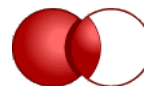


**BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA U FBIH  
SARAJEVO**



Ložionička 3, 71000 Sarajevo, Tel: + 387 (0)33 723 550, Fax: 716 400, www. vrifbih.ba, e-mail: urrevfed@bih.net.ba, vrifbih@vrifbih.ba

**02/27-01; 38-01/09**

## **IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA**

**Efikasnost nadležnih institucija u procesu plasiranja federalnih  
podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji**

**Sarajevo, oktobar 2009.**



## **Efikasnost nadležnih institucija u procesu plasiranja federalnih podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji**

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH proveo je reviziju učinka na temu „Efikasnost nadležnih institucija u procesu plasiranja federalnih podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji“. Revizijom su obuhvaćene nadležne institucije koje su uključene u aktivnosti odvijanja procesa podsticaja.

Na nivou Federacije BiH to su: Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Federalna uprava za inspeksijske poslove, a na nivou kantona: četiri kantonalna ministarstva i inspeksijske službe u istim kantonima. Ispitivanjem su obuhvaćeni federalni podsticaji u biljnoj i animalnoj proizvodnji, sa aspekta upravljanja vremenom.

Sprovođenjem ove revizije, revizijski tim je došao do određenih nalaza koje je prezentirao predstavnicima nadležnih institucija. Prezentiranjem nalaza i dostavljanjem Nacrta izvještaja, Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH je u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji BiH, nadležnim institucijama omogućio da daju svoje komentare i primjedbe na predstavljene nalaze revizije. Nakon izražavanja stavova subjekata na Nacrt izvještaja, sačinjen je Konačan izvještaj revizije učinka.

Konačan izvještaj je u skladu sa članom 14. i članom 16. stav 5. Zakona o reviziji institucija u Federaciji BiH („Sl. novine FBiH“, br.22/06) dostavljen subjektima obuhvaćenim revizijom, Parlamentu Federacije BiH, Predsjedniku Federacije BiH i Vladi Federacije BiH.

U Izvještaju su navedene i preporuke koje su upućene nadležnim institucijama koje učestvuju u procesu plasiranja federalnih poljoprivrednih podsticaja za biljnu i animalnu proizvodnju, u cilju provođenja procesa podrški na efikasan, kvalitetan i transparentan način.

Revizionni tim je obavio reviziju, nakon saglasnosti generalnog revizora i zamjenika generalnog revizora.

Reviziju je obavio revizionni tim u sastavu: Lepara Almira, vođa revizionog tima i Čengić Mirsada, član revizionog tima.

**Zamjenik generalnog revizora**

**Generalni revizor**

**Branko Kolobarić dipl. oec.**

**Dr. sc. Ibrahim Okanović dipl. oec.**

**SADRŽAJ**

<b>PREDGOVOR</b> .....	<b>1</b>
<b>IZVRŠNI REZIME</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Uvod</b> .....	<b>4</b>
1.1 Pozadina problema .....	4
1.2 Cilj revizije i revizijska pitanja .....	5
1.3 Kriteriji revizije .....	5
1.4 Obim revizije i ograničenja .....	6
1.5 Metode i provođenje revizije .....	7
1.6 Struktura izvještaja .....	8
<b>2 Proces podsticaja</b> .....	<b>8</b>
2.1 Regulisanje poljoprivrednih podsticaja.....	8
2.2 Uloge i odgovornosti.....	9
2.3 Planiranje realizacije i plasmana sredstava za podsticaje .....	10
2.4 Proces obrade na kantonalnom nivou.....	11
2.5 Proces obrade na federalnom nivou .....	12
2.6 Funkcija inspekcije .....	13
<b>3 Obrada zahtjeva</b> .....	<b>14</b>
3.1 Broj aplikacija .....	14
3.1.1 Broj aplikacija za podsticaj za proizvodnju mlijeka .....	14
3.1.2 Broj aplikacija za podsticaj proizvodnje krmnog bilja.....	16
3.2 Proces apliciranja .....	18
3.2.1 Apliciranje za podsticaj za proizvodnju mlijeka.....	18
3.2.2 Apliciranje za podsticaje za proizvodnju krmnog bilja.....	19
3.3 Vrijeme obrade u kantonima .....	19
3.3.1 Obrada zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka.....	19
3.3.2 Procesuiranje zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja.....	20
3.3.3 Nekompletnost dokumentacije .....	21
3.3.4 Procijenjeno radno vrijeme utrošeno na svaku aplikaciju .....	22
3.4 Procesuiranje zahtjeva na federalnom nivou .....	24
3.4.1 Priliv zahtjeva u Federalno ministarstvo .....	24
3.4.2 Efikasnost Federalnog ministarstva poljoprivrede u upravljanju vremenom .....	25
3.4.3 Saradnja Federalnog ministarstva i kantonalnih ministarstava za poljoprivredu .....	26
<b>4 Budžet i propisi</b> .....	<b>27</b>
4.1 Iznos budžetskih sredstava za poticaje.....	27
4.2 Planiranje i implementacija podzakonskih akata .....	28
4.2.1 Odluke o Budžetu i podzakonski akti o poljoprivrednim podsticajima.....	28
4.2.2 Izmjene i dopune podzakonskih akata .....	29
<b>5 Kontrola i inspekcija</b> .....	<b>29</b>
5.1 Kontrolne aktivnosti .....	30
5.1.1 Kontrolne aktivnosti zahtjeva za podsticaj za proizvodnju mlijeka.....	30
5.1.2 Kontrolne aktivnosti zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja .....	31
5.2 Inspekcijски nadzor .....	31
5.2.1 Inspekcijски nadzor zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka .....	32
5.2.2 Inspekcijски nadzor zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja .....	33
<b>6 Zaključci</b> .....	<b>34</b>
6.1 Sistem dodjele podsticaja je neefikasan i često se mijenja .....	34
6.2 Sistem planiranja i izvršenja Budžeta nije efikasan .....	35
6.3 Sistem kontrola i inspekcija nije efikasan.....	35



---

<b>7</b>	<b>Preporuke</b> .....	<b>36</b>
7.1	Uvod .....	36
7.2	Prijedlozi dugoročnih mjera za Federalno ministarstvo poljoprivrede.....	37
7.3	Prijedlozi kratkoročnih aktivnosti Federalnom ministarstvu poljoprivrede.....	37
	<b>DODACI IZVJEŠTAJU</b> .....	<b>38</b>
	Dodatak br. 1 .....	39
	Dodatak br.2.....	43
	Dodatak br. 3.....	44
	Dodatak br. 4.....	44
	Dodatak br. 5.....	45
	Dodatak br.6.....	46
	REFERENCE: .....	47



## PREDGOVOR

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH (u daljem tekstu: Ured za reviziju) u okviru svog poslovanja vrši finansijsku reviziju, reviziju učinka i druge specifične revizije.

Osnivanje, rad i djelovanje Ureda za reviziju regulisano je Zakonom o reviziji institucija u Federaciji BiH.

Ured za reviziju, u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 22/06) ima pravo izvršiti pregled, ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja, cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojim ta institucija koristi svoje resurse i o tome obavještavati na način koji ovaj Zakon određuje.

Prilikom vršenja revizije, Ured za reviziju se mora pridržavati odredbi Zakona o reviziji, INTOSAI standarda revizije<sup>1</sup>, INTOSAI etičkog kodeksa uz primjenu najkvalitetnijih metoda i prakse revizije.

Revizija učinka prema INTOSAI standardima podrazumijeva:

- reviziju ekonomičnosti upravnih aktivnosti u skladu sa značenjem upravnih načela i prakse, te politikama uprave;
- reviziju efikasnosti korištenja ljudskih, materijalnih, finansijskih i drugih resursa uključujući ispitivanje informacionih sistema, te upravljačkih i kontrolnih aktivnosti kod jedinica – institucija koje podliježu reviziji i
- reviziju efektivnosti-uspješnosti u odnosu na postavljene ciljeve jedinica-institucija koje podliježu reviziji, te reviziju ostvarenih aktivnosti u odnosu na namjeravane.

Revizija učinka predstavlja neovisno ispitivanje i davanje procjene o tome da li institucije javnog sektora obavljaju prave poslove i da li te poslove obavljaju na pravi način. Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se obavljaju pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se stvari obavljaju na pravi način. Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine je odlučio da predmet ove revizije učinka bude tema iz oblasti poljoprivrednog sektora, koja je od značaja za razvoj cjelokupnog društva.

---

<sup>1</sup> INTOSAI standardi za reviziju su standardi revizije za javni sektor doneseni na XIV kongresu INTOSAI u Vašingtonu 1992. godine



## **IZVRŠNI REZIME**

Ured za reviziju Federacije BiH je odlučio da obavi reviziju učinka sistema poljoprivrednih podsticaja, sa ciljem da se identifikuju rješenja koja bi mogla poboljšati opću efikasnost sistema. Revizija je bila motivirana općim nezadovoljstvom poljoprivrednih proizvođača u Bosni i Hercegovini. Poljoprivrednici su nezadovoljni situacijom u poljoprivrednom sektoru i odnosu vlasti spram ovog problema. To se očituje u učestalim protestima poljoprivrednika, izvještajima domaćih i stranih organizacija, te medijskim izvještajima, što sve zajedno ukazuje na nepovoljnu situaciju u ovom sektoru.

Revizija je fokusirana na vrijeme trajanja ovog procesa, te na efikasnost nadležnih institucija u obradi i procesu realizacije podsticaja. Cilj revizije je da se na osnovu provedenog ispitivanja prikaže stanje i efikasnost nadležnih institucija Federacije BiH iz oblasti poljoprivrede i utvrde uzroci koji dovode do neefikasnosti. U tu svrhu bilo je potrebno da se odgovori na revizijska pitanja koja se tiču sistema procesuiranja zahtjeva, planiranja i izvršenja budžeta, te kontrole i inspekcije.

### **Nalazi revizije**

Neefikasnost nadležnih ministarstava ogleda se u neprihvatljivo dugom vremenu obrade zahtjeva koje nije u skladu sa očekivanjima korisnika poljoprivrednih podsticaja. Ovo je djelimično uzrokovano i samim načinom kako je sistem uspostavljen, što se ogleda u slijedećim nalazima:

- Realizacija procesa podsticaja se odvija i na kantonalnom i na federalnom nivou, gdje se neke faze procesa dupliciraju i preklapaju;
- Kantonalna ministarstva ne vode nikakve evidencije o broju nepotpunih zahtjeva, broju poljoprivrednika, veličina obradive površine, a Federalno ministarstvo ne posjeduje centralnu bazu podataka korisnika novčanih podsticaja;
- Ne postoje jedinstvene procedure, prilikom procesuiranja zahtjeva za dobivanje novčanih podrški uslijed čega se javljaju različite prakse;
- Vrijeme obrade zahtjeva na oba nivoa je generalno dugo i dosta varira. To nije u skladu sa očekivanjima krajnjih korisnika, te utiče na kašnjenje isplate podsticajnih sredstava;
- Informacije o podsticajima za poljoprivrednu proizvodnju i uslovi za dobivanje podsticaja ne dolaze na adekvatan način do krajnjih korisnika, tj. poljoprivrednika;
- Podzakonski akti za dodjelu podsticaja se mijenjaju svake godine, kasne i ne baziraju se na strategiji razvoja poljoprivrednog sektora;
- Kontrole i inspekcije ne doprinose kvalitetnom i efikasnom provođenju procesa podsticaja.

### **Zaključci**

Na osnovu nalaza i argumenata, Ured za reviziju može izvući slijedeće zaključke:

- Sistem dodjele podsticaja je neefikasan i često se mijenja;
- Sistem planiranja i izvršenja budžeta nije blagovremen i ne funkcioniše efikasno;
- Postojeći sistem kontrole i inspekcije nije u funkciji efikasnosti procesa podsticaja



## Preporuke

Na osnovu revizijskih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju predlaže određene mjere kojima bi se trebao postići krajnji cilj sistema poljoprivrednih podsticaja - podrška poljoprivrednoj proizvodnji i ekonomski razvoj. U cilju poboljšanja sveukupne efikasnosti i efektivnosti sistema, potrebno je poduzeti dugoročne aktivnosti kojima je moguće postići poboljšanja u samom funkcionisanje sistema. Dugoročne mjere se odnose na slijedeće:

- Imenovati komisije koje će ispitati učinke svih značajnih podsticaja za poljoprivredu i svoje nalaze i prijedloge za poboljšanja javno prezentirati, dati prijedloge za uspostavljanje modernih funkcija nadzora i prijedlog načina decentralizacije svih plaćanja i administracije podsticaja na nivo kantona, kao i ispitati mogućnost obezbjeđivanja preduslova za usvajanje jedinstvenog višegodišnjeg programa podsticaja
- Donijeti procedure koje bi regulisale promjene programa podsticaja zasnovane na transparentnosti i objektivnoj analizi

Kratkoročne mjere koje bi vrlo brzo mogle donijeti rezultate, su slijedeće:

- Izbjegavati promjene propisa bez odgovarajuće i javne evaluacije
- Istražiti sve mogućnosti pojednostavljenja obrazaca za podnošenje zahtjeva za podsticaj
- Prekinuti praksu dva koraka u podnošenju zahtjeva za podsticaj
- Poboljšati protok i distribuciju informacija o promjeni propisa osiguravajući bolju informiranost poljoprivrednika
- Uspostaviti sistem efikasnije kontrole i inspekcije utemeljene na procjeni rizika. Inspekcijski nadzor više usmjeriti na otkupljivača/prerađivača

## 1 UVOD

### 1.1 Pozadina problema

Bosna i Hercegovina je tokom posljednjeg rata pretrpjela velike štete, kako ljudske tako i materijalne. Ovo je naročito izraženo u ruralnim područjima, gdje je većina gazdinstava i farmi uništeno, uništen je stočni fond, velike firme i sistemi na koje su se poljoprivredni proizvođači oslanjali za plasiranje svojih proizvoda nisu više aktivne. Rezultat toga je taj da je poljoprivredna proizvodnja u Bosni i Hercegovini danas na veoma slabom nivou, što je naročito izraženo kroz veliki izvozni deficit prehrambenih proizvoda.

Pored ovoga, u svijetu su danas aktuelne velike fluktuacije uzrokovane tekućom finansijskom krizom, za koju se predviđa da će u narednom periodu imati trend porasta. Nastupila je nova era povećanja nezaposlenosti, povećanja životnih troškova i nedostatka hrane. Ovakva situacija ima naročito značajan uticaj na nerazvijene zemlje, koje se već suočavaju sa valovima nasilja zbog problema sa krizom<sup>2</sup>.

Obzirom na značaj poljoprivredne proizvodnje u svijetu, kao i u tranzicijskim zemljama poput BiH, a naročito u ovim uslovima koji vladaju danas, razvoj poljoprivredne proizvodnje bi trebao predstavljati jedan od prioritetnih zadataka države i nadležnih institucija.<sup>3</sup>

Od 1997. godine, Vlada FBiH je počela sa plaćanjem finansijskih podsticaja za poljoprivrednu proizvodnju. Ovo je sve usmjereno na obnovu poljoprivredne proizvodnje, razvoj ruralnog sektora i zapošljavanje, a što bi u krajnjem efektu također pomoglo povratku izbjeglica i raseljenih lica, te općem razvoju domaće proizvodnje.

Jedan od vladinih instrumenata kojim bi se trebao osigurati dugoročni ruralni razvoj su podsticaji za poljoprivrednu proizvodnju. Sa stanovišta poljoprivrednog proizvođača, podsticaji predstavljaju značajan motiv za bavljenje poljoprivrednom proizvodnjom. Primjerice, kod proizvodnje mlijeka, iznos koji proizvođači dobivaju na ime podsticaja čine jednu trećinu visine otkupne cijene po jedinici proizvoda. U određenim situacijama, podsticaji su osnovni preduslov za bavljenje poljoprivrednom proizvodnjom, jer pojedine kategorije proizvodnje se ne bi uopšte ni isplatile ukoliko se za njih ne bi davali podsticaji, obzirom da bi proizvodna cijena bila veća od otkupne. Zakon o poljoprivredi, u jednom dijelu navodi da se podrške za poljoprivredu uvode zbog snižavanja proizvodnih troškova. Predviđene novčane podrške u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji su ekonomskog karaktera koji priznaju ekonomsku vrijednost kod poljoprivrednika, što je navedeno u Programu podrški. Vlada Federacije BiH je u 2007. godini donijela Odluku o minimalno-otkupnim cijenama pojedinih poljoprivrednih proizvoda ( mlijeko, pšenica, raži, duhan, itd.) Minimalna otkupna cijena predviđena ovom Odlukom za mlijeko je 0,50 KM/l, a novčani podsticaj iznosi 0,14 KM/l.

Kako bi podsticaji mogli imati pozitivan efekat, potrebno je da nadležne institucije svoj rad zasnivaju na načelima zakonitosti, transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti.<sup>4</sup> Osim što se za podsticaje za primarnu poljoprivrednu proizvodnju ne izdvajaju dovoljna finansijska sredstva, koja su i po nekoliko puta manja nego što je to slučaj u susjednim državama, ovaj proces prate i brojni problemi prilikom realizacije, koji se očituju u sporosti procesuiranja zahtjeva za podsticaje i kašnjenju isplata prema poljoprivrednicima.

U Bosni i Hercegovini, poljoprivrednici su generalno nezadovoljni stanjem u poljoprivrednom sektoru i odnosom institucija vlasti prema ovom problemu. Nezadovoljstvo korisnika kašnjenjem isplata

<sup>2</sup> „Izveštaj o razvoju“, Svjetska banka, 2007. godina

<sup>3</sup> „Funkcionalni pregled u poljoprivrednom sektoru BiH“, finansirano od strane Evropske komisije; Sarajevo, 2004.g.

<sup>4</sup> „Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH“, „Sl. Novine FBiH“, br.35/05





poljoprivrednih podsticaja, protesti poljoprivrednika, upozorenja domaćih i međunarodnih institucija i medija, ukazuju na nepovoljno stanje i probleme u ovom sektoru.

Sporost nadležnih institucija u realizaciji procesa podsticaja, dovode do gubljenja interesa stanovništva za bavljenje poljoprivrednom proizvodnjom.

Stoga je Ured za reviziju odlučio da izvrši reviziju učinkovitosti ovog procesa, sa fokusom na efikasnost poljoprivrednih podsticaja iz perspektive upravljanja vremenom.

Pozivajući se pomenuta načela po kojima trebaju postupati nadležne institucije i uzimajući u obzir značajnost ovog procesa, Ured za reviziju je odlučio da izvrši reviziju učinkovitosti na ovu temu, sa namjerom podizanja nivoa svijesti o sadašnjim jakim i slabim stranama u ovom sektoru, te ukazivanje na moguća poboljšanja koja se mogu provesti u cilju postizanja efikasnosti i efektivnosti procesa poljoprivrednih poticaja.

## **1.2 Cilj revizije i revizijska pitanja**

Cilj revizije je da se na osnovu provedenog ispitivanja prikaže stanje i efikasnost nadležnih institucija Federacije BiH iz oblasti poljoprivrede i utvrdi uzroke koji dovode do neefikasnosti, te predloži preporuke koje bi mogle poboljšati efikasnost, kvalitet i transparentnost rada nadležnih institucija u procesu plasiranja podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji.

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH ispitivao je proces plasiranja poljoprivrednih podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, koje se finansiraju iz Budžeta Federacije BiH. Revizija je koncipirana sa aspekta upravljanja vremenom, kako bi se ustanovila efikasnosti nadležnih institucija u procesu realizacije federalnih podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji.

Revizijska pitanja se tiču slijedeće tri glavne oblasti i glase :

1. Da li je sistem procesuiranja zahtjeva, uključujući i saradnju između Federalnog ministarstva i kantonalnih ministarstava za poljoprivredu efikasan?
2. Da li su sistemi planiranja i izvršenja budžeta i propisi vezani za oblast poljoprivrednih podsticaja efikasni?
3. Da li je sistem kontrole i inspekcije u oblasti podsticaja efikasan?

## **1.3 Kriteriji revizije**

Revizijski tim je proučio sistem i logiku koja stoji iza ovako postavljenog sistema i ono što se nastoji postići podsticajnim mjerama u poljoprivrednoj proizvodnji, te način na koji bi sistem trebao biti organiziran kako bi se mogao efikasno provoditi.

Sa aspekta očekivanja poljoprivrednika za dobivanje novčanih podrški za što kraće vrijeme, nadležne institucije koje učestvuju u realizaciji procesa podsticaja trebale bi na odgovarajući način unaprijed upoznati aplikante sa uslovima i kriterijima dobivanja poljoprivrednih podsticaja.

Proces podsticaja bi trebao biti dobro isplaniran i transparentan za što su nadležne institucije na kantonalnom i federalnom nivou.

Obzirom da kantonalna ministarstva nisu utvrdila način mjerenja i utvrđivanja efikasnosti procesuiranja zahtjeva kao kriterij postavljeno je procijenjeno utrošeno radno vrijeme u procesuiranju.

Jedan od kriterija su i aktivnosti koje su nadležne institucije poduzele za efikasno provođenje procesa podsticaja i aktivnosti orjentisane ka utvrđivanju odstupanja od zakonskih normi i mogućih devijacija.

## 1.4 Obim revizije i ograničenja

Sistem podsticaja u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji uključuje poslove koje obavljaju nadležne institucije na federalnom i kantonalnom nivou, prvenstveno Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (u daljem tekstu Federalno ministarstvo), kantonalna ministarstva nadležna za poljoprivredu, kao i inspeksijske službe na kantonalnom i federalnom nivou<sup>5</sup>. Isplata novčanih sredstava se vrši preko Ministarstva finansija Federacije BiH – Sektora za Trezor.

Ova revizija se fokusirala na biljnu i animalnu proizvodnju, obzirom da se za ove dvije kategorije iz Budžeta Federacije BiH izdvaja najveći procenat, odnosno tri četvrtine ukupnih finansijskih sredstava namijenjenih za podsticaje u poljoprivredi<sup>6</sup>.

Revizijom je obuhvaćen period 2006. i 2007. godina.

Od ukupno 7 grupa vezanih za poljoprivrednu proizvodnju u 2006. i 8 grupa u 2007. godini, a koja se podstiču iz federalnog budžeta, revizijski tim se opredijelio za podsticajne mjere koje se odnose na podsticaje za proizvodnju mlijeka iz grupe animalne proizvodnje i krmnog bilja iz grupe biljne proizvodnje. U prilog opredjeljenju za ove dvije vrste proizvodnje je i činjenica da se mlijeko proizvodi u svih 10 kantona i za tu proizvodnju se izdvaja najviše finansijskih sredstava u grupi animalne proizvodnje. (u 2006. planirano je od 37%, a u 2007. planirano je 35% ukupnih sredstava za podsticaje).

Kada je u pitanju proizvodnja krmnog bilja, bitno je napomenuti da se stočna hrana u velikoj mjeri uvozi, iako Federacija BiH ima potencijale za proizvodnju ove kulture. Za ovu vrstu proizvodnje se izdvajaju minorna sredstva, ali i pored toga u nekim kantonima aplikanti na isplatu novčanih sredstava čekaju nedopustivo dugo.

Posljednjih godina je izraženo nezadovoljstvo poljoprivrednika kašnjenjem isplate novčanih sredstava za poljoprivredne podsticaje, a posebno za isporučeno mlijeko, te sve češće svoje nezadovoljstvo izražavaju protestima.

Tim za reviziju nije detaljno ispitivao davanje podsticaja za ostale kategorije proizvodnje, ali preliminarna istraživanja su pokazala da i podsticanje tova junadi, pilenki, sadnja voćnjaka i drugih proizvodnji za koje su izuzeti i pregledani zahtjevi, ukazuju da sistem za davanje ovih podsticaja nije kreiran na najbolji način. Uočeno je da se prilikom davanja ovih podsticaja, takođe dugo čeka na isplatu krajnjim korisnicima.

Prikazivanjem stanja vezanih za plasiranje poljoprivrednih podsticaja za proizvodnju mlijeka i krmnog bilja u glavnoj studiji, bilo je dovoljno da se prikaže funkcionisanje sistema davanja poljoprivrednih podsticaja.

Funkcionisanje procesa davanja poljoprivrednih podsticaja je uključivalo ispitivanja dužine trajanja obrade zahtjeva potencijalnih korisnika novčane podrške u 4 kantonalna ministarstva nadležna za poljoprivredu: Hercegovačko-neretvanski kanton, Hercegbosanska županija, Tuzlanski kanton i Kanton Sarajevo.

Pri odabiru kantonalnih ministarstava nadležnih za poslove poljoprivrede, uzeti su u obzir rezultati preliminarnog ispitivanja, iznos finansijskih sredstava za podsticaje i teritorijalna rasprostranjenost.

Pored vremena obrade, revizijski tim je identifikovao i niz faktora koji su uticali na efikasnost nadležnih institucija. Ovi faktori se uglavnom odnose na zakonodavstvo, organizaciju, planiranje, koordinaciju i transparentnost.

Revizija se fokusirala na podsticaje koji se finansiraju iz Budžeta Federacije BiH. Takođe, postoje i podsticaji koji se finansiraju iz kantonalnih budžeta. Ovom revizijom nisu obuhvaćeni kantonalni

<sup>5</sup> Detaljan opis njihovih nadležnosti u Dodatku br. 1

<sup>6</sup> Plan raspodjele novčanih sredstava za biljnu i animalnu proizvodnju u 2006. i 2007. g; Dodatak br. 3.

podsticaji, obzirom da su planirana izdvajanja za ove podsticaje, u većini slučajeva manja od iznosa sredstava koji se dodjeljuju iz federalnog budžeta.

Revizija se fokusirala na pitanja upravljanja vremenom u svim fazama obrade finansijskih poticaja, od prijema zahtjeva od poljoprivrednika do izdavanja naloga za plaćanje od strane Federalnog ministarstva ministarstva poljoprivrede. Revizija je također obuhvatila i pitanja efikasnosti i efektivnosti sistema kontrola i inspekcije.

Revizija nije obuhvatila ispitivanje vremena prikupljanja dokumentacije od strane aplikanta, te aktivnosti vezane za isplatu sredstava krajnjim korisnicima koju vrši Federalno ministarstvo finansija-Sektor Trezora.

Revizijom nije obuhvaćeno ispitivanje ciljeva dodjeljivanja finansijskih podsticaja sa aspekta ukupnog efekta uloženi sredstava na povećanje poljoprivredne proizvodnje.

## **1.5 Metode i provođenje revizije**

Potrebne informacije za ovu reviziju prikupljene su iz četiri kantonalna ministarstva nadležna za poljoprivredu, Federalnom ministarstvu poljoprivrede, te u nadležnim inspekcijama na nivou Federacije BiH i kantona.

Na osnovu prikupljenih nalaza, te na osnovu intervjuja, upitnika, pregleda i praćenja dokumentacije, revizijski tim je izvršio analizu provođenja postupke obrade zahtjeva od njegovog zaprimanja u kantonalno ministarstvo, pa do naloga za isplatu u Federalnom ministarstvu.

Upitnici su sadržavali pitanja koja su se ticala organizacije i načina funkcionisanja, broj službenika koji obavljaju poslove u odjelima za podsticaje, vrstu poslova i sl.

Na licu mjesta, u kantonalnim i Federalnom ministarstvu, te u drugim posjećenim institucijama korištena je relevantna dokumentacija, počev od Pravilnika, djelovodnika akata, dopisi između kantonalnih i Federalnog ministarstva, zapisnici sa sastanaka kantonalnih i Federalnog ministarstva, aktivnosti nadležnih ministarstava u promociji podsticaja kroz sastanke sa predstavnicima kantonalnih ministarstava i udruženja poljoprivrednika, a naročito zahtjevi za podsticaje i sva prateća dokumentacija koja ide uz zahtjev za podsticaj.

Da bi se revizija uspješno obavila, i kako bi se dali odgovori na revizijska pitanja, revizijski tim je tokom glavne studije prikupio podatke od slijedećih institucija:

- Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
- Federalna uprava za inspekcijske poslove-Poljoprivredni inspektorat
- Kantonalna ministarstva nadležna za poljoprivredu
- Kantonalne službe nadležne za inspekcijske poslove

Informacije su takođe prikupljane od zadruga i udruženja i poljoprivrednih proizvođača direktno. Neke informacije su prikupljene od privrednih komora, domaćih i međunarodnih institucija, te printanih i elektronskih medija.

Korišteni su Izvještaji međunarodnih institucija – Europske komisije, Svjetske banke i ostalih dostupnih publikacija i izjava za štampu.

Potrebne informacije prikupljene su metodom pregleda i analize dokumentacije, intervjuja, upitnika, prikupljanjem i analizom statističkih podataka, direktnim posmatranjem, odnosno praćenjem toka procesa podsticaja i pojedinih koraka obrade zahtjeva.

Moramo istaći da smo tokom izvođenja revizije u nekim slučajevima bili primorani koristiti procjene nadležnih osoba i oslanjati se na informacije koje nisu bile totalno precizne ili pouzdane.

Ponekad je bilo teško prikupiti sve informacije koje smo željeli.

Ipak, na osnovu dobivenih procjena, duplih provjera sa većim brojem službenika i uzetih uzoraka, uspjeli smo dobiti orijentacionu sliku i doći do određenih zaključaka za te slučajeve.



Održan je i sastanak fokus grupe, gdje je revizija predstavila preliminarne nalaze svim institucijama koje su bile uključene u ovu reviziju, kao i predstavnicima poljoprivrednika, sa namjerom da se potvrde ustanovljene činjenice, i da prodiskutuju moguća poboljšanja. Nakon završetka glavne studije, a prije objavljivanja konačnog izvještaja, nacrt izvještaja je dostavljen klijentima na očitovanje.

## 1.6 Struktura izvještaja

Ovaj izvještaj je dizajniran na način da pruži uvid u karakteristike procesa podsticaja na način koji će biti od koristi za svakog čitaoca koji ima interes za ovaj izvještaj. Ovaj izvještaj pruža informacije koje su izložene u slijedećim poglavljima:

- Poglavlje 2 daje informacije o procesu dodjele uključujući sistem kontrole.
- Poglavlja 3 i 4 i 5 obrađuju nalaze revizije i daje odgovore na tri revizijska pitanja
- Poglavlje 6 daje zaključke
- Poglavlje 7 daje preporuke za poboljšanja na osnovu nalaza i zaključaka, u cilju poboljšanja cijelog sistema.

## 2 PROCES PODSTICAJA

### 2.1 Regulisanje poljoprivrednih podsticaja

Vlada Federacije BiH je prvi put inicirala proces podsticaja za poljoprivrednu proizvodnju u 1997. godini. U to vrijeme, novčani podsticaji su plasirani za proizvodnju mlijeka i sirovog duhana. U narednim godinama, uključene su i druge proizvodnje za koje su se davali novčani podsticaji, i razvijen je sistem koji uključuje različite kategorije proizvodnje i podijeljene na različite grupe podsticaja.

Značajan korak u sistematizovanju procesa podsticaja učinjen je 2004. godine, kada je na nivou Federacije BiH donešen Zakon o novčanoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji<sup>7</sup> (u daljem tekstu Zakon o novčanoj podršci). Svrha ovog Zakona je povećanje poljoprivredne proizvodnje, stvaranje komercijalnih porodičnih gazdinstava, te stvaranje preduslova za izvoz.

Finansijska sredstva predviđena budžetom Federacije za 2006. godinu iznosila su 28 miliona KM, a u 2007. godini 36 miliona KM<sup>8</sup>.

Nakon 2004. godine sistem poljoprivrednih podsticaja je uključivao više vrsta podsticajnih mjera. U 2007. godini, program je sadržavao sedam grupa podsticaja. Podsticaji za biljnu i animalnu proizvodnju su se sastojali od 33 kategorije. Pored biljne i animalne proizvodnje program podsticaja sadrži i: kapitalna ulaganja, podrška stručnim projektima, ruralni razvoj, podrška stručnim skupovima i edukacijama, podrška organizovanju zemljoradnika, regresiranje kamata na investicijske kredite i rezerve.

Podsticaji za biljnu i animalnu proizvodnju se procesuiraju na kantonalnom i na federalnom nivou.

Zakon o novčanoj podršci je temeljni zakon kojim se definišu uloge i odgovornosti relevantnih institucija u sistemu planiranja i realizacije budžetskih sredstava za poljoprivredne podsticaje. Pored ovog zakona, rad institucija koje su uključene u ovaj proces regulisan je i drugim zakonima, kao što su

<sup>7</sup> „Sl. novine Federacije BiH“, br 28/04

<sup>8</sup> Više detalja u poglavlju 4.1. Tabela br. 12

Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave<sup>9</sup>, Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH<sup>10</sup>, Zakon o inspekcijama u Federaciji BiH<sup>11</sup>, Zakon o poljoprivredi<sup>12</sup>.

Zakon o novčanoj podršci propisuje da Vlada Federacije BiH i Federalno ministarstvo poljoprivrede trebaju svake godine usvojiti podzakonska akta kojima će se preciznije regulisati sistem davanja podsticaja za poljoprivrednu proizvodnju, nakon usvajanja Budžeta Federacije BiH za tekuću godinu. Ovi podzakonski akti uključuju Program utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije BiH<sup>13</sup> (u daljem tekstu “Program”) i Uputstvo za ostvarenje podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji<sup>14</sup>(u daljem tekstu „Uputstvo”).

## 2.2 Uloge i odgovornosti

Zakon o novčanoj podršci određuje aktivnosti Federalnog i kantonalnih ministarstava u postupku procesuiranja zahtjeva. Po navedenom zakonu procesuiranje zahtjeva se odvija i na kantonalnom i na federalnom nivou<sup>15</sup>.

Federalno ministarstvo poljoprivrede vrši upravne i stručne poslove iz nadležnosti Federacije BiH koji se odnose na razvoj poljoprivrednog sektora<sup>16</sup>. U skladu sa nadležnostima, Federalno ministarstvo bi trebalo da prikuplja i analizira informacije vezane za poljoprivredu, i na osnovu tih analiza i uočenih tekućih trendova, donosi mjere i politike kojima će osigurati dugoročni razvoj ovog sektora.

Ministarstvo bi trebalo da prati efekte poduzetih mjera i da po potrebi vrši određene prilagodbe i izmjene kako bi se osiguralo poboljšanje efikasnosti i efektivnosti u razvoju poljoprivrednog sektora.

Kada su u pitanju podsticaji za biljnu i animalnu proizvodnju, sistem također uključuje i kantonalna ministarstva nadležna za poljoprivredu, kao i kantonalne i federalnu inspekciju. Federalno ministarstvo je ključna institucija za ukupni dizajn i funkcionisanje sistema poljoprivrednih podsticaja:

Planiranje – federalno ministarstvo treba da planira potrebna sredstva za poljoprivredu na osnovu analiza stvarnih potreba razvoja sektora,

Kvalitet – Federalno ministarstvo je dužno propisati procedure i davati tumačenja i objašnjenja na način kojim će osigurati blagovremeno i kvalitetno procesuiranje zahtjeva za podsticaje.

Nadzor i praćenje sistema – Federalno ministarstvo bi trebalo da prati sistem podsticaja iz perspektive efikasnosti i efektivnosti,

Funkcija kontrole – u nadležnosti inspekcija na federalnom i kantonalnom nivou. Kontrolna funkcija koja se odvija u fazi proizvodnje na terenu, kao i u toku prikupljanja i obrade dokumentacije treba da osigura da se sredstva namijenjena za podsticaje troše u skladu sa svojom namjenom.

Administrativna obrada – procesuiranje zahtjeva za podsticaje za biljnu i animalnu proizvodnju je podijeljeno između kantonalnih ministarstava i Federalnog ministarstva. Kantonalna ministarstva prikupljaju, obrađuju i vrše provjeru dokumentacije, te sačinjavaju tabelarni obračun koji dostavljaju u Federalno ministarstvo. Federalno ministarstvo treba da izvrši konačnu obradu i provjeru pristiglih zahtjeva za novčanu podršku.

---

<sup>9</sup> „Sl. Novine Federacije BiH“, br. 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06

<sup>10</sup> „Sl. Novine Federacije BiH“, br.35/05

<sup>11</sup> „Sl. Novine Federacije BiH, br. 69/05

<sup>12</sup> „Sl. Novine Federacije BiH, br. 88/07

<sup>13</sup> „Sl. Novine Federacije BiH“, br. 23/06 i 34/07

<sup>14</sup> „Sl. Novine Federacije BiH“, br. 21/06 i 45/07

<sup>15</sup> Detaljnije u poglavlju 3.2.

<sup>16</sup> Više podaka o nadležnostima institucija obuhvaćenih revizijom u Dodatku br.1

## 2.3 Planiranje realizacije i plasmana sredstava za podsticaje

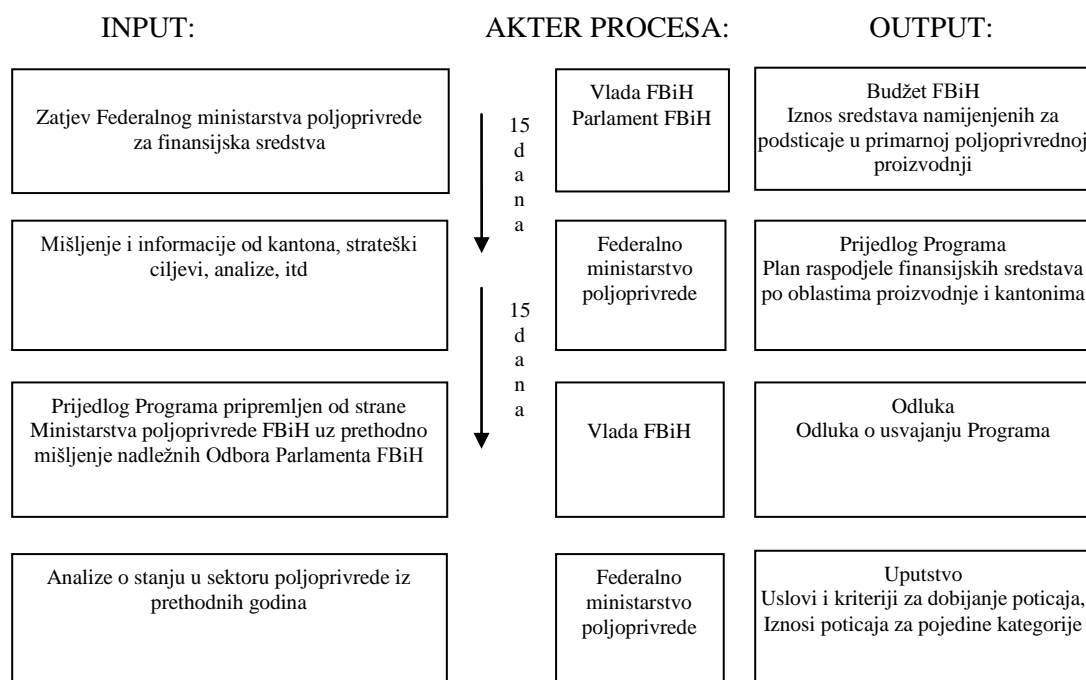
Federalno ministarstvo poljoprivrede planira sredstva potrebna za finansiranje poljoprivrednih podsticaja. Zakonom je predviđeno da, prilikom planiranja sredstava, Federalno ministarstvo poljoprivrede kao ulaznu informaciju koristi prijedloge i informacije od kantona, strateška opredjeljenja, stanje resursa, analizu podsticaja iz prethodnih godina, mišljenja stručnjaka, udruženja poljoprivrednika i komora. Prvi korak u procesu realizacije podsticaja je usvajanje Programa i Uputstva, što bi se trebalo desiti nakon usvajanja Budžeta za tekuću godinu.

Programom se bliže utvrđuju kategorije proizvodnje koje će se podsticati, ukupna finansijska sredstva odobrena za podsticaje, te Plan raspodjele novčanih sredstava po kategorijama proizvodnji i po kantonima.

Uputstvo pobliže određuje uslove koje podnosilac zahtjeva mora zadovoljiti kako bi mogao realizirati pravo na novčane podrške, kao i postupak realizacije (uključujući i potrebnu dokumentaciju).

U slijedećoj šemi prikazan je proces planiranja Budžeta i priprema realizacije koja se odvija na federalnom nivou, kako je predviđeno i propisano zakonom.

Šema 1: Proces planiranja i pripreme normativnih akata



Prema Zakonu o podsticajima, 15 dana nakon usvajanja Budžeta Federacije BiH za tekuću godinu, Federalno ministarstvo poljoprivrede treba da kreira Program koji treba da usvoji Vlada. Po prijemu Programa, Vlada u roku 15 dana treba da donese Odluku o Programu, po kojoj Program postaje obavezujući za tu godinu.

Parlamentarna komisija nadležna za oblast poljoprivrede također treba da učestvuje u ovom procesu, dajući mišljenje o Programu i Uputstvu. Po usvajanju ova dva dokumenta, oni bi trebali biti objavljeni u Službenim novinama Federacije BiH, čime proces može otpočeti.



## 2.4 Proces obrade na kantonalnom nivou

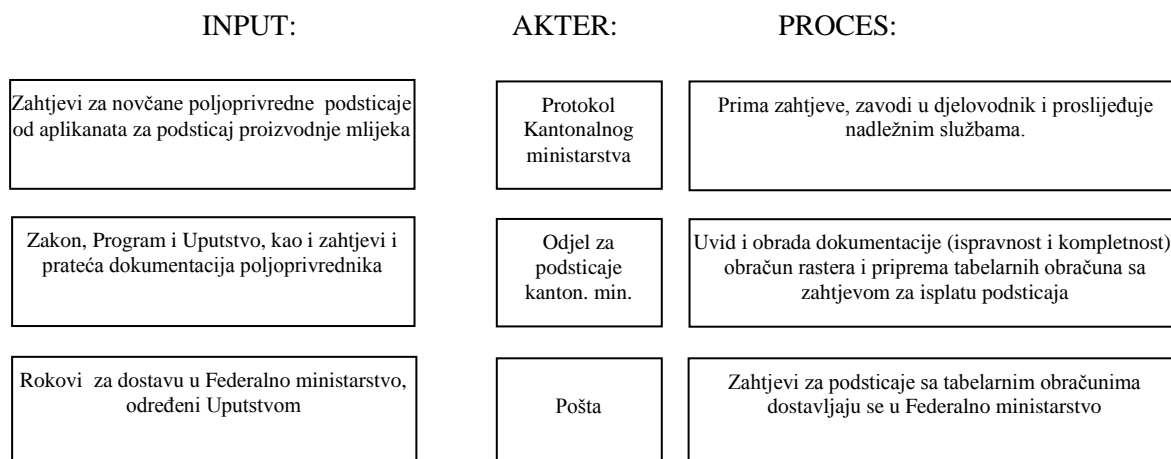
Ova faza procesa počinje sa Javnim pozivom koji objavljuje Federalno ministarstvo poljoprivrede u najtiražnijim dnevnim novinama u Federaciji BiH. Javnim pozivom se obavještavaju zainteresovani poljoprivredni proizvođači da apliciraju za podsticaje u svoja kantonalna ministarstva poljoprivrede.

Slijedeći korak u procesu je predaja zahtjeva od strane aplikanata u kantonalna ministarstva. Ni Zakon o novčanoj podršci, niti podzakonski akti ne određuju rok predaje zahtjeva za podršku u kantonalno ministarstvo. Određen je samo rok do kada kantonalna ministarstva moraju predati zahtjeve u Federalno ministarstvo.

Za dobivanje podsticaja za proizvodnju mlijeka individualni proizvođači-poljoprivrednici apliciraju preko zadruga ili otkupljiivača/prerađivača sa kojima su obavezni potpisati ugovor za isporučenu količinu mlijeka. Otkupljiivač/prerađivač zaprimljene količine mlijeka zavode u dnevne i mjesečne rastere, koje će dostaviti kantonalnom ministarstvu, uz ostalu propisanu dokumentaciju.

U slijedećoj šemi prikazani su koraci u procesuiranju zahtjeva za mlijeko u kantonalnim ministarstvima u skladu sa normativnim odredbama:

Šema 2: Kretanje zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka u kantonalnim ministarstvima



Za dobivanje novčanih podsticaja za proizvodnju krmnog bilja mogu aplicirati, osim pravnih lica i individualni poljoprivrednici kao fizička lica.

Zahtjev za isplatu podsticaja aplikant dostavlja kantonalnom ministarstvu uz propisanu dokumentaciju. Sastavni dio te dokumentacije je zapisnik kantonalne stručne službe o zasnovanoj proizvodnji. Da bi se sačinio zapisnik ovlašteni službenici kantonalnih ministarstava moraju izaći na teren.

Kantonalna ministarstva u svom radu primjenjuju istu zakonsku i podzakonsku regulativu, ali u procesuiranju zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja primjenjuju različite prakse.

Uputstvom nije jasno određen način na koji kantonalna ministarstva trebaju postupati u procesuiranju zahtjeva za ovu vrstu proizvodnje, a Federalno ministarstvo nije donijelo procedure o postupanju prilikom procesuiranja ovih zahtjeva.

Kretanje dokumentacije od predaje u kantonalno ministarstvo od strane aplikanta prikazano je u slijedećoj šemi:



Šema 3: Kretanje dokumentacije za podsticaj proizvodnje krmnog bilja na kantonalnom nivou

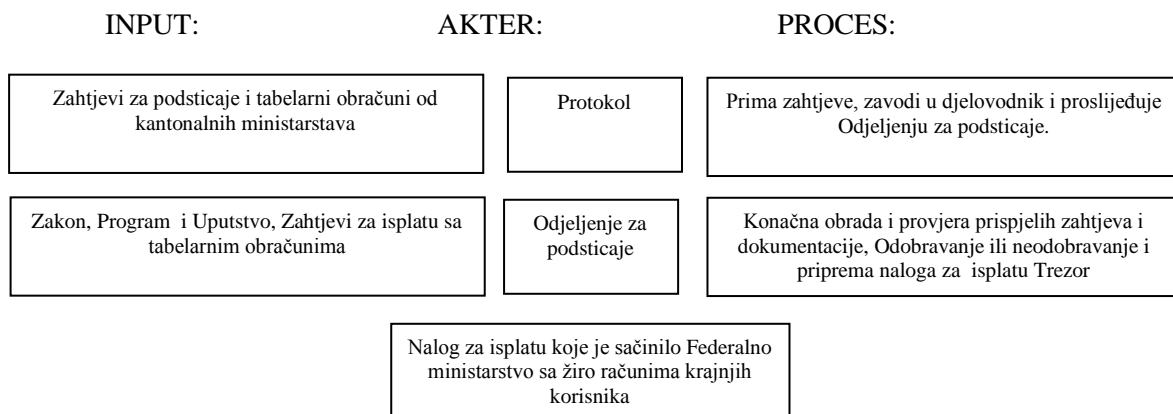


Za većinu kategorija biljne proizvodnje, u koraku procesuiranja dokumentacije, odjeli za podsticaje takođe su dužni izaći na teren i obaviti uvid u stvarno stanje, te o tome sačiniti zapisnik koji će biti priložen uz prateću dokumentaciju. Nakon ovog koraka, kantonalna ministarstva treba da, na propisanim obrascima u okviru rokova propisanih u Uputstvo, apliciraju prema Federalnom ministarstvu sa zahtjevom za isplatu podsticaja.

## 2.5 Proces obrade na federalnom nivou

Federalno ministarstvo vrši konačnu obradu i provjeru prispjelih zahtjeva i dokumentacije za isplatu novčanih podsticaja. Na osnovu toga daje nalog za isplatu Ministarstvu finansija Federacije BiH, Sektoru za Trezor, koje vrši uplatu sredstava na račune aplikantata u bankama. To je posljednji korak cijelog procesa podsticaja. Ovaj proces je prikazan u slijedećoj šemi:

Šema 3: Proces obrade na federalnom nivou





## 2.6 Funkcija inspekcije

U skladu sa Zakonom o novčanoj podršci, inspekcijski nadzor nad realizacijom procesa podsticaja vrši Federalna uprava za inspekcijske poslove-Poljoprivredni inspektorat i kantonalne inspekcijske službe. Inspekcijski nadzor je usmjeren na ispravnost ostvarenja prava na podsticaje, tj. da li su korisnici podsticaja ispunili neophodne uslove, kao i pitanja ispravnosti namjenskog korištenja sredstava od strane korisnika, te obavještava nadležne institucije o uočenim nepravilnostima<sup>17</sup>.

Inspekcijske službe imaju mogućnost da izvrše uvid u dokumentaciju koje se odnose na ostvarivanje novčane podrške. Integralni dio sistema kontrola je i sistem sankcija. Ukoliko pronade određene nepravilnosti, Inspekcijska služba može narediti povrat dodijeljenih sredstava, i ukoliko smatra za potrebnim, preduzeti relevantne korake kod nadležnog tijela.

Poljoprivredni inspektorat Federalne uprave za inspekcijske poslove bi trebao da koordinira svoj rad sa kantonalnim inspekcijskim službama. Glavni zadatak kantonalnih inspekcija je da vrši pregled ispravnosti predatih zahtjeva i prateće dokumentacije, kao i da ustanovi situaciju na terenu, prije podnošenja zahtjeva u Federalno ministarstvo. Kantonalne inspekcije imaju na raspolaganju mogućnost preduzimanja sličnih mjera kao što ima i Poljoprivredni inspektorat na federalnom nivou.

Federalna i kantonalne inspekcijske službe imaju gotovo identične zadatke koje se odnose na biljnu i animalnu proizvodnju, što je predmet ove revizije. Razlike se odnose na određene nadležnosti koje ima samo Federalna inspekcija, a tiču se slijedećeg: provodi uvid u popis i sprave koje se odnose na ostvarivanje novčane podrške za provođenje uzgojnog programa u stočarstvu, provođenje uzgojno-seleksijskih mjera u stočarstvu i zdravstvenu zaštitu mlijeka, sjemena, uzgoja i rasploda, subvencioniranje kamata i novčane podrške za moderne tehnologije i organsku proizvodnju. Nadležnosti i kantonalne i federalne poljoprivredne inspekcije su navedene u Dodatku 1.

Inspekcijske službe na oba nivoa, izvještaje i informacije o izvršenim inspekcijskim pregledima u oblasti poljoprivrede treba da dostavljaju nadležnim ministarstvima na odgovarajućim nivoima vlasti.

---

<sup>17</sup> Više informacija o nadležnostima inspekcija u Dodatku br.1

### 3 OBRADA ZAHTJEVA

Obrada zahtjeva za dobivanje poljoprivrednih podsticaja za proizvodnju mlijeka i krmnog bilja odvija se na dva nivoa vlasti. Zahtjevi aplikantata se zaprimaju i obrađuju na kantonalnom nivou, a završna obrada i provjera, te odobrenje isplate podsticaja odvija se na federalnom nivou.

Nakon provedene revizije utvrđeni nalazi vezani za procesuiranje zahtjeva za proizvodnju mlijeka i krmnog bilja prikazani su u ovom poglavlju u 4 dijela:

- Broj aplikacija u poglavlju 3.1
- Proces apliciranja u poglavlju 3.2.
- Vrijeme obrade zahtjeva na kantonalnom nivou u poglavlju 3.3.
- Procesuiranje zahtjeva na federalnom nivou u poglavlju 3.4.

#### 3.1 Broj aplikacija

##### 3.1.1 Broj aplikacija za podsticaj za proizvodnju mlijeka

Broj individualnih poljoprivrednika po jednom zahtjevu za novčanu podršku varira, a takođe varira i broj zaprimljenih zahtjeva između kantonalnih ministarstava. Takođe, broj zaprimljenih zahtjeva unutar kantona za posmatrani period pokazuje trend stagniranja, izuzev Hercegbosanske županije. Najveći broj zahtjeva za dobivanje podsticaja za proizvodnju mlijeka zaprimljenih u kantonalno ministarstvo u toku jedne godine zaprimi Tuzlanski kanton.

Proizvodnja mlijeka se podstiče iz Budžeta Federacije BiH od 1997. godine i predstavlja jednu od strateških proizvodnji. Ova proizvodnja je zastupljena na području svih 10 kantona u Federaciji BiH. Za proizvodnju mlijeka se izdvaja najveći iznos sredstava predviđenih za poljoprivredne podsticaje iz Budžeta Federacije BiH.

Aplicirati za novčanu podršku za proizvodnju mlijeka mogu otkupljivači/prerađivači za individualne poljoprivrednike, prilažući potrebnu dokumentaciju u kantonalna ministarstva. Broj poljoprivrednika po jednom zahtjevu nije određen niti limitiran bilo kojim aktom ministarstva. Kantonalna ministarstva ne vode na jednom mjestu evidencije o broju poljoprivrednika koji apliciraju za podsticaj za proizvodnju mlijeka. Stoga je Ured za reviziju prikupio informacije bazirane na profesionalnoj procjeni nadležnih u kantonalnim ministarstvima, što je prikazano u slijedećoj tabeli.

U tabeli ispod vidi se broj poljoprivrednika koji su aplicirali za podsticaj, broj onih kojima je pojedinačna aplikacija odobrena i ukupan iznos sredstava predviđena za isplatu podsticaja za 2006. i 2007. godinu.



**Tabela br. 1** Broj aplikanata, broj odobrenja i iznos sredstava za podsticaj proizvodnje mlijeka u 2006. i 2007. godini za četiri odabrana kantona

Kantoni Godine	Broj aplikanata <sup>18</sup>		Odobreno		Iznos sredstava <sup>19</sup>	
	2006.	2007.	2006.	2007.	2006.	2007.
HNK	3400	3400	3400	3400	583.000	nisu dostupni
HBK	1280	1760	1280	1760	1.981.000	nisu dostupni
TK	4000	4050	4000	4000	2.546.000	nisu dostupni
KS	2100	2000	2100	2000	540.000	nisu dostupni

Kao što tabela iznad pokazuje skoro sve aplikacije za dobivanje podsticaja za proizvodnju mlijeka su odobrene.

Evidentne su razlike broja poljoprivrednika koji traže podsticaj za proizvodnju mlijeka između kantona, kao i to da broj poljoprivrednika nije u srazmjeru sa odobrenim sredstvima po kantonima, odnosno ne slijedi se princip veći broj zahtjeva, veća odobrena finansijska sredstva. Takođe, su evidentne razlike i u iznosima odobrenih finansijskih sredstava gdje je uočeno da su odobrena dva značajna iznosa i dva manja iznosa.

U kantonalna ministarstva za novčani podsticaj apliciraju otkupljivači/prerađivači za više individualnih poljoprivrednika sa većom ili manjom proizvodnjom mlijeka. Broj poljoprivrednika koji traže podsticaj za proizvodnju mlijeka u Hercegbosanskoj županiji povećao se u 2007. godini u odnosu na 2006. godinu.

U tabeli ispod prikazana je alokacija sredstava u odnosu na procijenjenu veličinu proizvođača mlijeka u 4 kantona. Procjena je bazirana na podacima iz izuzetih zahtjeva i izjava odgovornih iz kantonalnih ministarstava.

<sup>18</sup> Broj aplikanata je dobiven izračunom prosječnog broja aplikanata po jednom zahtjevu pomnožen sa brojem aplikacija koje su zaprimila kantonalna ministarstva. Prosječan broj aplikanata po jednom zahtjevu dobiven je od nadležnih ministarstava po profesionalnoj procjeni.

<sup>19</sup> Informacije o doznačenim finansijskim sredstvima iz federalnog budžeta za podsticaj proizvodnje mlijeka preuzeti su iz Programa

Tabela br. 2. Alokacija finansijskih sredstava spram veličine proizvođača mlijeka<sup>20</sup>

Kantoni	% malih proizvođača od 1200 do 1700 litara mlijeka		% srednjih proizvođača od 1701 do 3500 litara mlijeka		% velikih proizvođača preko 3500 litara mlij.		Planirana sredstva u KM	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
HNK	32%	35%	43%	40%	25%	25%	583.000	Nema podataka
HBŽ	16%	15%	58%	58%	26%	27%	1.981.000	-II-
TK	41%	43%	31%	29%	28%	28%	2.546.000	-II-
KS	51%	49%	27%	28%	22%	23%	540.000	-II-

Iz tabele je vidljivo da su u svim kantonima zastupljeni i mali i srednji i veliki proizvođači mlijeka. Njihova zastupljenost po kantonima varira. Primjetno je da u dva kantona preovladavaju proizvođači srednje veličine, a u dva kantona su u velikom procentu mali proizvođači mlijeka. Iz tabele se takođe vidi da se za kantone u kojima je najveća zastupljenost malih proizvođača mlijeka izdvaja više finansijskih sredstava iz federalnog budžeta u odnosu na ukupna sredstva za ovu vrstu proizvodnje.

### 3.1.2 Broj aplikacija za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Za dobivanje novčanih poticaja za krmno bilje u kantonima ministarstva u većini slučajeva apliciraju individualni proizvođači, a nekada apliciraju i zadruge. I u ovoj proizvodnji broj zahtjeva u kantonalnim ministarstvima varira i kreće se prosječno od 2 zahtjeva u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, 96 u Hercegbosanskoj županiji, 110 u Tuzlanskom kantonu i 24 u Kantonu Sarajevo<sup>21</sup>.

U tabeli ispod vidi se broj poljoprivrednika koji su aplicirali za podsticaj, broj onih kojima je pojedinačna aplikacija odobrena i ukupan iznos sredstava predviđena za isplatu podsticaja za 2006. i 2007. godinu.

<sup>20</sup> Revizija je bazirana na izuzetim zahtjevima metodom uzorka. Postoji vjerovatnoća da bi rezultati prikazani u ovoj tabeli dali drugačiju sliku da su revizijom bili obuhvaćeni sveukupni zahtjevi.

<sup>21</sup> Podaci o broju zahtjeva aplikacija dobiveni su na osnovu pismenih izjava iz kantonalnih ministarstava

**Tabela br. 3.** Broj aplikanata<sup>22</sup>, broj odobrenja i iznos sredstava za podsticaj proizvodnje krmnog bilja u 2006. i 2007. godini za četiri odabrana kantona<sup>23</sup>

Kantoni Godine	Broj aplikanata		Odobreno		Iznos sredstava (u hiljadama KM)	
	2006.	2007.	2006.	2007.	2006.	2007.
HNK	1	3	1	3	42	nisu dostupni
HBK	8	186	8	186	32	nisu dostupni
TK	14	218	13	217	57	nisu dostupni
KS	3	45	3	44	18	nisu dostupni

Kao što tabela iznad pokazuje, skoro sve aplikacije za dobivanje podsticaja za proizvodnju krmnog bilja su odobrene.

Broj poljoprivrednika koji traže podsticaj za proizvodnju krmnog bilja varira između kantona. Takođe je evidentno da broj poljoprivrednika nije u srazmjeru sa odobrenim finansijskim sredstvima po kantonima, odnosno ne slijedi se princip veći broj zahtjeva, veća odobrena finansijska sredstva. Broj aplikanata za podsticaj proizvodnje krmnog bilja drastično je porastao u 2007. godini u Hercegbosanskoj županiji, Tuzlanskom i Kantonu Sarajevo, a djelimičan porast zapažen je u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

U tabeli koja slijedi prikazana je alokacija finansijskih sredstava za proizvodnju krmnog bilja u odnosu na veličinu zasijane površine.

**Tabela br. 4.** Zasijane površine, zadruge, individualni poljoprivrednici, alokacija finansijskih sredstava spram veličine (površine) zemljišta<sup>24</sup>

Kantoni	Pravna lica -zadruge		Individualni poljoprivrednici		Zasijana površina zemljišta		Alokacija sredstava	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
HNK	1	3	-	-	186	314	42	Podaci nedostupni
HBŽ	1	2	10	9	96	172	32	II
TK	1	1	7	19	51	72	57	II
KS	2	2	0	6	51	35	18	II

<sup>22</sup> Podaci o broju zahtjeva aplikanata dobiveni su na osnovu pismenih izjava iz kantonalnih ministarstava

<sup>23</sup> Informacije o doznačenim finansijskim sredstvima iz federalnog budžeta za podsticaj proizvodnje krmnog bilja preuzeti su iz Programa podsticaja

<sup>24</sup> Revizija je bazirana na izuzetim zahtjevima metodom uzorka. Postoji vjerovatnoća da bi rezultati prikazani u ovoj tabeli dali drugačiju sliku da su revizijom bili obuhvaćeni sveukupni zahtjevi.

Za dobivanje podsticaja za proizvodnju krmnog bilja, kao što je navedeno u Poglavlju 2., mogu aplicirati pravna i fizička lica, odnosno individualni poljoprivrednici pojedinačno.

Iz tabele se vidi da su u Hercegovačko-neretvanskom kantonu za dobivanje podsticaja za proizvodnju krmnog bilja aplicirale zadruge i uočeno je da je u ove dvije godine sa 4 zahtjeva obuhvaćena površina od 500 hektara, dok je u Tuzlanskom kantonu sa 28 zahtjeva obuhvaćena površina od 123 hektara. Vidljivo je da su u Tuzlanskom kantonu aplikanti većinom individualni poljoprivrednici sa zasijanom manjom površinom zemljišta. Takođe, za proizvodnju krmnog bilja u Tuzlanskom kantonu se izdvaja najviše sredstava u odnosu na druge kantone.

Bitno je istaći da je najveći broj zahtjeva i za podsticaj proizvodnje krmnog bilja u posmatranom periodu procesuiralo kantonalno ministarstvo poljoprivrede Tuzlanskog kantona.

Generalno gledajući, za proizvodnju krmnog bilja iz federalnog budžeta se izdvajaju daleko manja sredstva nego u slučaju proizvodnje mlijeka. Takođe, proizvodnja mlijeka se podstiče u kontinuitetu od 1997. godine, dok se proizvodnja krmnih kultura u Strategiji razvoja poljoprivrednog sektora navodi kao značajna biljna vrsta koja služi za ishranu stoke ali se ne podstiče se u kontinuitetu. Po izjavama nadležnih iz kantonalnih ministarstava, krmne kulture se uvoze iz susjednih zemalja.

## 3.2 Proces apliciranja

Posmatrano sa aspekta poljoprivrednika, njegova uloga je određena Zakonom o novčanoj podršci. Obaveza aplikanta za ispunjavanje uslova za dobivanje podrške određene su i Programom, a detaljnije Uputstvom.

Kompletna obrada zahtjeva, u smislu da li zahtjev poljoprivrednika ispunjava uslove ili ne, obavlja se na kantonalnom nivou. Međutim, kantonalna ministarstva ne mogu odlučivati po zahtjevu za podsticaj, nego ga dostavljaju u Federalno ministarstvo koje odobrava ili ne, novčani podsticaj.

### 3.2.1 Apliciranje za podsticaj za proizvodnju mlijeka

Da bi aplicirao za podsticaj, aplikant treba prikupiti potrebnu dokumentaciju i dokaze na osnovu kojih može dobiti novčani podsticaj. U obavljanju ovih aktivnosti, aplikant nailazi na razne poteškoće. Jedna od njih je i prikupljanje dokumentacije od različitih institucija kao i nivoa vlasti, zatim izdvajanje novčanih sredstava za pribavljanje iste.

Dokumentacija za dobivanje podsticaja za proizvodnju mlijeka određena je Uputstvom. Poljoprivrednik, kao fizička ili pravna osoba dužan je sklopiti Ugovor sa otkupljivačem/prerađivačem mlijeka. Takođe je obavezan priložiti i dokaz o broju grla koja su obilježena ušnim markicama koje izdaje Agencija za označavanje životinja<sup>25</sup>, kao i mliječni karton koji pokazuje zdravstveno stanje životinja<sup>26</sup>. Normativni akti nisu jasni u određivanju npr. koja je veterinarska stanica nadležna za izdavanje mliječnog kartona. Naknada za izdavanje mliječnog kartona u prosjeku iznosi 60 KM. Otkupljivač je obavezan uz sklapanje ugovora o otkupu mlijeka, voditi dnevnu i mjesečnu evidenciju o otkupu mlijeka (raster) i uz zahtjev za podsticaj i ostalu dokumentaciju predati u kantonalno ministarstvo.

Federalno ministarstvo poljoprivrede ne posjeduje jedinstvenu bazu podataka odnosno registra poljoprivrednika<sup>27</sup>, tako da se za svaki podsticaj svaki put iznova prikuplja dokumentacija i predaje u kantonalno ministarstvo. Kantonalna ministarstva nemaju praksu tražiti i razmjenjivati dokumentaciju potrebnu za apliciranje za poljoprivredne podsticaje, službenim putem od drugih institucija.

<sup>25</sup> Ušne markice izdaje Agencija za označavanje životinja koja je na državnom nivou

<sup>26</sup> Mliječni karton izdaje veterinarska stanica

<sup>27</sup> Federalno ministarstvo poljoprivrede, a ni kantonalna ministarstva ne posjeduju registre poljoprivrednika, niti registre poljoprivrednih gazdinstava, osim registarcijskog lista koji ne doprinosi bržem rješavanju zahjete

### 3.2.2 Aplikiranje za podsticaje za proizvodnju krmnog bilja

Potrebna dokumentacija za podsticaje za krmno bilje, takođe je određena Uputstvom. Aplikant je dužan priložiti ZK izvadak ili posjedovni list, ili ugovor o zakupu zemljišta, te račun o nabavci sjemena krmnog bilja. Poljoprivrednik za zemljišno-knjižni izvadak treba platiti od 3-10 KM takse i čekati na njegovo izdavanje između 4-7 dana, različito od jednog do drugog kantona<sup>28</sup>. USAID u svom istraživanju „Dug i komplikovan put“, je ukazivao na kompleksnost pribavljanja zemljišno-knjižnog izvataka, navodeći kao što je i opće poznato da zemljišne knjige nisu uređene.

Uz navedenu dokumentaciju, u većini kantonalnih ministarstava aplikant treba 2 puta predavati zahtjev. Prvi put je to zahtjev za izlazak na teren da bi se utvrdilo činjenično stanje, u konkretnom slučaju da li je zasijana površina od najmanje 2 ha. Drugi zahtjev se odnosi na traženja novčanih sredstava. U kantonalnim ministarstvima ističu da izlazak na teren zavisi od raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa, a ponekad na mogućnost izlaska na teren utiču i vremenski uslovi.

Poljoprivrednici ističu da poljoprivredna proizvodnja iziskuje naporan svakodnevni rad kako bi se iskoristilo pogodni vremenski uslovi, a oni izgube po nekoliko dana da sakupe potrebnu dokumentaciju.

## 3.3 Vrijeme obrade u kantonima

### 3.3.1 Obrada zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka

Vrijeme obrade zahtjeva obuhvata vrijeme od zaprimanja zahtjeva u kantonalno ministarstvo do vremena kada je zahtjev dostavljen u Federalno ministarstvo. To je vrijeme koje se odnosi na zaprimanje i protokolarno zavođenje, administrativnu provjeru, po potrebi izlazak na teren i sačinjavanje tabelarnog obarčuna kao i čekanje krajnjeg roka za predaju u Federalno ministarstvo.<sup>29</sup>

Potencijalni aplikanti svoje zahtjeve za dobivanje novčanih podsticaja ne mogu predavati u kantonalna ministarstva prije objave normativnih akata. Tek po objavi tih akata poznato je koje se proizvodnje podstiču i do kada kantonalna ministarstva trebaju dostaviti zahtjeve u Federalno ministarstvo.<sup>30</sup>

Između vremena objave normativnih akata i roka do kojeg kantonalna ministarstva obrađene zahtjeve trebaju dostaviti Federalnom ministarstvu, mali je razmak, te kantonalna ministarstva ne slijede u potpunosti ovu regulativu. Obično se čeka krajnji rok za dostavu zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka i krmnog bilja u Federalno ministarstvo. Oko 80% zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka pristiže u Federalno ministarstvo na kraju roka propisanog Uputstvom (tabela br.8).

Vrijeme obrade koje je bilo ispitivano, odnosi se na zahtjeve za podsticaje za proizvodnju mlijeka u četiri kantonalna ministarstva u periodu 2006-2007.

---

<sup>28</sup> ZK izvadak izdaje nadležni općinski sud, a posjedovni list općinski organ uprave

<sup>29</sup> Nije bilo moguće utvrditi koliko traje stvarno vrijeme obrade zahtjeva u kantonalnim ministarstvima pa samim tim ni efikasnost ministarstava prilikom obrade zahtjeva za podsticaj. Kantonalna ministarstva ne vode nikakve evidencije o stvarnom vremenu koje je provedeno na obradi aplikacija za podsticaj mlijeka i krmnog bilja.

Vrijeme obrade zahtjeva koje je jedino mogao tim za reviziju pratiti i ispitivati odnosi se na broj kalendarskih dana, od predaje zahtjeva od strane aplikanta u kantonalna ministarstva sa uključenim čekanjem do krajnjeg roka za predaju u zahtjeva u Federalno ministarstvo poljoprivrede, koje pored radnog vremena uključuje i vrijeme čekanja.

<sup>30</sup> Uputstvom za ostvarivanje novčane podrške je određen krajnji rok do kojeg su se zahtjevi s nivoa kantona trebali dostaviti federalnom ministarstvu. Kantonalna ministarstva u najvećem broju slučajeva su se rukovodila krajnjim rokom određenim u Uputstvu obavezni da zahtjeve dostave u Federalno ministarstvo.





Slijedeća tabela prikazuje najkraće i najduže vrijeme obrade zahtjeva za dobivanje podsticaja za proizvodnju mlijeka u četiri kantonalna ministarstva u 2006. i 2007. godini<sup>31</sup>:

Tabela br. 5. Najkraće i najduže vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj mlijeka u kantonalnim ministarstvima u 2006. i 2007. godini

Kantoni	HNK		HBŽ		TK		KS	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Najkraće vrijeme obrade	6	2	6	3	9	6	106	1
Najduže vrijeme obrade	55	17	20	32	37	17	127	39

Kao što se u prethodnoj tabeli vidi postoje velike razlike u vremenu obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka između kantona obuhvaćenih ispitivanjem, kao i unutar jednog kantonalnog ministarstva u 2006. i 2007. godini.

Podaci iz tabele pokazuju trend poboljšanja u pogledu najkraćeg i najdužeg vremena obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka koje je smanjeno u 2007. u odnosu na 2006. godini.

Najkraće i najduže vrijeme obrade zahtjeva u kantonalnim ministarstvima ovisi o više faktora. Različiti po veličini, kantoni zaprimaju i različit broj zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka. Na obradu zahtjeva utiče i raspoloživost ljudskih i materijalnih resursa u službama za podsticaje kantonalnih ministarstava. Kantonalnim ministarstvima koja zaprime daleko manji broj zahtjeva raspolažu sa istim ili manjim brojem službenika koji obrađuju zahtjeve. Službenici u nadležnim kantonalnim ministarstvima izjavljuju da su limitirani brojem uposlenika.

### 3.3.2 Procesuiranje zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Što se tiče aplikacija za krmno bilje, mogu se od strane aplikanta dostavljati u periodu od objave normativnih akata pa sve do krajnjeg roka u zadnjem kvartalu tekuće godine. Kantonalna ministarstva ove aplikacije dostavljaju u različitim periodima tokom godine.

Po pismenoj izjavi nadležnih iz kantonalnih ministarstava bitnu ulogu kod obrade zahtjeva za proizvodnju krmnog bilja imaju propisani krajnji rokovi.

Kantonalna ministarstva zaprimaju zahtjeve za podsticaj različitih vrsta proizvodnji. Međutim prioritet u procesuiranju se daje rješavanju zahtjeva za koje je bliži taj krajnji rok do kojeg se oni trebaju predati u Federalno ministarstvo. Obzirom da je krajnji rok za predaju zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja u zadnjem kvartalu tekuće godine, zahtjevi za tu proizvodnju se ostavljaju po strani, kako bi se procesuirali prioritetni zahtjevi za koje je bliži rok za predaju u Federalno ministarstvo.

Slijedeća tabela prikazuje najkraće i najduže vrijeme obrade zahtjeva za dobivanje podsticaja za proizvodnju krmnog bilja u četiri kantonalna ministarstva u 2006. i 2007. godini<sup>32</sup>:

<sup>31</sup> Isto kao Fut-note br.29

<sup>32</sup> Uzorci zahtjeva iz kantonalnog ministarstva, dalje praćeni u Federalnom ministarstvu



Tabela br. 6. – Vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj krmnog bilja u 2006. i 2007. godini

Kantoni	HNK		HBŽ		TK		KS	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Najkraće vrijeme obrade	14	1	23	8	12	55	22	20
Najduže vrijeme obrade	14	3	115	66	149	157	107	48

Podaci iz tabele pokazuju da je vrijeme obrade zahtjeva za proizvodnju krmnog bilja i u 2006. i u 2007. godini neopravdano dugo. Takođe pokazuju i trend poboljšanja vremena obrade u 2007. godini, u odnosu na 2006. godinu, izuzev u Tuzlanskom kantonu.

Prilikom procesuiranja zahtjeva za dobivanje novčanih podrški za proizvodnju krmnog bilja, utvrđeno je da kantonalna ministarstva primjenjuju različite prakse. Prilikom podnošenja zahtjeva za novčani poticaj od strane aplikanta Uputstvom se traži i dostavljanje zapisnika kantonalne stručne službe o zasnovanoj proizvodnji. Neka kantonalna ministarstva primjenjuju praksu tako da traže od aplikanta prvo zahtjev za izlazak na teren. Nakon obrade toga zahtjeva i sačinjavanja zapisnika o činjeničnom stanju aplikant predaje drugi zahtjev za novčani poticaj sa propisanom dokumentacijom (dvokoračni pristup).

Dvokoračni pristup primjenjuju dva kantonalna ministarstva, dok druga dva primjenjuju praksu predavanja samo jednog zahtjeva. Nakon podnesenog zahtjeva, kantonalne stručne službe izlaze na teren i sačinjavaju zapisnik o činjeničnom stanju koji prilažu ostaloj dokumentaciji dostavljenoj uz zahtjev (jednokoračni pristup).

Kao što se vidi iz prethodne tabele vrijeme obrade zahtjeva je duže u kantonima gdje se primjenjuje dvokoračni pristup. Ova kantonalna ministarstva kontinuirano u svojoj praksi primjenjuju ovakav pristup u procesuiranju zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja. Kantonalna ministarstva koja primjenjuju jednokoračni pristup imaju kraće vrijeme procesuiranja. Analizom praćenih datuma predaje zahtjeva u izuetim zahtjevima uočeno je da poslije utvrđivanja činjeničnog stanja koju su izvršili službenici kantonalnog ministarstva po prvom zahtjevu, ponekad aplikanti nakon i više od mjesec dana predaju drugi zahtjev. Izjave određenog broja poljoprivrednika ukazuju da kantonalna ministarstva nisu odredili rok do kojeg aplikant treba da dostavi drugi put zahtjev, i u većini slučajeva oni dalje informacije dobiju od drugih poljoprivrednika ili odlaskom u ministarstvo.

Prethodno u ovom poglavlju je navedeno da za dobivanje podsticaja za proizvodnju krmnog bilja apliciraju pravna i fizička lica, odnosno individualni poljoprivrednici. Uočeno je da se u kraćem vremenu procesuiraju zahtjevi koje podnose pravna lica, odnosno zadruge i poljoprivredna društva u odnosu na one koje podnose individualni poljoprivrednici.

Po izjavama službenika u kantonalnim ministarstvima, uposleni u zadrugama i poljoprivrednim društvima su bolje edukovani i imaju veću mogućnost pristupa informacijama za apliciranje, te se stoga ovi zahtjevi brže procesuiraju.

### 3.3.3 Nekompletnost dokumentacije

Adekvatno i pravovremeno informisanje poljoprivrednih proizvođača predstavlja osnovnu pretpostavku za predavanje kompletnih i formalno i suštinski ispravnih zahtjeva za novčani poticaj. Nedovoljna i neadekvatna informisanost poljoprivrednih proizvođača se reflektuje u značajnom procentu nekompletnih zahtjeva.

Nadležna ministarstva ne posjeduju evidencije o broju nekompletnih zahtjeva, niti procedure o načinu evidentiranja takvih zahtjeva i obavještanja aplikanta o potrebi za dopunom dokumentacije. Isti o nepotpunosti zahtjeva u najvećem broju slučajeva aplikanta obavještavaju telefonskim putem. Nekompletni zahtjevi učestvuju u procentu oko 30% u sveukupnom broju zahtjeva.

Sve informacije vezane za uslove i način apliciranja objavljuju se na web stranicama ministarstva i u Službenim novinama Federacije BiH. Individualni proizvođači nemaju pristup ovakvom načinu informisanja. Intervjuisanjem, određeni broj individualnih poljoprivrednika izjavili su da nemaju pristup web-stranicama ministarstava i nisu pretplaćeni za dobivanje Službenih novina u kojima ministarstva oglašavaju informacije o dobivanju podsticajnih sredstava. U nekim slučajevima informacije dobijaju posrednim putem preko medija, zadruga i poljoprivrednih udruženja. Poljoprivrednici često moraju sami tražiti informacije, kontaktirajući ministarstva, i na kantonalnom i federalnom nivou, što zahtijeva dosta vremena i ometa rad. Nadalje, podnosioci zahtjeva često ne dobiju informaciju o statusu svog zahtjeva prije nego što im novac poticaja bude isplaćen na njihov bankovni račun. Ova informacija je dobivena od strane nadležnih ministarstava, a i od poljoprivrednika.

Kantonalna ministarstva nemaju institucionalizirani način informisanja poljoprivrednika. Informacije koje bi poljoprivrednik trebao imati da bi blagovremeno dostavio potpunu dokumentaciju za dobivanje podsticaja, nisu dostupne svim korisnicima. Osim Javnog poziva i normativnih akata koje objavljuju, nadležna ministarstva nisu predočila druge načine informisanja poljoprivrednika, kao npr. brošure, letke itd.

Nekompletnost zahtjeva se odnosi na nedostajanje dokumenata koja se traže Uputstvom (često nedostaju mliječni kartoni), kao i u formalnoj i materijalnoj neispravnosti zahtjeva (nepotpisani i neovjereni ugovori). Analizom pregledane dokumentacije revizijom je uočeno da je nekompletnost zahtjeva više prisutna u zahtjevima individualnih proizvođača, nego prilikom apliciranja od strane otkupljivača, zadruga i poljoprivrednih društava.

Zbog nemogućnosti završavanja pojedinih zahtjeva zbog nedostajuće dokumentacije, takvi zahtjevi se ostavljaju po strani. Oni se po pravilu završavaju u nešto dužem vremenskom roku dok aplikant ne priloži nedostajuću dokumentaciju. Po izjavama službenika koji procesuiraju zahtjeve, nekompletnost je manja kod zahtjeva koja se podstiču u kontinuitetu duži niz godina.

### **3.3.4 Procijenjeno radno vrijeme utrošeno na svaku aplikaciju**

Stvarno radno vrijeme se odnosi na pregled dokumentacije uz zahtjev koje zaprimi kantonalno ministarstvo. U slučaju zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka to podrazumijeva pregled potpunosti dokumentacije, ispravnosti i obračun i provjeru rastera, kao i sačinjavanje tabelarnog obračuna. Zakonski, podzakonski a ni interni akti ne određuju vrijeme u kojem se trebaju završiti zahtjevi u kantonalnim ministarstvima.

#### **Procijenjeno utrošeno radno vrijeme za obradu zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka**

Nadležni službenici iz kantonalnih ministarstava dostavili su orjentacionu procjenu ukupnog stvarnog radnog vremena utrošenog na obradu dokumentacije svakog pojedinačnog poljoprivrednika za dobivanje podsticaja za proizvodnju mlijeka (koja uključuje sve aktivnosti). Takve procjene nisu precizne, ali daju orjentacionu indikaciju o količini vremena koje je stvarno potrebno za procesuiranje dokumentacije svakog pojedinačnog poljoprivrednika od strane kantona.<sup>33</sup>Nadležno osoblje iz kantonalnih ministarstava je na osnovu profesionalnog iskustva dalo procjenu stvarnog vremena za obradu zahtjeva za novčani podsticaj proizvodnje mlijeka. Prema procjenama, radno vrijeme utrošeno za aplikaciju za mlijeko svakog pojedinačnog poljoprivrednika je otprilike 20 minuta, i isto je u svim posmatranim kantonalnim ministarstvima.

---

<sup>33</sup> Tim za reviziju je provjerio pouzdanost procjena u odnosu na raspoloživost zaposlenih resursa i utvrdio da su procjene dobro utemeljene i da te procjene ne razlikuju između kantonalnih ministarstava. Ove informacije treba posmatrati samo kao orjentacionu procjenu, i prikupljene su u nedostatku bilo kakvih drugih dostupnih informacija.



U toku ovog vremena od službenika se očekuje da izvrše pregled potpunosti dokumentacije, ispravnost obračuna i provjeru rastera kao i sačinjavanje tabelarnog obračuna.

Tabela br. 7. Aplikacije, broj individualnih poljoprivrednika po aplikaciji i prosječno procijenjeno radno vrijeme utrošeno na procesuiranje dokumentacije jednog individualnog poljoprivrednika za podsticaje proizvodnje mlijeka u revidiranim kantonima

Kantonalna ministarstva		HNK/Ž	HBŽ	TK	KS
Broj zahtjeva	2006.	20	8	80	20
	2007.	20	11	80	20
Prosječan broj individualnih poljoprivrednika po aplikaciji		175	160	50	100
Procijenjeno prosječno radno vrijeme utrošeno za procesuiranje dokumentacije jednog poljoprivrednika		20 min.	20 min.	20 min.	20 min.

### Procijenjeno utrošeno radno vrijeme za obradu zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Vrijeme koje je potrebno za obradu zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja obuhvata vrijeme utrošeno za administrativnu obradu i provjeru dokumentacije, izlaska na teren i sačinjavanja zapisnika.

S obzirom na aktivnosti koje se prilikom procesuiranja zahtjeva za krmno bilje trebaju izvršiti, službenici u kantonalnim ministarstvima su procijenili da je aktivno vrijeme administrativne obrade zahtjeva 20 minuta. Vrijeme za administrativnu obradu zahtjeva može se posmatrati za svaki pojedinačni zahtjev.

Međutim, vrijeme za sačinjavanje zapisnika u kojem službenici kantonalnih ministarstava izlaze na teren ne može se posmatrati pojedinačno za svaki zahtjev. Službenici ne izlaze na teren za svaki zahtjev posebno, već sakupljaju više zahtjeva sa jedne destinacije. Stoga se vrijeme za izlazak na teren ne može tačno odrediti. Podatke vezane za zemljište iz prethodnih godina, kantonalna ministarstva ne koriste jer nema baze podataka a i korištenje informacione tehnologije je ograničeno.

Službenici u nadležnim ministarstvima ističu da postoje faktori koji utiču na procijenjeno aktivno vrijeme obrade i tako smanjuju njihovu efikasnost. To se prije svega odnosi na daljinu i geografsku razudjenost lokacija i skupljanje zahtjeva za izlazak na teren za određene lokacije koje su bliže. Takođe na aktivno vrijeme procesuiranja zahtjeva utiču i ljudski i materijalni resursi sa kojima raspolažu revidirana ministarstva. Obično je za izlazak na teren na raspolaganju jedno vozilo, da bi se utvrdilo činjenično stanje na terenu za krmno bilje, ali i za druge kategorije biljne proizvodnje kojima je uslov za dobivanje novčane podrške, utvrđivanje činjeničnog stanja na terenu. Općine i manje lokalne zajednice koje pripadaju nekom kantonu, udaljene su jedna od druge i na desetine kilometara.<sup>34</sup> Uz sve navedeno službenici navode da se ponekad izlazak na teren odgađa zbog vremenskih uslova.

Vrijeme obrade, a što tvrde i službenici u ministarstvima je daleko duže od stvarno potrebnog vremena za obradu zahtjeva za novčani poticaj za proizvodnju krmnog bilja. Stvarno potrebno vrijeme za obradu dokumentacije za jednog individualnog poljoprivrednika, razlikuje se od vremena obrade koje je prikazano za mlijeko u tabelama 1. i 2. i za krmno bilje u tabelama 3. i 4. Kao što je već navedeno ovo vrijeme obrade obuhvata i pasivno vrijeme čekanja obrađenih zahtjeva kako bi se sakupilo što više zahtjeva do krajnjeg roka za dostavljanje u Federalno ministarstvo.

<sup>34</sup> Podaci dobiveni iz izjava nadležnih u kantonalnim ministarstvima

## 3.4 Procesuiranje zahtjeva na federalnom nivou

### 3.4.1 Priliv zahtjeva u Federalno ministarstvo

U ovom dijelu prezentujemo kada se zahtjevi za subvencijama za mlijeko i krmno bilje šalju Federalnom ministarstvu od strane kantona i koliko česta su kašnjenja u odnosu na vrijeme propisano Uputstvom od strane Federalnog ministarstva, a koje je usvojila Vlada.

#### Priliv zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka

Zahtjevi za mlijeko se u Federalno ministarstvo, u nekim slučajevima, dostavljaju nakon što kantonalna ministarstva prikupe veći broj zahtjeva. Pored toga, tabelarni obračuni za mlijeko nekada sadržavaju spisak od više stotina kooperanata. Kantonalna ministarstva u većini slučajeva čekaju krajnji rok utvrđen Uputstvom, za predaju zahtjeva u Federalno ministarstvo.

Kao što tabela koja slijedi pokazuje, kantoni ne poštuju u potpunosti rokove postavljene od strane Federalnog ministarstva i Vlade za dostavljanje zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka.

**Tabela br. 8.** Dostavljanje zahtjeva za subvencije za mlijeko Federalnom ministarstvu. (Procenat zahtjeva zaprimljenih u Federalno ministarstvo u 2006. i 2007.).

Godina	Prije krajnjeg mjeseca	U roku/tokom krajnjeg mjeseca	Nakon propisanog vremena
2006	0 %	81 %	19 %
2007	9 %	79 %	12 %

Kao što se vidi iznad, značajan broj zahtjeva ne ispunjavaju ciljeve koje su postavljeni, ali rezultati su nešto bolji u 2007. u poređenju sa godinom ranije. Također se može primjetiti da je veoma mali broj zahtjeva poslano ministarstvu tokom perioda koji je prethodio zadnjem mjesecu prije roka za dostavljanje. Prema izjavama nadležnih u kantonima to je refleksija radnog opterećenja i uspostavljene prakse.

#### Priliv zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Zahtjevi za podsticaj proizvodnje krmnog bilja se u Federalno ministarstvo dostavljaju u periodu od objavljivanja normativnih akata pa do krajnjeg roka određenog u Uputstvu, odnosno u zadnjem kvartalu tekuće godine.

Kao što tabela koja slijedi pokazuje, kantoni ne poštuju u potpunosti rokove postavljene od strane Federalnog ministarstva i Vlade za dostavljanje zahtjeva za subvencijama za krmno bilje.

**Tabela br. 9.** Dostavljanje zahtjeva za subvencije za krmno bilje Federalnom ministarstvu. (Procenat zahtjeva zaprimljenih u Federalno ministarstvo u 2006. i 2007.).

Godina	Tokom prva dva mjeseca	Nakon dva mjeseca ali prije krajnjeg mjeseca	U roku ili tokom krajnjeg mjeseca	Nakon propisanog vremena
2006	40%	7%	53%	0%
2007	23%	27%	32%	18%

Izvor: Izuzeti zahtjevi koji su praćeni i u Federalnom ministarstvu

Kao što gornja tabela pokazuje, zahtjevi za krmno bilje se procesuiraju drugačije od zahtjeva za mlijeko. Poljoprivrednici se prijavljuju ranije i tokom čitavog perioda (u prilici su da se prijavljuju

pojedinačno), i kantoni ne čekaju sa slanjem aplikacija do zadnjeg mjeseca. Kantoni dostavljaju zahtjeve u sekvencama. Također se može primjetiti da skoro jedna petina zahtjeva poslana prekasno Federalnom ministarstvu od strane kantona tokom 2007.

Proces upravljanja zahtjevima za podsticaj proizvodnje mlijeka i krmnog bilja može se sagledati u širem kontekstu, obzirom da su ovi zahtjevi samo dvije od brojnih kategorija zahtjeva za podsticajima u poljoprivredi. Većina zahtjeva za podsticaje poljoprivrednicima trebaju biti obrađeni u drugoj polovini godine. To ne samo da utiče na radne uslove, već i radno opterećenje za službenike u kantonalnim ministarstvima. Takođe, možda čak i više, utiču na radno opterećenje i radne uslove u Federalnom ministarstvu, obzirom da moraju raditi na ogromnom broju različitih vrsta zahtjeva iz svih deset kantona. Neravnomjeran priliv zahtjeva u Federalno ministarstvo prikazan je u dodatku br. 6.

### 3.4.2 Efikasnost Federalnog ministarstva poljoprivrede u upravljanju vremenom

Prema Zakonu o novčanoj podršci, Federalno ministarstvo poljoprivrede dužno je da izvrši konačnu obradu i provjeru primljenih tabelarnih obračuna sa zahtjevima za podsticaj u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva iz kantonalnih ministarstava.

Federalno ministarstvo prilikom konačne obrade zahtjeva vrši samo provjeru tabelarnog obračuna podsticaja. Prilikom ove provjere Federalno ministarstvo nije koristilo metodu slučajnog uzorka, niti koristilo aktiviranje Federalne poljoprivredne inspekcije za ove poslove, osim u pojedinačnim slučajevima.

Federalno ministarstvo, u okviru nadležnosti koje ima, provjerava sve zahtjeve za podsticaj iz svih 10 kantona. Ova administrativna obrada koja se u Zakonu definiše kao konačna provjera i obrada već je izvršena na kantonalnom nivou. Kao primjer obima administrativne obrade u Federalnom ministarstvu navodi se podatak da u jednom kvartalu za mlijeko bude i 8000 poljoprivrednika.

Prikupljene su informacije o vremenu obrade zahtjeva koji su od strane kantonalnih ministarstava poslani na obradu u Federalno ministarstvo. Federalno ministarstvo nije vodilo nikakve evidencije o vremenu obrade zahtjeva. Iz tog razloga vrijeme obrade zahtjeva koje je jedino mogao tim za reviziju ispitivati odnosi se na broj kalendarskih dana od zaprimanja zahtjeva u Federalno ministarstvo do sačinjavanja naloga za isplatu.

**Tabela br. 10.** Najduže i najkraće vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka mjereno u danima

Najkraće i najduže vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka u Federalnom ministarstvu u 2006. i 2007. godini		
	Najkraće vrijeme obrade	Najduže vrijeme obrade
2006.	9	101
2007.	13	77

**Tabela br. 11.** Najduže i najkraće vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja mjereno u danima

Najkraće i najduže vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja u Federalnom ministarstvu u 2006. i 2007. godini		
	Najkraće vrijeme obrade	Najduže vrijeme obrade
2006.	12	87
2007.	13	70

Prethodne tabele pokazuju da vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka i krmnog bilja koje je zaprimilo Federalno ministarstvo pokazuju značajna odstupanja ovog vremena u odnosu na propisano vrijeme obrade od 30 dana. Odstupanja su evidentna i u 2006. i u 2007. godini, te je



vrijeme obrade u većini slučajeva duže od propisanog. U roku do 30 dana od pregledanih zahtjeva, u 2006. godini obrađeno je 28%, a u 2007. godini 22 % zahtjeva.<sup>35</sup>

Kao što je ranije navedeno, ono što se odnosi na sveukupnu situaciju koja utiče na obradu zahtjeva u Federalnom ministarstvu moglo bi se dovesti u vezu da službenici Federalnog ministarstva vrše konačnu obradu i provjeru zahtjeva iz svih 10 kantona, koja najčešće pristižu u posljednja tri mjeseca tekuće godine. Zahtjevi iz kantonalnih ministarstava su zbirni i po izjavi nadležnih iz Federalnog ministarstva ponekad za jedan kvartal proizvodnje mlijeka dostižu i do 8000 kooperanata.

Određen broj zahtjeva koji ispunjavaju uslove za podsticaje se procesuiraju, ali nema dovoljno finansijskih sredstava za njihovu isplatu. Ti zahtjevi se prenose u narednu godinu, što stvara dodatno opterećenje sa aspekta potrebnog rada za obradu zahtjeva, kao i sa aspekta potrebnih budžetskih sredstava za njihovu isplatu.

U Federalno ministarstvo, zahtjevi sa tabelarnim obračunima iz kantonalnih ministarstava pristižu poštom. Ne postoji mogućnost elektronske razmjene podataka između Federalnog i kantonalnih ministarstava, jer nema direktne on-line veze što može uticati na efikasnost konačnog procesuiranja zahtjeva.<sup>36</sup>

Prilikom obrade zahtjeva dolazi do dupliciranja poslova, jer su službenici kantonalnog ministarstva već izvršili obradu zahtjeva, a u Federalnom ministarstvu se vrši kontrola tabelarnog obračuna. Federalno ministarstvo ne primjenjuje provjeru obračuna metodom uzorka, već se svaki obračun provjerava.

Po izjavama službenika koji vrše obradu u Federalnom ministarstvu, ovakav način rada produžava obradu i negativno utiče na efikasnost. Ovo je posebno primjetno u slučaju kada se radi o zahtjevima sa velikim brojem kooperanata u jednom zahtjevu. Revizija nije poduzimala dublje analize mogućih uzroka ovakvih rezultata, ali pružene informacije su dovoljne da podrže donošenje zaključaka i preporuka revizije.

### 3.4.3 Saradnja Federalnog ministarstva i kantonalnih ministarstava za poljoprivredu

Proces realizacije poljoprivrednih podsticaja zahtjeva dobro planirane i koordinirane aktivnosti Federalnog i kantonalnih ministarstava. Ustanovljeno je da se aktivnosti između Federalnog i kantonalnih ministarstava sastoje samo u povremenim upozorenjima Federalnog ministarstva da se ne krše Uputstvom propisani rokovi. U pogledu praćenja vremena obrade zahtjeva, Federalno ministarstvo nije poduzimalo nikakve aktivnosti. Sastanci koji se povremeno održavaju većinom su usmjereni na razmatranje prijedloga kantonalnih ministarstava o kategorijama proizvodnji koje će se podsticati. Izjave nadležnih iz većine kantonalnih ministarstava ukazuju da saradnja između Federalnog i kantonalnih ministarstava nije odgovarajuća, posebno glede njihovih prijedloga za sačinjavanje Programa. Ističu da se njihovi prijedlozi rijetko uvažavaju.

Uputstvo nije precizno u definisanju svih uslova koje aplikant treba da ispuni. Federalno ministarstvo ne daje adekvatne smjernice kantonalnim ministarstvima u procesu njihovog rada, usljed čega kantonalna ministarstva primjenjuju različite prakse ( dva zahtjeva prilikom apliciranja za krmno bilje, postojanje ili ne obrazaca za apliciranje, nije određena institucija koja je nadležna za izdavanje isprave određene Uputstvom). Uputstvo, takođe ne definiše rokove za predaju zahtjeva za podsticaje u kantonalno ministarstvo.

<sup>35</sup> Rezultati su dobiveni na osnovu revizijom odabranih uzoraka

<sup>36</sup> Navedeno je utvrđeno prilikom posmatranja rada, a i potvrđeno izjavama odgovornih u nadležnim ministarstvima



### Generalna zapažanja

Vrijeme obrade zahtjeva za podsticaje mlijeka i krmnog bilja, kao i za druge podsticajne mjere, nije unaprijed određeno Zakonom, Uputstvom, a ni drugim propisom Vlade Federacije BiH i Federalnog ministarstva poljoprivrede.

Mada je ova revizija u fokusu istraživanja imala mlijeko i krmno bilje, konstatacija da je vrijeme obrade, generalno dugo odnosi se i na druge kategorije podsticaja. Ono što se odnosi na mlijeko i krmno bilje znači odnosi se i na npr. za podsticaje za tov junadi, pilenke, zasnivanje voćnjaka, zasnivanje vinograda, itd. I kod ovih kategorija proizvodnji vrijeme obrade traje i mjesecima, a isto tako postoje i slučajevi dobre prakse, odnosno kratkog vremena procesuiranja. Vrijeme obrade je kraće za kategorije proizvodnji za koje zahtjeve podnose otkupljivači/prerađivači, nego kod onih za koje apliciraju individualni poljoprivrednici, zato što su više educirani.

## 4 BUDŽET I PROPISI

Drugo revizijsko pitanje bilo je da li je sistem planiranja i izvršenja budžeta i podzakonskih akata za poljoprivredne poticaje efikasan. Ovo poglavlje predočava osnovne karakteristike sistema podsticaja, koje se prije svega odnose na podzakonske akte i osnovne komponente finansiranja podsticaja. Revizorski tim je ustanovio probleme sa iznosom sredstava za poticaje kao i sa planiranjem i sprovođenjem podzakonskih akata za poticaje. Prema zakonu o poticajima, Federalno ministarstvo poljoprivrede je nadležno za pripremanje svih neophodnih podzakonskih akata sa objašnjenjima i tumačenjima propisnog poštivanja propisa.

### 4.1 Iznos budžetskih sredstava za poticaje

Prema Zakonu o novčanoj podršci, iznos sredstava namijenjenih za podsticaje, ne može biti manji od 3% vrijednosti godišnjeg Budžeta Federacije BiH. Ukupni iznos sredstava Budžeta Federacije BiH predviđen za podsticaje za godine 2005-2009. godine.

Tabela br.12. Budžetska sredstva za poljoprivredne podsticaje, Izvor: Budžet Federacije BiH

Godina	Iznos podsticaja u KM	Procenat Budžeta FBiH
2005.	15.740.000,00	1.4%
2006.	28.000.000,00	2.5%
2007.	37.650.000,00	2.4%
2008.	52.650.000,00	3%
2009	50.000.000,00	3%

Ukupni iznos sredstava namijenjenih za poticaje i procenat Budžeta Federacije BiH je manji od iznosa koji je predviđen zakonom za godine 2005-2007.

U 2006. godini od ukupno predviđenih sredstava za podsticaje, za mlijeko je planirano 37%, a za krmno bilje 1%. U 2007 godini primjetan je neznatni pad učešća ovih kategorija u ukupnom obimu, tako da za mlijeko iznosi 35,5%, a za krmno bilje 0,5%.

## 4.2 Planiranje i implementacija podzakonskih akata

### 4.2.1 Odluke o Budžetu i podzakonski akti o poljoprivrednim podsticajima

Svrha poljoprivrednih podsticaja je da doprinese razvoju poljoprivrednog sektora<sup>37</sup>. Da bi se to postiglo, podsticaji se trebaju pažljivo planirati na osnovu stvarnih potreba u sektoru, kako bi mogle odgovoriti zahtjevima razvoja i situacije ne terenu. Stoga, planiranje treba biti zasnovano na praćenju dešavanja i trendova, izmjena uslova, tj., na osnovu adekvatnih analiza.

Strukture izvršne vlasti, odnosno Vlada Federacije BiH i Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva nisu imali dovoljno sluha da poljoprivredni sektor stave u stvarni prioritet i osiguraju izdvajanje sredstava iz federalnog Budžeta u iznosu minimalno 3% od ukupnog Budžeta Federacije BiH. Takođe nisu slijedili smjernice Strategije razvoja poljoprivrednog sektora koja predviđa izdvajanje budžetskih sredstava u iznosu od 6% iz federalnog Budžeta.

Nacrti podzakonskih akata- Program i Uputstvo, kao neophodan preduslov za dodjelu sredstava za sve kategorije proizvodnji koje će se podsticati trebaju biti pripremljeni, a dokumenti usvojeni 30 dana nakon usvajanja budžeta za podsticaje. U periodu od 2006. do 2009. godine nije se postupalo na ovakav način. Vidjeti tabelu broj 5.

**Tabela br. 13.** Pregled donošenja Budžeta FBiH i podzakonskih akata koji prethode otpočinjanju procesa podsticanja

Datumi usvajanje podzakonskih akata:					
Godina	Datum usvajanja Budžeta FBiH	Datum usvajanja Odluke	Datum usvajanja Programa	Datum usvajanja Uputstva	Ukupno dana od usvajanja Budžeta do donošenja Uputstva
1	2	3	4	5	6
2006.	16. mart	26. april	10. maj	4. maj	49 dana
2007.	5. april	23. maj	23. maj	2. juli	88 dana
2008.	31. decembar	19. mart	19. mart	24. april	114 dana
2009.	30. decembar	23. februar	23. februar	30. mart	90 dana

Izvor : Službene novine Federacije BiH<sup>38</sup>

Usvajanje potrebnih podzakonskih akata je uslovljeno donošenjem Budžeta koji je za 2006. godinu donesen u trećem, a u 2007. godini u četvrtom mjesecu. Evidentno je da izrada i usvajanje potrebnih podzakonskih akata u 2006. i 2007. godini, u odnosu na doneseni Budžet, kasni. Ovakva praksa se ponavlja iz godine u godinu, a za usvajanje ovih dokumenata utroši se prvih 2 do 4 mjeseca. Karakteristično je da su se ovi dokumenti u 2007. godini usvojili u drugoj polovici godine, odnosno, u sedmom mjesecu:

- Usvajanje Odluke o usvajanju Programa za 2006. godinu u odnosu na Budžet, kasnilo je 26 dana, a Programa 41 dan;
- Odluka i Program u 2007. godini, u odnosu na Budžet kasne 33 dana, a Uputstvo 88 dana;
- Uputstvo u odnosu na Program u 2007. godini kasni 25 dana.

Nadalje, kašnjenje usvajanja Programa u odnosu na Budžet od 33 do 41 dana, kao i Uputstva od 49 do 88 dana, a u kombinaciji sa rokovima koje je Uputstvom odredilo Federalno ministarstvo, dolazi do uskih grla u raspoloživom vremenu procesuiranja od strane kantonalnih službenika. Prije izlaska

<sup>37</sup> U skladu sa „Zakonom o novčanoj podršci i Strategijom razvoja poljoprivrede“

<sup>38</sup> Izvor: „Sužbene. novine Federacije BiH“, broj. 20/06; 21/06; 23/06; 34/07;45/07.





Uputstva ne mogu se predavati, a samim tim niti procesuirati zahtjevi. Po objavi Uputstva naglo pristižu zahtjevi, prije svega za mlijeko u prvom kvartalu. Kako se ne mogu u predviđenom roku obraditi svi zahtjevi za podsticaj za mlijeko, njihova obrada se odlaže, te se prenose u sljedeće kvartale. Po „domino principu“, ovako se odvija proces sve do kraja tekuće godine.

Tako je u 2006. godini period između donošenja Uputstva i krajnjeg roka za predaju zahtjeva za mlijeko, za prvi kvartal, bio samo 11 dana. U tom periodu su službenici kantonalnih ministarstava trebali obraditi sve primljene zahtjeva za mlijeko.

Za ostale vrste proizvodnji koje se podstiču, kao glavni kriterij za kantonalna ministarstva pri obradi zahtjeva je krajnji rok određen Uputstvom za dostavu u Federalno ministarstvo poljoprivrede (npr. za krmno bilje taj rok je 31.10. tekuće godine.)

#### 4.2.2 Izmjene i dopune podzakonskih akata

Program i Uputstvo se odvojeno usvajaju svake godine. Osim toga, Federalno Ministarstvo poljoprivrede često vrši izmjene i dopunjava Program i Uputstvo tokom godine<sup>39</sup>. Izmjenama se uvode nove kategorije proizvodnji koje se podstiču, mijenjaju se iznosi novčane podrške za pojedine kategorije, iznos ukupnih finansijskih sredstava po vrstama proizvodnji i po kantonima, te rokovi za apliciranje i kvote za pojedine kategorije. Ove izmjene su posljedica nepostojanja adekvatnih analiza, stanja i potreba iz oblasti poljoprivrede koje bi poslužile kao osnova kvalitetnog Programa.

Kašnjenje u objavljivanju Programa i Uputstva je posljedica nepostojanja adekvatnih analize, zbog čega Komisije koje rade na izradi Programa i Uputstva najveći dio vremena utroše na stvaranju osnove, odnosno kategorija proizvodnji koje će se podsticati. Isto vrijedi i za izmjene koje se odnose na zahtjeve za harmonizacijom u skladu sa strateškim ciljevima i smjernicama koje predviđa Strategija, a koje se odnose na povećanje iznosa sredstava za podsticaje i određivanja strateških kategorija proizvodnji.

Nadalje, izmjene nisu suštinske prirode, što se može vidjeti iz sljedećeg primjera: tokom 2007, Program je bio izmijenjen 31.decembra 2007<sup>40</sup>. Promjena se ticala iznosa sredstava po vrsti proizvodnje i izmjena Plana dodjele sredstava po kantonima. Navedene izmjene su bile posljedica potrebe da se usaglase stvarno izvršeni i planirani budžet<sup>41</sup>. Ove promjene nisu uticale na proces obrade zahtjeva, ali glede cjelokupnog procesa odslikavaju neefikasnost u planiranju ovog procesa, koje se ogledaju u činjenici da i pored otpočinjanja realizacije podsticaja u maju ili julu mjesecu zbog nedonošenja Uputstva, Program i Uputstvo mijenja tokom čitave godine. Ove stavke ukazuju na to da se ozbiljno treba poraditi na adekvatnim analizama, te obezbijediti druge uslove koje će omogućiti pravovremeno planiranje i otpočinjanje procesa realizacije podsticaja.

## 5 KONTROLA I INSPEKCIJA

Treće revizijsko pitanje je bilo da li sistem kontrole i nadzora prilikom dodjele podsticajnih mjera bio efikasan i efektivan.

Kontrolne aktivnosti se vrše i na kantonalnom i na federalnom nivou i po svojoj prirodi su različite. Kontrolne aktivnosti su sastavni dio obrade zahtjeva. Kontrolu i nadzor u toku obrade dokumentacije vrše kantonalna i federalno ministarstvo poljoprivrede.

<sup>39</sup> Dodatne informacije o prirodi ovih izmjene su prikazane u Dodatku 5. ovog Izvještaja

<sup>40</sup> Detaljnije u Dodatku br.5

<sup>41</sup> Izvor: – Izvještaj Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH o izvršenoj reviziji finansijskih izvještaja u Federalnom ministarstvu poljoprivrede, za 2007. godinu.

Inspeksijski nadzor je naknadna kontrola koju vrše zasebne organizacione jedinice u sastavu kantonalnih ministarstava ili kao samostalni organ uprave. Kontrolu i nadzor nakon obrade zahtjeva za podsticaje vrše kantonalni i federalni poljoprivredni inspektori.

## 5.1 Kontrolne aktivnosti

### 5.1.1 Kontrolne aktivnosti zahtjeva za podsticaj za proizvodnju mlijeka

Službenici u nadležnim sektorima kantonalnih ministarstava vrše uvid i provjeru uz zahtjev dostavljene dokumentacije u smislu njihove potpunosti i ispravnosti. Taj uvid i provjera dostavljene dokumentacije za novčani poticaj za mlijeko obuhvata:

- Pregled ugovora sa otkupljivačem
- Provjera i obračun dnevnih i mjesečnih rastera
- Posjedovanje ušnih markica
- Da li je priložen mliječni karton
- Da li je korisnik podrške registrovan u kantonalno ministarstvo

Aktivnosti pregleda dokumentacije obuhvataju pregled ugovora sa otkupljivačem i službenici kantonalnog ministarstva između ostalog utvrđuju, da li je ugovorom obuhvaćena količina mlijeka, odnosno najmanje 1200 l po jednom kvartalu. Najviše vremena prilikom administrativne obrade zahtjeva za mlijeko službenici utroše za provjeru i obračun dnevnih i mjesečnih rastera za svakog pojedinog kooperanta (koje dobiju od otkupljivača mlijeka). Na osnovu provjere i obračuna dnevnih i mjesečnih rastera, službenici kantonalnih ministarstava sačinjavaju tabelarni obračun koji uz jedan zahtjev dostavljaju u Federalno ministarstvo.

Službenici, koji vrše provjeru zahtjeva izjavili su da u slučaju potrebe po ovlaštenju mogu izvršiti kontrolu na terenu. Takve kontrole se poduzimaju u slučaju da službenici kantonalnog ministarstva prilikom pregleda dokumentacije, uoče nesklad u količini isporučenog mlijeka u odnosu na broj grla, koje je aplikant prikazao. Ukoliko se obavlja ova kontrola, službenici provjeravaju da li poljoprivrednik posjeduje dovoljan broj grla za proizvodnju navedene količine mlijeka. Takođe, ova kontrola obuhvata i provjeru da li su sva grla obilježena ušnim markicama i da li za sva grla imaju mliječne kartone. Ove kontrole su rijetke i o njima nema pisanih tragova.<sup>42</sup>

Na osnovu administrativne provjere i eventualne provjere činjeničnog stanja na terenu, kantonalna ministarstva vrše selekciju zahtjeva u smislu njihove potpunosti i ispravnosti.

Kantonalna ministarstva ostavljaju mogućnost naknadnog upotpunjavanja nedostajuće dokumentacije u određenom roku. Nepotpuni zahtjevi stoje po strani do njihovog kompletiranja ili odbijanja. Po izjavama službenika u kantonalnim ministarstvima nekompletni zahtjevi negativno utiču na efikasnost u procesuiranju zahtjeva. Ovakvih zahtjeva u prosjeku bude oko 20%.

Federalno ministarstvo vrši konačnu obradu i provjeru prispjelih zahtjeva za mlijeko iz kantonalnih ministarstava. Ova provjera obuhvata formalnu i matematičku ispravnost tabelarnih obračuna koje je već pregledalo kantonalno ministarstvo. Na osnovu tih obračuna službenici Federalnog ministarstva sačinjavaju nalog za plaćanje podsticajne mjere.

Takođe, ovom provjerom se pregleda i informacija o posjedovanju ugovora u tabeli sa obračunom, te da li je iznos podrške za podsticaj mlijeka pravilno obračunat. Po izjavama službenika, oni najveću

---

<sup>42</sup> Podatke o vršenju ovih kontrola tim za reviziju je dobio od nadležnih iz kantonalnih ministarstava. Po izjavama nadležnih, obično se radi o nabavci novih grla pa se isporučuje veća količina mlijeka. Obzirom da nema registra poljoprivrednih gazdinstava, podaci o broju grla se ne ažuriraju pa ih je samim tim i nemoguće koristiti.

pažnju prilikom pregleda tabelarnih obračuna usmjeravaju na provjeru da li je podrška pravilno obračunata.

### 5.1.2 Kontrolne aktivnosti zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Što se tiče kontrole u procesuiranju zahtjeva za dobivanje podrške za proizvodnju krmnog bilja, službenici kantonalnih ministarstava vrše administrativnu obradu zahtjeva i izlaze na teren radi utvrđivanja stanja na terenu. Aplikant za ovu vrstu podsticaja treba prikupiti traženu dokumentaciju po Uputstvu.

Pregled zahtjeva za dobivanje podrške za proizvodnju krmnog bilja obuhvata:

- pregled Zemljišno-knjižnog izvotka, ili katastarske evidencije ili ugovor o zakupu zemljišta
- pregled računa o nabavci sjemena i
- izlazak na teren i sačinjavanje zapisnika o utvrđenom stanju na terenu

Pregledom dokumentacije se utvrđuje da li je ona potpuna, a izlaskom na teren se provjerava da li je zasijana površina koja je navedena u zahtjevu. Po navodima službenika, najviše vremena se utroši za izlazak na teren, odnosno čekanje da se za određenu lokaciju sakupi više zahtjeva. Na efikasnost rada u kantonalnim ministarstvima utiče nedostatak ljudskih i materijalnih resursa, obrada prioriternih zahtjeva drugih kategorija proizvodnje i čekanje krajnjeg roka određenog Uputstvom.

Aplikanti u određenim slučajevima predaju i nepotpun zahtjev a ponekad su zahtjevi pogrešno utemeljeni, odnosno poljoprivrednik preda svu traženu dokumentaciju, ali ne ispunjava traženu kvotu (broj stoke, zasijana zemljišna površina, ...) po Uputstvu.

Kantonalna ministarstva ostavljaju mogućnost naknadnog upotpunjavanja nedostajuće dokumentacije u određenom roku. Nekompletni zahtjevi se najčešće dostavljaju zbog pribavljanja određenih dokumenata za koje je potrebno duže vrijeme za izdavanje kao npr. zemljišno- knjižni izvadak za biljnu proizvodnju. Postotak nekompletnih zahtjeva za podsticaj za proizvodnju krmnog bilja iznosi oko 10 %.

Kod konačne obrade i provjere zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja, službenici Federalnog ministarstva provjeravaju i to da li navedena površina iznosi minimalno 2 ha i da li je iznos podrške pravilno obračunat po kvoti određenoj Uputstvom. Ovakvi nedostaci se rijetko dešavaju.

Federalno ministarstvo ne posjeduje kompletnu dokumentaciju koju podnosioci zahtjeva za mlijeko i krmno bilje dostave. Osim toga, usprkos nepreciznostima u vezi sa realizacijom finansijskih podsticaja, Federalno ministarstvo ne daje nikakva objašnjenja i tumačenja kantonalnim ministarstvima.

Takođe, Ministarstvo poljoprivrede ne prati efikasnost vremena obrade zahtjeva u kantonalnim ministarstvima. Federalno ministarstvo poljoprivrede nema informacije o tome kada je zahtjev za mlijeko ili krmno bilje podnesen kantonalnom ministarstvu, koliko je dugo vrijeme obrade, i koliko se ti zahtjevi zadržavaju u kantonalnom ministarstvu, da li ima ikakvih kašnjenja i da li su ta kašnjenja značajna.

## 5.2 Inspeksijski nadzor

Nadležnost inspeksijske službe u procesu dodjele podsticajnih mjera u poljoprivredi je definisana Zakonom o novčanoj podršci.

Inspeksijski nadzor se obično vrši naknadno, odnosno nakon finalizacije obrade zahtjeva za podsticaj. Inspeksijske službe nisu uključene u obradu zahtjeva za podsticaj već samo vrše nadzor nad realizacijom procesa podsticaja. U praksi, nadzor u toku obrade zahtjeva se realizuje neposrednim uvidom u dokumentaciju i svodi se na provjeru da li je aplikant priložio potrebnu dokumentaciju.



Inspekcije svoje preglede zasnivaju na uzorku. Uzorak je, uglavnom rezultat slučajnog odabira od strane inspeksijskih službenika od svih zahtjeva koji su zaprimljeni u nadležno ministarstvo. Ukoliko nadležno ministarstvo zatraži inspeksijski pregled za određenu proizvodnju, inspeksijski službenici takođe uzimaju uzorak po slučajnom odabiru.

Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH<sup>43</sup> navedeno je da je inspekcija samostalna u svom radu i poslove inspeksijskog nadzora vrši prema programu svog godišnjeg rada. Programi rada inspekcija nisu rezultat provedenih analiza procjene rizika niti su usmjereni prema ciljanim kontrolama namijenjenim smanjenju rizika. Program rada inspeksijskih službi, samo navodi zakonske propise po kojima će izvršiti inspeksijske preglede.

### 5.2.1 Inspeksijski nadzor zahtjeva za podsticaj proizvodnje mlijeka

Inspeksijski nadzor zahtjeva za mlijeko se većinom obavlja nakon finalizacije obrade zahtjeva i tom prilikom se kontrolom individualnih poljoprivrednika i otkuplivača na terenu, u stvari kontroliše da li aplikant zadovoljava uslove za dobivanje novčanog podsticaja, odnosno da li je kantonalno ministarstvo ispravno postupilo. Primjerice, ako kantonalna inspeksijska službe vrši provjeru individualnog proizvođača za mlijeko, izlaskom na teren kontroliše slijedeće:

- da li broj krava omogućava davanje količine mlijeka koja je navedena u rasteru
- da li grla posjeduju ušne markice
- da li posjeduju mliječne kartone

U tabeli ispod prikazan je broj provedenih inspekcija u odnosu na broj zahtjeva za proizvodnju mlijeka i poduzete mjere u 2006. i 2007. godini.

Tabela br. 14. Provedene inspekcije 2006-2007 za podsticaj proizvodnje mlijeka

Provedene inspekcije u odnosu na broj zahtjeva za mlijeko i poduzetih mjera u 2006. i 2007. godini	T K		HNK		KS		HBK	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Broj poljoprivrednika kojima su odobreni zahtjevi za mlijeko	4000	4000	3400	3400	2000	2000	1280	1760
Broj prerađivača mlijeka / otkupnih stanica	20	20	5	5	5	5	2	3
Broj provedenih inspekcija pojedinačnih poljoprivrednika za podsticaj mlijeka	3	4	9	3	23	7	5	6
Broj provedenih inspekcija prerađivača / otkupnih stanica za podsticaj mlijeka	0	0	0	0	0	0	0	0
Oktrivene nepravilnosti među poljoprivrednicima i prerađivačima	0	0	0	0	0	0	0	0
Odluke sankcije	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Rizik da će poljoprivrednici biti otkriveni (prosjeak za obje godine)</b>	0,01 %		0,02%		0,8%		0,03%	

<sup>43</sup> „Sl. Novine Federacije BiH“, br.35/05



Kao što se iz tabele vidi broj provedenih inspekcija u odnosu na broj zahtjeva je mali. Iako mali broj provedenih inspekcija je različit od kantona do kantona i čak pokazuje trend smanjivanja u Hercegovačko-neretvanskom i Kantonu Sarajevo.

Provedene inspekcije bile su primarno usmjerene na provjere pojedinačnih poljoprivrednika (da li su ušne markice u redu, da li broj krava korespondira sa navedenim, i sl.). U stvarnosti, nema velikih razlika u karakteru između inspekcija i kontrole na lokaciji tokom obrade zahtjeva.

Inspeksijske službe vrlo rijetko donose strožije mjere kojima se nalaže npr. povrat sredstava ili podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, što ukazuje da ne nalaze nepravilnosti. Osim što ne donose strožije mjere, nije uočeno da kantonalne poljoprivredne inspekcije vrše nadzor i kontrolu otkupljivača/prerađivača mlijeka. U najvećem broju slučajeva inspeksijski pregledi su konstatacija stanja, bez suštinske kontrole.

Inspeksijskog nadzora od strane Federalne inspekcije za podsticaj proizvodnje mlijeka u 2006. i 2007. godini nije bilo.

### 5.2.2 Inspeksijski nadzor zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Prilikom inspeksijskih pregleda podsticaja za proizvodnju krmnog bilja, inspektori provjeravaju da li veličina zemljišta za proizvodnju krmnog bilja korespondira sa zahtjevom, odnosno da li je zasijana površina od najmanje 2 ha i da li poljoprivrednik posjeduje račun o nabavci sjemena.

U tabeli ispod prikazan je broj provedenih inspekcija u odnosu na broj zahtjeva za krmno bilje i poduzete mjere u 2006. i 2007. godini.

Tabela br. 15. Provedene inspekcije 2006-2007 za podsticaj proizvodnje krmnog bilja

Provedene inspekcije u odnosu na broj zahtjeva za krmno bilje i poduzetih mjera u 2006. i 2007. godini	T K		HNK		KS		HBK	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Broj poljoprivrednika koji su aplicirali za podsticaj za krmno bilje	14	218	1	3	2	45	7	186
Broj provedenih inspekcija za podsticaj krmnog bilja	1	2	0	0	2	11	1	1
Oktrivene nepravilnosti	0	0	0	0	0	0	0	0
Odluke sankcije	0	0	0	0	0	0	0	0

Izvor : Izvještaji kantonalnih poljoprivrednih inspekcija o izvršenim pregledima

Kao što se iz tabele vidi inspeksijske službe su izvršile neznatan broj pregleda zahtjeva za podsticaj proizvodnje krmnog bilja u 2006. i 2007. godini. Broj inspekcija u odnosu na broj zahtjeva poljoprivrednika je različit od kantona do kantona i pokazuje trend povećanja jedino u kantonu Sarajevo.

Prilikom inspeksijskog pregleda, inspeksijske službe su sačinjavale zapisnik o utvrđenom stanju na terenu i nisu otkrivale nepravilnosti zbog kojih bi morali donositi sankcije. Uočeno je da su zapisnici samo konstatacija stanja koje su već utvrdili službenici kantonalnog ministarstva.

Inspeksijskog nadzora zahtjeva za proizvodnju krmnog bilja od strane federalne inspekcije u posmatranom periodu nije bilo.

## 6 ZAKLJUČCI

Razvoj poljoprivrednog sektora u Federaciji BiH ima prioritetan značaj. Na osnovu toga Vlada Federacije BiH je uvela finansijske podsticaje za poljoprivredne proizvođače. Cilj podsticaja je da podrže ekonomski razvoj kako pojedinačnih proizvođača, tako i poljoprivrednog sektora u cjelini. Iznos podsticaja je otprilike ekvivalentan iznosu jedne trećine cijene koju poljoprivrednici dobijaju npr. za mlijeko. Stoga su podsticaji od velikog značaja za individualne poljoprivredne proizvođače, kao i za poljoprivredni sektor i društvo u cjelini. Ovo znači da rezultat i cilj davanja podsticaja zavisi od efikasne obrade zahtjeva od strane nadležnih institucija. Međutim, poljoprivrednici u Federaciji BiH se neprekidno žale na način na kojih ih tretiraju ove institucije.

S obzirom na gore opisanu situaciju Ured za reviziju je sproveo reviziju učinka (RU) o efikasnosti nadležnih institucija u procesu dodjele podsticaja za poljoprivrednu proizvodnju.

Cilj revizije je bio da utvrdi probleme koji utiču na efikasnost rada sistema i aktera, kako bi mogla dati odgovarajuće preporuke za poboljšanje sistema. Revizija je obuhvatila obradu zahtjeva za dodjelu podsticaja za proizvodnju mlijeka i krmnog bilja u četiri kantona tokom perioda 2006 - 2007. Istraživanje je bilo usmjereno na upravljanje vremenom i odgovore na sljedeća tri pitanja:

- Da li je efikasan sistem obrade zahtjeva za podsticaje, uključujući i saradnju između kantonalnih ministarstava sa Federalnim ministarstvom?
- Da li su efikasni sistem budžetskog planiranja i izvršavanja, kao i propisi koji se odnose na oblast poljoprivrednih podsticaja?
- Da li je efikasan sistem kontrola i inspekcija u ovoj oblasti?

U ovom poglavlju Ured za reviziju predstavlja zaključke koji se odnose na pitanje efikasnosti institucija nadležnih za realizaciju federalnih podsticaja za poljoprivrednu proizvodnju. Zaključci su dati u slijedeća tri podnaslova, i predstavljaju odgovore na revizijska pitanja.

### 6.1 Sistem dodjele podsticaja je neefikasan i često se mijenja

Sistem obrade zahtjeva poljoprivrednika za dodjelom podsticaja je neefikasan što rezultira u dugom čekanju za poljoprivrednike, dok sam proces obrade traje vrlo kratko. Za ovakvu situaciju postoji niz razloga i objašnjenja.

#### Proces dodjele podsticaja nije dobro organizovan

U nekim slučajevima dodjela sredstava nije bila povezana sa obimom zahtjeva za podsticaj. Isti broj službenika obrađuje vrlo različit broj predmeta. Osim toga i broj obrađenih predmeta po zaposleniku veoma varira. Ovo upućuje na zaključak da se razlog za problem različitog vremena obrade zahtjeva za podsticaj ne može tražiti samo u dostupnim resursima, već je više stvar adekvatne iskorištenosti dostupnih resursa.

Iako je glavna svrha sistema podsticaja da podrže razvoj i ekonomski porast pojedinih proizvođača, dešava se da proizvođači često apliciraju za podsticaje kolektivno. Pojedini zahtjevi za podsticaje često sadrže aplikacije od jedne do dvije stotine individualnih proizvođača.

Iako je zakonski okvir isti i dalje ne postoje pisane procedure po kojima bi kantonalna ministarstva obrađivala zahtjeve za dodjelu podsticaja. Zbog ovoga se u različitim kantonima javljaju različite prakse, naročito kada je riječ o obradi zahtjeva za proizvodnju krmnog bilja. Za istu vrstu proizvodnje neka kantonalna ministarstva zahtijevaju dostavljanje dva zahtjeva – što dovodi do dužeg vremena čekanja- dok je u nekim kantonima dovoljan jedan zahtjev.

Problem koordinacije između Federalnog ministarstva i kantonalnih ministarstava nije adekvatno riješen. Realizacija procesa dodjele podsticaja odvija se i na kantonalnom i na federalnom nivou. Međutim, neke faze se dupliciraju i preklapaju, dok neka druga pitanja, poput trajanja obrade zahtjeva na nivou kantona nije ispitivano. Također, federalni nivo ne dobija potpune informacije o predmetima koje treba da obradi.



Ne postoje procedure praćenja i evaluacije, a pozitivna iskustva drugih se ne primjenjuju u cilju poboljšanja sistema. Kantonalna ministarstva ne vode nikakve evidencije niti posjeduju osnovne statističke podatke tipa: broj nepotpunih zahtjeva, broj poljoprivrednika, veličina obradive površine, itd. S druge strane Federalno ministarstvo, ne posjeduje centralnu bazu podataka korisnika podsticaja. Znači i Federalnom ministarstvu nedostaje osnovna statistika, ali i pregled i znanje o funkcionisanju sistema. Ovo predstavlja ozbiljno ograničenje za otkrivanje i ispravljanje neefikasnosti i poboljšanje sistema.

### **Neefikasan sistem rezultira dugim čekanjem poljoprivrednika**

Neefikasnost sistema se ogleda u dugom i vrlo različitom vremenu obrade zahtjeva među različitim kantonima, ali i u okviru jednog kantona kada je riječ o istoj vrsti podsticaja. Uprkos ovakvom dugom i različitom periodu čekanja, samo vrijeme obrade je vrlo kratko. Ovakva situacija se može objasniti na više načina.

Vrijeme obrade- mjereno kao kalendarsko vrijeme koje poljoprivrednici provedu čekajući tražene podsticaje podrazumijevaju manje više duže periode pasivnog čekanja u kojem se predmet uopšte aktivno ne obrađuje.

Informacije o podsticajima za poljoprivrednu proizvodnju i uslove za dobijanje podsticaja ne dolaze na adekvatan način do krajnjih korisnika tj. poljoprivrednika. Važne informacije se npr. postavljaju na web stranicu, kojoj poljoprivrednici uglavnom nemaju pristup. Ovakva situacija rezultira u različitom procentu nepotpunih zahtjeva koje dostavljaju poljoprivrednici, 20 % za podsticaj proizvodnje mlijeka, i 10 % za proizvodnju krmnog bilja. Ovaj broj nepotpunih zahtjeva znači duže vrijeme obrade.

Neuravnotežen priliv zahtjeva koji se iz kantonalnih ministarstva dostavljaju Federalno ministarstvo može se objasniti nepridržavanjem rokova. Iako ne postoji definisan rok u kojem poljoprivrednici moraju dostaviti zahtjev za podsticaj kantonalnim ministarstvima, postoji rok u kojem kantonalna ministarstva moraju dostaviti zahtjeve federalnoj administraciji. Ovakva situacija najčešće stvara operativna zagušenja u Federalnom ministarstvu poljoprivrede, ali i na kantonalnom nivou.

## **6.2 Sistem planiranja i izvršenja Budžeta nije efikasan**

Planiranje i usvajanje Budžeta i podzakonskih akata za sistem podsticaja ne funkcioniše efikasno. Ovaj dio sistema obrade zahtjeva je neefikasan i neblagovremen.

Propisi za dodjelu podsticaja se mijenjaju svake godine. Ove promjene su ad hoc i ne temelje se na srednjoročnoj strategiji poljoprivrednog sektora Federacije BiH, niti se te promjene temelje na detaljnijim procjenama neophodnog dugoročnog razvoja sektora. Česte promjene propisa ograničavajuće djeluju na transparentnost i predvidivost sistema.

Na vrijeme obrade zahtjeva za podsticaj takođe utiče odgođeno usvajanje Budžeta i podzakonskih akata, odnosno Programa i Uputstva, koji se usvajaju svake godine. Ovi dokumenti su međusobno uslovljeni, što znači da obrada zahtjeva za podsticaje može početi tek nakon objave Uputstva.

Međutim, čak i nakon usvajanja Budžeta, ovi dokumenti su kasnili i samim tim skraćivali vrijeme dodjele podsticaja i za dva do tri mjeseca tokom tekuće godine.

## **6.3 Sistem kontrola i inspekcija nije efikasan**

Sistem kontrola i inspekcijских aktivnosti nije efikasan. I kontrolne i inspekcijske aktivnosti su uglavnom ograničene na formalno provjeravanje dokumenata i provjere situacije na terenu.

Kontrolne aktivnosti se sprovode kao dio obrade zahtjeva. Kontrolne aktivnosti podrazumijevaju provjeru da li je dokumentacija potpuna, a rad na terenu treba da potvrdi da zemljište ima

karakteristike navedene u zahtjevu za podsticaj. Zapravo, ove aktivnosti čine sastavni dio odnosno korake aktivnosti obrade zahtjeva.

Inspeksijske aktivnosti se sprovode neposredno nakon donošenja odluke o dodjeli podsticaja, a ponekad i prije donošenja same odluke. Rad na terenu se zapravo više sprovodi kao kompenzacija nedostatka podataka u sistemu. Inspeksijske terenske posjete su rijetke i sprovode se na malom uzorku, bez ikakve prethodne procjene rizika.

Inspekcije su više mehaničke prirode i ne daju mnogo vrijednosti obradi zahtjeva za podsticaj. Inspekcije koje su sprovedene kod poljoprivrednika nisu otkrile nikakve nepravilnosti, ni u slučaju proizvodnje mlijeka ni u slučaju proizvodnje krmnog bilja. Stoga su inspekcije, barem kada su u pitanju ove proizvodnje, jednako kao i kontrolne aktivnosti, sastavni dio aktivnosti obrade zahtjeva za podsticaj.

S druge strane, otkupljivači mlijeka, koji imaju važnu ulogu posrednika između poljoprivrednika i ministarstava nisu predmet inspeksijskih posjeta.

## 7 PREPORUKE

### 7.1 Uvod

Revizija je utvrdila da postoje veliki nedostaci u procesu administriranja podsticaja za poljoprivredne proizvođače. Propisi se često mijenjaju, nema transparentnosti procedura niti reference na objektivne evaluacije. Obzirom da se promjene obično dešavaju kasno, poljoprivrednici nemaju vremena da ih uzmu u obzir prilikom planiranja svoje proizvodnje. Pored toga, poljoprivrednici su rijetko dobro informisani o promjenama i o tome šta one znače. Sve navedeno će vrlo vjerovatno negativno uticati na efektivnost dodjele podsticaja. Osim toga, vrlo mnogo vremena prođe dok poljoprivrednici dobiju svoje subvencije, i postoje ogromne razlike između ukupnog vremena koje poljoprivrednik čeka da dobije novac i stvarnog vremena obrade svakog pojedinačnog zahtjeva. Prakse su različite, ne postoji osnovna statistika, principi evidentiranja i dokumentiranja nisu ispoštovani. Ne postoji funkcija praćenja i sistem kontrole i inspekcije ne funkcionišu dobro. Osim toga, nalazi upućuju da barem neki od podsticaja više održavaju postojeće uslove poljoprivredne proizvodnje, nego što promoviraju ekonomski rast poljoprivredne proizvodnje.

Revizija se uglavnom fokusirala na dodjelu podsticaja za proizvodnju mlijeka i krmnog bilja, ali se bavila i pitanjima opšteg sistema planiranja, regulisanja i budžetiranja podsticaja za poljoprivrednike. Prilikom ispitivanja administriranja podsticaja za mlijeko i krmno bilje, bilo je moguće steći saznanja o opštim uslovima obrađivanja nekih drugih podsticaja. Najznačajniji nalaz je da se problemi utvrđeni prilikom procesuiranja podsticaja za mlijeko i krmno bilje mogu susresti i kod drugi podsticaja.

To znači, da bi se poboljšala sveukupna efikasnost i efektivnost vladinog instrumenta promocije poljoprivredne proizvodnje potrebno je preduzeti kako kratkoročne, tako i dugoročne aktivnosti. Drugim riječima, pored aktivnosti konkretno usmjerenih na poboljšanje efikasnosti i efektivnosti podsticaja mlijeka i krmnog bilja, postoji potreba da se takođe obrati pažnja i na efikasnost i efektivnost drugih podsticaja.

Treba preduzeti mjere kako bi se osiguralo da poljoprivrednici dobiju svoj novac što prije, a podsticaji se trebaju dodjeljivati na način koji prevashodno promoviše ekonomski rast. Širi socijalni aspekt bi se odnosio na očuvanje životnih uslova - poljoprivrednicima sa niskim nivoom proizvodnje treba dugoročno dati niži prioritet. Sa makroekonomskog stanovišta u ovakvoj situaciji su vjerovatno efektivnije neke druge mjere, a ne poljoprivredne subvencije.

Kako bi se promovisala odgovornost, efikasnost, efektivnost i održivost sistema, Ured za reviziju daje i kratkoročne i dugoročne preporuke. Preporuke su prevashodno namijenjene Federalnom ministarstvu poljoprivrede, kantonalnim ministarstvima i drugim institucijama relevantnim za proces dodjele podsticaja.



## 7.2 Prijedlozi dugoročnih mjera za Federalno ministarstvo poljoprivrede

Promjene se ne mogu uvijek realizovati u kratkom roku. Nekad su potrebne i dodatne pripreme i analize posljedica. Ukoliko Federalno ministarstvo poljoprivrede želi poboljšati efikasnost administracije u ovoj oblasti, na osnovu nalaza ove revizije, Ured za reviziju predlaže Federalnom ministarstvu poljoprivrede da preduzme slijedeće:

- Imenovati komisiju koja će ispitati učinke i dugoročnu efektivnost svih značajnijih podsticaja koji se dodjeljuju poljoprivrednicima, i u javnom izvještaju prezentirati svoje nalaze i prijedloge za poboljšanja. Pored toga, komisija bi trebala biti zadužena da definiše strateške grane poljoprivredne proizvodnje;
- Uspostaviti komisiju koja će dati preporuke kako bi procedure za dodjelu podsticaja poljoprivrednicima bile efikasnije. Komisija bi trebala dati prijedloge za poboljšanje statistike i informacionog sistema i prezentirati konkretna rješenja u pogledu uspostavljanja modernih funkcija nadzora i evaluacije. Komisija bi takođe trebala imati zadatak da predloži sistem po kojem bi sva plaćanja i administracija podsticaja bila decentralizirana na nivo kantona, kako bi se minimiziralo vrijeme čekanja poljoprivrednika na njihov novac. Komisija bi mogla biti zadužena i da ispita mogućnost obezbjeđivanja preduslova za usvajanje jedinstvenog višegodišnjeg programa koji se zasniva na strategiji za razvoj sektora. Dosadašnja praksa sa dva normativna dokumenta, Programom i Uputstvo mora se zamijeniti jednim dokumentom;
- Promijeniti procedure donošenja odluka o promjenama podsticaja za poljoprivrednike. Procedura mora biti transparentna i zasnovana na objektivnoj analizi, i o promjenama treba da se odlučuje blagovremeno, kako bi poljoprivrednici mogli da im se prilagode;
- Svi zahtjevi za podsticaj proizvodnje mlijeka bi se trebali podnositi i procesuirati na individualnoj osnovi. Praksa podnošenja kumulativnih zahtjeva od strane otkuplivača morala bi se zamijeniti individualnim zahtjevima.

## 7.3 Prijedlozi kratkoročnih aktivnosti Federalnom ministarstvu poljoprivrede

Kratkoročno gledano i manje promjene mogu otvoriti mogućnosti poboljšanjima. Ukoliko Federalno ministarstvo poljoprivrede želi poboljšati efikasnost administracije u ovoj oblasti, na osnovu nalaza ove revizije, Ured za reviziju predlaže Federalnom ministarstvu poljoprivrede da preduzme slijedeće:

- Izbjegavati promjene propisa bez odgovarajuće i javne evaluacije
- Naložiti kantonima da:
  - Poboljšaju protok i širenje informacija o promjeni propisa osiguravajući bolju informisanost poljoprivrednika;
  - Ulože više truda u pružanju pomoći poljoprivrednicima u pogledu njihovih zahtjeva za podsticaj;
  - Istraže sve mogućnosti pojednostavljenja obrazaca za podnošenje zahtjeva za podsticaj;
  - Prekinu praksu dva koraka u podnošenju zahtjeva za podsticaj;
  - Poboljšaju sistem dokumentovanja i registracije, rezultata terenskog rada komisije, itd, i da koriste te podatke prilikom ispitivanja novih zahtjeva;
  - Uspostave sistem efikasnije kontrole utemeljene na procjeni rizika; terenske posjete organizovati samo ako postoje jaki razlozi za sumnju da se zahtjev za podsticaj iz pogrešnih razloga razlikuje od zahtjeva iz prethodne godine;



- Federalnom nivou dostavljaju odobrene zahtjeve kontinuirano, a najkasnije u roku od deset dana;
- Uspostave efikasnije inspekcije i manje vremena posvete inspekcijama individualnih poljoprivrednih proizvođača, a više inspekcijama otkupljivača/prerađivača, kao i oblasti i područja od posebnog interesa i većeg rizika;
- Poboljšati informacijski sistem i izvještavanje o učinku, kako bi javnost mogla imati uvid i upoređivati učinak različitih kantona.

**Viši revizor**  
**Jadranka Novak**

**Almira Lepara, vođa tima**  
**Mirsada Čengić, član tima**

## **DODACI IZVJEŠTAJU**

**Dodatak br. 1****Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva**

Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je osnovano u skladu sa Zakonom o Federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, a organizacija i način funkcionisanja istog regulisani su Zakonom o organizaciji organa uprave u FBiH.<sup>44</sup> Ministarstvo vrši upravne i stručne poslove iz nadležnosti Federacije BiH, koji se odnose na: zaštitu i korištenje poljoprivrednog zemljišta; zaštitu poljoprivrednog bilja i proizvoda od uzročnika bolesti, štetočina i korova; proizvodnju i promet sjemena i sadnog materijala; proizvodnju i unapređenje stočarstva; zdravstvenu zaštitu životinja; kontrolu zdravstvene ispravnosti sirovog mesa, ribe, mlijeka i jaja, te stočne hrane; unapređenje proizvodnje u šumarstvu, uzgoj zaštitu, uređivanje i unapređivanje šuma, stanje drvnog fonda, eksploataciju šuma; pošumljavanje degradiranih i izdanačkih šuma goleti i krša; lovstvo i lovnu prirodu; vodne izvore, planove, osnove i bilanse voda; zahvatanje i korištenje voda; osiguranje voda za potrebe vodosnabdijevanja stanovništva i industrije.

Za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti ministarstva u 2006. i 2007. godini formirano je 11 osnovnih i unutrašnjih jedinica (sektori i odjeljenja).

U sastavu Sektora za poljoprivredu postoje slijedeće unutrašnje organizacione jedinice i to:

- Odsjek za praćenje i razvoj primarne poljoprivredne proizvodnje,
- Odsjek za zaštitu bilja, uzgojno-seleksijske službe i stručno-savjetodavne poslove,
- Odsjek za poljoprivredno zemljište i ruralni razvoj
- Odsjek za novčane podrške

Odsjek za novčane podrške vrši stručne i druge poslove koji se odnose na: sprovođenje materijalnih propisa iz oblasti novčanih podrški; izradu koncepcija i osnova za donošenje općih akata i prijedloga za odlučivanje o preduzimanju odgovarajućih mjera u realizaciji novčanih podrški i projekata u poljoprivredi; učestvovanje u pripremi prednacrta, nacрта i prijedloga propisa kojim se reguliše materija iz oblasti novčanih podrški i projekata u poljoprivredi; učestvovanje u pripremi pismena i davanje usmenih objašnjenja za pravilnu primjenu propisa iz oblasti novčanih podrški i projekata u poljoprivredi; rješavanje pitanja ocjene i realizacije projekata novčanih podrški u poljoprivredi; izradu analiza, elaborata i drugih materijala iz djelokruga rada Odsjeka; praćenje izvršenja finansijskog plana novčanih podrški i projekata u poljoprivredi; praćenje realizacije predloženih mjera za novčane podrške i projekte u poljoprivredi i drugi poslovi iz nadležnosti Odsjeka.<sup>45</sup>

**Ministarstvo privrede Kantona Sarajevo**

Ministarstvo privrede vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom, koji se odnose na nadležnosti Kantona u oblasti privrede, vodoprivrede, poljoprivrede, šumarstva, veterinarstva, industrije i energetike, korišćenja prirodnih bogatstava, trgovine, turizma i ugostiteljstva.

Kantonalno ministarstvo privrede osnovano je po Zakonu o organizaciji i djelokrugu organa uprave i upravnih organizacija Kantona Sarajevo.

Sektori ministarstva privrede:

1. Sektor za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo
2. Sektor za industriju i energetiku
3. Sektor za trgovinu, ugostiteljstvo i turizam

<sup>44</sup> Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine Federacije BiH“, broj: 56/02, 58/02, 19/03, 38/05) i Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05)

<sup>45</sup> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva



S ciljem unapređenja primarne poljoprivredne proizvodnje, u sastavu ministarstva privrede formirano je i djeluje Odjeljenje za poljoprivredne i stručne poslove.

Odjeljenjem rukovodi direktor.

Osnovni zadaci Odjeljenja su provođenje aktivnosti na razvoju i unapređenju stočarske, voćarske i ratarske proizvodnje na području Kantona Sarajevo, vršenju savjetodavnih poslova iz navedenih oblasti, rada na uzgojno selekcijskim poslovima u stočarstvu, kao i vođenju evidencije poljoprivrednih proizvođača.

Aktivnosti koje provodi Odjeljenje, a odnose se na novčane poticaje u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji provode se po federalnom i kantonalnom Zakonu o novčanim poticajima u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji.

### **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona**

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona osnovano je po Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Tuzlanskog kantona.

Ministarstvo vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na unapređenje i razvoj u oblasti poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

U sastavu ovog ministarstva su: Poljoprivredni zavod, Veterinarski zavod i Zavod za vode.

Poljoprivredni zavod kao upravna organizacija u sastavu ministarstva obavlja stručne i druge poslove iz svoje nadležnosti, odnosno nadležnosti Ministarstva.<sup>46</sup>

Za obavljanje poslova osnovne djelatnosti iz nadležnosti ministarstva, obrazuju se slijedeće osnovne organizacione jedinice:

- Odjeljene poljoprivrede, prehrambene industrije i veterinarstva
- Odjeljenje vodoprivrede, šumarstva i drvne industrije

U procesu davanja federalnih poticaja u poljoprivredi za biljnu i animalnu proizvodnju, uključene su slijedeće organizacione jedinice:

- Odjeljenje poljoprivrede, prehrambene industrije i veterinarstva
- Poljoprivredni zavod Tuzlanskog kantona

### **Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Hercegbosanske županije**

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva vrši upravne i druge stručne poslove koji su mu zakonima Federacije i kantona stavljeni u nadležnost: unaprjeđenje poljoprivredne proizvodnje, zaštitu i korištenje poljoprivrednog zemljišta, zaštita poljoprivrednog bilja i proizvoda od uzročnika bolesti, štetočina, korova, proizvodnju i promet sjemena i sadnog materijala, prehrambena industrija, industrija stočne hrane, proizvodnja, otkup i industrijska prerada duhana, unaprijeđenje stočarstva, zdravstvena zaštita životinja i kontrola zdravstvene ispravnosti namirnica životinjskog porijekla, stočne hrane i vode, ribarstvo, unaprijeđenje proizvodnje u šumarstvu, uzgoj i zaštita šuma, lovstvo i lovno gospodarstvo, režim voda, zaštita voda i vodotoka od zagađivanja, inspekcijski nadzor u oblasti poljoprivrede, vodoprivrede, veterinarstva, šumarstva i lovstva i druge upravne i stručne poslove određene federalnim i kantonalnim propisima.

Sektor ministarstva:

1. Sektor poljoprivrede (u čijem sastavu je Odsjek veterinarstva)
2. Sektor vodoprivrede

---

<sup>46</sup> Pravilnik o unutanjoj organizaciji ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede



3. Sektor šumarstva
4. Savjetodavna i uzgojno selekcijska služba
5. Uprava za šumarstvo

U proces davanja novčanih podsticaja za primarnu poljoprivrednu proizvodnju u ovoj županiji uključeni su: Sektor za poljoprivredu i Savjetodavna i uzgojno selekcijska služba.

Sektor za poljoprivredu obrađuje podsticaje za mlijeko, a druge vrste podsticaja obrađuje Savjetodavna i uzgojno selekcijska služba.

### **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Hercegovačko-neretvanskog kantona**

Do 2007. godine Ministarstvo poljoprivrede HNK je bilo u sastavu Ministarstva privrede, poduzetništva i poljoprivrede, koje je osnovano po Zakonu o županijskim/kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima županijske/kantonalne uprave.<sup>47</sup>

Reorganizacijom Ministarstva privrede, poduzetništva i poljoprivrede HNK 2007. godine, došlo je do osnivanja posebnih ministarstava pa tako i Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstava.

U proces davanja poljoprivrednih podsticaja uključena su dva sektora:

1. Sektor za poljoprivredu i
2. Zavod za stručnu i savjetodavnu službu i zaštitu bilja

Do sada u ministarstvu nije usvojen novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, tako da se radi po stanju koje je naslijeđeno (i po usmenoj naredbi ministrice).

Poslije objave Programa o vrsti, kriterijima i načinu ostvarenja podrške i Uputstva za ostvarenje novčanih podrški, kantonalno ministarstvo pošalje Obavijest svim općinama na kantonu. Ista Obavijest se objavi i preko lokalnih medija.

Zahtjevi se predaju u općinske službe nadležne za poljoprivredu i kada se skupi određen broj zahtjeva dostavljaju se u kantonalno ministarstvo.

Zahtjeve za podsticaje u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, osim ostalih poslova i izlaska na teren radi utvrđivanja činjeničnog stanja, obrađuju djelatnici Zavoda za stručnu i savjetodavnu službu i zaštitu bilja.

### ***Inspeksijske službe***

Poslove poljoprivredne inspekcije, prema Zakonu o podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, obavljaju federalni poljoprivredni inspektori i kantonalni poljoprivredni inspektori. Do decembra 2007. godine Federalna poljoprivredna inspekcija je bila u sastavu Federalnog ministarstva poljoprivrede, da bi nakon toga u skladu sa Zakonom o inspekcijama u Federaciji BiH, bila formirana u sastavu Federalne uprave za inspeksijske poslove kao samostalne federalne uprave.

Inspeksijske službe u tri kantonalna ministarstva poljoprivrede, koja su obuhvaćena ovom revizijom, u sastavu su kantonalnog ministarstva poljoprivrede. Jedan kanton ima samostalnu inspeksijsku službu, organizovanu kao Kantonalni organ uprave za inspeksijske poslove.

Federalna poljoprivredna inspekcija u okviru svoje nadležnosti može da obavlja slijedeće poslove:

---

<sup>47</sup> Zakon o županijskim/kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima županijske/kantonalne uprave „Narodne novine HNŽ/K“, broj: 4/98 i 1/02



provodi uvid u popis i isprave koje se odnose na ostvarivanje novčane podrške za provođenje uzgojnog programa u stočarstvu, provođenje uzgojno selekcijskih mjera u stočarstvu i zdravstvenu zaštitu mlijeka, sjemena, uzgoja i rasploda, subvencioniranje kamata i novčane podrške za moderne tehnologije i organsku proizvodnju; naređuje povrat novčane podrške ostvarene suprotno odredbama Zakona i propisa donesenih na osnovu njega; naređuje otklanjanje nedostataka u vođenju popisa za novčanu podršku; provjerava zadovoljava li korisnik prava na novčanu podršku uslovima za ostvarivanje tog prava; prikuplja podatke i obavještenja od odgovornih lica kada je to potrebno za obavljanje poslova; obavještava nadležna tijela državne uprave o uočenim nepravilnostima i traži provođenje određenog postupka, ako sama nije ovlaštena direktno postupati; podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede odredaba ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega; usmjerava, koordinira rad i aktivno saraduje sa kantonalnom poljoprivrednom inspekcijom; obavlja sve poslove iz nadležnosti kantonalne poljoprivredne inspekcije ako ova iz bilo kojeg razloga ne postupi na način kako je određeno zakonom.

Kantonalna poljoprivredna inspekcija ima slijedeća ovlaštenja:

Provodi uvid u spisak i isprave koje se odnose na ostvarivanje novčane podrške izuzev onih koje na osnovu Zakona o novčanoj podršci, provodi Federalna poljoprivredna inspekcija; provodi uvid u isprave koje se odnose na ostvarivanje konkretne naknade za sve vrste podrške; naređuje korisniku povrat novčane podrške ostvarene suprotno odredbama Zakona o novčanoj podršci; naređuje otklanjanje nedostataka pri vođenju spiska za novčanu podršku; provjerava zadovoljava li korisnik prava na novčanu podršku uslovima za ostvarivanje tog prava; obavještava nadležna tijela uprave o uočenim nepravilnostima i traži provođenje određenog postupka, ako nije sama ovlaštena direktno postupati; prikuplja podatke i obavještenja od odgovornih lica kada je to potrebno za obavljanje njihovih poslova; podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede odredaba ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega; utvrđuje nezakonito dobivanje ili nenamjensku upotrebu sredstava.

Ovom revizijom je obuhvaćen proces davanja federalnih podsticaja za biljnu i animalnu proizvodnju u Federalnom ministarstvu poljoprivrede i četiri kantonalna ministarstva nadležna za poslove poljoprivrede:

Kanton Sarajevo-Ministarstvo privrede; Hercegbosanska županija-Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva; Tuzlanski kanton- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Hercegovačko-neretvanski kanton-Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Inspeksijske službe u kantonima i Inspektorat poljoprivredne inspekcije Federalne uprave za inspeksijske poslove.



## Dodatak br.2

Ukupan broj odbijenih zahtjeva za podsticaj u biljnoj i animalnoj proizvodnji u 2006. i 2007. godini u kantonalnim ministarstvima								
	TK		HNK		KS		HBŽ	
	Ukupan broj zahtj.	Odbijeni zahtj.	Ukupan broj zahtj.	Odnijeni zahtj.	Ukupan broj zahtj.	Odbijeni zahtj.	Ukupan broj zahtj.	Odbijeni zahtj.
<b>2006.</b>	2994	62	573	2	1544	10	85	0
<b>2007.</b>	2320	289	1082	12	2246	59	535	1

Izvor: Kantonalna ministarstva poljoprivrede

Utvrđena su značajna odstupanja ukupnog broja odbijenih zahtjeva za biljnu i animalnu proizvodnju u jednom kantonu tokom dvije uzastopne godine, ali i u različitim kantonima u toku jedne godine. Objašnjenje ovih razlika može se dovesti u vezu, sa zakašnjenjem Programa i Uputstva koje je u 2007. godini objavljeno sa većim zakašnjenjem od jednog mjeseca u odnosu na 2006. S obzirom na to da su poljoprivrednici imali kratko vrijeme za prikupljanje dokumentacije i dostavu zahtjeva, kantonalna ministarstva su davala mogućnost upotpunjavanja u određenom roku. Ukoliko aplikanti nisu postupili po navedenom, zahtjevi su odbijeni.





## Dodatak br. 3

Procenat sredstava odobrenih za biljnu i animalnu proizvodnju u 2006. i 2007. godini u odnosu na ukupna sredstva za poljoprivredne podsticaje iz federalnog budžeta

Godina	Ukupna sredstva za poljoprivredne podsticaje iz federalnog budžeta	Procenat novčanih sredstava namijenjenih za biljnu i animalnu proizvodnju
2006	28.000.000 KM	87,5%
2007	37.650.000 KM	74,2%

## Dodatak br. 4

Visina sredstava iz kantonalnog budžeta za podsticaj za biljnu i animalnu proizvodnju u 2006 i 2007. godini

Planirana visina sredstava za podsticanje biljne i animalne proizvodnje iz kantonalnog budžeta		
Kanton	2006	2007
HNK	0	233.230 KM
HBŽ	650.000 KM	0
TK	2.500.000 KM	1.869.580 KM
KS	1.700.000 KM	2.500.000 KM

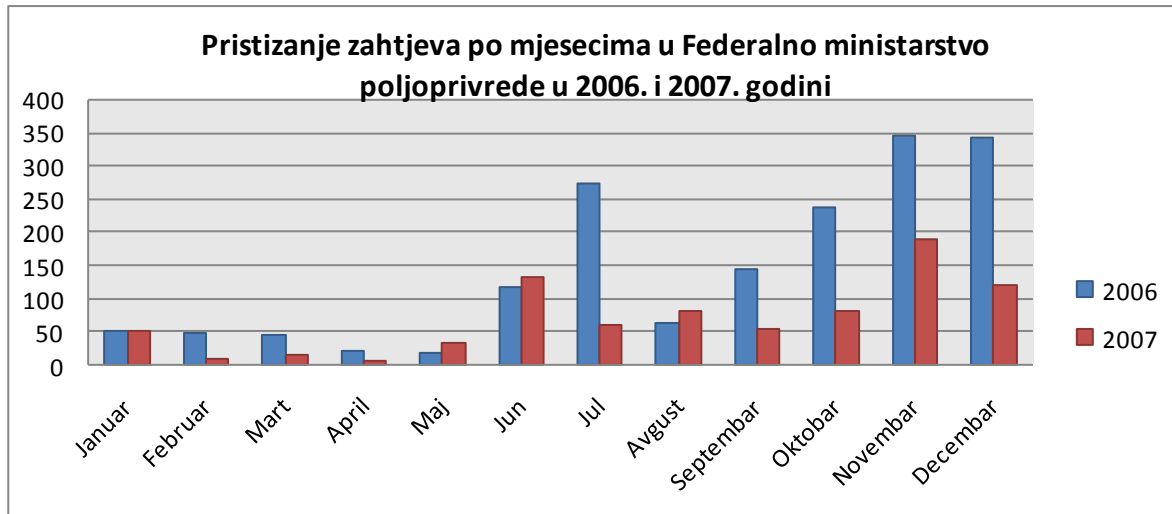


## Dodatak br. 5

## TABELARNI PRIKAZ IZMJENA I DOPUNA PROGRAMA I UPUTSTVA

Godina	Izmjena i dopuna propisa	Sadržina izmjene
2005.	Odluka o izmjenama Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava "Transferi za poljoprivredu" utvrđeni budžetom FBiH za 2005. Godinu "SN FBiH", br.31/05	-Izmjena u visini sredstava za podsticaje po kantonima
2006.	Uputstvo o izmjenama Uputstva za ostvarenje novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji "SN FBiH", br.55/06	-Tov junadi, umjesto 30, podstiče se proizvodnja 20 junadi -Izmjena rokova za apliciranje kod Kapitalna ulaganja i Podizanja plastenika
2007.	Odluka o izmjeni Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava "Podsticaj za poljoprivredu" utvrđenih Budžetom FBiH za 2007. godinu "SN FBiH", br.57/07	-Merkantilna pšenica se podstiče sa 0,10 KM/kg, umjesto 0,06 KM/kg
2007.	Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava "Podsticaj za poljoprivredu" utvrđenih budžetom FBiH za 2007. godinu "SN FBiH", br.75/07	Umjesto podsticanja određenih biljnih vrsta, podstiču se druge vrste biljne proizvodnje, i u vezi toga se navodi iznos podrške.
2007.	Uputstvo o izmjenama i dopunama Uputstva za ostvarenje novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji "SN FBiH", br.76/07	Izmjene roka za apliciranje u Federalno ministarstvo poljoprivrede, za određene vrste biljne proizvodnje, te izmjene rokova za apliciranje u Kapitalnim ulaganjima, Stručni projekti, Ruralni razvoj
2007.	Odluka o izmjenama Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava za 2007. godinu "SN FBiH", br. 97a/07	Izmjene se odnose na finansijska sredstva, odnosno visinu sredstava po vrstama proizvodnji i visinu sredstava po kantonima

## Dodatak br.6

Grafikon br. 1 Zahtjevi za biljnu i animalnu proizvodnju pristigli u Federalno ministarstvo<sup>48</sup>

Izvor: Federalno ministarstvo poljoprivrede

Prethodni grafikon prikazuje da postoje određeni periodi, naročito pred kraj godine, kada je Federalno ministarstvo pretrpano zahtjevima od kantonalnih ministarstava. Tokom ostatka godine, kada zahtjevi ne pristižu u tolikoj mjeri, službenici u odjelu nadležnom za obradu zahtjeva vrše procesuiranje zahtjeva vezanih za druge kategorije podsticaja – kapitalne investicije, ruralni razvoj, regresiranje kamata, stručni projekti, podrške stručnim institucijama, itd.

<sup>48</sup> Jedan zahtjev može sadržavati više stotina poljoprivrednika

**REFERENCE:**

- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine («Službene novine Federacije BiH», broj 1/94);
- Zakon o novčanoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji („Sl. novine FBiH“, broj 28/04);
- Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine («Službene novine Federacije BiH», broj: 1/94);
- Odluku kojom se proglašava Zakon o ministarstvima Federacije i drugim tijelima federalne uprave, Broj 56/02, 21.oktobar 2002. godine, Sarajevo, Visoki predstavnik, Peddy Ashdown, s.r.;
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave («Sl.novine FBiH», broj: 19/03,38/05,2/06,8/06,61/06);
- Zakon o inspekcijama u Federaciji Bosne i Hercegovine(“Sl. novine Federacije BiH“ broj 69/05);
- Zakon o poljoprivredi (Sl. novine FBiH“, br.88/07);
- Srednjoročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora u Federaciji BiH (2006-2010)
- Izvještaj iz oblasti poljoprivrede za Bosnu i Hercegovinu, 2007. godinu, pripremljenu uz podršku projekta EU SESMARD-finansiran od EU;
- Funkcionalni pregled u poljoprivrednom sektoru BiH, finansirano od strane EU Komisije, Sarajevo, 2004. godine;
- „Dug i komplikovan put“, USAID, 2004. godine;
- LAMP-Povezivanje poljoprivrednih proizvođača sa tržištem, USAID, 2004. godine;
- Izvještaj o realizaciji novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2007. godinu u Federaciji BiH;
- Odluka o usvajanju programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije BiH za 2006. godinu;
- Program utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije Bosne i Hercegovine za 2006. godinu;
- Uputstvo za ostvarenje novčanih potpora u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2006. godinu („Sl. novine Federacije BiH“, broj: 21/06);
- Javni poziv za dostavljanje zahtjeva i projekata za ostvarenje novčanih sredstava iz Programa „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije BiH za 2006. godinu;
- Odluka o izmjenama Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava „Transferi za poljoprivredu“ utvrđeni Budžetom Federacije BiH za 2005. godinu (“Sl.novine Federacije BiH”, br.31/05);
- Uputstvo o izmjenama Uputstva za ostvarenje novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2006. Godinu, (“Sl.novine Federacije BiH”, br.55/06);
- Izvještaj o realizaciji novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2006. godinu u Federaciji BiH;
- Okvirni program rada Zadružnog saveza Federacije BiH za 2006. godinu;
- Odluka o usvajanju programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije BiH za 2007. godinu;
- Program utroška sredstava „Podsticaja za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije BiH sa kriterijima raspodjele za 2007. godinu;
- Javni poziv za dostavljanje zahtjeva i projekata za ostvarenje novčanih sredstava iz Programa „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije BiH za 2007. godinu;
- Uputstvo za ostvarenje novčanih potpora u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2007. godinu („Sl. novine Federacije BiH“, broj: 45/07) ;
- Odluka o izmjeni Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava “Podsticaj za poljoprivredu” utvrđenih Budžetom Federacije BiH za 2007. godinu (“Sl. novine Federacije BiH”, br.57/07);
- Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava “Podsticaj za poljoprivredu” utvrđenih budžetom FBiH za 2007. godinu (“Sl.novine Federacije BiH”, br.75/07);



- Uputstvo o izmjenama i dopunama Uputstva za ostvarenje novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji ("Sl. novine Federacije BiH", br.76/07);
- Odluka o izmjenama Odluke o usvajanju Programa utroška sredstava za 2007. godinu ("Sl. novine Federacije BiH", br. 97a/07);
- Izvještaj o realizaciji novčanih podrški u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2007. godinu u Federaciji BiH;
- Statistika Federacije BiH: Ukupna poljoprivredna proizvodnja u 2007. godini;
- Izvještaj o stanju poljoprivrede u 2007. godini („Zeleni izvještaj“), Sarajevo 2008.g;
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva ;
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona, broj: 04/1-34-3282/06 od 10.07.2006. ;
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona, broj 04/1-34-7792/06 od 5.12.2006. ;
- Odluka i Program utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije Bosne i Hercegovine za 2008. godinu („Sl. novine FBiH, br.13/08;
- Uputstvo za ostvarenje novčanih potpora u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2008. godinu („Sl. novine Federacije BiH“, broj: 22/08) ;
- Odluka i Program utroška sredstava sa kriterijima raspodjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu“ utvrđenih Budžetom Federacije Bosne i Hercegovine za 2009. godinu („Sl. novine FBiH, br.11/09;
- Uputstvo za ostvarenje novčanih potpora u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2009. godinu („Sl. novine Federacije BiH“, broj: 20/09) ;
- Izvještaj Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH o izvršenoj reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva za 2007. godinu;
- Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona, broj 04/1-34-688/08 od 01.02.2008. ;
- Pravilnik o unutarnjoj organizaciji ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Hercegbosanske županije, broj 08-01-02-129/08 od 25.03.2008. ;
- Zakon o organizaciji i djelokrugu organa uprave i upravnih organizacija Kantona Sarajevo, broj: 01-02-6290/08 od 28.02.2008., [www.ks.gov.ba](http://www.ks.gov.ba);
- Zakon o novčanim podsticajima u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji na području Kantona Sarajevo, broj: 01-02-9124/08., [www.ks.gov.ba](http://www.ks.gov.ba);
- Program rada Federalne uprave za inspekcijske poslove-Poljoprivredni inspektorat, za 2006. i 2007. godinu;
- Informacija o izvršenom inspekcijskom nadzoru Federalne poljoprivredne inspekcije zahtjeva za isplatu novčane podrške za uzgoj riblje mladi, br. 07-24-službeno, od 10.11.2006.godine;
- Informacija o provedenim nadzorima Federalne poljoprivredne inspekcije nad primjenom propisa koji regulišu pitanja novčane podrške u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2007. godinu –oblast stočarstvo, br. 11-24-interno/08 od 20.3. 2008. godine;
- Izvještaj o radu Inspektorata Federalne poljoprivredne inspekcije za period 2007. godine, br.11-24-službeno/08 od 9.1.2008. godine;
- Informacija o obavljenom uvidu u dokumentaciju po zahtjevima za ostvarenje novčane potpore u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji Ministarstva privrede, gospodarstva, poduzetništva i poljoprivrede HNK/Ž, br.07-0626-interno/06 od 30.5. 2006. godine;
- Dostava informacija o broju kontrola-inspekcijskih nadzora, vezano za ostvarenje novčane podrške u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2006. i 2007. godinu u HNK;
- Izvješće županijskog poljoprivrednog inspektora za 2006. i 2007. godinu u HBŽ;
- Izvještaj Kantonalne uprave za inspekcijske poslove Tuzlanskog kantona o izvršenim inspekcijskim nadzorima za 2006. i 2007. godinu;
- Dostava informacija o broju kontrola-inspekcijskih nadzora, vezano za ostvarenje novčane podrške u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji za 2006. i 2007. godinu u KS;



- Udruženje poljoprivrednika u Bosni i Hercegovini, Saopštenje za medije, Sarajevo 20.1. 2009. Godine, [www.upbih.ba](http://www.upbih.ba);
- Kantonalna privredna komora Tuzla, Saopštenje za javnost, od 16.3. 2007.godine, [www.kpktz.ba](http://www.kpktz.ba);