revidiranog perioda podneseno je ukupno 506 zahtjeva za sufinansiranje premije osiguranja,

od čega je odobreno 469 ili 93%. Najčešći razlozi odbijanja zahtjeva korisnika jesu: neblagovremenost i neosnovanost podnošenja zahtjeva, nekompletnost dokumentacije, neregistrovane parcele ili poljoprivredne kulture u APIF-u, pasivan status korisnika itd. Isplata sredstava po osnovu ovih podsticaja vršena je u periodu februar–avgust naredne godine, u vrijednosti od 50% ugovorenih premija, s limitom od 25.000 KM po jednom korisniku.

Revizija je putem upitnika prikupila podatke o provođenju pasivnih mjera zaštite od grada na teritoriji svih JLS. Od ukupno 64 JLS u posmatranom periodu 2016–2019. godine samo tri JLS sufinansirale su dva vida pasivne mjere zaštite od grada. Opština Brod sufinansirala je izgradnju PGM za uzgajanje krastavaca u 2016. godini u iznosu od 9.250 KM, dok je opština Foča tokom 2019. sufinansirala izgradnju PGM za proizvodnju organske maline u iznosu od 15.970 KM. Grad Gradiška je tokom revidiranog perioda kontinuirano izdvajao sredstva u vidu naknada za štete od elementarnih nepogoda na poljoprivrednim usjevima i sufinansiranje izgradnje PGM u ukupnom iznosu od 21.170 KM. Za 2019. godinu nije bilo zahtjeva za izgradnju PGM, iako je Grad za te namjene u budžetu planirao iznos od 10.000 KM. Gradiška planira da od 2020. godine kontinuirano sufinansira premije osiguranja poljoprivrednih proizvoda i izgradnje PGM.

Grafikon 14. Sufinansiranje pasivnih mjera zaštite od grada 2016–2019. godine



Izvor: Poslovna evidencija AAP i upitnici JLS

U revidiranom periodu iz budžeta JLS za sufinansiranje pasivnih mjera PGZ izdvojeno je ukupno oko 4% u odnosu na ukupno izdvojena sredstva za ove namjene u RS. Da bi JLS dostigle vrijednost izdvojenih sredstava iz Agrarnog budžeta RS, bilo je neophodno da svaka JLS u prosjeku po godini izdvoji iznos od 4.800 KM.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka na temu „Efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj“, sa svrhom da ispita da li sistem protivgradne zaštite na navedenom prostoru efikasno funkcioniše u cilju smanjenja šteta od grada. Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak ove revizije učinka je sljedeći: **Sistem protivgradne zaštite nije uspostavljen na kompletnom području Republike Srpske i njegovo funkcionisanje prate određeni kontrolisani i nekontrolisani rizici koji utiču na efikasnost sistema.** U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci.

4.1. Razvoj i modernizacija sistema protivgradne zaštite ne odvija se u skladu s osnovnim strateškim i planskim dokumentima, kao i ugovorenim dinamikom, što je za posledicu imalo da sistem PGZ nije uspostavljen na kompletnom području Republike Srpske;

Provođenjem Projekta razvoja i modernizacije sistem protivgradne zaštite djelimično je osavremenjen i proširen na novu branjenu teritoriju. Navedeni projekat provodi se od 2014. godine, čija je realizacija još u toku.

Razvoju i modernizaciji sistema protivgradne zaštite nisu prethodile neophodne analize ekonomske opravdanosti širenja sistema protivgradne zaštite na kompletnu teritoriju Republike Srpske.

Izgradnja po navedenom projektu vrši se bez provođenja evaluacije toka i dinamike građevinskih aktivnosti, što je uticalo na efikasnost izgradnje i funkcionalnost sistema protivgradne zaštite. Uz to, ni izvještavanje po osnovu poslova razvoja i modernizacije sistema protivgradne zaštite nije moglo poslužiti kao dobra osnova za potpuni uvid u tok projekta. Zbog razloga eksterne prirode koji su van uticaja JP ili Izvođača radova (nedostatak novčanih sredstava, sporost administracije, složenost samog Projekta, izmjene regulative u toku realizacije samog Projekta), provođenje Projekta su pratile učestale izmjene ugovora između investitora i izvođača radova u pogledu rokova realizacije ugovora. Osim u izgradnji objekata, neefikasnost je ispoljena i u fazi zamjene postojećih objekata u međuvremenu izgrađenim objektima i opremom.

4.2. U funkcionisanju sistema protivgradne zaštite identifikovani su određeni rizici i poteškoće, koji utiču na efikasnost sistema protivgradne zaštite.

Na efikasnost funkcionisanja sistema protivgradne zaštite uticali su raznovrsni faktori organizacione, finansijske, upravljačke i administrativne prirode.

Rizik organizacione prirode izražen je kroz zabrane dejstva od strane Agencije za pružanje usluga u vazdušnoj plovidbi Bosne i Hercegovine, kao i zabrane dejstva u pograničnom pojasu sa Republikom Srbijom i Republikom Hrvatskom. Nalazi revizije upravo pokazuju da se štete od grada dešavaju u danima sa evidentiranim zabranama.

Prema nalazima revizije utvrđeno je da nedostatak protivgradnih raketa takođe utiče na efikasnost sistema protivgradne zaštite. Zalihe protivgradnih raketa tokom posmatranog perioda konstantno su bile ispod nivoa utvrđenog Strategijom razvoja protivgradne zaštite Republike Srpske, što je uticalo na efikasnost navedenog sistema. Nalazi revizije pokazuju da se u posmatranom periodu povećavao broj dana sa dejstvom, što nije pratilo odgovarajuće povećanje broja protivgradnih raketa. To je sistem protivgradne zaštite dovelo u poziciju da u godini sa najviše raspoloživih protivgradnih raketa nije mogao adekvatno odgovoriti postavljenom zahtjevu.

Iako je jedinstveni sistem protivgradne zaštite u Republici Srpskoj obezbijeđen i definisan Zakonom o protivgradnoj zaštiti, nabavka protivgradnih raketa za korisnike usluga protivgradne zaštite izvan teritorije Republike Srpske vršena je sredstvima iz Agrarnog budžeta Republike Srpske.

4.3. Nije uspostavljen sistem za mjerenje uspješnosti funkcionisanja protivgradne zaštite i procjenu šteta od grada.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nije donijelo Metodologiju za ocjenu efikasnosti sistema protivgradne zaštite, iako je njeno donošenje predviđeno Zakonom o protivgradnoj zaštiti. Ministarstvo ne raspolaže pouzdanim podacima o površinama i kulturama zahvaćenim gradom, niti o štetama koje je grad prouzrokovao.

Jedinice lokalne samouprave nisu u potpunosti provodile procjenu šteta od grada, tako da ne postoje ukupni i pouzdani podaci o ovim štetama. Procjene šteta od grada nisu vršene na jedinstven način, usljed nedostatka adekvatne metodologije i nefunkcionalnog sistema vezanog za navedene poslove. Organizovanjem procjena šteta od grada na kompletnoj teritoriji zahvaćenoj ovom nepogodom raspolagalo bi se potpunim, pouzdanim i uporedivim podacima i informacijama, a poljoprivredni proizvođači imali bi obezbijeđen adekvatan tretman.

4.4. Finansiranje sistema protivgradne zaštite ne obezbjeđuje u potpunosti njeno efikasno funkcionisanje.

U okviru postojećih izvora finansiranja naknade za protivgradnu zaštitu koje plaćaju pravna i fizička lica vlasnici, korisnici ili uživaoci poljoprivrednog zemljišta nisu na zadovoljavajućem nivou. Iako je u posljednjoj godini posmatranja primjenom određenih mjera postignuto povećanje naplate, to nije bilo u dovoljnom obimu. Primjenom mjere kojom je povećan obim naplate po navedenim naknadama obuhvaćena su fizička i pravna lica koja nisu korisnici usluga sistema protivgradne zaštite. Znatno dio poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje nije registrovan, što umnogome sužava obim naplativosti ove naknade.

Na efikasnost finansiranja nabavke protivgradnih raketa uticalo je finansiranje Projekta razvoja i modernizacije protivgradne zaštite iz Agrarnog budžeta Republike Srpske. Iako je izdvajanje sredstava iz ovog izvora konstantno povećavano, ulaganja u nabavku protivgradnih raketa tokom posljednjih šest godina bila su na istom nivou. S druge strane, potrošnja protivgradnih raketa u navedenom periodu značajno je povećana.

4.5. Primjena pasivnih mjera protivgradne zaštite u posmatranom periodu nije u dovoljnoj mjeri doprinijela povećanju efikasnosti protivgradne zaštite.

Pasivne mjere zaštite od grada u posmatranom periodu u kontinuitetu je sufinansiralo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a sporadično i neznatno veoma mali broj jedinica lokalne samouprave.

Sufinansiranje pasivnih mjera protivgradne zaštite od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nije vršeno u mjeri koja bi omogućila povećanje efikasnosti protivgradne zaštite. Finansiranje podsticaja za izgradnju protivgradnih mreža tokom posmatranog perioda karakterisao je konstantno nedovoljan broj zahtjeva korisnika da bi se navedena mjera realizovala u planiranom obimu. Mnogi faktori uticali su na nedovoljnu zainteresovanost poljoprivrednih proizvođača za navedeni podsticaj (npr. veliki troškovi izgradnje, nesigurna proizvodnja, dugo čekanje na isplate podsticaja, određena administrativna ograničenja itd.).

Osiguranje poljoprivrednih proizvoda uglavnom zavisi od zainteresovanosti osiguravajućih društava za ovaj proizvod i od uslova osiguranja, na što Vlada Republike Srpske nema veliki uticaj. Provođenje navedene mjere od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede karakteriše visok stepen prihvaćenih zahtjeva.

Jedinice lokalne samouprave nisu finansirale provođenje pasivnih mjera protivgradne zaštite, izuzev nekoliko jedinica, koje su povremeno finansirale uglavnom postavljanje protivgradnih mreža. Takođe, između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i jedinica lokalne samouprave nije uspostavljen potreban nivo koordinacije u provođenju i finansiranju pasivnih mjera protivgradne zaštite.

5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije učinka.

Preporuke se upućuju Vladi Republike Srpske, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Javnom preduzeću „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška i jedinicama lokalne samouprave.

Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti efikasnost protivgradne zaštite u Republici Srpskoj u cilju smanjenja šteta od grada.

Preporuke za Vladu Republike Srpske i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:

5.1. Potrebno je da Vlada Republike Srpske analizira i preispita postojeća strateška opredjeljenja i ciljeve koji se odnose na razvoj i funkcionisanje sistema protivgradne zaštite.

Neophodno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede analizira postojeća strateška, razvojna i planska dokumenta te da na osnovu rezultata analize i dostignutog nivoa razvoja protivgradne zaštite kreira strateška opredjeljenja i ciljeve kao osnove razvoja i funkcionisanja protivgradne zaštite. Potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede izradi i predloži Vladi Republike Srpske plan aktivnosti čijom bi se realizacijom omogućilo postizanje strateških ciljeva i efikasno funkcionisanje sistema protivgradne zaštite.

5.2. Potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede donese potrebna akta u funkciji uspješnijeg funkcionisanja protivgradne zaštite.

Neophodno je da Ministarstvo u saradnji s jedinicama lokalne samouprave donese poseban akt kojim će se regulisati pitanja koja se odnose na procjenu šteta od grada kako bi se na taj način obezbijedilo jedinstveno postupanje jedinica lokalne samouprave u procjeni šteta od grada. Jednoobraznim postupanjem procjene šteta od grada i razmjenom podataka dobili bi se potpuni, pouzdani i uporedivi podaci o štetama, a poljoprivredni proizvođači doveli u adekvatan položaj.

U skladu sa Zakonom o protivgradnoj zaštiti, potrebno je da Ministarstvo u saradnji sa Javnim preduzećem „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška izradi i donese metodologiju o ocjeni efikasnosti sistema protivgradne zaštite kako bi se uspostavile metodološke osnove, postupci i procedure za ocjenu efikasnosti i isti primjenjivali u praksi. Prilikom izrade ove metodologije istu je potrebno uskladiti sa drugim metodologijama, priručnicima i uputstvima iz ove oblasti.

5.3. Potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede preduzme sve neophodne mjere u cilju efikasnog finansiranja operativnih troškova Javnog preduzeća „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška.

U Agrarnom budžetu Republike Srpske neophodno je obezbijediti novčana sredstva dovoljna za nabavku protivgradnih raketa u količini koja će omogućiti efikasnu zaštitu od grada. Naime, u saradnji sa Javnim preduzećem „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška, potrebno je obezbijediti da se planiranje i nabavka protivgradnih raketa vrše u odnosu na broj protivgradnih stanica, u skladu sa Strategijom razvoja protivgradne zaštite Republike Srpske.

Takođe, u saradnji sa Javnim preduzećem „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška potrebno je obezbijediti da protivgradnim raketama iz ovog izvora finansiranja mogu biti punjene protivgradne stanice isključivo na teritoriji Republike Srpske.

Potrebno je preduzeti sve neophodne aktivnosti radi povećanja registrovanih obradivih poljoprivrednih površina u cilju povećanja broja pravnih i fizičkih lica obveznika naknade na

branjenom području, kao i obima naplate naknada za protivgradnu zaštitu vlasnika i korisnika registrovanog obradivog poljoprivrednog zemljišta.

Neophodno je obezbijediti da se mjere koje se donose u cilju povećanja obima naplate naknada za protivgradnu zaštitu fizičkih i pravnih lica vlasnika, korisnika ili uživalaca registrovanog obradivog poljoprivrednog zemljišta mogu primjenjivati samo prema licima čije je zemljište branjeno sistemom protivgradne zaštite.

5.4. Potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede afirmiše primjenu mjere izgradnje protivgradnih mreža na način koji može doprinijeti povećanju efikasnosti protivgradne zaštite.

Potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u saradnji sa predstavnicima poljoprivrednih proizvođača, utvrdi uzroke nedovoljne zainteresovanosti korisnika za ovu podsticajnu mjeru. Na bazi utvrđenih uzroka, a u skladu sa svojim nadležnostima i mogućnostima, potrebno je da Ministarstvo ustanovi pravila i postupke vezane za sufinansiranje navedene mjere, koji će pomenutu mjeru učiniti interesantnom poljoprivrednim proizvođačima i tako omogućiti da se planirana sredstva realizuju.

Neophodno je da Ministarstvo uspostavi evidenciju poljoprivrednog zemljišta i poljoprivrednih kultura koje su obuhvaćene zaštitom od grada putem izgradnje protivgradnih mreža.

Preporuke za Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška.

Potrebno je da Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ , u skladu sa svojim nadležnostima preduzme aktivnosti na unapređenju funkcionisanja protivgradne zaštite na način da:

5.5. Realizuje Projekat razvoja i modernizacije sistema protivgradne zaštite u skladu sa zaključenim Ugovorom i da obezbijedi potpunu funkcionalnost modernizovanog sistema protivgradne zaštite.

Neophodno je da uprava Javnog preduzeća „Protivgradna preventiva Republike Srpske“, u saradnji sa izvođačem radova, analizira izvršenje ugovorenih obaveza i na osnovu izvršene analize utvrdi plan okončanja ugovorenih poslova, o čemu je potrebno upoznati Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Vladu Republike Srpske.

Takođe je potrebno da uprava Javnog preduzeća „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ obezbijedi pravovremeno stavljanje u funkciju svih novoizgrađenih objekata i opreme.

Po okončanju Projekta razvoja i modernizacije protivgradne zaštite potrebno je da uprava Javnog preduzeća „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ provede evaluaciju projektnih aktivnosti u pogledu uticaja projekta na funkcionisanje protivgradne zaštite.

5.6. U skladu sa svojim nadležnostima iznalazi i predlaže alternativne načine funkcionisanja protivgradne zaštite u uslovima zabrane dejstva.

Potrebno je da Javno preduzeće „Protivgradna preventiva Republike Srpske“, u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, analizira uticaj zabrane dejstva sistema protivgradne zaštite na efikasnost istog. U skladu sa rezultatima analize, potrebno je da iznađe alternativne načine protivgradne zaštite u uslovima zabrane dejstva od strane Agencije za pružanje usluga u vazdušnoj plovidbi Bosne i Hercegovine, kao i zabrane dejstva u pograničnom pojasu kako bi se protivgradna zaštita učinila funkcionalnom i u tim uslovima i okolnostima.

Pri iznalaženju alternativnih načina treba imati u vidu ekonomsku opravdanost primjene alternativnih načina zaštite, odnosno ulaganja i koristi koje donose alternativni načini zaštite.

Preporuke za jedinice lokalne samouprave:

5.7. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da, u skladu sa mogućnostima, prioritetima i izraženim rizicima od grada, podrže provođenje pasivnih mjera zaštite od grada na svojim teritorijama.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave u funkciji podrške funkcionisanju protivgradne zaštite u skladu sa finansijskim mogućnostima planiraju u budžetima finansijska sredstva za sufinansiranje podsticajnih mjera u funkciji zaštite od grada. Potrebno je da uslove i kriterijume za ostvarivanje prava na ove podsticaje ugrade u svoja interna akta i iste dosljedno i kontinuirano primjenjuju. Provođenjem pasivnih mjera zaštite od grada jedinice lokalne samouprave upotpunile bi mjere čije provođenje sufinansira Ministarstvo, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Vođa revizorskog tima

Momir Crnjak, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog 1 – Lista referenci

1. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/18)
2. Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 75/04, 78/11)
3. Zakon o poljoprivredi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 70/06, 20/07, 86/07, 71/09)
4. Zakon o protivgradnoj zaštiti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 39/03, 110/08)
5. Zakon o obezbjeđivanju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 43/02, 106/09)
6. Strategija razvoja protivgradne zaštite Republike Srpske
7. Strateški plan razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srpske 2016–2020. godine
8. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela u 2016. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 27/16, 63/16, 87/16, 101/16)
9. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela u 2017. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 31/17, 51/17, 76/17, 93/17, 102/17)
10. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela u 2018. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 25/18, 46/18, 71/18, 82/18, 97/18, 102/18, 116/18)
11. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela u 2019. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/19, 35/19, 51/19, 74/19, 87/19, 98/19, 102/19, 110/19)
12. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za kapitalne investicije u poljoprivrednoj proizvodnji u 2018. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 34/18)
13. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za kapitalne investicije u poljoprivrednoj proizvodnji u 2019. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 31/19)
14. Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za kapitalne investicije u poljoprivrednoj proizvodnji u 2020. godini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 11/20)
15. Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta
16. Odluka o usvajanju plana korišćenja sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela za 2018. godinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 19/18, 50/18, 116/18)
17. Odluka o usvajanju plana korišćenja sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela za 2019. godinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 20/19, 81/19, 111/19)
18. Odluka o visini naknade za finansiranje sistema protivgradne zaštite u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 16/10, 61/11, 47/13, 24/14, 26/19)
19. Odluka o davanju saglasnosti na odluku Nadzornog odbora JP „Protivgradna preventiva Republike Srpske“ a.d. Gradiška o kreditnom zaduženju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/13, 112/13, 55/15, 28/17)
20. Uredba o upisu u registar poljoprivrednih gazdinstava i registar korisnika podsticajnih sredstava („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 30/13, 65/13, 20/14, 57/16)
21. Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za procjenu šteta od elementarnih nepogoda („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 16/04)
22. Uputstvo o jedinstvenoj metodologiji za procenu šteta od elementarnih nepogoda („Sl. list SFRJ, broj 27/87)
23. Izvještaji o realizaciji programa rada i finansijskog plana JP „Protivgradna preventiva“ a.d. Gradiška

24. Informacija o zasnivanju novog proizvodnog ciklusa u poljoprivredi Republike Srpske u 2019. godini
25. Relevantni zaključci Vlade Republike Srpske
26. Strateški, planski i regulatorni okvir država u okruženju
27. Odluke, rješenja, zapisnici, dopisi, evidencije, izvještaji, informacije i druga relevantna dokumentacija nadležnih institucija

Prilog 2.

Tabela 1. Branjena teritorija u 2020. godini

RB	JLS	PGS	APGS	Prizemni generatori	Registrovane obradive površine	Ukupne površine JLS
		broj	broj	broj	ha	ha
1.	Bijeljina	24	0	0	31.845	74.000
2.	D. Žabar	2	0	0	1.687	4.900
3.	Šamac	5	0	0	5.481	17.800
4.	Gradiška	22	7	25	15.339	76.200
5.	Prnjavor	17	0	0	11.185	63.100
6.	K. Dubica	5	10	8	7.591	49.900
7.	Derventa	13	0	0	7.650	51.700
8.	Pelagićevo	3	0	0	2.596	17.800
9.	Srbac	9	0	0	5.671	45.300
10.	Laktaši	5	10	2	4.707	38.800
11.	Modriča	5	0	0	3.126	29.500
12.	Brod	4	0	0	1.952	20.800
13.	B. Luka	17	0	0	10.818	123.900
14.	Doboj	8	0	0	2.099	35.800
15.	Prijedor	13	5	0	3.971	83.400
16.	Zvornik	10	0	0	1.169	38.700
17.	Bratunac	6	0	0	845	29.300
18.	Ugljevik	3	0	0	2.811	16.400
19.	Lopare	3	0	0	2.916	28.000
20.	Stanari	3	0	0	765	16.109
21.	Vukosavlje	1	0	0	273	9.600
22.	Petrovo	1	0	0	216	11.800
23.	Srebrenica	9	0	0	901	53.700
24.	Oštra Luka	1	2	0	293	20.400
25.	Trebinje	0	9	0	1.118	90.400
26.	Novi Grad	0	9	0	2.552	47.000
27.	Krupa na Uni	0	1	0	849	12.400
28.	Kostajnica	0	1	0	446	14.200
	Ukupno:	189	54	35	130.870	1.120.909

Izvor: Poslovna evidencija JP, APIF, Elaborat

Prilog 3.

Tabela 1. JLS u sistemu PGZ do 2009. godine

RB	JLS	Registrovane obradive površine	Ukupne površine JLS
		ha	ha
1.	Bijeljina	31.845	74.000
2.	D. Žabar	1.687	4.900
3.	Šamac	5.481	17.800
4.	Gradiška	15.339	76.200
5.	Prnjavor	11.185	63.100
6.	K. Dubica	7.591	49.900
7.	Derventa	7.650	51.700
8.	Pelagićevo	2.596	17.800
9.	Srbac	5.671	45.300
10.	Laktaši	4.707	38.800
11.	Modriča	3.126	29.500
12.	Brod	1.952	20.800
13.	B. Luka	10.818	123.900
14.	Doboj	2.099	35.800
15.	Prijedor	3.971	83.400
16.	Zvornik	1.169	38.700
17.	Bratunac	845	29.300
	Ukupno	117.730	800.900

Izvor: Elaborat, APIF

Prilog 4.

Tabela 2. JLS u sistemu PGZ 2010–2019. godine

RB	JLS	Registrovane obradive površine	Ukupne površine
		ha	ha
1.	Ugljevik	2.811	16.400
2.	Lopare	2.916	28.000
3.	Stanari	765	16.109
4.	Vukosavlje	273	9.600
5.	Petrovo	216	11.800
6.	Srebrenica	901	53.700
7.	Oštra Luka	293	20.400
	Ukupno	8.175	156.009

Izvor: Elaborat, APIF

Prilog 5.

Tabela 1. JLS u sistemu PGZ od 2020. godine

RB	JLS	Registrovane obradive površine	Ukupne površine
		ha	ha
1.	Trebinje	1.118	90.400
2.	Novi Grad	2.552	47.000
3.	Krupa na Uni	849	12.400
4.	Kostajnica	446	14.200
5.	Bileća	772	63.300
6.	Gacko	1.770	73.600
7.	Nevesinje	4.058	104.000
8.	Ljubinje	395	32.000
9.	Rogatica	2.496	63.642
10.	Rudo	1.139	34.354
11.	Sokolac	4.905	72.256
12.	Osmaci	425	7.900
13.	Han Pijesak	1.033	32.675
14.	Čelinac	1.451	36.200
15.	M. Grad	697	63.819
16.	Teslić	1.264	84.600
17.	Jezero	26	29.210
18.	K. Varoš	582	56.800
19.	Berkovići	969	27.000
	Ukupno	26.947	945.356

Izvor: Elaborat, APIF

Prilog 6.

Tabela 1. JLS izvan sistema PGZ

RB	JLS	Registrovane obradive površine	Ukupne površine
		ha	ha
1.	Ribnik	591	50.196
2.	Trnovo	21	13.800
3.	Foča	1.906	114.000
4.	Šekovići	901	23.000
5.	Šipovo	1.050	55.052
6.	Višegrad	778	44.894
7.	Vlasenica	768	23.800
8.	I. Iliđa	94	2.900
9.	I. Mostar	22	8.600
10.	I. Drvar	2	7.600
11.	I.S. Grad	448	10.500
12.	I.N. Sarajevo	93	3.600
13.	Kalinovik	805	68.500
14.	Kneževo	1.548	30.200
15.	Kupres	134	8.900
16.	Milići	778	28.000
17.	Pale	2.163	50.900
18.	Petrovac	50	14.000
19.	Čajniče	622	27.460
20.	N. Goražde	223	12.700
	Ukupno	12.997	598.602

Izvor: Elaborat, APIF

Prilog 7.

Tabela 1. Vrijednost ugovorenih i izvršenih radova u KM

Vrsta opreme sa radovima	Ugovoreno	Priznato u situacijama	Nezavršeno
Radari i radarska infrastruktura	7.364.542	7.317.098	47.444
Izgradnja 231 APGS prvog reda	9.774.777	9.567.289	207.488
Izgradnja i opremanje centra za obradu i distribuciju podataka sa PDV-om	1.687.491	1.687.491	0
Dogradnja RC Nova Topola	667.214	667.214	0
Osnivanje RC Bijeljina	504.589	458.480	46.110
Osnivanje RC Trebinje	427.319	427.319	0,00
Oprema za prenos podataka	3.741.451	3.264.314	477.137
Ukupno sa PDV-om	24.167.382	23.389.204	778.178

Izvor: Predmjer i predračun za izgradnju objekata i ugradnju opreme

Prilog 8.

Tabela 1. Plan izgradnje APGS po JLS

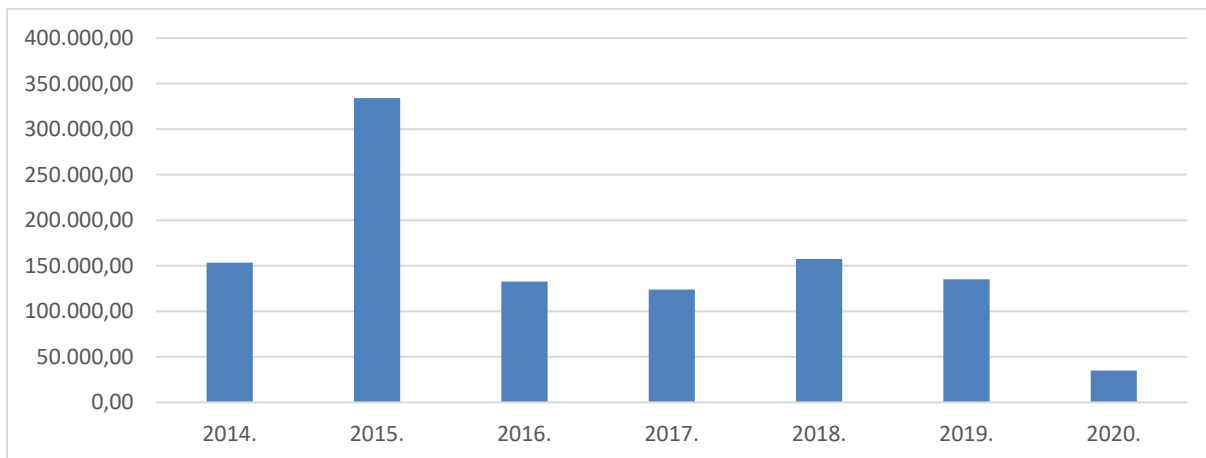
RB	JLS	APGS 1. reda	APGS 2. reda	APGS 3. reda
1.	Banjaluka	17	3	2
2.	Prijedor	15	0	1
3.	Gradiška	14	0	0
4.	Prnjavor	14	0	0
5.	K. Varoš	3	2	1
6.	Kneževo	1	3	0
7.	K. Dubica	10	0	0
8.	Novi Grad	10	0	0
9.	Srbac	7	0	0
10.	Laktaši	9	0	0
11.	Čelinac	8	0	0
12.	Kupres (istok)	0	0	1
13.	M. Grad	1	3	0
14.	Šipovo	0	0	4
15.	Jezero	0	0	2
16.	Ribnik	0	3	0
17.	Petrovac (istok)	0	0	1
18.	Drvar (istok)	0	0	1
19.	Oštra Luka	1	0	1
20.	Kostajnica	1	0	0
21.	Krupa na Uni	2	0	0
22.	Teslić	6	2	1
23.	Derventa	12	0	0
24.	Brod	3	0	0
25.	Vukosavlje	1	0	0
26.	Doboj (zapad)	8	0	0
27.	Bijeljina	17	0	0
28.	Doboj (istok)	6	1	0
29.	Pelagićevo	3	0	0
30.	Modriča	5	2	0
31.	Lopare	4	1	0
32.	Ugljevik	3	0	0
33.	Šamac	5	0	0
34.	Petrovo	2	1	0

35.	Donji Žabar	1	0	0
36.	Srebrenica	1	4	1
37.	Zvornik	8	1	0
38.	Bratunac	6	0	0
39.	Milići	1	2	2
40.	Vlasenica	0	4	0
41.	Šekovići	0	2	2
42.	Osmaci	1	0	0
43.	Han Pijesak	0	4	0
44.	Sokolac	2	5	1
45.	Rogatica	2	2	1
46.	Višegrad	0	7	0
47.	Rudo	1	2	2
48.	Čajniče	0	0	2
49.	Novo Goražde	0	0	2
50.	Pale	0	0	4
51.	I.N. Sarajevo	0	0	1
52.	I. Ilidža	0	0	1
53.	I.S. Grad	0	0	1
54.	Trebinje	10	2	0
55.	Ljubinje	2	2	0
56.	Berkovići	2	2	0
57.	Bileća	1	2	1
58.	Nevesinje	5	1	1
59.	Gacko	0	0	3
60.	I. Mostar	0	0	1
61.	Foča	0	0	6
62.	Trnovo	0	0	1
63.	Kalinovik	0	0	4
	Ukupno RS	231	63	52

Izvor: Elaborat

Prilog 9.

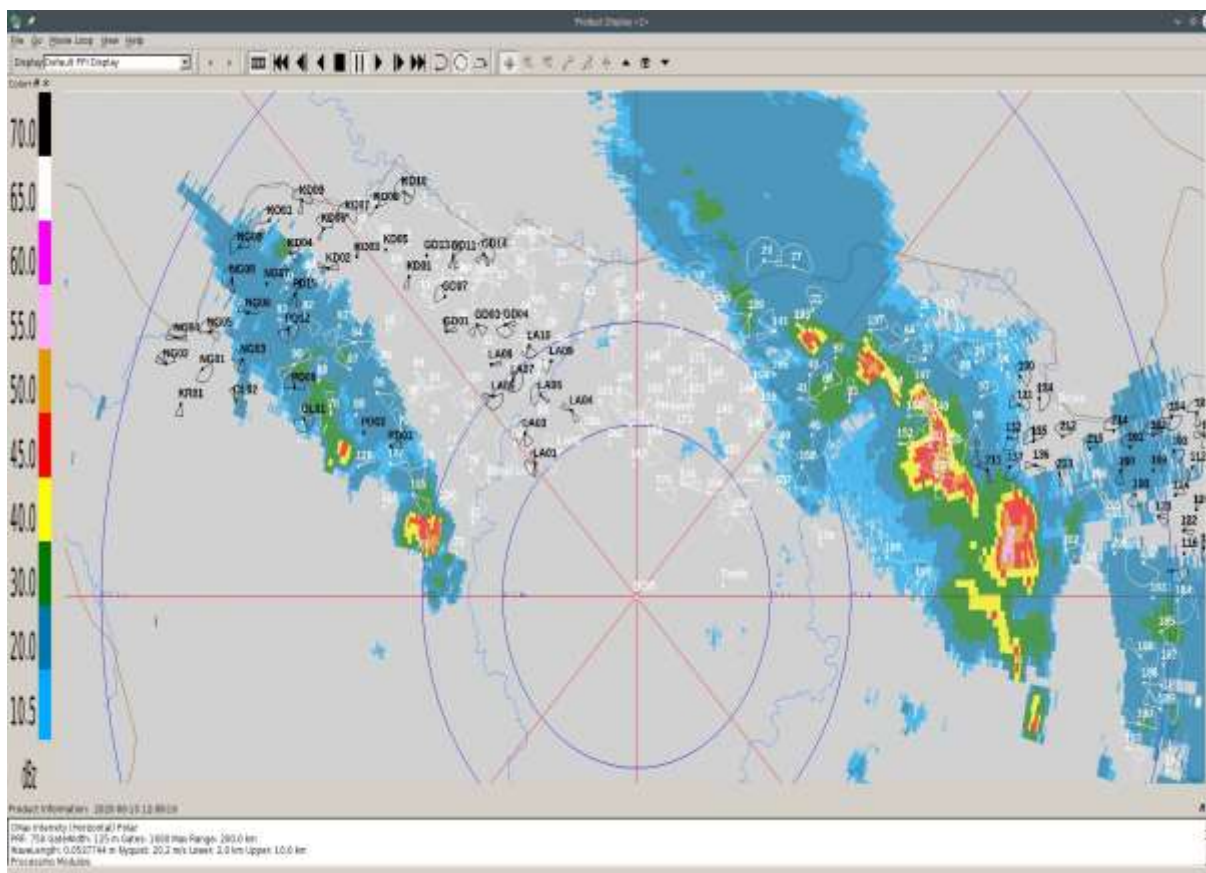
Grafikon 1. Troškovi izgradnje koju finansira JP



Izvor: Finansijska dokumentacija JP

Prilog 10.

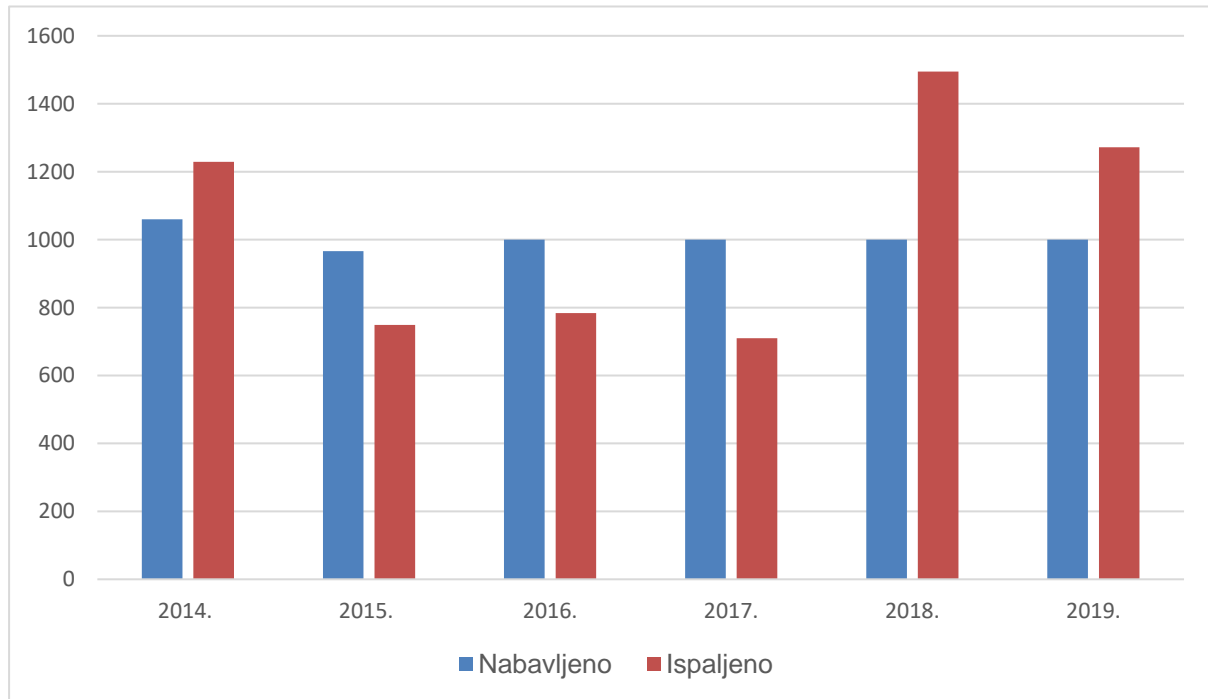
Fotografija 1. Presjek pet istovremenih oblaka (ciljeva)



Izvor: Snimci presjeka oblaka sa radara Borja

Prilog 11.

Grafikon 1. Nabavljene protivgradne rakete iz Agrarnog budžeta RS i rakete ispaljene u periodu 2014–2019. godine



Izvor: Poslovna evidencija JP

Prilog 12.

Tabela 1. Podneseni zahtjevi za izgradnju PGM

Godina	Broj podnesenih zahtjeva	Odobreno	Odbijeno	Odustali
2016.	13	9	4	0
2017.	10	8	2	0
2018.	11	7	2	2
2019.	10	8	2	0
Ukupno:	44	32	10	2

Izvor: Poslovna evidencija AAP