



---

# **Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini**

## **Završni izvještaj**

April, 2005



Izveštaj se sastoji od sljedećih dokumenata:

1. Glavni izvještaj
2. Dio II - Tehnički aneksi (\*)
3. Dio III – Sažetak pravne dokumentacije (\*)

(\*) Dio II i dio III su dostupni samo u elektronskoj verziji na CD-ROM-u. Njihov sadržaj je naznačen na kraju izvještaja.

*Napomena*

Ovaj izvještaj predstavlja Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini koji je radio tim eksperata kompanije Agriconsulting S.p.A. iz Italije, na zahtjev Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini. Gledišta i stavovi iznijeti u ovom dokumentu se ne podudaraju obavezno sa zvaničnim stajalištima Evropske unije i Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini.

Zadatak se vršio u periodu od septembra 2004. godine do aprila 2005. godine U toku pregleda se težilo i došlo se do uspostavljanja bliske saradnje sa relevantnim strukturama javne administracije na državnom, entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou, kao i sa drugim relevantnim subjektima. Konsultant koristi priliku da se zahvali osoblju zaposlenom u prethodno spomenutim institucijama i tijelima na pruženoj pomoći i vrijednoj tehničkoj podršci čime je omogućena izrada ove studije.

**Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini**

**- Glavni izvještaj -**

**SADRŽAJ**  
**GLAVNI IZVJEŠTAJ**

<b>1</b>	<b>SAŽETAK .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>UVOD.....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIJA.....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>POSTOJEĆE STANJE ADMINISTRATIVNOG SISTEMA.....</b>	<b>19</b>
4.1	Zastupljenost okoliša u ustavima u BiH .....	19
4.2	Administrativne strukture u BiH.....	21
<b>4.3</b>	<b>NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE .....</b>	<b>27</b>
<b>4.4</b>	<b>RESURSI: LJUDSKI I FINANSIJSKI .....</b>	<b>30</b>
4.5	Zaključci .....	37
<b>5.</b>	<b>RAD POSTOJEĆEG SISTEMA .....</b>	<b>42</b>
5.1	Funkcija politike.....	42
5.2	Funkcije zakonodavstva.....	46
5.3	Funkcije implementacije.....	48
5.4	Funkcija međunarodne saradnje .....	56
5.5	Zaključci .....	56
<b>6.</b>	<b>STRATEŠKE OPCIJE .....</b>	<b>58</b>
6.1	Opcije sektora .....	58
6.2	Alternative za organizaciju .....	58
<b>7</b>	<b>PREDLOŽENE MJERE REFORME .....</b>	<b>63</b>
7.2	Institucionalne promjene na različitim nivoima .....	78
7.3	Uvažavanje glavnih promjena .....	82
<b>8</b>	<b>IMPLIKACIJE .....</b>	<b>83</b>
8.1	Pravni preduslovi .....	83
8.2	Raspodjela ljudskih resursa .....	85
8.3	Posljedice po pitanju budžeta .....	89
<b>9</b>	<b>POČETNA FAZA REFORME.....</b>	<b>91</b>
9.1	Pristup.....	91
9.2	Mapa puta reforme.....	92

**Dodatak 1 – “Iskorak u Evropu”**

**Dodatak 2 – Lista važećih zakona**

**Dodatak 3 – Smjernice za Okvirni zakon o okolišu Na državnom nivou**

**Dodatak 4 – Potrebe za tehničkom pomoći**

**SPISAK TABELA, SLIKA I KUĆICA**

- Tabela 3a Funkcije u okolišu iz *Acquis-a*
- Tabela 4a Organizaciona šema MVTEO-a (do 01.03.2005.)
- Tabela 4b Nadležnosti za okoliš u strukturi javne administracije u BiH
- Tabela 4c Glavne funkcije ključnih institucija
- Tabela 4d Stvarno stanje broja osoblja – Zaštita okoliša i voda
- Tabela 4e Ljudski resursi prema funkcijama
- Tabela 4f Evropska ministarstva okoliša
- Tabela 5a Primjena NEAP-a
- Tabela 5b Presjek stanja primjene podzakonskih akata za okoliš na nivou entiteta
- Tabela 5c Sažetak zakonodavstva EK po sektorima
- Tabela 5d Pregled nadležnosti za monitoring okoliša u BiH
- Tabela 5e Presjek stanja ljudskih resursa trenutno / planirano
- Tabela 7a Koncept reforme
- Tabela 7b Organizaciona šema MVTEO-a – nakon reforme
- Tabela 7c Sektor okoliša nakon reforme
- Tabela 8a Ljudski resursi prema funkcijama – prije i nakon reforme
- Tabela 8b Buduća raspodjela radnih mjesta
- Tabela 8c Zaposleni u Agenciji za okoliš u BiH
- Tabela 8d Troškovi reforme - dodatnih radnih mjesta i potrebna finansijska sredstva
- Slika 4a Pokazatelj zvaničnika sektora okoliša na državnom nivou
- Slika 4b Pokazatelj zvaničnika sektora okoliša na entitetskom nivou
- Slika 4c Pokazatelj zvaničnika sektora okoliša na kantonalnom nivou
- Slika 4d Administrativni radnici i inspektori u sektoru okoliša BiH
- Kućica 5a Dokumenti politike i strategije koje nedostaju

## LISTA AKRONIMA

Aarhus	Aarhus Konvencija: Međunarodna konvencija postignuta u gradu Aarhusu (Danska), na snazi od 30. oktobra 2001. i tiče se a) pristupa informacijama, b) učešća javnosti u donošenju odluka i c) pristupa pravdi po pitanju problema okoliša praktično povezujući okolišna prava sa ljudskim pravima.
ACQUIS	<i>Acquis communautaire</i> , izraz koji se sada uobičajeno koristi ("ostvarenje zajednice") za skup pravnih normi i standarda koji su važeći u cijeloj Evropskoj uniji *
BAT	Best Available Technologies/Najbolje dostupne tehnologije*
BiH	Bosna and Herzegovina/Bosna i Hercegovina
CARDS	EU Community Assistance, Reconstruction, Development and Stabilization Programme/Program pomoći, rekonstrukcije, razvoja i stabilizacije Evropske zajednice
CoM	Council of Ministers/Vijeće ministara
DB	District of Brcko/Distrikt Brčko
EA	Environmental Agency* /Agencija za okoliš
EC	European Commission/Evropska komisija
ECC	Environmental Consultative Committee/Konsultativna komisija za okoliš
ECD	European Commission Delegation (in Sarajevo)/Delegacija Evropske komisije (u Sarajevu)
EEA	European Environmental Agency* (Copenhagen)/Evropska Agencija za okoliš (Kopenhagen)
EIA	Environmental Impact Assessment* /Procjena uticaja na okoliš
EIONET	European Environment and Observation Network/Mreža evropskog okoliša i promatranja
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme Regulation/Regulativa upravljanja okolišom i planu revizije
EP	European Parliament* /Evropski parlament
EPR	Environmental Performance Reviews for BiH (UN/ECE)/Pregled stanja u sektoru okoliša u BiH (UN/ECE)
ESC	Environmental Steering Committee/Upravni odbor za okoliš
EU	European Union/Evropska unija
FBiH	Federation of Bosnia and Herzegovina/Federacija Bosne i Hercegovine
GDP	Gross Domestic Product/Domaći bruto proizvod
GMO	Genetically Modified Organism* /genetički modificirani organizmi
IEWC	Inter-Entity Water Commission /Međuentitetska komisija za vode
IMCCESD	Inter-Ministerial Co-ordination Committee for the Environment and Sustainable Development/Međuministarska koordinaciona komisija za okoliš i održivi razvoj
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control* /Integrisana prevencija i kontrola zagađenja
LIFE	Environmental Fund of the EU/Fond za okoliš EU
MoAFWM	Ministry of Agriculture, Forestry, and Water Management /Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MoAWMF	Ministry of Agriculture, Water Management and Forestry/Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
MoFTER/ MVTEO	Ministry of Foreign Trade and Economic Relations, BiH/Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, BiH
MoPPE	Ministry of Physical Planning and Environment/Ministarstvo prostornog planiranja i okoliša

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

---

MoSPCEE	Ministry of Spatial Planning, Civil Engineering and Ecology/ Ministarstvo prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije
NEAP	National Environmental Action Plan/Državni akcioni plan za okoliš
NEMS	National Environmental Monitoring System/Nacionalni sistem za monitoring okoliša
NFP	National Focal Point/Nacionalni fokal point
OHR	Office of the High Representative/Ured Visokog predstavnika
PAR	Public Administration Reform/Reforma javne administracije
PCWA	Public Company for Watershed Area/Javno preduzeće za vodno područje
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper/Dokument strategije smanjenja siromaštva
PRTR	Pollution Release and Transfer Registry/Registar ispuštanja i prijenosa zagađenja
REC	Regional Environmental Centre (for Central and Eastern Europe)/ Regionalni centar za okoliš (za centralnu i istočnu Evropu)
REReP	Regional Environmental Reconstruction Programme of South – Eastern Europe/Regionalni program za rekonstrukciju okoliša jugoistočne Evrope
RS	Republic of Srpska/Republika Srpska
RBiH	Republic of Bosnia and Herzegovina/Republika Bosna i Hercegovina
SAA	Stabilisation and Association Agreement/Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
NSCESD (UKOOR)	National Steering Committee for Environment and Sustainable Development / Nacionalni upravni komitet za okolinu i održivi razvoj
SEA	Strategic Environmental Assessment* /Strateška procjena okoliša
ToR	Terms of Reference / Projektni zadatak
UN/ECE	United Nations/ Economic Commission for Europe* / Ekonomska komisija za Evropu Ujedinjenih nacija
UNDP	United Nations Development Programme/Razvojni program Ujedinjenih nacija
USAID	United States Agency for International Development/Agencija za međunarodni razvoj SAD-a
WB	World Bank/Svjetska banka
WID	Waste Incineration Directive/Direktiva o spaljivanju otpada
WSC	Inter-entity Advisory Commission for the Coordination of Water Management/Međuentitetska savjetodavna komisija za koordinaciju upravljanja vodama

\* Terminologija EU

## 1 SAŽETAK

1. Ova studija je rezultat projekta “Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini”, koji se sprovodio u okviru napora vlada BiH da se sprovedu reforme u okviru javne administracije i koji je finansirala Evropska unija.

2. Aktivnosti su se odvijale od septembra 2004. do marta 2005., a dogovoreno je da se postigne sljedeće:

- da se funkcionalni kapaciteti javne administracije sektora okoliša u BiH podvrgnu analizi u skladu sa najboljim praksama EU i
- da se pripremi niz preporuka prema tačno utvrđenim prioritetima po pitanju racionalizacije i organizacije funkcionalnih kapaciteta i resursa, uzimajući u obzir prevladajuća ograničenja kad su u pitanju troškovi vlada.

3. Putem dva kruga upitnika, struktuiranih intervjua, sveobuhvatnog pregleda postojećeg relevantnog zakonodavstva i drugih zvaničnih dokumenata, izvršen je sistematičan pregled zvaničnih institucija sektora okoliša na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou i nivou Distrikta Brčko, te opština iz FBiH i RS, (kao uzoraka). Osim toga, posjećene su razne druge institucije nadležne za okoliš i zainteresovane strane, a dokumentacija je pregledana. Rad je pratio Upravni odbor projekta čiji članovi su bili predstavnici vlada, na državnom i entitetskom nivou, koje su bile predmet pregleda i predstavnici Delegacije Evropske komisije.

4. Pregledom *Acquis-a* u oblasti okoliša EU, tim projekta je identifikovao one funkcije koje imaju ključnu ulogu u evropskoj administraciji okoliša i primijenio ova mjerila u okviru konteksta BiH, uzimajući u obzir činjenicu da država krajnje federalna u svojoj političkoj strukturi. Vršena su poređenja (benchmarking) sa velikim brojem federalnih država kao što je Njemačka i Austrija.

5. Opšte je poznato da federalna struktura zahtjeva ogromne napore u koordinaciji i da bez odgovarajuće koordinacije (mehanizama koordinacije) federalni administrativni sistem ne može functionisati na efektivan način. Činjenica je, također, da povećani naponi u cilju koordinacije zahtjevaju i dodatne troškove uključujući i sektor okoliša.

6. Sektor okoliša je jedan od sektora u kojem se međusobna zavisnost brzo povećava. U EU je broj zajedničkih, nadnacionalnih državnih propisa toliko porastao i *Acquis* sada sadrži 145 zakonodavnih akata. U BiH je također ogromna potreba za jedinstvenim standardima, harmonizovanim procedurama, kompatibilnim tehničkim rješenjima.

7. Uzimajući u obzir prethodno spomenute činjenice i trendove, tim projekta je prvo ispitao postojeće stanje sistema: njegove strukture, raspored nadležnosti i funkcija, i raspodjelu sredstava, uvijek uzimajući u obzir najbolje prakse EU prilikom odmjeravanja njegovih zadataka i potencijala. Došlo se do velikog broja zapažanja:

- a) Nadležnost države je dosta ograničena. Ne postoji adekvatan stalni sekretarijat, niti čak jedinica za tehničku podršku na državnom nivou, tako da kad god se rješavaju pitanja od državnog interesa, treba se zazvati međuentitetski sastanak. Periodični ili povremeni sastanci ne mogu zamijeniti stalno tijelo prilikom rješavanja tekućih pitanja, niti komisije mogu predstavljati državu na međunarodnom planu. Nepostojanje stabilnije administrativne organizacije na državnom nivou predstavlja



- jedinstven slučaj u Evropi i zasigurno veliki hendikep administracije okoliša u BiH. To posebno narušava koordinaciju na državnom nivou i sliku države u očima svijeta.
- b) Tri nivoa autonomije i do četiri administrativna nivoa, doprinose da je javna administracija generalno složena i u oblasti okoliša. Sa aspekta zakonodavstva, provođenja i kontrole, u ovakvim je uslovima, potrebna kranja preciznost. Mogu se javiti kašnjenja, praznine, preklapanja i dupliciranja u zakonodavstvu, nejednako tretiranje stranki, čak štaviše i konflikti interesa uključujući pravne konflikte. Kako bi se izbjegle takve situacije, potrebno je obratiti dodatnu pažnju na definiciju nadležnosti i funkcionalnih odgovornosti, uspostavljanje konzistentnih standarda i procedura. Od ključne je važnosti postojanje vertikalne konsultacije i mehanizama koordinacije.
- c) Kad je u pitanju horizontalna organizacija, model se ne razlikuje previše od onih u Evropi. Administracija u okolišu je raštrkana: dio nje je povezan sa prostornim/urbanističkim planiranjem, dio sa vodoprivredom, s tim da je dio nje prenesen na niže rangirane institucije (npr. direkcije za vode ili javna preduzeća). Agencija za okoliš (centralna tehnička pomoć) u BiH još uvijek nije uspostavljena. U oblasti okoliša, formalna koordinacija ne postoji ni među opštinama, ni među kantonima. Na međuentitetskom nivou postoje dvije komisije, jedna za vode, a druga za okoliš, koje se sastaju periodično i utvrđuju dnevni red bez pomoći zajedničkog, stalnog i institucionalizovanog sekretarijata. Pravni, institucionalni oblici saradnje među sektorima, koji predstavljaju prioritet za EU, zapravo ne postoje.
- d) Sve administrativne jedinice, sve javne institucije iz oblasti okoliša imaju odgovarajuće mandate kojima se definišu njihove nadležnosti i funkcije. One se određuju zakonom i generalno prilično adekvatno oslikavaju odgovornosti koje se mogu očekivati na datom nivou, mada se propusti uočavaju na nekoliko primjera. Pojavljuju se teškoće zbog velikog broja zakona i tijela, zatim zbog pravnih konflikta koji se povremeno događaju (npr. okvirno zakonodavstvo iz oblasti okoliša na federalnom i kantonalnom nivou) zbog i ogromnog jaza među zakonski definisanim funkcijama (tj. administrativnim zadacima koji se trebaju obaviti) i funkcijama koje se zapravo sprovode.
- e) Jaz između obaveza i stvarnog učinka administracije postaje shvatljiv na osnovu analize ljudskih resursa u sektoru. Postoji prilično veliki jaz između broja predviđenih radnih mjesta i broja stvarno popunjenih mjesta (npr. u MVTEO-u 3 umjesto 7, u kantonima 22 umjesto 42). Zatim, treba napomenuti postoje tipične naznake nedovoljno razvijene administracije: vrlo mali broj stvarnih stručnjaka za okoliš u bilo kojoj od datih oblasti, veliki broj šefova u odnosu na ukupan broj osoblja, brojni službenici koji rade više različitih poslova zbog nedostatka stručnih lica. Analizom poređenja (benchmarking) se ustanovilo da druge evropske zemlje imaju daleko veći broj u odnosu na odgovarajuće administrativne nivoe u BiH.
- f) Generalno je prisutan nedostatak informacija o troškovima administracije sektora okoliša. Nije bilo moguće dobiti koherentan pregled budžeta niti iz jedne administrativne jedinice, niti precizna kalkulacija kapitalnih troškova, troškova ljudskih resursa i operativnih troškova. Glavni razlog za to leži u fragmentaciji administracije i u neadekvatnom procesu izrade budžeta, a drugi razlog je generalno u administrativnoj tradiciji.
- g) Sve u svemu, iako postoje svi osnovni institucionalni elementi adekvatne okolišne administracije, ova administracija ima premali kapacitet i osoblje koje nije dovoljno stručno da se suoči sa izazovima koji mu predstoje. Postojeće pravne odredbe su povezane sa osnovnim funkcijama koje su identifikovane u današnjoj EU. Međutim da bi se izbjegli propusti, da bi odgovarala klijentima i bila međunarodno priznata kao i da bi bila ekonomična, ova administracija se mora organizovati tako da bude svrsishodna.

8. Odlučujuće pitanje je kako postojeća administracija radi u državi i na međunarodnom planu. Ova procjena je rađena uzimajući u obzir ključne administrativne funkcije evropskog okolišnog zakonodavstva. Primijenjena je metoda pregleda jedne po jedne funkcije i došlo se do sljedećih zaključaka:
- a) Otkriveni su glavni nedostaci u oblasti politike. Iako je urađen jedan opšti dokument okolišne politike (NEAP), generalna strategija čiji jedan segment je okoliš (PRSP) i podsektorska strategija (upravljanje čvrstim otpadom), generalno govoreći, kapacitet kreiranja politke je slab. Čak šta više, pregledom tima projekta došlo se do saznanja da je znanje o ovom dokumentima među zvaničnicima vlade na različitim nivoima vrlo malo, a korištenje dokumentata ograničeno. Stepent implementacije mjera koji se predviđa ovim dokumentima je podjednako nizak (npr. u slučaju implementacije NEAP-a više od polovine mjera se nije ni počelo implementirati dvije godine nakon usvajanja dokumenta). Širom zemlje, više od dvadeset dokumenata politike i strategije nedostaje iako je njihovo usvajanje propisano zakonom.
  - b) Rezultati rada su još manje ohrabrujući u oblasti zakonodavstva. Iako primarno zakonodavstvo prednjači u zadnje vrijeme i u smislu harmonizacije sa zakonodavstvom EU, podzakonski akti su u velikom zaostatku. Ukupno 289 podzakonskih akata nedostaje u državi, a samo 38 podzakonskih akata je usvojeno. Ovo sprječava primjenu zakonodavstva na svim nivoima.
  - c) Posebne studije su urađene o različitim aspektima implementacije u okolišu. Monitoring okoliša nije ni državni prioritet, niti je sveobuhvatan, ali se poseban projekat sada bavi unaprjeđenjem monitoringa. Izdavanje dozvola i odobrenja je vrlo fragmentirano po različitim administrativnim strukturama. Dolazilo je do sporova i nerazumjevanja oko nadležnosti. Procedure su komplikovane i oduzimaju dosta vremena, stranke se žale na zakašnjenja. Također se primjenjuju različiti kriteriji od mjesta do mjesta. Stoga državni standardi, jedinstvene i stroge procedure (vjerovatno i odgovarajuće osoblje) nedostaju. Moderni koncepti i standardi sprovođenja zakonodavstva, iako predviđeni zvaničnim zakonima, još uvijek se ne primjenjuju. Inspekcija se nadgleda sa različitih nivoa, pa je stoga fragmentirana i nije jedinstvena. Organizacija i profesionalni kvalitet su na vrlo niskom nivou. Aktivnosti javnog informisanja su rijetke. Stoga su javna svijest i učešće u donošenju odluka ne vrlo niskom nivou. Dok je do saznanja o kvalitetu upravljanje i nadgledanja različitih subordiniranih institucija, agencija, direkcija vrlo teško doći, sigurno je da koordinacija (npr. u oblasti monitoringa) i direktno ili delegirano upravljanje pružanjem komunalnih usluga od strane tijela/preduzeća zahtijeva hitnu pažnju u smislu finansiranja cijele oblasti.
  - d) Posebno razmatranje funkcije međunarodne saradnje pokazuje da se slika BiH na međunarodnom planu nije popravila u oblasti stanja okoliša. Pojašnjenje statusa države izostaje po pitanju međunarodnih konvencija i sporazuma. Posebno pitanje je poštovanje usvojenih međunarodnih sporazuma. Posmatrači zaključuju da se treba razraditi državna strategija koja bi uključila državno učešće, predstavljanje, monitoring, izvještavanje, unutrašnju koordinaciju i prije svega sva pitanja implementacije uključujući takva važna pitanja kao što je ocjena ekonomskih dimenzija međunarodnih obaveza.
  - e) Svaki administrativni sektor zavisi od funkcije podrške: logistike, finansija, ljudskih resursa. Sektor okoliša, s obzirom da je jako fragmentiran i smješten u tjesnac sa drugim administrativnim strukturama, je čak manje adekvatno 'opslužen' od drugih sektora. Još jedna zapanjujuća činjenica je konstantno

- nedovoljan broj osoblja u administrativnim jedinicama, generalno na svim nivoima, do mjere kada podjela nadležnosti, funkcionalni opis odgovornosti, programi rada pa čak i pravne obaveze postaju beznačajne.
- f) Prethodna sistematska procjena rada pokazuje da je nedovoljan broj osoblja jedan od ozbiljnih teškoća za okolišnu administraciju BiH. Međutim, osnovni korijeni nedostatka se nalaze svuda. Usljed sljedećih postojećih aspekata, za ma koje federalno uređenje, efikasnost rada je onemogućena sljedećim:
- odsustvo određenih ključnih instrumenata konceptualnog rada i centralne koordinacije
  - nedostatak volje da se racionalizuje (rad i korištenje resursa) i napora za sardnju na svim nivoima, kao i
  - rasprostranjeno ubjeđenje svih strana da ova administracija ne može bolje funkcionisati
9. Opcije koje postoje za sektor su jasne. Ili će država poboljšati rad na međunarodnom planu ili će ugled biti narušen; ili će i drugi sektori kao što je transport, rudarstvo, energija, turizam kao i moderni ekonomski instrumenti i javno mnjenje biti angažovani za dobrobit ovog sektora, ili će sektor okoliša i njegova administracija ostati problem države. Cjelokupni pristup se mora izmijeniti.
10. Sa organizacione tačke gledišta organizacije postoji nekoliko pitanja i nekoliko alternativa na raspolaganju:
- Jedno je hitno potreba za jačanjem politike, konceptijskih i strateških rezultata i odgovarajućih kapaciteta za koordinacija na državnom nivou.
  - Drugo pitanje je kako, na nivou države, organizirati rad na racionalniji, ekonomičniji i lakši način. O tome se je također razmatralo.
  - Treće pitanje je utvrditi kako se dostupna sredstava mogu bolje rasporediti za rad.
  - Četvrto pitanje, koje je dugoročno gledano odlučujuće, je koliko se privatne i javne pomoći se može obezbijediti za sektor kojemu nije posvećeno dovoljno pažnje u ovoj zemlji.
11. Zapravo strategija koju tim projekta predlaže je sljedeća:
- kreirati konceptualni kapacitet u centru,
  - usmjeriti rad,
  - racionalizirati korištenje ljudskih resursa,
  - povećati ekonomičnost,
  - angažirati građane, zainteresovane strane i samu javnu administraciju
12. Dobar napredak ka datim ciljevima se može napraviti uvođenjem paketa reforme koji se sastoji od devet mjera:
- 01 - kreiranje jedinice za politiku i koordinaciju na državnom nivou (sektor u MVTEO-u)
  - 02 - uspostavljanje Agencije za okoliš za pružanje profesionalne podrške svim nivoima
  - 03 – uspostavljanje, u okviru Vijeća ministara, međuministarskog tijela, koje bi olakšalo donošenja odluka
  - 04 - uspostavljanje tehničkog savjetodavnog tijela koje će pomagati Agenciji za okoliš
  - 05 – uspostavljanje stalnih radnih grupa za okoliš na entitetskom i kantonalnom nivou
  - 06 - reorganizacija i spajanje inspektorata za okoliš i vode
  - 07 - uvođenje sistema detaširanja radnih mjesta za rotaciju osoblja između entitetskog i državnog nivoa
  - 08 - donošenje sveobuhvatnog državnog okvirnog Zakona o okolišu
  - 09 - institucionaliziranje općinskih konsultacija u vidu 'dana općine'

Deseta mjera je također predložena s ciljem angažovanja podrške građana i zainteresovanih strana, ali takav program zahtjeva duže pripreme i dodatna razmatranja, pa se stoga treba postepeno uvoditi.

13. Prve četiri mjere definitivno imaju za cilj jačanje državnog kapaciteta. Daljem razmatranju, ocjeni, argumentiranju, formuliranju, strateškom definiranju, odlučivanju, koordinaciji i daljem praćenju aktivnosti na državnom nivou bi pomoglo:
  - a) uspostavljanje Sektora za pitanja okoliša na državnom nivou,
  - b) kreiranje skupine tehničkih eksperata iz oblasti okoliša koja će moći shvatiti implikacije međunarodnih prijedloga i u isto vrijeme pratiti razvoj države i pružati tehničke savjete bilo kojem administrativnom tijelu vezano za tehničke savjete, a to je kreiranje Agencije za okoliš,
  - c) kreiranje političkog tijela pored Vijeća ministara koje će predstavljati sektor okoliša na visokom nivou ako i kada je potrebno i
  - d) kreiranje tehničke platforme za diskusiju pored EA, gdje bi se sva pitanja sa terena vezana za upravljanje okolišom obradila za donošenje odluka, ukoliko to bude potrebno.
14. Tri od četiri pomenute mjere će krajnje pozitivno uticati na organizaciju rada, na pojašnjenje pitanja i nadležnosti i pogotovo na ekonomičnost. Međuentitetske radne grupe za okoliš, za koje će uloga EA kao katalizatora imati ključnu ulogu, će naravno doprinijeti organizaciji rada, racionalizaciji korištenja ljudskih resursa, angažovanju kao i cjelokupnom poboljšanju ekonomičnosti. Radne grupe će također imati važnu ulogu u pojašnjavanju pitanja i predlaganju rješenja državnom nivou, Agenciji za okoliš i MVTEO-u, pogotovo u pogledu uspostavljanja standarda, usmjeravanja zakonodavstva, kreiranja politike i strategije, pojednostavljenja procedura, pripreme modela za korištenje širom države uz prilagođavanja koja će odražavati potrebe autonomnih administrativnih struktura.
15. Opštinske – i neizostavno - kantonalne i regionalne konsultacije imaju sličnu svrhu i uglavnom, mada ne isključivo, se fokusiraju na praktična, suštinska i svakodnevna pitanja. Na svim nivoima najviše pažnje se treba posvijetiti racionalizaciji posla i korištenju resursa, pronalaženju novih, efektivnijih, ekonomičnijih rješenja. Ponuđene mjere su prilika za to, kao i znanje i iskustvo EA koja uspostavlja ove nove standarde saradnje i koordinacije.
16. Predložena reorganizacija inspektorata, koja se treba uskladiti sa paralelnim projektom vlada, će imati višestruke efekte, među kojima je bolja pokrivenost, standardizacija, generalno osiguranje kvaliteta, racionalizacija posla i ekonomično korištenje resursa.
17. Predloženo rotiranje osoblja će omogućiti približavanje entitetskog nivoa državnom nivou i pružiti dobru priliku za razmjenu informacija i za obuku.
18. Okvirni zakon o okolišu na državnom nivou treba da ima pojašnjenja i da bude konsolidovan. Njegov sadržaj treba dobro razmotriti iz svih uglova. On treba da se donese samo kao zreo dokument, kad se postigne momentum za donošenje dobrog, uravnoteženog, sveobuhvatnog zakonodavnog akta. Kao što je zamišljeno, reforma može početi bez ovog zakona. Međutim, ovaj zakon će na kraju biti ključni dio reforme koji treba da potvrdi, konsoliduje proces reforme.
19. Za predloženi paket reforme također nije potrebna javna podrška da bi se počeo primjenjivati. Ali da bi se sektor osnažio i da bi administracija sektora dostigla evropski nivo, bit će potrebno podizanje svijesti i učešće javnosti. Ovo se može postići ciljanim akcijama, uzimajući u obzir postojeće aktivnosti.

20. Izvještaj ukratko ukazuje na značaj reforme za svaki administrativni nivo. Također se predlažu neke pomoćne mjere koje bi trebale biti povezane sa glavnim pravcem reforme.
21. Ono što je najvažnije shvatiti je da ovaj paket ne zahtjeva bilo kakve promjene bilo kog ustava BiH. Ali zasigurno zahtjeva zajedničku volju za reformu i uspjeh.
22. U izvještaju se daje ocjena pravnih preduvjeta kao i finansijskih implikacija ljudskih resursa. U njemu se insistira da inputi resursa ne bi imali smisla bez temeljite reorganizacije, ali da, zauzvrat, reorganizacija neće biti dovoljno efektivna – neće dovesti do potrebne promjene okolišne administracije bez nekih određenih inputa resursa. U poređenju sa postojećim troškovima cijele okolišne administracije – čija tačna procjena ne postoji – potreba za dodatnim inputom je mala.
23. Reformom bi se dodalo 59 (fakultetski obrazovanih) stručnjaka na postojeći broj. Ovo dodatno osoblje će biti raspoređeno na sljedeći način: EA 31 stručnjak, MVTEO ojačan sa dodatnih 12 stručnjaka čime će odjel za okoliš postati sektor za okoliš, entiteti ojačani sa po 7 stručnjaka i DB sa po 2 stručnjaka. Da bi se ovo postiglo, predlaže se da se razmotri opcija prebacivanja 22 radna mjesta stručnih lica iz postojećih vladinih pomoćnih institucija koje se bave okolišom, tako da će budžet pretrpjeti manji finansijski stres. Imajući u vidu ovaj finansijski transfer, cjelokupni godišnji trošak reforme bi bio oko 906.000 KM godišnje do 2010. kada će povećanje broja osoblja dostići maksimum.
24. Ovo je jedinstvena prilika za reformu uz postepenu implementaciju u četiri faze: faza pripreme, strukturalne promjene, faza organizacije i konsolidacije. Trajanje reforme se predviđa na pet godina od momenta kad se donese odluka da se ona provede. Vjerovatno će prvi rezultati biti vidljivi otprilike 30 mjeseci nakon njenog početka.
25. Upravljanje reformom će zahtjevati profesionalizam, ograničenje i odlučnost. Budno praćenje implementacije je imperativ. Poželjno je dostaviti izvještaj o napretku 24 mjeseca nakon početka reforme.
26. Evropska komisija je 2003. god. izvjestila Vijeće ministara vezano za Studiju izvodljivosti i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH, da je kapacitet javne administracije BiH iz oblasti okoliša daleko ispod zahtijeva. Do sličnog zaključka je 2004.god. došla i UNECE u Pregledu stanja okoliša. Iako ovaj izvještaj potvrđuje ove navode, on u isto vrijeme nudi i konkretan i detaljan savjet o tome kako postupati u budućnosti.

## 2 UVOD

Jednu deceniju nakon zaključivanja Dejtonskog sporazuma koji je definisao osnovnu strukturu javne administracije u ovoj zemlji, javna administracija u BiH djeluje “preteška”, naime: preskupa i nedovoljno funkcionalna. Dok u mnogim drugim zemljama, u osnovi, jedan službenik ‘opslužuje’ 2.000 građana, u BiH, prema podacima, taj broj se odnosi na oko 50 građana, što implicira da je administracija ovdje 40 puta skuplja nego drugdje.<sup>1</sup> To je pitanje kojim se treba ozbiljno pozabaviti, pod pretpostavkom da je ovo poređenje sasvim tačno.

BiH je, uz pomoć međunarodne zajednice, donijela pametnu odluku da procijeni ovu situaciju i započela, na osnovu Memoranduma o razumijevanju o Funkcionalnom pregledu javne uprave, potpisanog od strane predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, premijera FBiH i RS, te Distrikta Brčko i predstavnika Delegacije Evropske unije u Sarajevu, aktivnosti reforme javne uprave u cijeloj državi.

U općem okviru reforme javne administracije, ovaj izvještaj pokriva sektor okoliša i ono što je nakon konsultacija i dogovorom svrstano pod tim nazivom. Postoji određeni broj spornih oblasti, ali je suštinska oblast pregleda, zaštita i upravljanje okolišom i vodnim resursima. Ono što nije obuhvaćeno studijom, a vrlo je bitno s aspekta okoliša je: a) eksploatacija – kao suprotnost zaštiti prirodnih resursa (rudarstvo, korištenje voda za hidroelektrane i navodnjavanje, itd.), poljoprivreda, šumarstvo itd. i b) deminiranje.

Ovaj funkcionalni pregled na prvom mjestu obuhvata dio javne administracije koji se tiče politike i kreiranja zakona, tehničkih informacija i podrške planiranju, upravnih postupaka kod usluga klijentima, finansiranja kao i usklađivanja i inspekcije.

Ono što nije obuhvaćeno u ovom izvještaju je pregled institucija koje se bave pružanjem komunalnih usluga i operativnih usluga pretežno fizičke i tehničke prirode, kao što su laboratorije za mjerenje, kompanije koje se bave prikupljanjem i tretiranjem otpada i upravljanjem otpadom i kompanije/agencije za upravljanje riječnim slivovima. Takvim uslugama se bave specijalizovane institucije na nižem nivou ili se za to angažuju privatne kompanije. Međutim, njihovo nadgledanje i koordinacija i sklapanje ugovora sa privatnim kompanijama su razmatrani kao važna funkcija javne administracije, tako da je i ovaj aspekt predmet pregleda.

Ciljevi studije o okolišu su definisani na sljedeći način:

- a) Cjelokupni ciljevi (koji su zajednički za svih 8 sektorskih pregleda javne administracije):
  - reforma javne administracije koja će biti u mogućnosti da efikasno i efektivno sprovodi svoje funkcije u odnosu na potrebe BiH i u okviru svojih finansijskih sredstava, što je u skladu sa spremnošću BiH da se pridruži EU.
- b) Specifični ciljevi (pregleda javne administracije u sektoru okoliša):
  - reforma javne administracije na području okoliša, posebno
    - njegova racionalizacija

---

<sup>1</sup> Regional Information and Communication Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for all, UNDP, Sarajevo, oktobar 2004.

## Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini

---

- reorganizacija funkcionalnih nadležnosti na osnovu
- temeljite i sveobuhvatne analize
- usklađenosti sa najboljom praksom EU
- dominirajućih finansijskih ograničenja vlade, i ograničenja u troškovima
- adekvatno postavljene prioriteta.

Više parametara ovog pregleda je usaglašeno u Projektnom zadatku (ToR)<sup>2</sup> koji prati logički slijed događaja.

Nakon studije o izvodljivosti koju su uradili eksperti EU u saradnji sa zvaničnicima BiH vezano za mogućnost zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH, u izvještaju Evropske komisije Vijeću EU 2003.god. se navodi da je kapacitet u administraciji BiH za oblast okoliša daleko ispod traženog.

Pregled stanja u okolišu iz 2004.god. koji je uradila Ekonomska komisija za Evropu UN-a sadrži sličan zaključak, a Komisija je, pored sveobuhvatnog niza osnovnih preporuka, donijela i preporuku da se da prioritet jačanju administrativnih kapaciteta.

Identificirajući već prepoznatljive administrativne slabosti, zadatak ove studije je da otkrije uzroke nedostataka i da predloži odgovarajuće mjere reforme. Rad na pregledu je zapravo trajao od septembra 2004. do marta 2005.

---

<sup>2</sup> Više informacija u Dodatku 1.

### 3 METODOLOGIJA

Klasični funkcionalni pregled, koji je predviđen Projektnim zadatkom, podrazumijeva pregled administrativnih radnih mjesta kako bi se procijenila njihova ‘funkcionalnost’ u skladu sa zakonom i internim propisima. Radna se mjesta onda modifikuju, proširuju, ukidaju, privatizuju ili se kreiraju nova kako bi se zadovoljile pravne odredbe.

U kontekstu pregleda jednog po jednog radnog mjesta javne uprave iz sektora okoliša u BiH, posao se pokazao svrsishodnim iz više razloga.

Prvo, postoji ogroman broj radnih mjesta koja su predviđena, ali nisu popunjena. To znači da se prepoznaje potreba za datim mjestima, ona je pravno utemeljena, ali su ista – uglavnom zbog razloga finansijske prirode – već duže vremena upražnjena. Postoji prilično veliki raskorak između planirane i stvarne situacije.

Drugo, veliki broj postojećeg osoblja je primoran obavljati više funkcija. Ovo podrazumijeva da se, po definiciji, date funkcije se ne mogu u potpunosti sprovesti i u skladu sa standardima koje je sama administracija postavila. Postoji priličan raskorak između postavljenih ciljeva i stvarnog stanja.

Treće, zbog federalne i fragmentirane pravne i institucionalne strukture, može se dogoditi da, iako su određene funkcije definisane na datom nivou, radna mjesta su otvorena i popunjena, funkcije se sprovode adekvatno, u državi kao cjelini, administracija sektora okoliša ne funkcionira efektivno, efikasno niti ekonomično zbog proturiječnosti ili jaza između različitih administrativnih nivoa. Nakon mnogih nemira u sistemu javne administracije tokom posljednjih godina i s obzirom na relativno mlad početak cijelog pravnog i administrativnog okvira, osim toga i činjenice da je zaštita i upravljanje okolišom kao administrativni posao vrlo mlad i da se generalno brzo mijenja, pregled strukture nadležnosti i funkcija je više nego potreban.

Četvrto, pošto je država odlučila da se usmjeri ka evropskim praksama, čak i da harmonizuje svoje zakonodavstvo, standarde i rad sa administrativnim sistemom okoliša EU, funkcionalni pregled treba da koristi pokazatelje najboljih praksi EU, kako bi se procijenile postojeće i srednjoročne funkcionalne i strukturalne potrebe.

Iz tih razloga, tokom pregleda se morala koristiti prilagođena metodologija. U osnovi: identifikovane su i analizirane postojeće nadležnosti, funkcije, strukture i stvarni resursi (poglavlje 4), a zatim se uradio pregled cjelokupnog stanja pojedinačnih funkcija uz korištenje osnovnih administrativnih funkcija i praksi u okolišu u EU kao poređenje (poglavlje 5).

Po teoriji organizacije javna administracija ima sljedeće osnovne grupe funkcija:

- > funkcija politike
- > regulatorna funkcija
- > izvršna (implementacija, upravljanje) funkcija
- > funkcija pružanja usluga klijentima

Pregled okolišnih funkcija koje su sadržane u *Acquis-u* EU su kompatibilne i konzistentne sa prethodno spomenutim ključnim funkcijama. To se može vidjeti u sažetku postojećih okolišnih kategorija *Acquis-a*, kako je prikazano u Tabeli 3a. Ova tabela adekvatno prikazuje<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Više informacija o ovome se nalazi u Dodaku 1 ovog izvještaja



## Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini

da su okolišne funkcije koje slijede iz okolišnog *Acquis-a* slične i da se dobro uklapaju u teoriju organizacije.

Pored četiri ključne grupe treba napomenuti i to da se može obuhvatiti i funkcija podrške, pošto je ona obavezna komponenta bilo koje javne administracije.

Tabela 3 a Funkcije okoliša/životne sredine prema *Acquis-u*

Politika	Zakonoda - vstvo	Izdavanje dozvola	Monitoring	Inspekcija	Provođenje	Informi - ranje	Istraživanje	Međuna - rodna
Horizo - ntalna	Primarno	EIA	EIA	Zrak	EIA	Javnost	Istraživanje	Međuna - rodna
Zrak	Sekundarno	Zrak	Zrak	Otpad	Zrak	Vlada		
Otpad	Propis	Otpad	Otpad	Voda	Otpad	EU		
Voda		Voda	Voda	Zaštita prirode	Voda	Međuna - rodna		
Zaštita prirode		IPPC	IPPC	IPPC	Zaštita prirode			
IPPC		Hemikalije & GMO-i	Hemikalije & GMO-i	Hemikalije & GMO-i	IPPC			
Hemikalije & GMO-i		Zračenje	Zračenje	Buka	Hemikalije & GMO-i			
Buka				Zračenje & nuklearno	Buka			
Zračenje & nuklearno					Zračenje & nuklearno			
Civilna zaštita								

Po mogućnosti se odnosi na sve oblasti

Po mogućnosti se odnosi na sve oblasti

Po mogućnosti pokriva sve oblasti

Zadaci bi eventualno mogli pokriti sve ove oblasti

Tako, kombinirajući teoriju organizacije sa kategorijama *Acquis-a* EU, osnovne funkcije u sektoru okoliša su identificirane na slijedeći način:

- > politika
- > kreiranje zakona
- > implementacija
  - monitoring
  - izdavanje odobrenja/dozvola\*
  - pružanje javnih komunalnih usluga\*
  - javno informiranje\*
  - sprovođenje/ inspekcija
- > koordinacija i nadgledanje> međunarodna saradnja

(Zvezdice označavaju funkcije koje se također mogu identificirati kao funkcije usluga klijentima.)

Pregled stanja administrativnih funkcija u sektoru okoliša u BiH (poglavlje 5) je urađen prema ovim kriterijima prilikom izrade procjene. Pregled stanja je služio kao osnova za formulaciju strateških izbora (poglavlje 6) i za predloženi paket mjera (poglavlje 7).

Po pitanju prikupljanja podataka i njihovog kvaliteta bilo je vrlo važno pozvati se na originalni izvor, tj. umjesto oslanjanja na rezultate drugih (moguća ranija tehnička pomoć), prilikom pregleda same javne administracije, kako po pitanju kvantiteta tako i kvaliteta podataka. Stoga se ovaj izvještaj u potpunosti zasniva na informacijama iz prve ruke koje su dobivene od zvaničnika BiH i iz službenih dokumenata.

Podaci su prikupljeni na osnovu dva kruga upitnika koje su popunjavali zvaničnici vlada, zatim na osnovu strukturiranih intervjua sa zvaničnicima vlada na svim nivoima, zvaničnih dokumenata iz oblasti zakonodavstva (*corpus lexis*), strateških dokumenata, usvojenih budžeta, pravilnika, itd. Institucije su bile sva relevantna ministarstva i slični organi na državnom, entitetskom i kantonalmom nivou, kao i 10 odabranih opština kao predstavnik, po 5 iz svakog entiteta.

Postoji ogroman broj sekundarnih izvora informacija na koji se konsultant oslonio kako bi za dobrobit države iskoristio već akumulirano znanje. Ovi dokumenti, uglavnom već urađeni izvještaji prethodnih projekata i procjena, ili povremenih izvještaja tekućih projekata vezanih za sektor, su uglavnom korišteni za provjeru sopstvenih nalaza i kao podrška prijedlozima reforme koji su već bili razrađeni. U izvještaju su naznačene odgovarajuće reference. Na sličan način je Konsultant sveobuhvatno i kritički iskoristio završne i preliminarne rezultate brojnih, tek završenih i postojećih projekata vezanih za oblast okoliša u zemlji.

Nakon preporuka u poglavlju 7, data je analiza implikacija predložene reforme mjera u smislu pravnih preduslova, alokacije ljudskih resursa i budžeta u poglavlju 8. Konačno, dat je i pregled mape puta u poglavlju 9.

## 4 POSTOJEĆE ADMINISTRATIVNI SISTEM

### 4.1 Zastupljenost okoliša u ustavima u BiH

#### 4.1.1 Ustav BiH

Član III Ustava BiH definiše odgovornosti i odnose među institucijama BiH i njena dva konstitutivna entiteta: Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS).

Sektor okoliša i voda nije jasno definiran Ustavom, kao ni nadležnosti države BiH, niti nadležnosti entiteta. Međutim, prema članu III.3c, "Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima." Stoga, pitanje okoliša pripada entitetima. To znači da entiteti regulišu pitanja okoliša svojim zakonima, propisima i standardima.

Međutim donošenjem Zakona o ministarstvima i drugim upravnim organima Bosne i Hercegovine (Službene novine BiH, No. 5/03) u martu 2003. godine, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa dobiva nadležnost da se na državnom nivou bavi problematikom zaštite okoliša, te pitanjima prirodnih resursa.

#### 4.1.2 Ustav FBiH

Ustavom FBiH<sup>4</sup> se definira podjela nadležnosti između Federacije i konstitutivnih kantona sljedećim redoslijedom:

- U isključivoj nadležnosti Federacije je opća politika iz oblasti ekonomije, energetike, finansija i korištenja zemljišta (član III.1, b, f i I);
- Zajedničke nadležnosti Federacije i kantona su, npr., zdravstvo, okolišna politika, turizam, i korištenje prirodnih resursa (član III.2): *(na ovim područjima, ovlasti Federacije i kantona se mogu vršiti "zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od strane Federalne vlade" ) (član III.3.1);* i
- Kantoni imaju sve odgovornosti koje nisu jasno date Federaciji (član III.4.1); poslovi koji se tiču sektora voda su javne usluge, korištenje lokalnog zemljišta, lokalna postrojenja za proizvodnju energije i kantonalni turizam.

Okolišna politika i korištenje prirodnih resursa, uključujući vode, predstavljaju odgovornost kako vlada Federacije tako i kantona. Ove odgovornosti se mogu izvršavati zajednički ili odvojeno, u zavisnosti od prilika, ili od strane kantona, koordinirano od organa Federacije. Kantoni i Federacija su, prema Ustavu, dužni da se konsultuju po pitanju obavljanja ovih dužnosti. Organi Federacije su dužni da rade u skladu sa kantonima prilikom sprovođenja i implementacije zakona koji važe širom Federacije.

Prema Ustavu BiH, općine će primjenjivati samoupravu kad su u pitanju lokalni problemi. Svaka općina će imati statut koji mora biti u skladu sa Ustavom Federacije i ustavima kantona i u skladu sa bilo kojim relevantnim kantonalnim propisom.

---

<sup>4</sup> Službene novine FBiH, Br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03

#### 4.1.3 Ustavi kantona

Federacija se sastoji od deset kantona. U skladu sa Ustavom Federacije, kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu jasno dodijeljene Federalnoj vladi. Kantoni primjenjuju samoupravu putem svojih sopstvenih zakonodavnih, izvršnih i sudskih tijela.

Svaki kanton ima sopstveni ustav i vladu. Kantonalni ustavi moraju biti u skladu sa Ustavom FBiH (član V.4). Kantonalne vlade su odgovorne za izvršavanje i sprovođenje kantonalnih strategija i zakona, odluka bilo kojeg kantonalnog ili Federalnog suda i odgovorni su za ona pitanja koja im dodijeljuje Federalna vlada.

Kad je u pitanju okoliš, svi kantonalni ustavi također nalažu da su i Federacija i kantoni nadležni za okolišnu politiku, u skladu sa Federalnim Ustavom. Kantonalni ustavi omogućuju uspostavu kantona kako bi se koordinirale i harmonizovale strategije i aktivnosti od zajedničkog interesa. Kantoni imaju mogućnost da prenesu svoje nadležnosti na općine i/ili Federaciju. Međutim, takav prenos do sada još nije učinjen i ne postoji sporazum o zajedničkom sprovođenju ovih odgovornosti između kantona i Federacije.

Osnovne funkcije i zadaci koji se odnose na vode i koji su povjereni kantonu uključuju izdavanje dozvola i raspodjele vodnih resursa u okviru njegovih nadležnosti (kanalizacija, navodnjavanje, vodosnabdjevanje, plovni putevi, hidro - energija, zaštita voda).

Svaki kanton ima ovlasti da delegira ili prenese odgovornost na općine na svojoj teritoriji ili na Vladu FBiH, (član V.2)

#### 4.1.4 Ustav RS

Republika Srpska je uređena kao ujedinjen entitet (bez kantona). U Ustavu<sup>5</sup> se navodi da sve državne funkcije pripadaju Republici Srpskoj, osim onih koje su Ustavom eksplicitno prenijete na institucije BiH.

Ustav sadrži odredbe koje regulišu glavna politička, ekonomska i socijalna prava kao i raspored nadležnosti između RS i njenih opština. Osim toga, Ustav se bavi i pitanjima zakonskih odgovornosti u RS.

Prirodni resursi, zakonom određeni kao javno dobro, su u državnom vlasništvu. Zakonom se reguliše zaštita, korištenje i upravljanje javnim dobrima kao i plaćanje naknada i poreza za njihovo korištenje (član 59). RS štiti i podržava racionalno korištenje prirodnih resursa kako bi zaštitila i poboljšala kvalitet života i okoliša.

Republika Srpska se bavi pitanjima sistema javnih komunalnih preduzeća, zaštite okoliša i međunarodne saradnje, osim one koja je odgovornost institucija BiH. Narodna skupština uspostavlja osnove za vanjsku politiku i ratificira međunarodne dogovore i ugovore.

---

<sup>5</sup> Službene novine RS, br. 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 30/02, 31/03, 98/03

#### 4.1.5 Statut Distrikta Brčko BiH

Završnom odlukom Arbitražnog suda za spor oko međuentitetske linije u oblasti Brčko, nova teritorijalna jedinica sa pravnim statusom *sui generis* je osnovana u BiH – Distrikt Brčko BiH. Distrikt je pod punim suverenitetom BiH. Bivši zamjenik Visokog predstavnika Robert Farand je proglasio Statut Distrikta Brčko BiH. On predstavlja konstituirajući akt Distrikta Brčko. U skladu sa Statutom<sup>6</sup>, Distrikt Brčko je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave.

Prema članu 70 Statuta Distrikta Brčko “svi entitetski zakoni i propisi na snazi na teritoriji Distrikta u vrijeme kad ovaj Statut stupi na snagu će biti na snazi u onoj mjeri u kojoj je u skladu sa ovim Statutom, dok Skupština drugačije ne odluči u skladu sa ovim Statutom”.

Vlada Distrikta ima izvršnu vlast. Članovi Vlade su načelnik i šefovi odjela koji čine vladu (član 46).

## 4.2 Administrativne strukture u BiH

### 4.2.1 Državni nivo

Zakonom o ministarstvima i drugim administrativnim tijelima Bosne i Hercegovine (Službene novine BiH 5/03, 26/04), koji je donešen u martu 2003., Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa se dodjeljuje odgovornost za zaštitu okoliša. Posebno mu se dojeljuje “odgovornost za poslove i zadatke u okviru sudstva Bosne i Hercegovine koji se odnose na definiranje politike, osnovne principe, koordinaciju aktivnosti i harmonizaciju planova entitetskih vladinih tijela i institucija na međunarodnom nivou” u poljoprivredi, oblasti energetike, zaštite okoliša i razvoju i korištenju prirodnih resursa.

Ministarstvo vanjskih poslova koje je odgovorno za sve međunarodne sporazume i konvencije i Direkcija za evropske integracije također sprovode zadatke koji su vezani za okolinu. Osim tih institucija, neke nezavisne institucije kao što je Institut za standardizaciju, metrologiju i intelektualnu svojinu i Agencija za statistiku prikupljaju i objavljuju podatke vezane za okolinu.

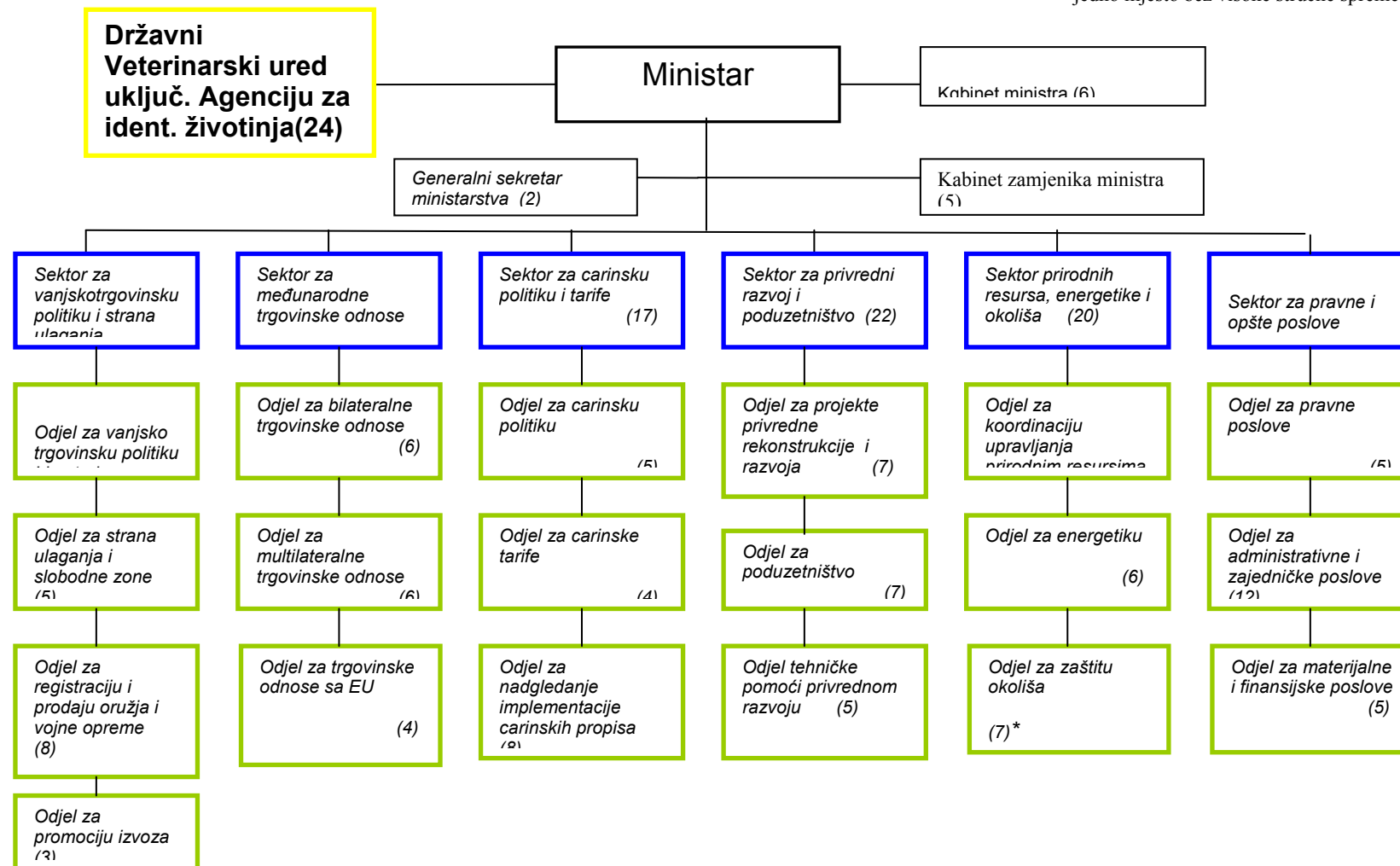
Organizaciona šema MVTEO-a se nalazi u sljedećoj Tabeli 4a. Administracija u iz oblasti okoliša je predstavljena kao jedno odjeljenje unutar Sektora za prirodne resurse, energetiku i okolinu.

---

<sup>6</sup> Službene novine DB, br. 9/00, 23/00

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 4a Organizaciona šema MVTEO-a (do 01.03.2005): broj planiranih a nepopunjenih radnih mjesta \*u planiranom broju osoblja uključeno je jedno mjesto bez visoke stručne spreme



#### *4.2.1.1 Nacionalni Upravni komitet za okolinu i održivi razvoj*

Odlukom Vijeća ministara 16. maja 2002., uspostavljen je Nacionalni Upravni komitet za okolinu i održivi razvoj. On ima 54 člana, a čine ga predstavnici iz nevladinih organizacija, naučni djelatnici, fakulteti i druge zainteresirane strane (*stakeholders*), pored predstavnika dva entiteta i Distrikta Brčko. Njegov sekretarijat se nalazi u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. Na njegovim zadacima uglavnom radi osam pododбора i to na: zaštiti ozonskog omotača, klimatskim promjenama, prekograničnom zagađenju zraka na velike udaljenosti, trajnim organskim zagađivačima, biodiverzitetu, degradaciji zemljišta, prekograničnim vodama i prekograničnom kretanju opasnog otpada.

Njegova osnovna svrha je podsticanje rada na projektima i međunarodnim sporazumima.

#### 4.2.2 Entitetski nivo

Organizacija i odgovornosti ministarstava vezanih za okolinu u dva entiteta je slična i određena je zakonom: Zakon o federalnim ministarstvima i drugim administrativnim tijelima u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine F BiH 19/03); i Zakon o ministarstvima Republike Srpske (Službene novine RS 70/02, 33/04).

##### *4.2.2.1 Federacija Bosne i Hercegovine*

Glavni organi nadležni za okolinu i vode u Federaciji su Ministarstvo prostornog planiranja i okoliša i Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Federalno Ministarstvo prostornog uređenja i okoliša je nadležno za pripremu okolinske politike i strateških dokumenata, standarda kvaliteta zraka, vode, tla, monitoring okoliša kao i za nadgledanje relevantnih institucija iz sektora okoliša.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je nadležno za strategiju i politiku u oblasti voda, izdavanja saglasnosti i dozvola, uspostavljanje standarda i propisa; kao i za usklađenost sa zakonima i propisima kroz izdavanje dozvola i inspeksijski nadzor.

Postoje dva vodna područja na teritoriji FBiH, a za vršenje operativnih funkcija uspostavljena su dva javna preduzeća za upravljanje vodama u Sarajevu i Mostaru. Jedna od funkcija ovog Ministarstva je cjelokupna kontrola javnih preduzeća za vodna područja.

Pored dva prethodno spomenuta ministarstva, nekoliko drugih tijela u Federaciji Bosne i Hercegovine se indirektno bave pitanjima okoliša kako je predviđeno zakonom. To su ostala ministarstva, nezavisne uprave i institucije, te institucije povezane sa ministarstvima.

Kantonalna tijela koja se bave okolinom su kantonalna ministarstva građevinarstva, prostornog planiranja i zaštite okoliša, te ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Ostala ministarstva koja imaju sekundarnu odgovornost po pitanju okoliša su obično ona koja su nadležna za zdravstvo, industriju, energetiku i rudarstvo (ili ekonomiju u opštem smislu), rad i socijalno osiguranje.

Federacija je podijeljena na deset kantona sa 84 opštine. Opštine, u skladu sa zakonom, su nadležne za komunalne poslove.

#### 4.2.2.2 *Republika Srpska*

Entitet je nadležan, zajedno sa opštinama, da obezbijedi zaštitu okoliša u skladu sa zakonom. U ovom entitetu je centralizovana administracija, iako je u 64 opštine entiteta zastupljena i lokalna administracija.

Relevantne institucije u Republici Srpskoj su Ministarstvo prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije i Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Ministarstvo prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije je nadležno za aspekt kreiranja politike koji se odnosi na cjelokupnu zaštitu okoliša, planiranje upravljanja i monitoring.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je nadležno za strategiju i politiku voda, izdavanje saglasnosti i dozvola, uspostavljanje standarda i propisa; i za poslovanje u skladu sa zakonima i propisima putem izdavanja dozvola i inspekcija.

U Republici Srpskoj također i druga ministarstva i nezavisne uprave, te institucije su odgovorni za zaštitu okoliša. Određeni aspekti spadaju pod odgovornost drugih ministarstava – javno zdravstvo, ekonomija, energetika, razvoj itd.

Ministarstvo nadležno za vodne resurse je postavilo okvire Direkcije za vode kojoj su dodijeljene specifične odgovornosti za planiranje. Operativne funkcije u određenim oblastima su dodijeljene javnim preduzećima za vode. Hidrometeorološki zavod RS je nadležan za mjerenje kvantitativnih i kvalitativnih parametara površinskih i podzemnih voda, kao i voda u atmosferskoj fazi hidrološkog ciklusa.

Veće općine imaju jedinice za kontrolu gradnje, za upravljanje vodama i otpadom, a od nedavno i okolinsku inspekciju.

#### 4.2.2.3 *Distrikt Brčko*

Vlada Distrikta se sastoji od deset odjela. Pitanja okoliša su jedna od funkcija i ovlasti Distrikta. Odjel za komunalne poslove ima zaposlenog stručnjaka u jedinici za logistiku koji je direktno odgovoran za zaštitu okoliša.

Ostali odjeli koji su djelimično uključeni u pitanja okoliša su:

- Odjel za javne poslove;
- Odjel za urbanizam, nekretnine i privredni razvoj;
- Odjel za zdravstvo, javnu sigurnost i lokalne usluge;
- Odjel za obrazovanje i
- Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu

#### 4.2.3 *Međuentitetska tijela*

Dvije su institucije nadležne za međuentitetsku koordinaciju iz oblasti okoliša i upravljanje vodama, naime: Međuentitetski Upravni odbor za okoliš i Međuentitetska savjetodavna



komisija za koordinaciju upravljanja vodama. Ove dvije institucije su osnovane međuentitetskim Memorandumom o razumijevanju. Oba tijela su osnovana na bazi jednakosti i pod direktnom su kontrolom svojih vlada. Institucije BiH ne snose odgovornost niti utiču na njihov rad.

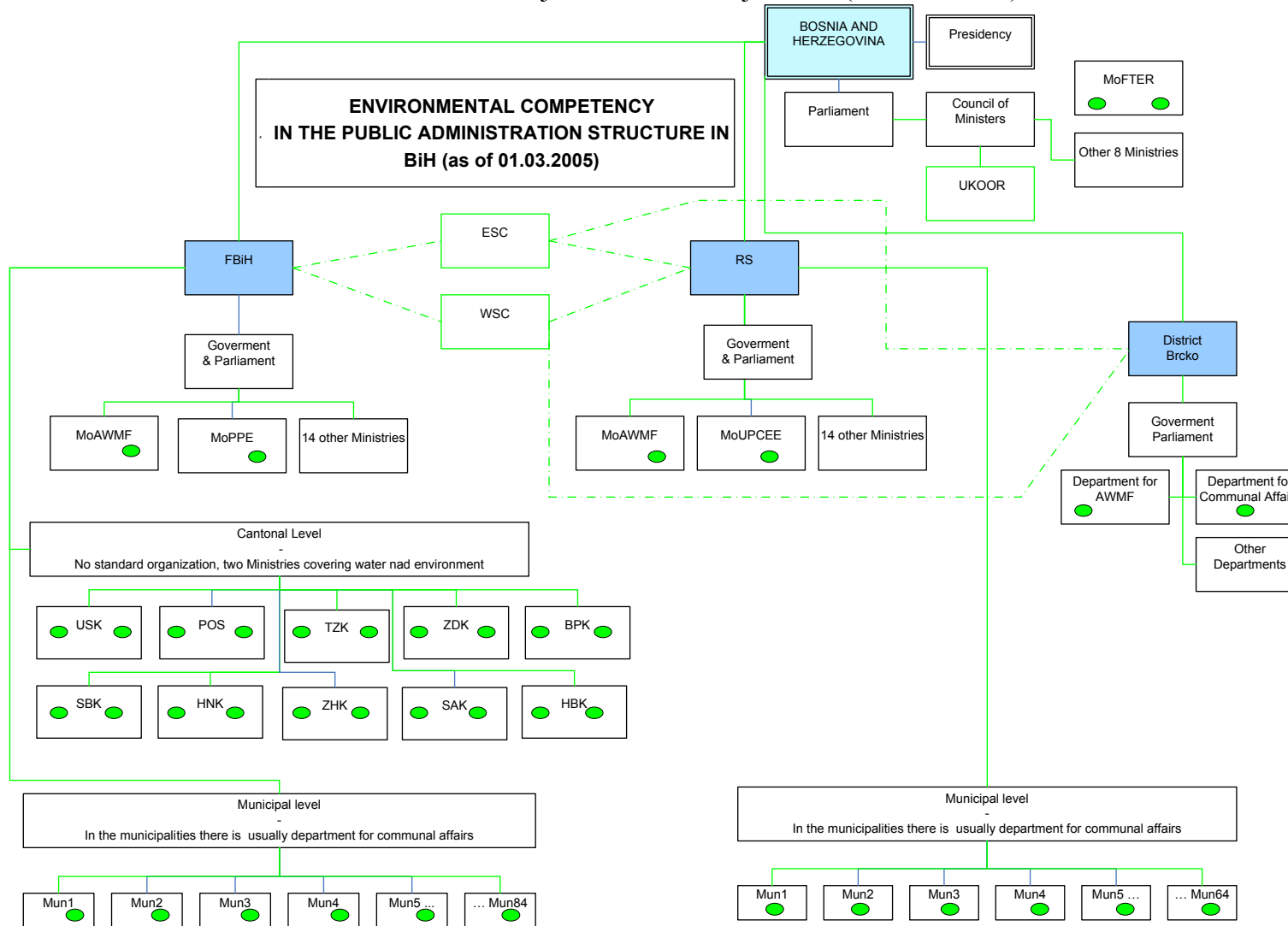
- Međuentitetski Upravni odbor za okoliš je osnovan 1998.godine kako bi se bavio specifičnim pitanjima okoliša delegiranim od strane entiteta. Odbor se sastoji od osam članova. Usluge njegovog sekretarijata se pružaju putem lokalnog uredu Regionalnog centra za okoliš (REC).
- Međuentitetska savjetodavna komisija za koordinaciju upravljanja vodama je nadležna za saradnju po pitanju svih problema upravljanja vodama među relevantnim ministarstvima oba entiteta. Njen cilj je da spriječi potencijalne sporove u upravljanju vodama. Komisija uključuje i zvaničnike ministarstva i pojedince iz dva entiteta kao i predstavnike donatorske zajednice Ureda Visokog predstavnika.

#### 4.2.4 Cjelokupna struktura administracije u sektoru okoliša

Struktura administracije u sektoru okoliša na svim nivoima je predstavljena u Tabeli 4b (“okolinska nadležnost”). Ovaj pregled pokazuje da je administracija sektora okoliša logično strukturirana, prilično sistematična i kompletna kako na državnom tako i na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou. Postojanje administrativnih jedinica za okolinu na svim nivoima ukazuje na to da postoji svijest o okolinskim zadacima kao i odgovarajuća odgovornost u javnoj administraciji. Čakštaviše, određene međuentitetske veze su uspostavljene kroz ESC, WSC i UKOOR, a putem UKOOR-a i sa državnim nivoem.

# Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini

**Tabela 4b** Nadležnost u sektoru okoliša u strukturi javne administracije u BiH (do 01.03.2005)



### 4.3. NADLEŽNOSTI

Mnogi zakonodavni akti, na svim nivoima, utiču na sektor okoliša, a pogotovo na podjelu nadležnosti, a kad je u pitanju sektor okoliša i nadležnosti u okviru njega<sup>7</sup>. Identificirano je 13 relevantnih zakona na državnom nivou, 31 na nivou FBiH, 30 u RS, 13 u DB i ukupno 106 zakona na kantonalnom nivou. (Spisak zakona se nalazi u Dodatku 2).

Ovim zakonima se definišu mandati različitih administrativnih institucija i u okviru odgovornosti različitih jedinica, pod-jedinica i pojedinačnih radnih mjesta u nadležnim vladama. Ključne funkcije, koje proizilaze iz ovih zakona i propisa, odabranih institucija nadležnih za okolinu se nalaze u Tabeli 4c.

Tabela 4c ne obuhvata sve postojeće nadležnosti, već samo najvažnije. Dodatne informacije se mogu naći u sažetku pravnih dokumenata. Naročito, kad je u pitanju regionalni plan upravljanja čvrstim otpadom, republički zakon u RS predviđa mogućnost uspostavljanja takvih regionalnih planova, u skladu sa republičkom strategijom za otpad, ako se jedna ili više opština o tome dogovore.

Tabela 4c Pregled ključnih institucija i njihovih odgovornosti (do 01.03.2005.)

INSTITUCIJA	OSNOVNE FUNKCIJE
<b>BiH - DRŽAVA</b> <b>13 zakona</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Definiranje politika i koordinacija aktivnosti između entitetskih vlasti i institucija, na međunarodnom nivou u oblasti zaštite okoliša.</li><li>Upravljanje sprovođenjem zakona i drugih propisa.</li><li>Procjena postojanja javnog interesa za dodjelu koncesija na osnovu date ponude.</li><li>Procjena predložene inicijative za potpisivanje međunarodnog sporazuma.</li><li>Davanje prijedloga Vijeću ministara za početak procedure i stvaranje osnova za pregovore.</li></ul>
<b>MVTEO</b>	
<b>REPUBLIKA</b> <b>SRPSKA</b> <b>30 zakona</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Priprema Strategije za životnu sredinu, zakona i drugih propisa i akata.</li><li>Uspostavljanje i upravljanje informativnim sistemom za okolinu.</li><li>Izdavanje okolinskih dozvola.</li><li>Nadgledanje rada lokalnih administrativnih jedinica samouprave u oblasti zaštite okoliša.</li><li>Vođenje registra postrojenja i uređaja i registra glavnih prijavljenih nesreća.</li><li>Uspostavljanje standarda kvaliteta okoliša.</li><li>Sprovođenje inspekcijuskog nadzora.</li></ul>
MoPPCEE (okoliš)	

<sup>7</sup> Postojeći set zakona je prikupljen i prezentiran u Dijelu III – Sažetak pravne dokumentacije

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

INSTITUCIJA	OSNOVNE FUNKCIJE
MoAFWM (vode)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priprema i implementacija planova bilansa voda.</li> <li>• Priprema relevantnih pravnih akata (zakona i podzakonskih akata)</li> <li>• Usvajanje generalnog plana zaštite od poplava.</li> <li>• Izdavanje vodnih smjernica, odobrenja i dozvola.</li> <li>• Organizovanje kontrole kvaliteta voda.</li> <li>• Prikupljanje informacija o njihovom radu.</li> <li>• Vodosnabdijevanje, hidromelioracija.</li> <li>• Inspeksijska kontrola.</li> </ul>
<b>DISTRIKT BRČKO</b> <b>13 zakona</b>	
Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priprema i implementacija planova i programa u oblasti voda.</li> <li>• Izdavanje vodoprivrednih akata.</li> <li>• Sprovođenje pravnih, analitičkih i aktivnosti nadgledanja vezanih za režim voda, korištenje i zaštitu voda.</li> </ul>
Odjel za komunalne poslove	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivnosti monitoringa vezane za pružanje javnih usluga, npr. vodosnabdijevanja i sistema kanalizacije.</li> </ul>
<b>FEDERACIJA BIH</b> <b>31 zakon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uspostavljanje i rad informacionog sistema za okolinu i prikupljanje podataka za monitoring stanja okoliša.</li> <li>• Vođenje evidencije o postrojenjima.</li> <li>• Saradnja sa drugim ministarstvima kako bi se obezbijedila profesionalna edukacija i obuka u oblasti okoliša.</li> <li>• Organizacija treninga za nevladine organizacije.</li> <li>• Obezbeđivanje pristupa informacijama.</li> <li>• Predlaganje plana za zaštitu okoliša.</li> <li>• Donošenje propisa za implementaciju.</li> <li>• Određivanje standarda za kvalitet okoliša za sve tipove postrojenja ili aktivnosti sa najboljim dostupnim tehnologijama.</li> <li>• Uspostavljanje sistema inspekcije i kontrole za postrojenja i uređaje koji koriste opasne supstance.</li> <li>• Vršnje inspekcije i monitoringa putem okolinskih inspektora.</li> </ul>
MoPPE (okoliš)	
MoAWMF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priprema zakonodavnih propisa, strategija i dokumenata politike koja se odnosi na vodoprivredu.</li> <li>• Sprovođenje aktivnosti monitoringa.</li> <li>• Sprovođenje procedure za davanje koncesija za korištenje voda.</li> <li>• Aktivnosti inspekcije.</li> </ul>
<b>HERCEGOVAČKO-BOSANSKI KANTON / LIVNO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priprema kantonalnih pravnih akata; godišnjih izvještaja o izdatim dozvolama za postrojenja i opremu.</li> <li>• Priprema plana za upravljanje čvrstim otpadom za datu teritoriju u skladu sa federalnom strategijom za upravljanje čvrstim otpadom.</li> <li>• Uspostavljanje kantonalnih planova za zaštitu kvaliteta zraka za period od pet</li> </ul>

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

INSTITUCIJA	OSNOVNE FUNKCIJE
Ministarstvo graditeljstva, urbanističkog planiranja i okoliša	
Ministarstvo poljoprivrede, vodoopskrbe i šumarstva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Izdavanje vodoprivrednih uvjeta, odobrenja, dozvola i naloga.</li> <li>• Poduzimanje mjera za zaštitu od štetnog uticaja voda u skladu sa planovima.</li> <li>• Organizovanje inspeksijske kontrole vodoprivrede, legalnosti, ispravnosti i pravovremenog obračunavanja i plaćanja opštih i posebnih vodnih naknada.</li> <li>• Upravljanje nad provođenjem ovog zakona i drugih propisa.</li> </ul>
<b>RS OPĆINA MODRIČA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguliranje i organiziranje komunalnih aktivnosti.</li> <li>• Organiziranje komunalne policije i druge aktivnosti monitoringa.</li> <li>• Poduzimanje mjera za zaštitu okoliša.</li> <li>• Izdavanje ekoloških dozvola.</li> <li>• Izdavanje i implementacija lokalnih programa za zaštitu okoliša.</li> </ul>
<b>FBIH OPĆINA BIHAĆ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiziranje pružanja komunalnih usluga.</li> <li>• Općina delegira davaocu komunalnih usluga odgovornost za upravljanje i održavanje komunalne strukture i uređaja.</li> <li>• Općinska skupština definira mjernu jedinicu i predlaže proceduru za usvajanje cijene vode koju predloži davalac komunalnih usluga.</li> </ul>

Odgovornosti su navedene prema pravnim odredbama. Drugo je pitanje koliko efektivno se one sprovode. Također se ne može potvrditi da će sažetak svih ovih funkcija doprinijeti adekvatnoj administraciji u sektoru okoliša za državu kao cjelinu.

#### **4.4 RESURSI: LJUDSKI I FINANSIJSKI**

Prema individualnoj procjeni cijeli skup zvaničnika (sa visokom ili višom stručnom spremom) BiH na državnom i entitetskom nivou uključujući DB broji samo 31 stručnjaka u administraciji sektora okoliša (i voda) i 14 inspektora za sprovođenje i kontrolu. Kantoni imaju 42 službenika za okolinu i 22 inspektora. Tabela 4d prikazuje ljudske resurse koji zapravo postoje na različitim nivoima i u različitim administrativnim jedinicama.

U slučaju općina, brojanje postaje problematično, jer, generalno, jedan ili dva službenika koji se bave pitanjima okoliša imaju mnoge druge poslove, tako da je stvar ličnog prosuđivanja koliko njihovog vremena otpada na poslove vezane za okolinu. Situacija se također razlikuje od mjesta do mjesta. Na primjer, općina Modriča ima jednog službenika za okolinu i jednog inspektora, dok Bihać ima dva službenika i četiri inspektora. Konsultant se također susreo sa situacijom gdje inspektor za okolinu pokriva i oblast šuma, voda, poljoprivrede i građevinarstva.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 4d Stvarno stanje broja osoblja – Sektor zaštite okoliša i voda (do 01.03.2005)

Nivo	Stručnjak za okolinu	Inspektori	Odjel	Pozicije
<b>BiH</b> Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	3	0	Zaštita okoliša, Sektor za prirodne resurse, energetiku i okolinu	Savjetnici (3)
<b>RS</b> Ministarstvo prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije	6	1	Sektor za zaštitu životne sredine	Pomoćnik ministra Stručnjak za planiranje i građevinarstvo Stručnjak za očuvanje prirodnih resursa i biodiverziteta Stručnjak za zaštitu voda i prirodnih staništa Stručnjak za zrak i zaštitu od zračenja Stručnjak za zaštitu tla od čvrstog otpada
Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	1	8	Vodoprivreda Sektor za vodoprivredu	Pomoćnik ministra (popunjeno, ali uglavnom za vodoprivredu)
<b>FBiH</b> Ministarstvo prostornog planiranja i okoliša	11	1	1. Ekologija i procjena uticaja na okolinu Sektor za okolinu	Pomoćnik ministra – za okoliš Šef odjeljenja Stručnjak (2)
			2. Zaštita biodiverziteta i prirodnog ekosistema Sektor za okolinu	Šef odjeljenja Stručnjak Stručnjak za zaštićena područja
			3. Upravljanje zrakom, vodom, zaštita tla i upravljanje otpadom Sektor za okolinu	Šef odjeljenja Stručnjak (2) Službenik
Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	6	2	Sektor za vodoprivredu	Pomoćnik ministra Stručnjaci (5)
<b>Distrikt Brčko</b>	4	2	1. Vodoprivreda 2. Komunalni poslovi	Glavni pomoćnik Odjela za šumarstvo i vodoprivredu Službenik za odnose s javnošću Stručnjak (2)
<b>UKUPNO BiH Entiteti i država</b>	<b>31</b>	<b>14</b>		
<b>Kantoni</b> (primjer) Kanton Livno	3	1	Ministarstva za graditeljstvo i okoliš, poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo	
<b>Ukupno kantoni</b>	<b>42</b>	<b>22</b>		
<b>FBiH Općina</b> (primjer) Bihać	2	4	Odjel za komunalne poslove i okoliš	
<b>RS Općina</b> (primjer) Modriča	1	1	Odjel za komunalne poslove i životnu sredinu	

## Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini

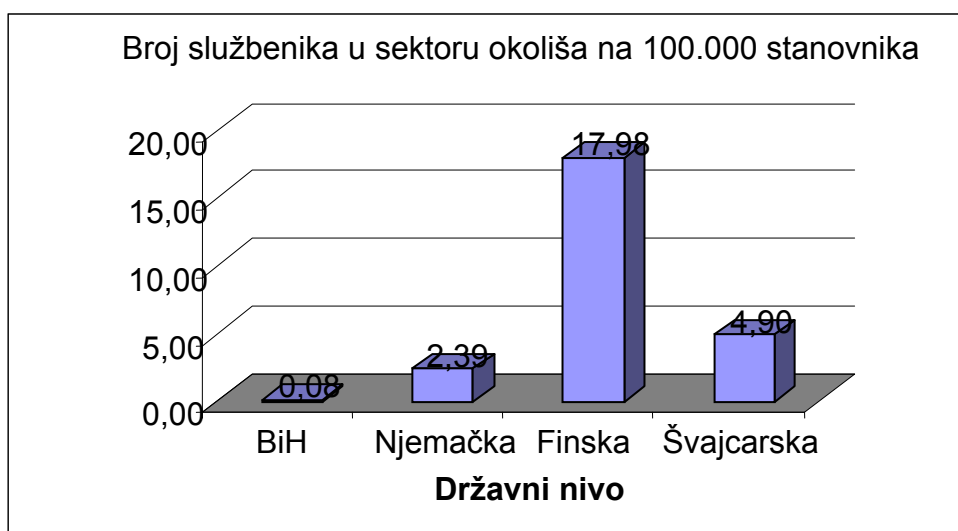
Na osnovu rezultata pregleda, pokazatelj broja službenika u sektoru okoliša na 100 000 stanovnika prema kalkulaciji iznosi 0,08. Poređenje pokazuje da Njemačka, Finska i Švajcarska imaju prema poređenju sa BiH:

- na državnom nivou 25 – 200 puta više osoblja,
- na entitetskom nivou oko 12 puta više osoblja,
- na kantonalnom nivou oko 8 – 18 puta više osoblja

Slika 4a Pokazatelj broja zvaničnika u sektoru okoliša na državnom nivou

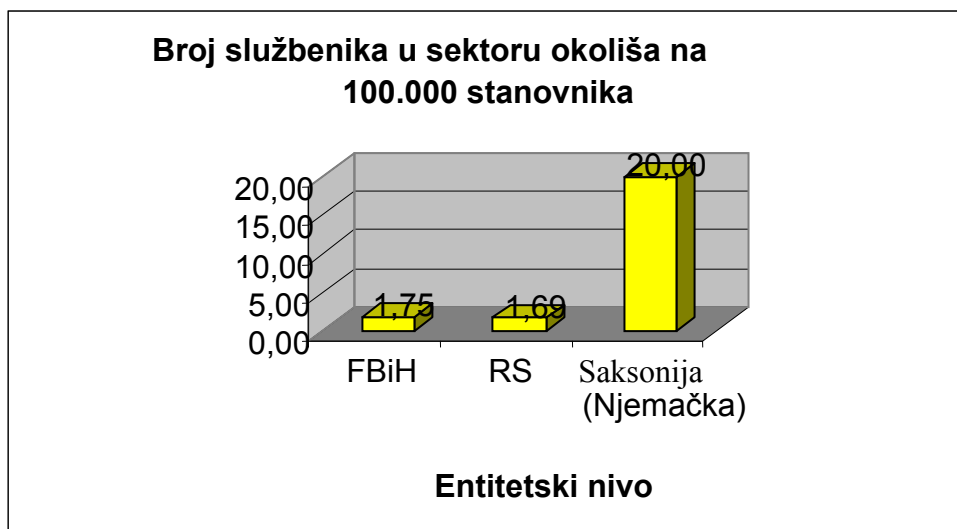
<b>Državni nivo:</b>	j.admin./100 .000
BiH	0,08
Njemačka	2,39
Finska	17,98
Švajcarska	4,90

Slika 4a - 1

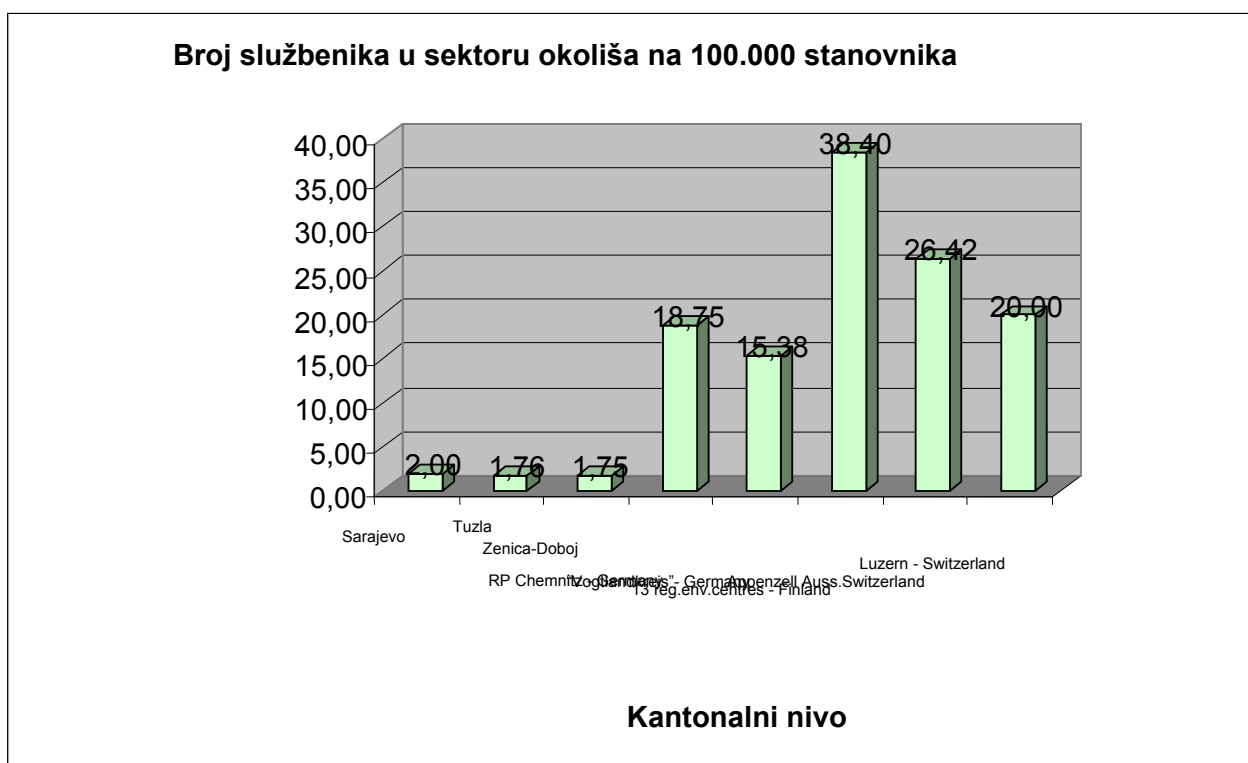




Slika 4b Pokazatelj broja zvaničnika u sektoru okoliša na entitetskom nivou

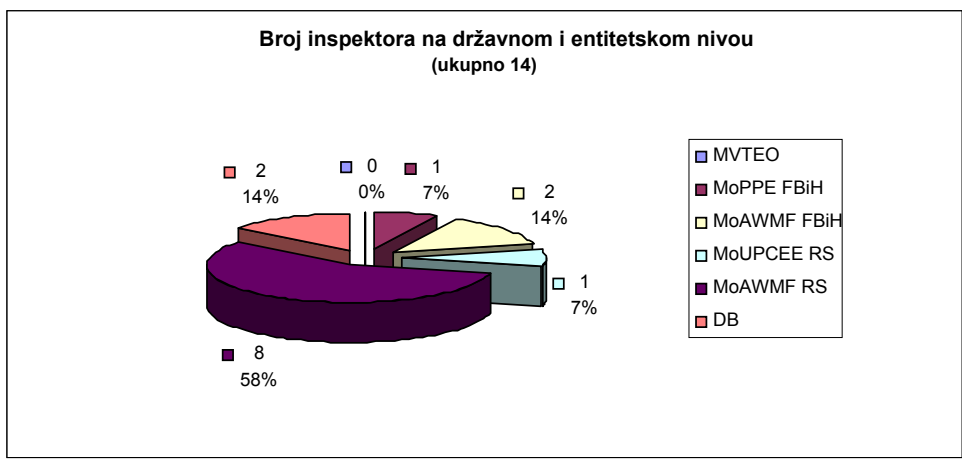
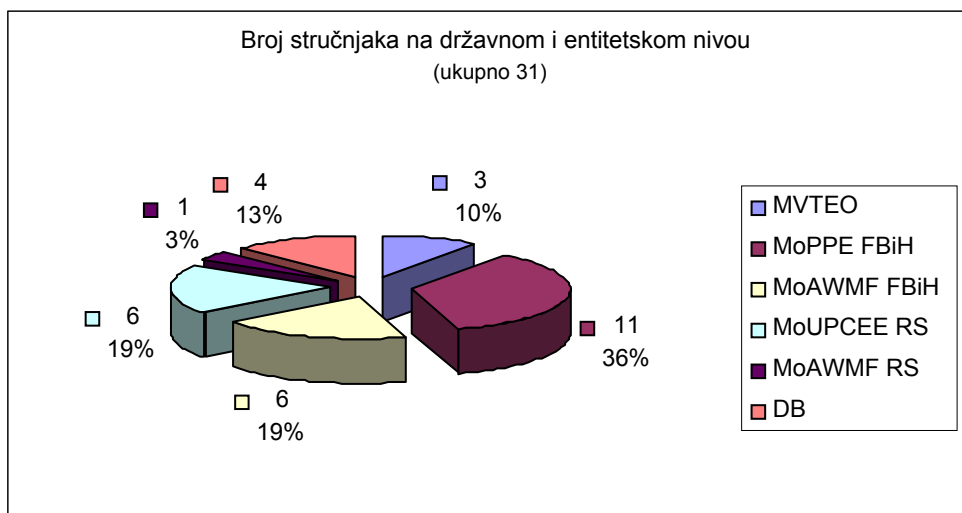
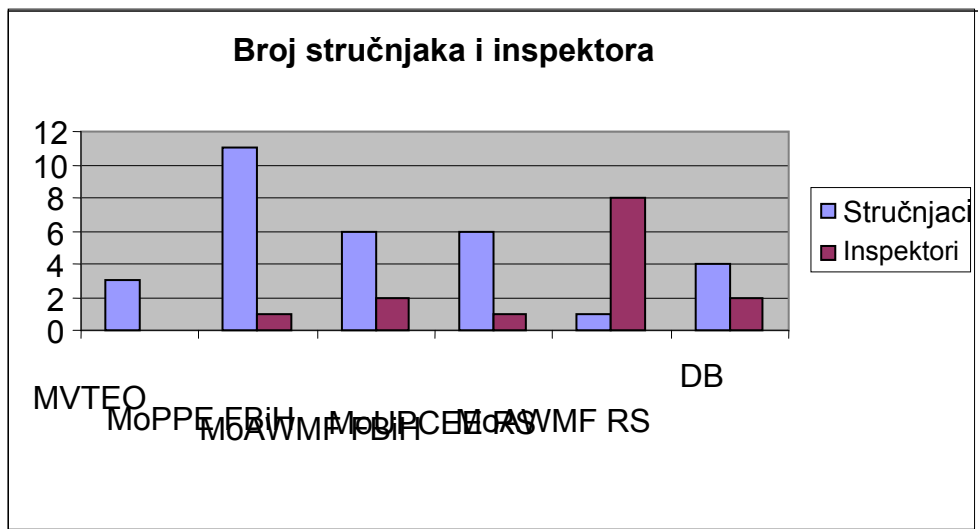


Slika 4c Indikator službenika u sektoru okoliša na kantonalnom nivou

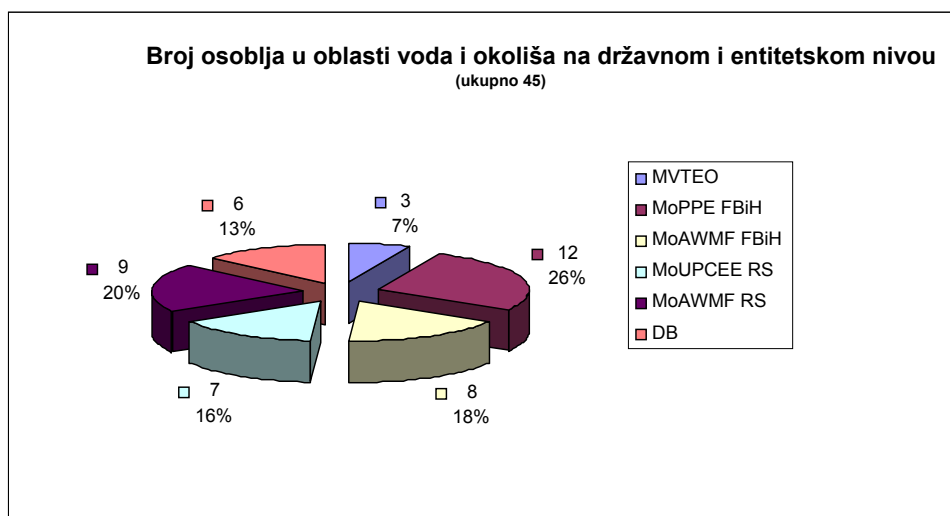


Sljedeća slika 4d sadrži pregled službenika i inspektora u sektoru okoliša BiH. Odnos je iznenađujući: praktično 1/3 svih službenika u sektoru okoliša su inspektori.

Slika 4d Službenici i inspektori u sektoru okoliša u BiH



## Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini



Kao dio pregleda je također urađena i analiza raspoređenosti osoblja na određene zadatke. Sljedeća Tabela 4e daje informacije o tome koje funkcije pokrivaju vladini službenici države i entiteta i koliko službenika zapravo mora pokrivati i druge funkcije zbog nedostatka osoblja.

Često, čak i u slučajevima kada su funkcije jasno definirane, za rad koji se odnosi na funkciju nije potreban jedan stalno zaposleni stručnjak, kao što je često slučaj u manjim administrativnim jedinicama kao što su općine. Tako da jedan stručnjak često obavlja nekoliko funkcija. Ponekad se događa i suprotno: funkcija je obimnijeg opsega nego što je predviđeno kapacitetom stručnjaka, pa ostali treba da pomognu. Stoga, u praksi, iz različitih razloga dvije ili više funkcija se moraju kombinovati od strane jednog istog uposlenika koji i nije obavezno stručnjak u svim ovim funkcijama. Tabela 4e naročito odražava činjenicu da su područja politike i zakonodavstva pokrivena stalno zaposlenim stručnjacima.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 4e Ljudski resursi prema funkcijama (do 01.03.2005)

Funkcija za okolinu  Administrativni nivo	Politika	Zakonodavstvo	Implementacija			Kombinacija više funkcija	Ukupno
			Koordinacija, nadgledanje, usmjeravanje	Usluge klijentima	Inspekcija		
Broj stručnjaka (visoka ili viša stručna sprema)							
<b>DRŽAVNI</b>							
MVTEO						3	3
<b>ENTITETSKI</b>							
<b>FBIH</b>							
Vode			1	2	2	3	8
Okoliš			4	3	1	4	12
<b>RS</b>							
Vode					8	1	9
Životna sredina			1	2	1	3	7
<b>DISTRIKT Brčko</b>							
Vode							
Okoliš			1	2	2	1	6
<b>BiH UKUPNO</b>			<b>7</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>45</b>

U stvari, analiza zaposlenosti osoblja na višim nivoima javne administracije u BiH je pokazala da od 31 stručnjaka za okolinu, samo 16 službenika može da se fokusira na jednu ili dvije funkcije, ostalih 15 zapravo kombinuju, na državnom i entitetskom nivou, nekoliko funkcija prilikom obavljanja svojih dužnosti vezanih za okolinu.

Kao što je objašnjeno u metodologiji pojavile su se teškoće kad je u pitanju prikupljanje podataka o budžetskim troškovima. Sami vladini službenici nisu informirani o pravim troškovima pošto je njihov odjel/jedinica samo dio veće administrativne strukture i ne vodi se posebni računovodstveni sistem.

Kombiniranje podataka o finansijskim troškovima iz upitnika koji su dobiveni iz posjećenih institucija na različitim nivoima je omogućilo da se napravi približna procjena prosječnih troškova radnog mjesta stručnog lica sa visokom/višom stručnom spremom;

- na državnom nivou i nivou DB to iznosi 34.000 KM godišnje
- na entitetskom nivou 26.000 KM godišnje.

Prema ovim kalkulacijama ukupan budžet postojeće administracije sektora okoliša iznosi:

▪ Državni nivo	102.000 KM godišnje
▪ Entitetski nivo uključujući DB	1.140.000 KM godišnje
▪ Kantoni	1.664.000 KM godišnje
▪ Općine (gruba procjena)	7.696.000 KM godišnje.

#### 4.5 Rezultati analize

1. Mandat državne administracije je dosta usko definiran. Zasiurno bi mogao postati prepreka za vršenje poslova od cjelokupnog državnog interesa. Uvažavajući činjenicu da država prema Ustavu BiH ne može biti "funkcionalna" po pitanju okolinske problematike, Zakonom o ministarstvima i drugim upravnim tijelima iz 2003.godine, su uvedene neke funkcije koje se uglavnom tiču međunarodne saradnje i potrebne koordinacije. Ipak su mjere koje ograničavaju nadležnost države jedinstvene u Evropi. Nadležnosti državnih vlada drugih zemalja sa federalnim uređenjem, kao što je Austrija, Njemačka i Švicarska daleko su veće od istih u BiH.

2. Sa tri nivoa autonomije (BiH, FBiH, kantoni) i četiri administrativna nivoa (BiH, FBiH, kantoni, općine), administracija iz sektora okoliša u državi, a pogotovo njeni regulatorni i izvršni aspekti i aspekti kontrole su vrlo kompleksni. Kao posljedica toga javlja se potreba za ulaganjem ogromnih napora u saradnju, uključujući dodatne troškove (neekonomičnost), prilično kašnjenje, praznine u administraciji kao i različito primjenjivanje standarda. Četiri nivoa administracije postoje i drugdje u Evropi. Međutim, njihova prednost je decenijama dugoj praksi na polju saradnje, obostrano priznavanje centralne koordinacije i dosta korištena centralna stručna/sekretarijska podrška po pitanjima od zajedničkog interesa. Na ovakav sofisticiran način, vertikalna saradnja može služiti kao obostrana podrška.

3. Kad je u pitanju horizontalna organizacija rada vlade, administracija u oba entiteta je organizovana tako da je problematika vodoprivrede smještena zajedno sa poljoprivredom i šumarstvom, dok je zaštita okoliša smještena zajedno sa urbanističkim/prostornim

planiranjem. Situacija je slična u većini kantonalnih administracija. U DB i većini općina, većina aktivnosti vezanih za okolinu je povezana sa javnim radovima i komunalnim uslugama. Ovakav pristup horizontalnoj organizaciji također dominira i u Evropi, kao što je ilustrovano u kućici 4a na kraju ovoga poglavlja.

4. U principu sve administrativne jedinice, sve institucije iz oblasti okoliša imaju svoje mandate na osnovu pravnih odredbi. Nadležnosti i funkcije su precizirane u pravnim aktima kao što su ‘pravilnici’. Ovo je u skladu sa evropskom praksom. Nepravilnosti se javljaju na dva područja. Prvo, dosta podzakonskih akata potrebnih za implementaciju primarnog okolinskog zakonodavstva (koje je u RS-u donijeto prije tri, a u Federaciji BiH prije dvije godine, a u DB prije godinu dana) još nije razmatrano. Tako da nadležnosti još uvijek nisu definirane. Drugo, čak i u slučajevima kad su nadležnosti jasno definirane u dokumentima, postoji mogućnost konfuzije zbog velikog broja zakona, zakonodavnih tijela i razlika u odredbama u zavisnosti od mjesta do mjesta. Ukratko: dosta je prostora za nepravilno tumačenje, tako da ni stranke, a često ni službenici, ne razumiju nadležnosti i funkcije.

5. Analiza opisa funkcija ukazuje na različita iskustva. Jedan broj opisa je nepotpun, neuravnotežen ili neprecizan, ali većina njih odražava opis datih funkcija prilično jasno. Generalna karakteristika je ta da što je viši nivo administrativne hijerarhije, to je kompletniji skup njenih funkcija. Što je tijelo niže u institucionalnoj hijerarhiji, to su njegove funkcije ograničenije u pogledu zadataka implementacije. Ali to je normalno. Situacija je, u tom pogledu, ista i u zemljama EU.

6. U zemlji koja je uređena krajnje federalno, vertikalna i horizontalna koordinacija i mehanizmi komunikacije su od posebne važnosti. Većina njih su formalni u obliku organizacionih šema sa odgovarajućim opisom posla. Međutim, neke je teško pronaći jer ovi kanali koordinacije i komunikacije nisu institucionalizovani. Izvršenim pregledom je utvrđeno da nema dovoljno ovih neformalnih prilika za saradnju i komunikaciju. Njihovo nepostojanje predstavlja prepreku za saradnju među institucijama.

Međuentitetski odbori zaslužuju posebnu pažnju u kontekstu okoliša. Kako Upravni odbor za okoliš, tako i Savjetodavna komisija za vode ima zasluge za podsticanje saradnje u oblasti okoliša među entitetima.

Gledano iz ugla Evrope, neobično je da ova tijela pokrivaju odgovornosti kao što je ‘saradnja sa EEA’, gdje je u normalnim uvjetima potreban stalni sekretarijat, zapravo jedan jedinstveni izvršni sekretarijat koji će se stalno baviti ovim pitanjima. Takav sekretarijat ne postoji za bilo koji od ovih odbora. Tako da postoji nedostatak daljeg angažiranja odbora u pogledu unutrašnje i vanjske problematike.

Još jedan hendikep je nedostatak trajne podrške za pripremu tehničke diskusije ili dokumenata u kojima su iznešeni stavovi o pojedinostima. Zvaničnici koji donose odluke u oba odbora vrlo je moguće da djelimično gube vrijeme, i nisu u stanju da se duže pozabave tehničkim pitanjima zbog nedostatka tehničkih dokaza. Ukratko: organizacija oba odbora nije odgovarajuća za efikasan rad zbog nepostojanja zajedničkog sekretarijata koji bi pokrenuo zajednička pitanja, razradio dokumenta prije konačnog donošenja odluka i koji bi nastavio sa započetim aktivnostima na međunarodnom ili domaćem planu.

7. Posmatrajući ljudske resurse, jasno se uočavaju četiri fenomena. **Prvi** je da postoji vrlo mali broj stručnjaka u bilo kojoj oblasti okoliša (otpad, emisije u zrak, buka, nuklearno zračenje, itd.). **Drugi** je da postoji jako mali broj stručnjaka za okolinu u odnosu na broj

njihovih šefova. **Treći** je da stručnjaci za okolinu često obavljaju mnogobrojne funkcije. **Četvrti** je da postoji ogroman jaz između planiranih i popunjenih radnih mjesta.

Prva tri fenomena su tipična za nedovoljno razvijene administracije, ili zbog toga što su tek nastale, ili zbog nedovoljnog broja osoblja. Četvrti fenomen se jednostavno odnosi na nedostatak finansijskih sredstava.

8. Posljednje zapažanje se odnosi na finansijsku netransparentnost sektora, što ne mora značiti da finansijsko poslovanje u administraciji nije transparentno, da se ne kontroliše ili da nije javno, već prije svega se radi o činjenici da su podaci o troškovima administracije za sektor okoliša oskudni. Oskudni u tolikoj mjeri da to izaziva zabrinutost. Pošto su aktivnosti u sektoru okoliša krajnje raštrkane i pretežno čine dio većih jedinica čija glavna odgovornost pripada nekom drugom sektoru, generalno je teško voditi posebno računovodstvo ili čak napraviti posebne kalkulacije troškova. Sličan integrirani tip administracije postoji i u zemljama Evropske unije – specijalno istraživanje je provedeno u Saksoniji i Gornjoj Austriji – međutim, to ne može obeshrabriti administraciju da u budućnosti uloži napor kako bi ekonomičnije vodila obračun troškova.

9. Procjenom cjelokupne administracije u sektoru okoliša, njegovog pravnog okvira, struktura i načina na koji su nadležnosti i funkcije definisane, neizostavno se primjećuje cjelokupna funkcionalna neefikasnost (dupliciranje, praznine, itd.). Situacija je utoliko lošija što u sektoru nema dovoljno resursa.

Pitanje je koliko efikasan može biti ovakav sistem. Odgovor na ovo pitanje se može naći u slijedećem poglavlju.

**Kućica 4a.**

Ne postoji prijedlog EU o tome kako da se članice horizontalno organizuju. Nekoliko država kombinuje okoliš i vode sa prostornim planiranjem, a neke druge sa održivim razvojem.

Tabela 4f koja slijedi, daje pregled raspoređenosti okolišnih administracija u vladama 30 evropskih zemalja. U svim zemljama, osim u Hrvatskoj i Holandiji, vode i okoliš egzistiraju u okviru istog ministarskog portfelja. Zapravo, u Holandiji je vodoprivreda smještena u Ministarstvu transporta i vodoprivrede, dok je kvalitet i zaštita voda u istom ministarskom portfelju kao i okoliš. Samo su u Austriji, Kipru, Malti i Velikoj Britaniji okoliš i vode u nadležnosti istog ministarstva poljoprivrede. Više detalja o ovome se nalazi u Dodatku 1.

Generalno se može tvrditi da BiH spada pod evropske parametre. U Evropi se također dešava da se različiti principi/prakse primjenjuju za institucionalne organizacije na različitim administrativnim nivoima kao što je slučaj i u BiH na državnom i entitetskom nivou. U Austriji npr. okoliš i vode su smješteni u "Life-Ministarstvo", zapravo zajedno sa poljoprivredom, hranom, šumarstvom na federalnom nivou, dok je u Gornjoj Austriji, koja je jedna od država članica Federacije, okoliš u istom portfelju kao i energija, kontrola cijena i zaštita potrošača, dok su poljoprivreda, hrana i šumarstvo u nekom drugom ministarstvu.

Međutim, postoje određene nijanse. Vode u mnogim zemljama znače upravljanje vodama. U ovom izvještaju, sa stanovišta okoliša, zaštita voda ima značaj. Obe oblasti, zaštita voda i upravljanje vodama su međusobno tijesno povezane da ih je teško razdvojiti. Eksploatacija voda se razlikuje od zaštite voda, dok se za upravljanje vodama može reći da obuhvata oboje. Samo struktura u Holandiji jasno odražava ovu razliku.

Iskustvo Holandije, pokazuje da je važna volja sektora i pod-sektora za saradnjom. Ako postoji volja za saradnjom, manje je važno da li su okoliš i vode smješteni u jednom ministarstvu ili ne.

Kad je BiH u pitanju, na dnu administrativne hijerarhije, 148 opština - 84 u Federaciji i 64 u RS-u – se uglavnom bave vodosnabdjevanjem, odlaganjem čvrstog otpada i kanalizacijom. Pružanje komunalnih usluga stanovništvu se vrši ili putem sklapanja ugovora/angažovanjem vanjskih firmi, ili kao u većini slučajeva, sama opština pruža takve usluge. Različite administrativne usluge se vrše pod kontrolom načelnika, i malo se može očekivati u pogledu funkcionalne podjele odgovornosti.



Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 4f Evropska ministarstva nadležna za okoliš

Država	Okoliš	Vode	Prostorno planiranje	Poljoprivreda	Šumarstvo	Održivi razvoj	EPA
Austrija	+	+	(+) <sup>8</sup>	+	+	+	+
Belgija	+	+			+		
Danska	+	+	+			+	+
Francuska	+	+	+			++	+
Finska	+	+	+			+	+
Njemačka	+	+				+	+
Grčka	+	+	+			+	
Irska	+	+	+			+	+
Italija	+	+					+
Luksenburg	+	+	+		+	(+) <sup>9</sup>	
Holandija	+	(-) <sup>10</sup>	+			(+) <sup>11</sup>	(+) <sup>12</sup>
Portugal	+	(+) <sup>13</sup>	+				
Španija	+	+					
Svedska	+	+	+			++	
VB	+	+	(+)	+		+	+
Kipar	+	+		+			
Češka	+	+					
Estonija	+	+					
Mađarska	+	+					
Latvija	+	+					
Litvanija	+	+	+				
Malta	+	+		+			
Poljska	+	+					
Slovačka	+	+					
Slovenija	+	+	+				+
Bugarska	+	+					
Hrvatska	+		+				+
Rumunija	+	+					

<sup>8</sup> Ruralni razvoj

<sup>9</sup> Napomenuto u preambuli ministarstva

<sup>10</sup> Vode spadaju u nadležnost Ministarstva transporta i vodoprivrede, uz izuzetak nekih aspekata kvaliteta.

<sup>11</sup> Spomenuto u zadatku misije

<sup>12</sup> Državni zavod za javno zdravstvo i zaštitu okoliša

<sup>13</sup> Nadležnost za vode nije jasno precizirana na web stranici

## 5. FUNKCIONISANJE SISTEMA

Odlučujuće pitanje ovog poglavlja je da li postojeća administracija u sektoru okoliša zadovoljava zahtjeve države, kao i međunarodne zahtjeve. Funkcionisanje se u tom smislu može najbolje procijeniti pregledom rezultata administracije do sada postignutih u BiH u njihovom odnosu prema ključnim funkcijama okolišne administracije definisane u poglavlju 3 o metodologiji.

### 5.1 Funkcija politike

Ključni indikator kapaciteta administracije sektora okoliša je njihova sposobnost da formulišu koherentne politike i strategije, kao i da ih implementiraju. U izvještaju o Pregledu stanja okoliša UN-a/ECE-a se navodi da «niti država niti entiteti imaju okolišnu politiku», iako se napominje da su posljednjih godina pripremljeni i usvojeni neki važni programi za aktivnosti u oblasti okoliša.

NEAP je prvi dokument koji se odnosi na zaštitu okoliša, a koji je usvojen od strane oba entiteta. Dokument je pripremila Svjetska banka uz pomoć zvaničnika ministarstava, naučnih radnika i NVO sektora paralelno u oba entiteta i njegov cilj je dugoročni akcioni plan za cijelu zemlju. Njime se identifikuje 8 prioriteta: upravljanje vodnim resursima i tretman otpadnih voda, održivi razvoj u ruralnim područjima, upravljanje okolišom (informacioni sistemi, integralno planiranje i edukacija) zaštita biološkog i pejzažnog diverziteta, otpad i upravljanje otpadom, privreda i održivi razvoj, javno zdravstvo i deminiranje. Dokument je pokrenuo razvoj brojnih projektnih prijedloga. Međutim, nedostaje mu adekvatan akcioni plan pošto nije odredio odgovorna tijela za implementaciju aktivnosti. Kao takav, daje smjernice ali je na nivou generalnih uputa i ima malo uticaja na raspored funkcija i strukturu javne administracije.

Veći uticaj se pripisuje dokumentu Strategija smanjenja siromaštva (Srednjoročna strategija razvoja BiH 2004-2007) koji je usvojen početkom 2004. To je opšti dokument koji se bavi uglavnom ekonomskim i socijalnim pitanjima, a također uključuje okoliš i vode. Iako prati prioritete koji su navedeni u NEAP-u, nudi konkretnija rješenja kad je u pitanju nastavak neophodnih aktivnosti. Cjelokupna strategija za sektor okoliša se tek treba napisati.

Još jedan važan dokument, koji pokriva užu oblast, je Strategija upravljanja čvrstim otpadom (2001). Ovaj dokument je rezultat visokog nivoa profesionalizma.

Priprema velikog broja strategija i planova je potrebna prema zakonu. Međutim, nijedan od potrebnih dokumenata nije usvojen do sada. U kućici 5a se nalazi spisak dokumenata politike i strategije koji nedostaju po entitetima. Zahtjev za pripremu ovih planova proizilazi iz objavljivanja okolišnih zakona koji su slični EU zakonima i vidljivo se tiče relevantnih nadležnih institucija. Dok su urađeni zakoni (uz tehničku pomoć), izrada podzakonskih akata i njihovo provođenje je u velikom zaostatku.

Kućica 5a

Dokumenti politike i strategije koji nedostaju po entitetima

**FEDERACIJA BIH**

Vlada FBiH

- Plan za implementaciju Strategije zaštite prirode

FBiH Ministarstvo prostornog planiranja i okoliša

- Federalna strategija za okoliš
  - Federalna strategija za zaštitu voda
  - Federalna strategija za zaštitu prirode
  - Federalna strategija upravljanja otpadom
  - Federalna strategija zaštite zraka

FBiH Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

- Strategija upravljanja vodama
- Planovi upravljanja vodama za vodna područja rijeka Save i Jadranskog mora

Tijelo za oblast riječnog sliva

- Planovi zaštite za oblasti riječnih slivova

Kantoni

- Kantonalni okolišni planovi (za Kanton Sarajevo u pripremi)
- Planovi zaštite prirode
- Kantonalni akcioni plan kvaliteta zraka
- Planovi upravljanja otpadom

Opštine

- Opštinski planovi upravljanja otpadom

**Upravni odbor za okoliš**

- Međuentitetski program zaštite okoliša
- Strategija zaštite prirode za BiH
- Izvještaj o popisu emisija za zagađivače zraka

**Distrikt Brčko**

- Strategija zaštite okoliša
- Strateški plan za zaštitu okoliša

Prema entitetskim zakonima o okolišu je potrebno pripremiti lokalne okolišne akcijske planove (LEAP), što je različito riješeno u entitetima. Dok je u RS prikupljanje takvih planova obavezno po zakonu za svaku opštinu, Federalni zakon obavezuje samo kantone da pripreme takve planove, dok svaki kanton ima slobodu obaveživanja opština da usvoje ili ne usvoje taj lokalni plan. Uz takvo nejednako tretiranje zakonskih zahtjeva, što izaziva konfuziju, stvarna situacija je sljedeća: 3,6 % opština je pripremila LEAP u FBiH, a 1,6 % u RS-u, 9,5% je na putu da pripremi LEAP u FBiH, a 4,7 % u RS-u. U ostalim opštinama se još uvijek ništa nije uradilo, DB nije čak ni izdao bilo kakve upute po ovom pitanju.

Kvalitet dokumenata politike/strategije je različit. Naročito su PRSP i NEAP, donekle pomalo nejasan i ne odgovaraju stvarnosti.

Najozbiljniji nedostatak ovih dokumenata politike i strategije je da oni nisu posebno usvojeni i integrirani od strane ministarstava odgovornih za sektorske politike: transport, energetika, poljoprivreda, turizam, i drugi. Implementacija okolišnih politika nije moguća bez integriranja okolišne problematike u sektorske politike. Ovaj princip, koji je u potpunosti prihvaćen i primjenjivan u EU putem instrumenata procesa u Cardiff-u, još uvijek ne postoji u BiH.

Malo ohrabruje korištenje i implementacija ova dva glavna dokumenta. Prema rezultatima pregleda, za PRSP zna samo trećina kantona, a za NEAP samo dvije trećine. Opštine ne koriste ove dokumente u svom radu, a kantoni u zanemarljivoj mjeri.

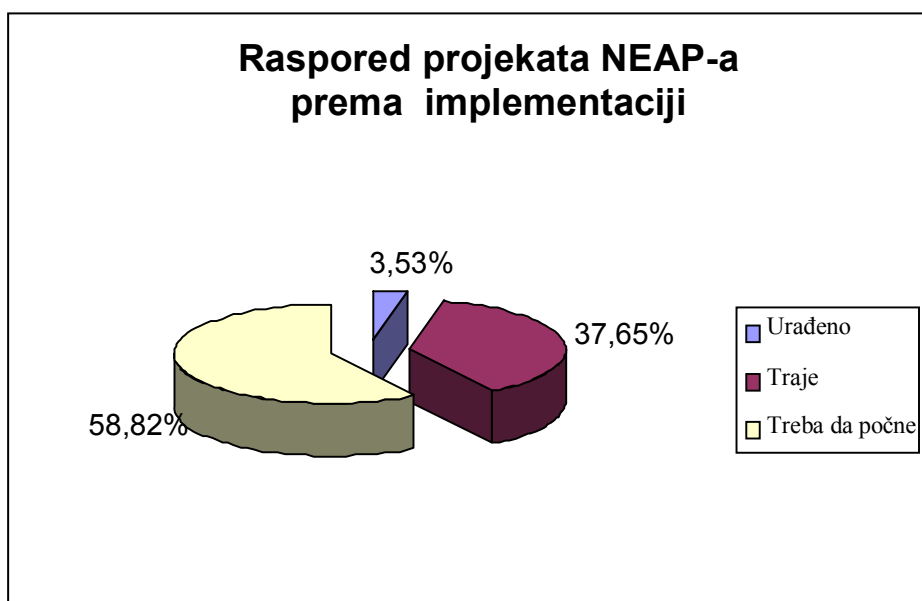
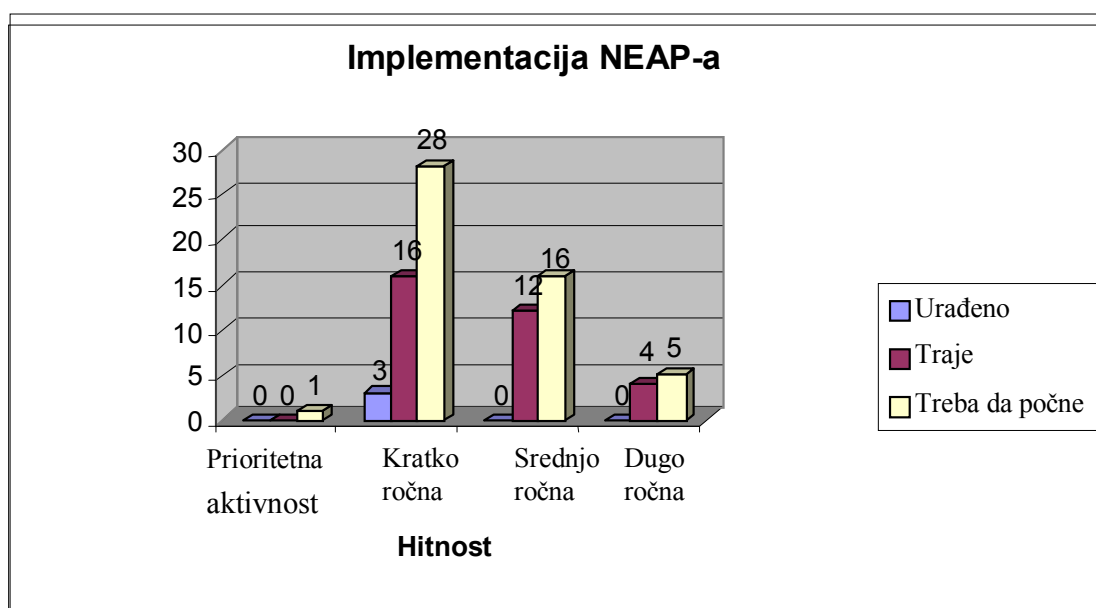
**Nema ni sveobuhvatne okolišne politike na državnom nivou, a nema ni institucije koja bi u potpunosti bila posvećena pitanjima okoliša i zaštite okoliša niti sa tačke gledišta politike/zakonodavstva niti sa tehničkog aspekta ili aspekta implementacije.** Jedino državno ministarstvo, kome su delegirani poslovi iz oblasti okoliša – MVTEO, se sporadično bavi okolišnom problematikom i to uglavnom u oblasti međunarodnih odnosa. Još uvijek ne postoji državni zakon o okolišu koji bi uspostavio pravni okvir za okolišnu politiku na državnom nivou i u isto vrijeme postavio pravni osnov za okolišnu politiku na državnom nivou.

Slično je i pitanje implementacije već usvojenih politika. Procjena implementacije predloženih mjera u NEAP-u, urađena u tu svrhu, je prikazana u sljedećoj Tabeli 5a. i pokazuje da je od predloženih mjera NEAP-u, 3,6% urađeno dvije godine nakon usvajanja ovog dokumenta dok 37,6% mjera „traju“, a 58,8% još uvijek nije započeto.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 5a Implementacija NEAP-a (do 01.03.2005)

Kategorija prema stepenu hitnosti	Urađeno	Traje	Treba da počne
Prioritetna aktivnost	0	0	1
Kratkoročna	3	16	28
Srednjoročna	0	12	16
Dugoročna	0	4	5
<b>Sve kategorije</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>50</b>
<b>% zadataka</b>	<b>3,6 %</b>	<b>37,6 %</b>	<b>58,8 %</b>



Još jedan nedostatak politike okoliša u BiH je nedovoljno korištenje ekonomskih i finansijskih politika. Prvo, nedostaje ekonomski – društveno održiv i uravnotežen paket politike u pogledu plaćanja usluga koje pruža sektor okoliša. Drugo, politika za korištenje ekonomskih instrumenata mora ojačati, tako da a) zaista promijeni ponašanje ljudi i institucija u cilju bolje zaštite okoliša dajući podsticaje za smanjenje zagađenja i b) prikupi sredstva za investicije u svrhu poboljšanja kvaliteta okoliša. Trenutno postoje neki dobro ekonomski instrumenti koji dobro funkcionišu, na primjer dažbine i takse za upravljanje vodama. Drugi instrumenti uopšte ne funkcionišu; na primjer ne prikupljaju se takse od preduzeća koja ispuštaju emisije u zrak. Ne prati se njihov rad. U osnovi, institucionalni kapacitet je slab da bi se mogla sprovesti efektivna i jaka politika.

## 5.2 Funkcije zakonodavstva

Država, kantoni, DB i 10 kantona FBiH imaju zakonodavne ovlasti, što zapravo znači da u relativno maloj državi 14 organa donosi zakonodavstvo.

Zakonodavstvo na različitim nivoima postoji i u drugim federalnim državama kao što je Austrija, Njemačka ili Švajcarska, ali one imaju dužu federalnu tradiciju, manje konflikta interesa i više prakse u saradnji na polju zakonodavstva. U tome je razlika. Stoga je u tim državama otvorena mogućnost relativno nesmetanog funkcionisanja zakonodavstva, dok su u BiH zakašnjenja česta.

U BiH se, kao i u drugim državama, primjenjuje princip da određeni zakon donesen na nižem nivou vlasti mora biti u skladu sa zakonom donesenim na višem nivou. Ovdje postoji mogućnost konflikta, kada niži nivo vlasti usvaja određeni zakon prije nego što ga usvoji viši nivo, jer bi se odredbe mogle razlikovati. To se, na primjer, desilo sa usvajanjem velikog broja kantonalnih okolišnih zakona prije nego što je okvirni Zakonom o okolišu stupio na snagu.

Još uvijek ne postoje zakoni koji se odnose specifično na okoliš na državnom nivou. Entiteti i DB su pripremili i djelimično usvojili set okolišnih zakona 2002., 2003. i 2004. Oni se odnose na a) zaštitu okoliša, b) zaštitu zraka, c) zaštitu voda, d) upravljanje otpadom, e) zaštitu prirode i f) uspostavljanje Eko fonda. (Novi zakon o vodama se trenutno priprema). Usvajanje ovog seta zakona je veliki korak naprijed za oba entiteta.

Ovo zakonodavstvo, koje je usko vezano za okoliš, je u velikoj mjeri harmonizovano sa EU *Acquis-om*. Njime se uvode procjena uticaja na okoliš i strateška procjena okoliša kao novi elementi upravljanja okolišom. Na sličan način novi nacrt zakona, predložen u okviru postojećeg CARDS projekta,<sup>14</sup> ima za cilj ispunjenje zahtjeva Okvirne direktive za vode EK.

Prethodno spomenuti zakoni predviđaju usvajanje podzakonskih akata i definišu odgovornosti različitih tijela u ovom pogledu. Međutim, sa izradom podzakonskih akata se kasni već jednu ili dvije godine, tako da se sada veliki dio zakonskih akata ne može primijeniti u praksi. Trenutno je usvojeno samo 38 podzakonskih akata dok 289 akata nedostaje, kao što je i prikazano u Tabeli 5b.

Ovaj ogroman zaostatak, kad su podzakonski akti u pitanju, nije iznenađujući kad se uzme u obzir činjenica da nema niti jednog stručnjaka za zakonodavstvo u vladi na bilo kom nivou.

---

<sup>14</sup> CARDS projekt «River Basin Management Programme»

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Međutim angažovanje dodatnog osoblja nije jedino rješenje. Ono što je također potrebno je i izbjegavanje dupliciranja i uspostavljanje prioriteta prije nego se pristupi zadatku izrade dodatnih podzakonskih akata.

Tabela 5b: Sažetak stanja primjene podzakonskih akata koji se odnose na okoliš na nivou entiteta (do 01.03.2005)

	<b>USVOJENI ZAKONI</b>	<b>AKTI koji su potrebni za implementaciju usvojenih zakona</b>	
		<b>Broj usvojenih do danas</b>	<b>Broj onih koji se trebaju usvojiti</b>
<b>I</b>	<b>Zaključak koji se odnosi na RS:</b>		
1.	Zakon o zaštiti životne sredine	1	0
2.	Zakon o zaštiti zraka	0	14
3.	Zakon o upravljanju otpadom	0	15
4.	Zakon o zaštiti prirode	0	10
5.	Zakon o zaštiti voda	0	20
6.	Zakon o fondu za zaštitu životne sredine (ne predviđa se sprovođenje podzakonskih akata)	0	0
7.	Zakon o vodama	12	11
	<b>UKUPNO</b>	<b>13</b>	<b>91</b>
<b>II</b>	<b>Zaključak koji se odnosi na FBiH:</b>		
1.	Zakon o zaštiti okoliša	1	23
2.	Zakon o zaštiti zraka	7	7
3.	Zakon o upravljanju otpadom	5	15
4.	Zakon o zaštiti prirode	0	13
5.	Zakon o zaštiti voda	0	25
6.	Zakon o fondu za zaštitu okoliša	0	5
7.	Zakon o vodama	12	13
	<b>UKUPNO</b>	<b>25</b>	<b>100</b>
<b>III</b>	<b>Zaključak koji se odnosi na DB:</b>		
1.	Zakon o zaštiti okoliša	0	26
2.	Zakon o zaštiti zraka	0	15
3.	Zakon o upravljanju otpadom	0	24
4.	Zakon o zaštiti prirode	0	14
5.	Zakon o zaštiti voda	0	19
	<b>UKUPNO</b>	<b>0</b>	<b>98</b>
	<b>Zaključak koji se odnosi na BiH:</b>		
1.	Republika Srpska	13	91
2.	Federacija BiH	25	100
3.	Distrikt Brčko	0	98
	<b>UKUPNO</b>	<b>38 akata</b>	<b>289 akata</b>

## Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini

U srednjoročnom periodu se može očekivati da će se administracija susresti i sa većim izazovima, kad će približavanje članstvu EU zahtijevati prenošenje i implementaciju cjelokupnog okolišnog zakonodavstva (*Acquis*) bez izuzetka. Tabela 5c, sažetak zakonodavstva EK po okolišnim podsektorima, prikazuje Herkulov zadatak u vidu ovog izazova. Također treba imati na umu činjenicu da okolišno zakonodavstvo predstavlja cilj koji se stalno mijenja, s tim da se stalno pojavljuju novi zahtjevi i novi zakonodavni akti.

Tabela 5c Sažetak zakonodavstva EK po sektorima

SEKTOR	Direktive	Propisi	Odluke	Ukupno
Horizontalno	5	2	0	7
Zaštita zraka	18	1	10	29
Upravljanje otpadom	17	3	8	28
Zaštita voda	11	0	1	12
Zaštita prirode	4	6	1	11
Kontrola industrijskog zagađivanja i upravljanje rizikom	6	2	7	15
Hemikalije i genetički modifikovani organizmi	8	5	4	17
Buka	10	0	0	10
Nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja	5	3	0	8
Civilna zaštita	0	1	7	8
<b>UKUPNO</b>	<b>82</b>	<b>23</b>	<b>39</b>	<b>145</b>

### 5.3 Funkcije implementacije

#### *5.3.1 Monitoring okoliša*

Monitoring stanja okoliša u BiH ne pruža redovne, sveobuhvatne i pouzdane podatke o stanju voda, otpadnih voda, zraka, čvrstog otpada, tla i zaštite prirode, zračenja i buke/vibracija na državnom, entitetskom i opštinskom nivou. Još uvijek ne postoji sveobuhvatna mreža. Aktivnosti monitoringa su fragmentirane, a u kompleksnoj strukturi informacije o okolišu ne kruže na zadovoljavajući način. Informacije često ostanu pohranjene u okviru iste institucije koja ih i prikupi, ne dopiru do ostalih. Na primjer, otprilike samo 1/3 potrebnih prioriternih podataka se prenosi iz BiH do EIONET-a.

Pregled rasporeda sadašnjih aktivnosti monitoringa se nalazi u donjoj Tabeli 5c.

Sveobuhvatni prijedlog za unaprjeđenje sistema monitoringa širom zemlje se očekuje od projekta za monitoring okoliša finansiranog od strane programa CARDS.

Prethodno spomenuti nedostaci su sigurno rezultat nekompletna infrastruktura (nedostatak moderne opreme), a djelimično zbog nedovoljnog broja osoblja. S druge strane se dupliciraju aktivnosti prikupljanja podataka. Ovo također ukazuje na efikasnost organizacije monitoringa u sektoru okoliša. Potrebno je na nivou države razviti sveobuhvatno prikupljanje podataka zasnovano na postavljenim prioritetima, sistem analize i širenja podataka čija implementacija



bi bila organizovana od strane državnog nivoa kako bi se obezbjedila jedinstvenost i brzo prenošenje podataka, kako domaćim tako i inostranim korisnicima.

Očigledno je da je potrebno tijelo odgovorno za upravljenje cjelokupnim informacijama o okolišu. Takvo tijelo bi također moglo koordinirati upravljanje bazom podataka o okolišu, statističkim podacima o okolišu i izvještavanjem, uključujući izvještavanje međunarodnih tijela, u skladu sa obavezama izvještavanja BiH.

Značajno je napomenuti da BiH ne učestvuje u Radnoj grupi UN/ECE-a za monitoring okoliša i procjenu iako bi BiH zauzvat mogla imati koristi od takve pomoći prilikom izgradnje kapaciteta.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 5d Pregled odgovornosti vezanih za monitoring okoliša u BiH<sup>15</sup>

OBLAST NIVO		BiH	REPUBLIKA SRPSKA	FEDERACIJA BIH	DISTRIKT BRČKO
VODE	Površinske vode	NEMA	Hidrometeorološki zavod Direkcija za vode Zavod za vode	Javna preduzeća za vodna područja rijeke Save i Jadranskog mora (PCWA). Federalni meteorološki zavod	Podaci nisu dostupni.
	Podzemne vode				
	Priobalne jezera				
	Voda za piće				
ZRAK	Kvalitet zraka	NEMA	Komunalna preduzeća za sopstvenu evidenciju. Zavodi za javno zdravstvo/zaštitu zdravlja rade nadgledanje po ugovoru sa komunalnim preduzećima.		
	Emisije		Hidrometeorološki zavod Zavod za zaštitu ekologije Banja Luka.	Federalni Meteorološki zavod. Direkcija za zaštitu okoliša Tuzlanskog kantona. ZJZ Zenica, Sarajevo i kanton Mostar.	Odjel za poljoprivredu, šumarstvo i vode.
	Komunalni otpad a				
ČVRSTI OTPAD	Industrijski otpad <sup>a</sup>	NEMA	Trenutno nema evidencije zagađivača i emisija. Samo Federalni Meteorološki zavod radi neke procjene emisija na državnom nivou		
	Opasni otpad <sup>b</sup>				
TLO	Monitoring tla	NEMA	Sarajevski i Srednjobosanski kanton su usvojili zakone o zaštiti od buke; Sarajevski kanton saraduje putem ugovora sa Zavodom za arhitekturu, urbanizam i planiranje koji radi monitoring.		
	Monitoring prirode				
BUKA		NEMA	H-M zavod; Ministarstvo zdravlja ZZZ		
ZRAČENJE <sup>c</sup>					

**a** Javna komunalna preduzeća trebaju obezbjediti podatke entitetskim zavodima za statistiku, ali većina njih ne izvršava obavezu. Također zavodi za statistiku treba da obrade primljene podatke o komunalnom otpadu, ali oni ne izvršavaju obavezu zbog potrebe za poboljšanjem prikupljanja podataka i metodologije obrade.

**b** izvršava ih privatna kompanija ili sam zagađivač po ugovoru

**c** neke aktivnosti koje obavlja Republički Zavod za zaštitu zdravlja RS; monitoring zračenja prouzrokovanog upotrebom osiromašenog uranijuma i radioaktivnog otpada na gradilištima. Zavodi za zaštitu zdravlja nisu bili predmet funkcionalnog pregleda.

<sup>15</sup> Tabela odražava stanje prije implementacije preliminarnih prijedloga u okviru tekućeg CARDS projekta o razvoju nacionalnog sistema za monitoring okoliša

### 5.3.2 Funkcija izdavanja dozvola/odobrenja

Neka vrsta dozvole za korištenje okolinskih resursa je potrebna u cijeloj BiH. Novi zakoni o zaštiti okoliša sadrže osnovne principe obaveza o integrisanom izdavanju dozvola. Međutim, zahtjevi nisu jedinstveni i procedure za njihovo dobivanje se također razlikuju. Uobičajen je postupni pristup, kružne administrativne procedure su česte, a integralna metoda se još uvijek ne koristi. Stranke se žale na duge periode čekanja i komplikovane procedure.

Jedan od razloga za kašnjenja je sigurno nedostatak osoblja. Drugi, vjerovatno važniji aspekti su: nedostatak administrativnih pravila, nedostatak graničnih vrijednosti, kompleksne procedure, nejasna podjela nadležnosti, pogotovo u institucijama koje su veće i kompleksnije i razlika između pravila u različitim administrativnim regijama. Standardizacija pravila, pojednostavljenje procedura bi poboljšalo situaciju, čak iako, u datoj federalnoj administrativnoj strukturi nije lako naći racionalna rješenja.

### 5.3.3 Funkcija pružanja komunalnih usluga

Možda zato što ima direktnu važnost za svakodnevni život, ova oblast privlači najviše pažnje. Sam PRSP je kritikovao uslove upravljanja javne komunalne infrastrukture. U stvari, postoji dokaz da postojeći uslovi na polju finansijskog i administrativnog upravljanja neće biti adekvatni u budućnosti. Ako se ne uvedu novi pristupi, u oblasti voda i u upravljanju čvrstim otpadom, neće se moći obezbijediti održivost.

Na nivou opština, sistem javne administracije je još uvijek često direktno uključen u vodosnabdjevanje, tretman otpadnih voda i upravljanje čvrstim otpadom. Iako je proces privatizacije započeo, praktično se zaustavio zbog neodgovarajućih poslovanja. Povjeravanje upravljanja komunalnim uslugama privatnim kompanijama još uvijek nije rasprostranjena praksa u BiH. Stoga javna administracija – posebno opštinska – nastavlja da sprovodi izvršnu odgovornost dok u postojećim okolnostima nije moguće prikupiti dovoljno sredstava za investicije koje su prijeko potrebne za nabavku komunalne opreme. Doprinos domaćih poreskih obveznika državnom budžetu nije dovoljan za finansiranje skupih postrojenja za tretman otpadnih voda.

Imperativ je razviti državnu politiku kad je u pitanju delegiranje upravljanja i finansiranja sektora voda, otpadnih voda i čvrstog otpada, pošto fragmentirana lokalna pravila i prakse mogu negativno utjecati spremnost privatnog sektora da se pojavi na tržištu. Neadekvatno regulisani odnosi javno-privatne prirode između političara i direktora ostavljaju prostor za nepravilnosti, sprječavaju nadgledanje i kontrolu. Standardni ugovori za angažovanje različitih vrsta vanjskih partnera, kao podrška opštinama mogu biti od pomoći: ugovor o djelu, ugovor o upravljanju, najamni ugovor, koncesija, ugovor o zajedničkom poslu, itd.

Ukratko, biti će potrebno razviti i implementirati strategije za održivo finansijsko i administrativno upravljanje javnim komunalnim poslovima. Biti će važno pružiti pomoć opštinama u nastojanju da iste adekvatno pruže javne komunalne usluge. Mehanizmi pružanja ovakve vrste podrške trenutno postoje samo na bazi pilot projekata<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> CARDS projekat „Podrška poboljšanom upravljanju otpadom“

#### 5.3.4 Funkcija javnog informisanja

Norme Aarhus konvencije, garantujući svakom građaninu pravo slobodnog pristupa informacijama i pravo učešća u donošenju odluka vezanih za okoliš, su vrlo utemeljene u zakonodavstvu entiteta. Međutim, većina potrebnih podzakonskih akata još uvijek nije na snazi.

Uredi vlada priznaju svoje dužnosti po pitanju funkcije javnog informisanja. Većina njih je imenovala odgovornu osobu za datu funkciju. Međutim NVO su došle do pokazatelja da informacije dobivene od javnih agencija generalno nisu bile u potpunosti zadovoljavajuće. Kao razlozi za to se navode sporost prilikom davanja odgovora i nedovoljna stručnost osoblja.

Javna odgovornost za okoliš još uvijek ne postoji u dovoljnoj mjeri. Pokazatelj toga je učestalo neplaćanje komunalnih naknada, neadekvatno odlaganje otpada i mali stepen kontrolisanja od strane javnih/privatnih institucija nadležnih za upravljanje okolišom.

Interes javnosti za okoliš je mali. To se također oslikava i u programu medija. Postoji preko 100 registrovanih NVO od strane REC-a. One bi mogle predstavljati značajnu snagu, ako bi se mobilizirale u tu svrhu. Opća javnost još uvijek nedovoljno razumije da pojedinci mogu i trebaju biti partner javnoj administraciji u sprovođenju reda i zakona.

Edukacija javnosti o okolišu još uvijek nije dostigla značajan nivo. Biti će potrebna okolišna strategija komunikacije, kako bi se pokrenula kako formalno, tako i neformalno obrazovanje, u svrhu okolišnih ciljeva i programa.

#### 5.3.5 Funkcija sprovođenja

Novim zakonima o zaštiti okoliša se u oba entiteta zahtjeva i procjena uticaja na okoliš i procedure strateške procjene na okoliš. To u principu uključuje rano obavještanje, pregledanje, učešće javnosti i pristup informacijama, kao i donošenje odluka. Međutim, još uvijek se nisu pokrenule procedure, tako da sprovođenje pravnih odredbi još uvijek nije moguće.

U prošlosti, dosta pažnje je posvećeno primjeni zakona putem kontrole. Pokazatelj toga je ogroman broj inspektora u poređenju sa ukupnim brojem stručnjaka u administraciji sektora okoliša.

Postoje entitetski inspektori, kantonalni inspektori i opštinski inspektori sa različitim mandatima na osnovu različitih zakonodavnih akata, bez standardnih inspektorskih procedura i standarda inspekcije. Također dolazi do zabune kad su u pitanju nadležnosti. U nekim mjestima ima veći broj inspektora, a u nekim nema niti jednog. U FBiH, od 10 opština, 3 nemaju ni okolišnog, niti inspektora za vode, u RS-u 16 opština nema inspekciju za vode, itd. U RS-u većina inspektora radi na pitanjima voda, ali i na sanitarnim pitanjima, pitanjima građevinarstva, šumarstva i poljoprivrede. Ovo umanjuje napore u pogledu kvaliteta voda.

Pošto nema inspektorata na državnom nivou niko ne može izvući pouku iz izvještaja inspektora za unaprjeđenje okolišne politike, zakonodavstva, procedura ili organizacije rada. Čak štaviše, inspektori izvještavaju isto ministarstvo ili administrativno tijelo koje je nadležno za izdavanje vodnih saglasnosti/dozvola, pa stoga može doći do konflikta interesa.

### 5.3.6 Funkcija koordinacije i nadgledanja

Međupravna koordinacija i interakcija je bitna za efektivno, efikasno i nesmetano funkcionisanje javne administracije. Ona dosta zavisi od spremnosti da se komunicira na proaktivan način.

Potreba za vertikalnom koordinacijom je tijesno vezana za princip supsidijarnosti koji je široko rasprostranjen u EU. Horizontalna koordinacija ima za cilj izbjegavanje vještačkih barijera između oblasti politike gdje je potrebna saradnja kako bi se postigli željeni rezultati.

Tamo gdje postoji hijerarhijski odnos među različitim nivoima administracije, nadgledanje putem «naredbe i kontrole» je klasični ali ne i uvijek uspješan metod. U drugim slučajevima, gdje ne postoji hijerarhijski odnos, koordinacija između administrativnih jedinica sa zajedničkim osnovnim ciljevima postaje imperativ.

Analiza odgovora u upitnicima pokazuje da je 50% institucija, koje su dale odgovore, procijenilo da je vertikalna koordinacija dobra, 23% da je slaba i 27% da je loša. Situacija je konfuzna kada je u pitanju kvalitet koordinacije među kantonima.

Za administraciju sektora okoliša od posebne važnosti su horizontalna i vertikalna koordinacija. Čak štaviše, administracija ima veliki broj zadataka po pitanju nadgledanja subordiniranih tijela. S obzirom da se odvijaju po horizontalnoj i vertikalnoj liniji, koordinacija i nadgledanje su neophodni za adekvatno sprovođenje svih glavnih administrativnih funkcija u sektoru okoliša u koje definitivno spadaju: politika, zakonodavstvo, monitoring, izdavanje dozvola, pružanje komunalnih usluga, javno informisanje, sprovođenje. Primjeri neadekvatne koordinacije su već dati u odgovarajućim poglavljima. Ovdje su navedene neke oblasti gdje postoji posebna potreba za poboljšanjem koordinacije i nadgledanja.

*Međusektorska koordinacija.* Na samitu u Cardiff-u 1998. godine, Vijeće Evrope je pozvalo vijeća za transport, energiju i poljoprivredu da definišu sopstvene strategije o ovome, u svrhu koordinacije politika u okolišu, poljoprivredi, industriji, transportu u korist okolišne održivosti. Proces u Cardiff-u, čiji je cilj integrisati okolišnu problematiku u privredne sektore, zahtjeva uspostavljanje međusektorskih mehanizama koordinacije između različitih ministarstava. Osim *ad hoc* konsultacija, takvi mehanizmi ne postoje u BiH. Primjeri posebne potrebe za uključivanjem drugih sektora su *transport* (upravljanje kvalitetom zraka vezano za transport); *poljoprivreda* (dokument o zajedničkoj poljoprivrednoj politici iz EU mora uzeti u razmatranje okolišnu održivost u poljoprivredi); i *energija* (uvođenje obnovljivih izvora energije što znatno doprinosi kvalitetu okoliša i ima veliki prioritet u EU).

*Koordinacija pružanja komunalnih usluga.* Trenutno ne postoji drugo nadležno tijelo za pružanje osnovnih usluga vezanih za otpad i vode osim opština, bez obzira koliko bile male. Usluge prikupljanja i upravljanja otpadom pruža posebno preduzeće, često kao dio kompleksnog komunalnog preduzeća u opštini. Male opštine često nemaju potrebne

kapacitete za obavljanje ovih zadataka. Strategija upravljanja čvrstim otpadom poziva na pristup odlaganja komunalnog otpada na osnovu regija koje obuhvataju više opština.

Međuentitetska koordinacija se razvija u okviru pilot projekata putem odbora za upravljanje otpadom, dok kantoni koji su uključeni učestvuju na principu glasanja. Vertikalna veza sa entitetskim ministarstvom kao tijelom koje izdaje dozvole će se odvijati na dva načina prema novom Zakonu o otpadu: samo će biti dozvoljene regionalne deponije; za zatvaranje deponije će biti potrebno odobrenje za uslovni plan.

*Upravljanje riječnim slivom.* U FBiH dva javna preduzeća (za vodno područje rijeke Save i Jadranskog mora), a u RS Direkcija za vode su odgovorni za upravljanje vodama. U toku sprovođenja reformi, EU/CARDS Program upravljanja riječnim slivom je pomogao da se izradi nacrt novog Zakona o vodama koji će uspostaviti osnovu za institucionalnu organizaciju upravljanja riječnim slivovima, uključujući finansijski model za sektor voda, a o čemu su se složila oba entitetska ministarstva i državno ministarstvo nadležno za pitanja voda. Institucionalna organizacija podrazumijeva uspostavljanje četiri entitetske agencije za vode koje će biti dvije organizacije za implementaciju za 2 oblasti riječnih slivova (za Savu i Jadransko more), zajedno sa više podružnih ureda. Predložena podjela nadležnosti na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou je u principu dogovorena i uvrštena u novi nacrt Zakona o vodama. Ovaj zakon će predstavljati glavni korak naprijed u pogledu zadovoljavanja standarda Okvirne direktive o vodama EK (WFD) i na taj će način obezbijediti ekološke, kvantitativne i kvalitativne funkcije voda.

Prema nacrtu Zakona o vodama, nove agencije će započeti sa radom u roku od šest mjeseci nakon stupanja na snagu zakona o vodama. Međutim, detaljni zadaci agencija se još uvijek trebaju definisati, jasno rasporediti i trebaju biti transparentni. Organizaciona struktura mora biti strateški povezana sa pružanjem usluga sa jasnom slikom koje vrste usluga agencije trebaju pružiti, npr. jasno shvatanje i dogovor o tome "ko šta radi" na državnom, entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou, a sve u skladu sa nacrtom Zakona o vodama. Ova struktura također treba da obezbijedi komunikaciju među agencijama i sredstva za rješavanje problema koji se mogu pojaviti među entitetima. Takvi zadaci koordinacije bi se mogli dodijeliti budućoj državnoj Agenciji za okoliš.

### 5.3.7 Funkcije podrške

Usluge podrške se uglavnom odnose na resurse, finansijske i ljudske, na operativnu logistiku uključujući IT i transport. One su dio bilo koje administracije. Njima se obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje osnovnih zadataka. Sa aspekta okoliša, u normalnim uslovima one ne predstavljaju ništa posebno. Međutim, u datom kontekstu zaslužuju veću pažnju.

Informacije o uslugama podrške je teško dobiti iz javne administracije sektora okoliša jer se ni jedna jedinica ne vodi posebno sama za sebe ili čini veću strukturu koja se bavi knjigovodstvom i računovodstvom odvojeno. U takvim uslovima je teško identifikovati troškove i nije moguće precizno ocijeniti efikasnost rada. Imajući u vidu ogroman jaz između planiranih i trenutno raspoloživih ljudskih resursa, može se očekivati sličan nedostatak opreme i finansijskih sredstava. Takvi nedostaci definitivno usporavaju rad i dovesti će do profesionalne neefikasnosti. U takvim slučajevima je često korištena improvizacija, kad je u pitanju rad administrativnog aparata u sektoru okoliša.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Još jedan aspekt koji treba imati na umu je uloga kontrole finansija i upravljanja. Iako se nije uzela direktno u razmatranje tokom intervjuua i razgovora, nije se niti jednom spomenula finansijska revizija, osim revizije upravljanja, vrlo malo o monitoringu implementacije cjelokupnog programa zaštite okoliša.

Nasuprot prethodno spomenutim aspektima logistike i operativnim aspektima, gdje nema čvrstih dokaza kad je u pitanju nedostatak podrške okolišnoj administraciji, postoje dokazi kad su u pitanju ljudski resursi. Tabela 5e prikazuje poređenje broja radnih mjesta stručnjaka koja su popunjena na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou i mjesta koja su planirana ali nisu popunjena. To ukazuje da je na državnom nivou polovina, a na kantonalnom više od jedne trećine mjesta upražnjeno.

Tabela 5e Kratak prikaz trenutnog stanja/planiranog  
Broj stručnjaka uključujući inspektore u sektoru zaštite okoliša i voda (do 01.3.2005.)

NIVO	TRENUTNO Stručnjaka po sektoru		PLANIRANO Stručnjaka po sektoru		UKUPNO Okoliš + vode Stručnjaci	
	Okoliš	Vode	Okoliš	Vode	Trenutno	Planirano
<b>BIH</b>	3	0	6	0	3	6
<b>RS</b>	6	1	7	4	7	11
<b>FBIH</b>	11	6	22	6	17	28
<b>BRČKO</b>	1	3	Nema podataka	3	4	Nema podataka
<b>KANTONI - Ukupno</b>	25	17	34	33	42	67
Unsko - sanski	1	1	3	2	2	5
Posavski	1	2	2	5	3	7
Tuzlanski	4	2	6	4	6	10
Zeničko - dobojski	2	2	2	3	4	5
Bosansko - podrinjski	2	2	2	2	4	4
Srednjo-bosanski Travnik	1	1	1	4	2	5
Hercegovačko - neretvanski	5	3	5	7	8	12
Zapadno- hercegovački	4	1	4	2	5	6
Sarajevski	4	1	7	1	5	8
Hercegovačko- bosanski (Livno)	1	2	2	3	3	5

#### **5.4 Funkcija međunarodne suradnje**

Raspored nadležnosti, kad je u pitanju međunarodna saradnja, je krajnje komplikovan dajući pravo čak i kantonima da poduzimaju aktivnosti na međunarodnom planu. Ovo se odražava na neispunjavanju zahtjeva za koordinacijom i na teškoćama kod pristupanja međunarodnim sporazumima. Jedno je sigurno - nijedan međunarodni sporazum se ne može potpisati bez odobrenja parlamentarne skupštine BiH. Da bi postojeći ustavi ostali netaknuti, jedini izlaz je u samo-ograničenju i circumspect davanju odobrenja od strane parlamentarne skupštine BiH.

Bivša Jugoslavija je bila vrlo aktivan učesnik u međunarodnim događajima vezanim za okoliš. BiH kao država je trebala naslijediti Jugoslaviju, kao potpisnicu mnogih međunarodnih konvencija, na osnovu pravne tradicije i globalnih pravnih principa. Međutim entiteti imaju različita mišljenja po ovom pitanju, tako da je BiH u ambivalentnom položaju. Slična je situacija i kod međunarodnih konvencija koje je BiH ratifikovala tokom rata. Znači da pitanje pristupa ostaje neriješeno u pogledu određenog broja međunarodnih sporazuma. Ovi se slučajevi trebaju pojedinačno ponovo proučiti, ne na osnovu onoga što se desilo ili se nije desilo u prošlosti sa pravne tačke gledišta, već na osnovu zasluge pristupanja sporazumu/konvenciji – a zatim se treba donijeti odluka u skladu s tim.

Još jedno pitanje koje su eksperti naveli je da bi pristupanje novim konvencijama bilo korisno za zemlju, ali još uvijek nikakve aktivnosti nisu poduzete kako bi se to ostvarilo. Jedan takav primjer je nedavno pristupanje BiH Konvenciji o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav.

Kad su u pitanju međunarodne obaveze, ozbiljan nedostatak je neispunjavanje obaveza po pitanju izvještavanja, propusti u imenovanju nacionalnih fokal point-ova i neizvršavanje obaveza monitoringa.

Ukratko: osnovni nedostatak je nemogućnost administracije da nadgleda i upravlja multilateralim okolišnim sporazumima. Dobro upravljanje zahtjeva nacionalnu strategiju za međunarodnu saradnju u oblasti okoliša, uspostavljanje prioriteta u pogledu obaveza, procjenu očekivanih troškova implementacije tokom godina, cost-benefit analizu prije nego što se preuzmu međunarodne obaveze, diferenciranje unutrašnjih institucionalnih odgovornosti i pravovremeno izvještavanje državnih i entitetskih tijela koja donose odluke i vrše nadgledanje.

#### **5.5 Zaključci**

U ovom poglavlju je pomno razmotren rad sektora okoliša u pogledu sprovođenja ključnih funkcija.

1. Otkriveni su glavni nedostaci u oblasti politike. Iako je administracija izradila jedan državni i jedan multisektorski strateški dokument (koji se u isto vrijeme odnosi na okoliš), kao i jedan podsektorski strateški dokument (čvrsti otpad), generalno se smatra da, iako su isti korisni, ovi dokumenti (osim o čvrstom otpadu) su ograničenog dometa .



Osim toga, njihovo korištenje je ograničeno, a implementacija u velikom zaostatku. Kreiranje politike je hendikepirano zbog nepostojanja jakog mandata na državnom nivou i zbog premalog broja/nepostojanja stručnjaka za politiku na svim nivoima. Različita odgovorna administrativna tijela također nisu uspjela da se dogovore o potencijalnoj podjeli zadataka, što bi moglo olakšati ionako preobiman posao, zbog postojanja različitih administrativnih nivoa.

2. Posao vezan za zakonodavstvo je u očiglednom zaostatku, pogotovo kad je u pitanju razrada i usvajanje podzakonskih akata, bez kojih se cijeli proces zaustavlja. Poslovi (izdavanje dozvola, odobrenja, sprovođenje) se i dalje rade po starim podzakonskim aktima, uprkos tome što postoje novi zakoni. Na nivou cijele države nedostaje 289 podzakonskih akata. Postojeće osoblje, među kojima praktično niko nije stručnjak za zakonodavstvo, ima previše posla, ima male šanse da završi zaostali posao. Snažna federalna struktura države predstavlja poseban izazov za zakonodavstvo. Nedostatak konsultacija, saradnje na prevenciji, nekontrolisano korištenje mogućnosti koje nudi autonomija, ponekad konflikti interesa dovode do kašnjenja, nerazumjevanja, pravnih konflikta, dupliciranja i gubljenja vremena, pa tako i do neekonomičnosti.

3. Situacija nije puno bolja ni u oblasti implementacije. Monitoring okoliša još uvijek nije sveobuhvatan. Izavanje dozvola i odobrenja je još uvijek fragmentirano. Nadležnosti nisu jasne i strankama djeluju zbunjujuće. Procedure su komplikovane i često oduzimaju puno vremena. Inspekcije mogu biti pristrasne zbog fragmentacije različitih administrativnih jedinica, koje ne pokrivaju jednaka područja, niti su standardizovane. Pristup javnosti informacijama o okolišu je ograničen, a učešće javnosti u donošenju odluka je slabo.

4. Procjena pružanja usluga naspram funkcije međunarodne saradnje odražava nedostatke državne interne administracije. Suprotnosti u mišljenju i/ili pravne debate koje nemaju nikakvog rezultata spriječavaju razjašnjenje statusa BiH u odnosu na ogroman broj međunarodnih konvencija/sporazuma. U odnosu na nekoliko sporazuma, obaveze izvještavanja, te ostale obaveze se ne ispunjavaju. Osim toga, u većini slučajeva se ne vrši monitoring implementacije. Generalno, država ne uspeva da procijeni stvarnu (ekonomsku) dimenziju međunarodnih obaveza. Strategija o međunarodnoj saradnji i implementaciji obaveza se tek treba formulirati. Uprkos nedavnom jačanju državnog nivoa, slabost koordinacije i razrada koncepta na državnom nivou, ostaje vidljiv problem, kao i u oblasti kreiranja politike.

5. Zapravo, nedostaci naglašeni u odnosu na pravni okvir, administrativne strukture, raspored nadležnosti, definicija funkcija i resursa koji su sažeti u prethodnom poglavlju pojavljuju se ovdje u obliku nedostataka kad je u pitanju pružanje usluga u naglašenijem obliku. Postoje dva razloga za to. S jedne strane su veći zahtjevi, ovoga puta u vidu zahtijeva EU *Acquis-a*. S druge strane, uslovi su po svim standardima daleko od efikasnog i ekonomičnog rada. U sektoru nema dovoljnog broja osoblja, nedostaju stručnjaci (tehnički, pravni i ekonomski), nedostaje podrška javnosti i među samim sektorima (koje on sam treba pokrenuti). Također, fragmentirana struktura i veliki stepen zavisnosti od autonomnih odluka različitih federalnih nivoa smanjuje mogućnost ponovne uspostave. Najvažniji faktor pomaka je svakako organizacija: organizacija rada i radne sile. Za oboje je potreban koncept. Međutim, ne postoji centralni kapacitet – ni tehnički ni organizacioni – koji bi nadgledao goruća pitanja.

## 6. STRATEŠKE OPCIJE

### 6.1 Opcije sektora

Ključni zaključak ovog poglavlja je da je upravljanje okolišom u ovoj zemlji nepotpuno. Čak štaviše, kapacitet za upravljanje okolišom i ne postoji. U takvoj situaciji treba razmotriti slijedeće opcije:

- da država poboljša svoju međunarodnu saradnju, ili će rejting države stalno opadati,
- da država ostvari napredak na polju upravljanja okolišom, ili će okoliš zakočiti proces integracije u EU,
- da se država opredijeli za održivi razvoj da bi podigla svijest građana po pitanjima okoliša, da bi direktori fabrika, koje su veliki zagađivači, snosili odgovornost, da bi resorna ministarstva povelu računa o eksploataciji prirodnih resursa ili će javna administracija sektora okoliša biti osuđena da zauvijek radi Sizifov posao,
- da sektor okoliša bude u stanju obezbijediti ekonomske instrumente kako bi se sektor zaštitio i obezbjedili prihodi, ili ovaj sektor neće biti u stanju da sa snosi sa finansijskim izazovima i zauvijek će ostati problematični sektor.

Postoji nekoliko osnovnih opcija. Ne treba zaboraviti da rezignacija ne vodi u budućnost. Zato je put reforme jedina prava opcija za ovaj sektor.

Vizija za budućnost je održivi razvoj:

- poboljšana zaštita okoliša na svim nivoima na teritoriji cijele BiH;
- administracije sektora okoliša i voda integrisane na svim nivoima i dobro koordinirane u pogledu politike, zakonodavstva i implementacije;
- ključno zakonodavstvo u oblasti okoliša i voda harmonizovano sa zakonodavstvom i standardima EU: uspješna priprema za pregovore za integraciju u EU u sektoru okoliša i voda;
- usvojena i implementirana sveobuhvatna politika finansiranja sektora, ekonomskih podsticaja i tržišnog mehanizma za zaštitu prirodnih i vodnih resursa;
- uspostavljeni mehanizmi za obezbjeđivanje održivog razvoja putem integracije pitanja okoliša u druge povezane sektore;
- u potpunosti su na raspolaganju institucionalni kapaciteti za održivi razvoj u okolišu na državnom, entitetskom, kantonalnom i opštinskim nivoima.

Ovi ciljevi treba da vode sektor ka reformi administracije.

### 6.2 Alternative za organizaciju

Osnovni nedostaci identifikovani u prethodnom poglavlju sami usmjeravaju ka neophodnoj reformi. Ovo poglavlje sadrži sažetak glavnih promjena koje su potrebne kao i potencijalna rješenja.

#### a) Pitanje "vodstva"

Svaka država treba biti u mogućnosti da pošalje predstavnika u inostranstvo, koji će imati sve informacije o cijeloj zemlji po pitanju problema koji se razmatra; njegovi/njeni akreditivi nose težinu cijelog znanja i namjere njegove zemlje; kada preuzima obaveze u ime svoje zemlje,

zemlja se obavezuje na saradnju. To pogotovo važi i u zemljama sa federalnim uređenjem poput Austrije, Njemačke ili Švicarske. Uprkos njihovoj federalnoj strukturi, autonomni dijelovi donose zajedničku odluku u datom momentu. Za pripremu ove odluke i za nastavak aktivnosti, oni uspostavljaju zajedničko političko tijelo koje priprema polazne dokumente i koordinira upravom.

U svim zemljama postoje momenti kad se donose odluke koje su od interesa za čitavo stanovništvo, a takve odluke se tiču svih važnih aspekata ekonomskog i društvenog života, uključujući i pitanja okoliša. Sve države obezbjeđuju neku vrstu centralnog mjesta za pripremu i koordinaciju, čak i kad su u pitanju problemi okoliša. Svakako postoji stalni sekretarijat ili ministarstvo nadležno za takve poslove na državnom nivou. To ne suzbija inicijative koje dolaze sa drugih nivoa, drugih federalnih nivoa i ne sprječava primjenu prava veta ako je to potrebno. Sve države imaju centralni aparat, “vođu” u modernom dobu, čak i kad je okoliš u pitanju.

Sa aspekta okoliša, grubo govoreći, u BiH trenutno nedostaje centralni stožer. To je najvažnija odluka koja se treba donijeti.

Racionalno je da postoji samo jedan način djelovanja. Pošto međuentitetska komisija ne može glasati na međunarodnom sastanku u ime BiH, jer se samo jedan glas uvažava, međuentitetske ili druge komisije nisu adekvatne za kreiranje politike ili izradu nacrtu zakona. Dok komiteti odlučuju o suvišnim odredbama zakona, o glavnim tačkama dokumenata, o tome ko ima mandat da predstavlja, dotle postoje stalni i stručni centralni uredi koji zapravo pripremaju te odluke. Ova vrsta centralne službe zapravo nedostaje – ili se treba ojačati – u BiH. Prema samoj prirodi stvari, na državnom nivou.

Postavlja se pitanje da li to treba da bude ministarstvo. Prema nekim evropskim primjerima, to bi moglo biti ministarstvo za okoliš i održivi razvoj, iako niti kritična masa pitanja okoliša niti opšti razvoj administracije, nisu dostigli taj nivo u ovoj zemlji u kojoj bi tako velika inovacija, u ovo vrijeme, zapravo bila opravdana. Naročito, ministarstvo za okoliš i održivi razvoj bi imao zadatak da se bavi pitanjima okoliša i aktivnostima koordinacije, što ima za cilj integraciju okolišne problematike u svim relevantnim sektorima. Dakle, da bi se uspostavilo takvo ministarstvo, treba se uspostaviti konsenzus među svim ministarstvima koja su bitna za zaštitu okoliša, naročito ministarstva energetike, transporta, industrije, poljoprivrede i turizma. Dakle, uspostavljanje ministarstva za okoliš i održivi razvoj je interesantna, ali ne i strateška opcija koja bi se sprovela u kratkom roku.

Jedan od prijedloga je da se spoje okoliš i poljoprivreda, kao što je to slučaj u Austriji i Velikoj Britaniji, Malti i Kipru, i da se osnuje zajedničko ministarstvo na državnom nivou, pogotovo kad se uzme u obzir da je poljoprivreda ozbiljan kandidat za osnivanje državnog ministarstva. Pregovori sa EU skoro da su nemogući, ako se centralizacija informacija, kapacitet brzog donošenja odluka i prostor za pregovore ne ujedine u jedno tijelo, a da se ne govori o delikatnom i složenom programu finansijskog upravljanja potrebnih za pomoć i planove subvencija kao u datim primjerima. Međutim, kohabitacija sa ministarstvom vezanim za eksploataciju kao što je poljoprivreda je daleko od idealnog rješenja za okoliš zbog konflikta interesa. Osim toga, ministarstvo bi vjerovatno bilo preveliko. Tako da je spajanje sa poljoprivredom manje poželjna alternativa.

MVTEO je trenutno centralno odgovorno tijelo za okoliš u BiH sa jasnim ali usko definisanim i slabo ispunjenim mandatom. Okoliš je institucionalno predstavljen u jednom odjelu MVTEO-a, ali u spoju sa energetikom i upravljanjem prirodnim resursima. Pošto je osnovni

zadatak ova dva odjela ekonomija eksploatacije, ostvarivanje profita što nekad predstavlja štetu za okoliš, kohabitacija u istom sektoru i nije neko sretno rješenje. Stoga se okoliš treba postaviti na nivo administrativnog sektora sa bolje definisanim opisom zadatka. Skromno poboljšanje sigurno neće dovesti do administrativnog debalansa u državnoj upravi niti u federalnoj strukturi, ali bi zasigurno podiglo pitanje okoliša na nivo do ministarskog i tako obezbijedilo odgovarajuće povećanje sredstava. Kreiranje međuministarskog tijela za koordinaciju bi također dalo političku podršku energičnim zahtjevanjem od Vijeća ministara da se glavna pitanja riješe. Na taj način bi «sektor» u okviru MVTEO-a mogao biti dodatno tehnički potkovan sa strane i imao bi političku podršku da kod donošenja važnih odluka.

### 6.2.1 Pitanje “plana”

Ono što se treba uraditi, ‘plan’ države na različitim nivoima, se svugdje sastavlja iz dvije komponente: i) sa terena, što je glavna komponenta, gdje svakodnevni problemi tjeraju niže, a zatim i više nivoe vlasti da reaguju *ad hoc*, i ponude obavezujuća i sistematičnija rješenja, ii) sa vrha, koji prima reakcije i pritiske spolja i posmatra iz ptičije perspektive nagomilavanje problema koji čekaju na rješenja širom države. U svakoj se zemlji moraju postaviti prioriteti, organizovati planovi, postići dogovori o saradnji i razviti funkcionalne procedure. Neko mora imati ovlasti za donošenje odluka čak iako drugi zadržavaju pravo veta.

Kakve opcije u tom pogledu ostaju za BiH? Kao prvo, a uvijek je najbolja dvostrana opcija: metoda odozdo prema gore i u isto vrijeme odozgo prema dole. Obezbjeđenje slobodnog protoka informacija institucionalizacijom vertikalne i horizontalne profesionalne komunikacije kao i funkcionalne administracije, zakonodavnog okvira prilagođenog za uzimanje u obzir lokalnih, regionalnih ili federativnih razmatranja, definiše osnovni red, i dodjeljuje osnovne nadležnosti odabranim administrativnim jedinicama. Strukture koje snose odgovornost koriste upravljačke mehanizme, radne grupe sastavljene od članova svih struktura i komisija, kako bi se došlo do zajedničkih saznanja dok se ne iskristalizuju mišljenja po pitanju prioriteta i organizacije programa rada. Za BiH je potrebno više ovakvih aktivnosti.

Potreban je okvirni zakon da bi se na sveobuhvatan način utvrdilo šta se može i treba uraditi u oblasti okoliša. Zatim je potrebno centralno tijelo, kao što je već rečeno, čija osnovna dužnost bi bila da organizuje plan rada na državnom nivou. Zapravo, sam okvirni zakon treba da obezbijedi da centralno tijelo postavlja državne prioritete.

Rad administracije u sektoru okoliša u BiH treba bolje organizovati. To je moguće samo ako se dva entiteta i druge autonomne strukture dogovore o konceptu funkcionisanja osnovnih pitanja i organizacije rada, racionalizacije, poboljšanja. O glavnim funkcijama administracije okoliša se treba zajednički dosta razmisliti, o tome kako će one funkcionisati između različitih administrativnih jedinica.

Opcija je da se pokuša ostvariti potrebna racionalizacija sa ili bez ustavnih promjena.

U Evropskoj uniji, koja se sastoji od više država, osnovna politika okoliša je formulisana na nivou zajednice, a osnovni standardi uspostavljeni različitim, ranije donijetim zakonodavnim aktima zajednice (propisi, direktive, odluke, itd.). EU je također kreirala operativni centar za okoliš, Evropsku Agenciju za okoliš, putem koje se organizuje zajednički radni plan.

Tendencija globalizacije pitanja okoliša i apsolutna potreba za maksimalnom ekonomičnošću, primoravaju i BiH na krajnju racionalizaciju s jedne strane. S druge strane, mora se posvetiti

ogromna pažnja vrijednostima federalnog državnog uređenja. Stoga vjerovatno, u ovom momentu nije prihvatljivo rješenje prebacivanje svih nadležnosti koje se odnose na pitanja okoliša na državni nivo, niti ograničavanje ovlasti na najmanja autonomna tijela što predstavlja sasvim drugu krajnost. Postojeća pravna situacija donekle predstavlja kompromis. Međutim, zbog nemogućnosti upravljanja sve većim obimom poslova u okolišu, BiH će ovdje morati da odluči da li će povećati odgovornost države ili ne, kako bi obezbijedila potreban nivo zajedniče politike, državno zakonodavstvo i racionalnu organizaciju rada.

To se može urediti na različite načine. Može se predvidjeti formalna promjena ustava. To bi bila moguća opcija ako dva entiteta i Distrikt Brčko, prepoznavši zajednički interes, dobrovoljno delegiraju određene specifične odgovornosti državi (npr. formulacija zajedničkih osnovnih principa, uspostavljanje zajedničkih standarda, itd.). Treća opcija bi bila da se iskoristi postojeći vrlo uzak pravni prostor, koji je obezbijedio Zakon o ministarstvima i drugim tijelima administracije (5/3), kako bi se dalo jasnije objašnjenje trenutnog mandata MVTEO-a.

U svakom slučaju, rad administracije okoliša se neće poboljšati bez bolje organizacije rada, a efikasnija organizacija rada ne može biti usmjerena protiv konstituirajućih autonomnih struktura. Ona se može postići samo zajedno sa njima, u saradnji. Administracija sektora okoliša će raditi na principu konstantne saradnje. Međutim, situacija će biti mnogo lakša, ako se osnovni principi za cjelokupan pristup, standardi u radu, nadležnosti u radu, procedure sprovođenja adekvatno regulišu, a zajedničko, centralno tijelo uspostavi za aktivnosti organizacije i koordinacije.

#### 6.2.2 Pitanje "resursa"

Pošto je funkcija mnogo a resursi oskudni, BiH opet ima samo jednu opciju. U osnovi, ili da obezbijedi dovoljan broj stručnjaka za okoliš na svakom mjestu jer će u različitim strukturama doći do dupliciranja donošenja odluka i implementacije usluga, ili će, imajući u vidu nedostatak ljudskih resursa, uključujući i know-how te sredstva za operativne namjene, biti formiran jedan jedinstven tim stručnjaka koji će pružati usluge različitim administrativnim strukturama u državi, prema potrebama i na osnovu prioriteta.

BiH ne može priuštiti plaćanje i dupliciranje velikog broja stručnjaka u entitetskim, kantonalnim/regionalnim centrima. Imajući u vidu postojeće stanje resursa, država bi trebala osnovati jedan stručni centar za pitanja okoliša. Ali ovaj centar – slijedivši evropski primjer operativnih agencija za okoliš koje su tehnička tijela podrške – mora biti uspostavljen, inače će se posao nagomilavati na svim nivoima. Nije pitanje da li uspostaviti taj centar, već kako i gdje ga uspostaviti.

Ako je prema definiciji, centar za politiku okoliša i koordinaciju u glavnom gradu, postoji dovoljan broj razloga za lociranje Agencije za okoliš na nekom drugom mjestu, slijedeći neke uspješne primjere u Evropi.

Ponavljanje dokumenata politike, umnožavanje zakonodavnih akata je također dupliciranje posla. Kako bi se uštedjeli napori, strategije i zakoni se mogu kreirati na višem nivou – nakon prethodnih konsultacija i pravovremene koordinacije sa autonomnim tijelima na nižem nivou – a potom bi se izvršile specifične izmjene na nivoima gdje je to potrebno, entitetskim i kantonalnim. Dio ovog 'pionirskog' posla bi se jednom radio u MVTEO-u, a potom koristio, koliko je to moguće, u svim dijelovima države.

### 6.2.3 Pitanje "podrške"

Kada je znanje javnosti o pitanjima okoliša na niskom nivou, a situacija nije ništa bolja ni u sektoru poduzetništva i javnoj upravi gdje se donose odluke, postavlja se pitanje koliko bi bila uspješna ma kako profesionalno kompetentna i relativno dobro organizovana javna služba sektora okoliša. Dugoročno gledano, bitka za okoliš može biti izvojevana samo ako iza stručnih napora stoji opća podrška javnosti.

Međutim, javna podrška i učešće javnosti se mogu ostvariti. To mora početi istovremeno, uz međusektorsku suradnju i angažovanost običnih ljudi. BiH, koja je pod vanjskim pritiskom da usmjeri svoje okolišne kapacitete, sada mora donijeti odluku, koje će napore i resurse angažovati za ostvarenje ovog cilja. To je način uštede, te mora biti uloženo više napora, samodiscipline i unutrašnje organizacije, a ne samo anagažovanje ogromnih finansijskih i ljudskih resursa. U tom smislu, poželjno je stvoriti institucionalne mehanizme za saradnju zainteresovanih strana i zvaničnika među svim privrednim sektorima. Jedan primjer je nedavno uspostavljeno Udruženje za upravljanje okolišom. Drugi primjer je predloženi IMCCESD. Takvi mehanizmi bi trebali obavezati zainteresovane strane da dostave ključne odluke iz različitih sektora na zajedničko analiziranje, kad je u pitanju njihova okolišna održivost. To će omogućiti rast nivoa svijesti i razumijevanje da zdrav okoliš preduslov za ekonomsku revitalizaciju zemlje. Ovaj osnovni izbor u korist praktične internacionalizacije okolišnih principa mora biti urađen širom zemlje, kako bi reforma postala održiva.

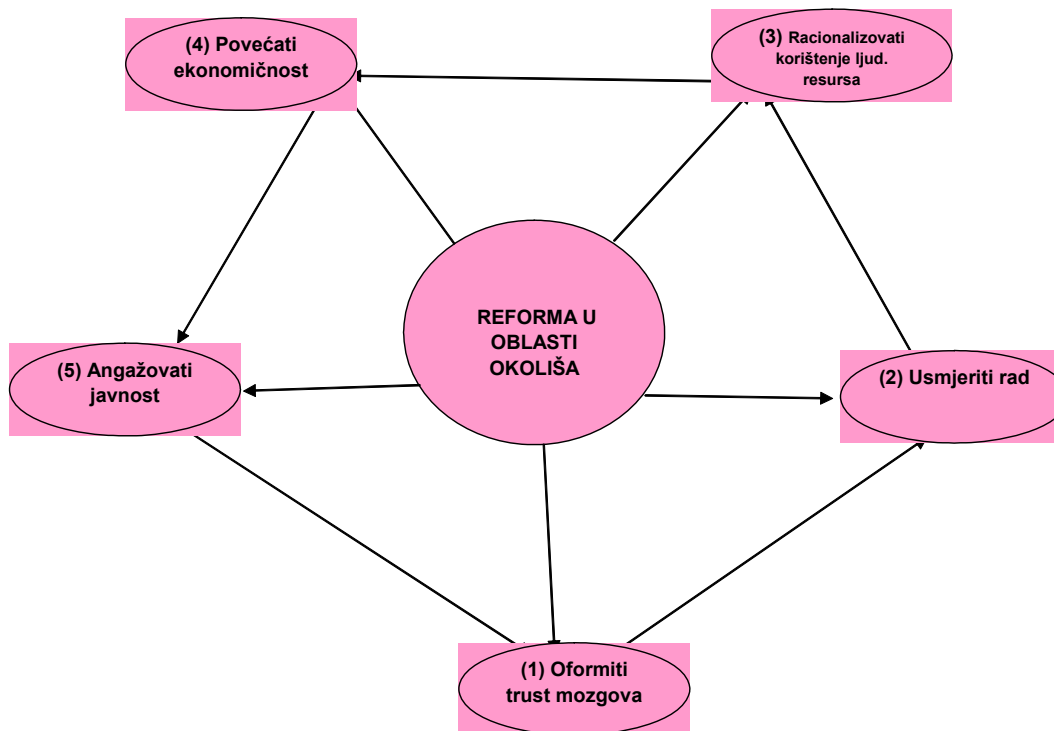
## 7 PREDLOŽENE MJERE REFORME

Uzimajući u obzir postojeće nedostatke, reforma treba da djeluje u pet dimenzija:

- A. treba kreirati centralni kapacitet koncepta,
- B. treba rezultirati usmjeravanjem zadataka,
- C. treba voditi ka racionalizaciji korištenja ljudskih resursa,
- D. treba povećati ekonomičnost, i
- E. treba angažovati građane u cilju poboljšanja okoliša.

Što se više ovih ciljeva postigne, rad na reformi će bolje funkcionisati. Suštinu reforme čini koncept reorganizacije.

Tabela 7a Koncept reforme



Predlaže se da se reforma sprovodi putem devet (9) administrativnih mjera, a one su sljedeće:

- 01 – kreiranje politike i jedinica za koordinaciju na državnom nivou
- 02 – osnivanje agencije za okoliš za specijalizovanu stručnu pomoć
- 03 – uspostavljanje tijela, koje bi ubrzavalo donošenje odluka, uz Vijeće ministara
- 04 – uspostavljanje tehničkog savjetodavnog tijela koje bi pomagalo Agenciji za okoliš
- 05 – korištenje radnih grupa za okoliš na entitetskom nivou
- 06 – reorganizacija inspektorata
- 07 – uvođenje sistema rotiranja osoblja između entitetskog i državnog nivoa
- 08 – donošenje sveobuhvatnog okvirnog zakona o okolišu i
- 09 – institucionalizacija opštinskih konsultacija.

Sažet opis svake od ovih katalizatorskih mjera je dat u nastavku.

#### **7.1.1 Mjera reforme br. 01:**

Transformacija postojećeg odjela za zaštitu okoliša u novi Sektor za zaštitu okoliša u MVTEO-u; u ovom novom Sektoru će biti tri odjela

Ovaj novi sektor će imati tri odjela.

#### **Opis zadataka**

##### 1) Odjel za politiku i zakonodavstvo

- monitoring implementacije i kreiranje okolišne politike uključujući razvoj ekonomskih instrumenata i sveobuhvatnu finansijsku politiku sektora;
- razvoj i koordinacija okolišnih strategija;
- uspostavljanje pravila politike za izdavanje certifikata (laboratorije, stručnjaci);
- izrada nacrti i procesuiranje državnog zakonodavstva;

##### 2) Odjel za integracije u EU i međunarodne sporazume

- priprema i pregovori međunarodnih konvencija i sporazuma u oblasti okoliša;
- procjena zahtjeva i troškovi implementacije međunarodnih obaveza;
- monitoring implemenatcije sporazuma i konvencija, razrada i vođenje državne strategije za međunarodnu saradnju u oblasti okoliša;
- razrada i ažuriranje državne strategije za međunarodnu saradnju u oblasti okoliša;



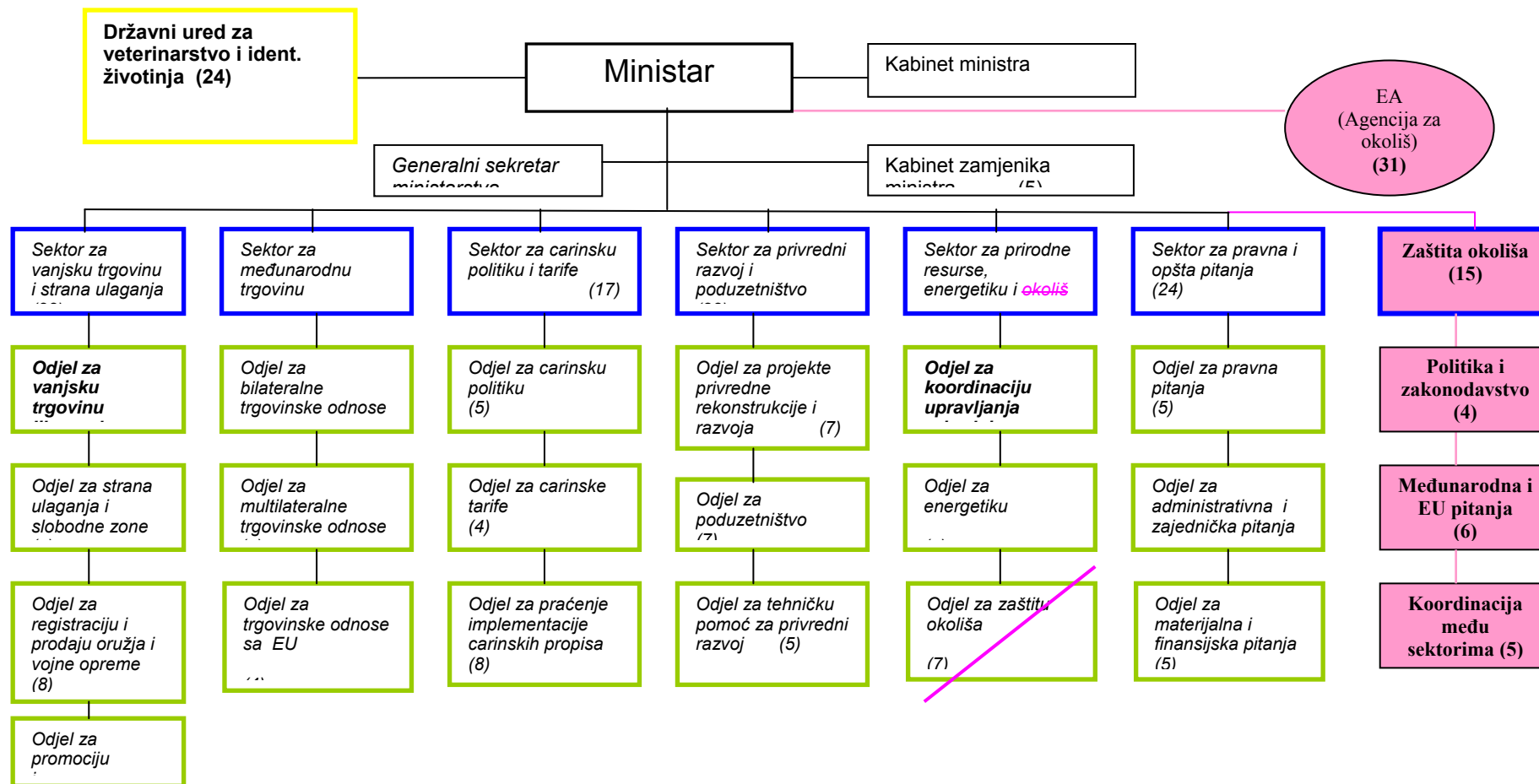
- određivanje i koordinacija fokal pointa za međunarodnu saradnju;
- koordinacija izvještavanja svim relevantnim međunarodnim institucijama;
- priprema dokumenata i podataka za razne pregovore sa EU;
- koordinacija približavanja okolišnom zakonodavstvu EU, upravljanju resursima i kontroli zagađivanja;

3) Odjel za međusektorsku i međuentitetsku saradnju i tehničku pomoć

- priprema i pregovori o sporazumima za tehničku pomoć;
- priprema i održavanje srednjoročne strategije za tehničku pomoć;
- kao nacionalni fokal point/sekretarijat za koordinaciju i upravljanje pomoći GEF-a;
- upravljanje partnerstvom vezano za projekte EU CARDS i LIFE;
- obezbjeđivanje i podrška međuentitetskoj harmonizaciji i saradnji;
- promoviranje međusektorske saradnje (rudarstvo, industrija, prostorno planiranje, energetika, poljoprivreda, transport, turizam, itd.);
- djelovanje poput sekretarijata za (novi) međuministarski koordinacioni odbor;
- nadgledanje (nove) Agencije za okoliš;
- ispunjavanje zadataka u okviru NEMS-a.

**Organigram:** struktura MVTEO-a nakon reforme se nalazi u sljedećoj Tabeli 7b.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini



### 7.1.2 **Mjera Reforme br. 02: uspostavljanje Agencije za okoliš (EA)**

**Pravni status:** “organ” MVTEO-a (kao što je trenutno Veterinarski ured organ MVTEO-a, ili Direkcija za civilnu avijaciju organ Ministarstva komunikacija i transporta) s tim da će EA podnositi izvještaj ministru MVTEO-a i primati sredstva putem MVTEO-a

**Lokacija:** Banja Luka

#### **Opis zadataka**

##### 1) Podjela okolišnih poslova

- prikupljanje, procjena i širenje podataka o okolišu uključujući GIS; periodično pripremanje izvještaja o stanju okoliša;
- odgovarajuće izvještavanje, u saradnji sa MVTEO-om, međunarodnim tijelima, tijelima koja su nadležna za konvencije i Evropskoj Agenciji za okoliš;
- koordinacija i podrška implementaciji odredbi konvencija širom države kao i drugih međunarodnih sporazuma;
- koordinacija monitoringa okoliša i saradnja sa EIONET-om, te obezbjeđenje smještaja NFP-a za nacionalni sistem monitoringa okoliša;
- monitoring implementacije okolišnog zakonodavstva;
- monitoring finansijskog poslovanja sektora okoliša;
- procjena uticaja sektora na okoliš (industrija, rudarstvo, poljoprivreda, energija, transport, turizam, itd.) i razrada prijedloga za inkorporiranje problema okoliša u politike ovih sektora;
- harmonizacija entitetskih planova za upravljanje i zaštitu voda, zraka, zemljišta, šuma kao i upravljanje otpadom i hemikalijama (POP, ODS, prekogranični polutanti i opasni pesticidi); praćenje implementacije istih;
- pružanje tehničke pomoći MVTEO-u u pogledu pomoći GEF-a;
- djelovanje poput sekretarijata za (novi) koordinacioni okolišni odbor;

##### Podjela savjetodavnih usluga

- Pružanje savjetodavnih/konsultantskih usluga vlastima i institucijama na državnom i entitetskom nivou vezano za:
  - \* kreiranje okolišne politike i strategija,
  - \* pripremu uspostavljanja evropskih standarda i normi;
  - \* upravljanje i zaštitom okoliša i prirodnih resursa i prirodnog naslijeđa,
  - \* pripremu primarnog i sekundarnog zakonodavstva, uključujući procedure usmjeravanja,
  - \* implementaciju okolišnog zakonodavstva,
- Razvijanje metodologija kojima bi se olakšao zajednički pristup
  - \* upravljanju okolišom;
  - \* procjeni uticaja na okoliš uključujući prekogranične slučajeve,
  - \* strateškoj procjeni okoliša,
  - \*okolinskim inspekcijama;
- Koordinacija operativnih tijela kao što su entitetske agencije za vode, itd.;
- Dogovori za obuke, izgradnju kapaciteta, podizanje svijesti, informisanje javnosti;

### 7.1.3 Mjera reforme br. 03:

#### Uspostavljanje međuministarske koordinacione komisije za okoliš i održivi razvoj (IMCCESD)

**Pravni status:** savjetodavno tijelo za Vijeće ministara

#### **Opis zadataka**

- Saradnja među sektorima na povezivanju pitanja zaštite okoliša sa drugim sektorima i na državnom i entitetskom nivou (prema dogovoru u Cardiff -u) kao preduslov održivog razvoja;
- Pokretanje i kreiranje zakonodavnog koncepta i nacрта zakona uključujući SEA;
- Pokretanje i kreiranje dokumenata politike i strategije;
- Pokretanje i kreiranje strategije za međunarodnu saradnju i razlaganje takvih sporazuma;
- Nadgledanje implementacije međunarodnih sporazuma, ispunjavanje zadataka vezano za NFP;
- Priprema koncepta i pojašnjenje strategije i priprema dokumentacije za pregovore sa EU;
- Određivanje državnih fokal pointa za međunarodnu saradnju za svaki međunarodni okolišni sporazum i sa EU;
- Pripreme aktivnosti za razmjenu gledišta i pregovora o ključnim okolišnim pitanjima;
- Pripreme aktivnosti za učešće javnosti u rješavanju pitanja okoliša;

**Predsjedavajući:** Ministar MVTEO-a

**Članovi:** \**ex officio*:

- Ministri za okoliš i vode iz FBiH
- Ministri za okoliš i vode iz RS
- Šef Odjeljenja za okoliš, DB
- Direktor Agencije za okoliš

\*po pozivu u zavisnosti od dnevnog reda:

- svi ministri državnog i entitetskog nivoa (+DB) iz drugih sektora
- Direktor DEI

**Sekretarijat:** Šef Odjela za okoliš, MVTEO

**Mjesto događaja:** MVTEO, ako se ne odluči drugačije

**Sastanci:** - svakih šest mjeseci ili češće ako se bude zahtjevalo specijalnim programom  
-jednom godišnje specijalni sastanak sa predstavnicima udruženja zainteresovanih strana

**Mandat Sekretarijata:**

- Saziva sastanke po odluci IMCCESD-a ili ministra MVTEO-a
- Priprema osnovni materijal
- Distribuirira dnevni red i osnovni materijal
- Priprema i distribuirira zapisnik

#### **7.1.4 Mjera reforme br. 04:**

Uspostavljanje Konsultativne komisije za okoliš (ECC)

**Pravni status:** tehničko savjetodavno tijelo Agencije za okoliš (EA)

**Opis zadataka:**

- Savjetovanje EA na tehničkom nivou
- Predlaganje okolišnih pitanja kojima se država treba više posvetiti
- Ispunjavanje zadataka u okviru NEMS-a

**Članovi:**

\* Stalni:

- 6 viših tehničkih službenika/stručnjaka iz svakog od entiteta/DB resornih ministarstava/odjela
- Šefovi 3 odjela za okoliš MVTEO

\* Na specijalni poziv (u zavisnosti od dnevnog reda):

- donatori ili predstavnici
- stručni predstavnici iz profesionalnih ili poslovnih udruga ili NVO sektora
- predstavnici institucija koje se bave okolišom

**Sekretarijat:** Direktor Agencije za okoliš (EA)

**Sastanci:** U Agenciji za okoliš, ako se ne odluči drugačije  
Svaka tri mjeseca, ako se ne odluči drugačije

**Mandat Sekretarijata:**

- Sazivanje sastanka i distribucija osnovnog materijala
- Razrada osnovnog materijala i dnevnog reda,
- Priprema i distribucija zapisnika

### 7.1.5 Mjera Reforme br. 05:

#### Uspostavljanje radnih grupa za okoliš (EWG) u entitetima

##### Lokacija:

- Sarajevo za FBiH
- Banja Luka za RS

##### Opis zadataka

- generalno
  - Harmonizacija politika i praksi
  - Razmatranje zajedničkih pitanja
- tokom reforme
  - Ubrzavanje zaostalih obaveza po pitanju zakonodavstva
  - Razrada administrativnih procedura koje su u službi klijenta
  - Pregled i reorganizacija posla, gdje je moguće, na regionalnoj osnovi
  - Pregled dostupnosti ljudskih resursa i nedostataka
  - Priprema strategije za okoliš
  - Aktivnosti podizanja svijesti i angažovanje javnosti u svrhu bolje zaštite

okoliša

##### Učesnici:

- Stručnjaci za zaštitu okoliša i voda iz entitetskih ministarstava
- Za FBiH: stručnjaci iz pojedinačnih ministarstava u kantonima u zavisnosti od plana
- Dva predstavnika Agencije za okoliš
- Stručnjaci projekata TA

**Predsjedavajući:** pomoćnici ministara za okoliš i vode, uz smjenjivanje

**Sekretarijat:** službenik EA

#### **7.1.6 Mjera Reforme br. 06:**

Uspostavljanje zajedničkog inspektorata za okoliš i vode (kao i za šume, poljoprivredu, hranu, sanitarni inspektorat, itd.) pod direktnom kontrolom šefova vlada entiteta.

**Detalji:** detalji mjera ovdje nisu prezentirani zato što se poseban projekat Svjetske banke bavi ovim pitanjem; ipak, postoje neke napomene:

- potreba za izdvajanjem inspekcija iz sektorskih ministarstava proizilazi iz činjenice da postoji mogućnost konflikta interesa
- pretpostavka je, a to je podržano, da će se raditi po slovenačkom modelu (grupisanje inspektora iz svih oblasti u jedno tijelo koje će podnositi izvještaj direktno Vladi)
- naglašava se potreba za posebnim inspektoratom za okoliš (uključujući vode)
- predlaže se regionalna organizacija inspektorata pod nadzorom entiteta
- standardi za inspekcije se trebaju uspostaviti, a proceduralne metode razraditi u EA, uz minimum nacionalnog jedinstva, a potom izvršiti prilagođavanje prema potrebama entiteta

#### **7.1.7 Mjera Reforme br. 07:**

Uspostavljanje rotacionog sistema za izmještanje/izdvajanje

Omogućavanje entitetima da premjeste osoblje za dogovoreni period (2 ili 3 godine) u MVTEO i EA i zamjene ih kad taj period istekne; ovaj sistem izdvajanja/rotacije omogućava entitetima uvid u aktivnosti na državnom nivou i priliku za obuku na samom radnom mjestu.

**Detalji:**

Do 2010. godine u MVTEO-u će biti 3 radna mjesta i u EA 13 radnih mjesta ove vrste. Program počinje 2006. sa 5 izmještaja u EA i nastavlja sa 3 dodatna izmještaja u tri odjela za Sektor zaštite okoliša u MVTEO-u; MVTEO će također imati koristi od aktivnosti sa entitetskog nivoa.

#### **7.1.8 Mjera reforme br. 08**

Donošenje okvirnog Zakona o okolišu na državnom nivou  
kako je već odlučeno na Vijeću ministara

**Detalji:**

MVTEO-u je dodijeljen ovaj zadatak i neke aktivnosti su već u toku; ovaj izvještaj ne treba da sadrži sam tekst zakonodavstva već razmatra važnost pravnog dokumenta koji će uspostaviti osnovu za odgovornost države, jasno i racionalno će definisati međusobne nadležnosti, elaborirati pravila interne saradnje i identificirati, između ostalog, prioritete ciljeve sektora. Zatim će definisati prava i obaveze građana i uspostaviti prijeko potrebni osnovni red u oblasti okoliša, olakšavajući tako zadatak javne administracije sektora okoliša. Stavovi koji se možda mogu inkorporirati u okvirni zakon o okolišu se nalaze na listi razmatranja u Dodatku 3.

On treba da postavi formalne osnove za uspostavljanje i finansiranje Agencije za okoliš. U isto vrijeme treba da uspostavi principe i mehanizme za integriranje okolišnih pitanja u druge sektore i postavi osnove za sveobuhvatan sistem finansiranja i ekonomskih podsticaja za optimiziranje zahtjeva i minimiziranje zagađenja i gubitaka prirodnih resursa. Takav zakon bi također pomogao kod poštivanja zahtjeva EU i međunarodnih konvencija čiji je BiH član.

#### **7.1.9 Mjera Reforme br. 09:**

Institucionalizacija “dana opštine”

##### **Svrha:**

Prvenstveno da sakupi davaoce komunalnih usluga u profesionalni krug koji se bavi pitanjima okoliša

##### **Forma :**

Jednodnevni sastanak svakih šest mjeseci (kasnije po mogućnosti svaka tri mjeseca)

##### **Mjesto događaja:**

Mjenjat će se; organizacija na regionalnoj osnovi

##### **Sekretarijat:**

EA

##### **Učesnici:**

- Dva stručnjaka iz EA i TA projekta
- Dva zvaničnika iz entiteta; u Federaciji također kantonalni predstavnici 30 do 50 stručnjaka za okoliš iz različitih optina na regionalnoj osnovi
- 30 do 50 stručnjaka za okoliš iz različitih opština na regionalnoj osnovi

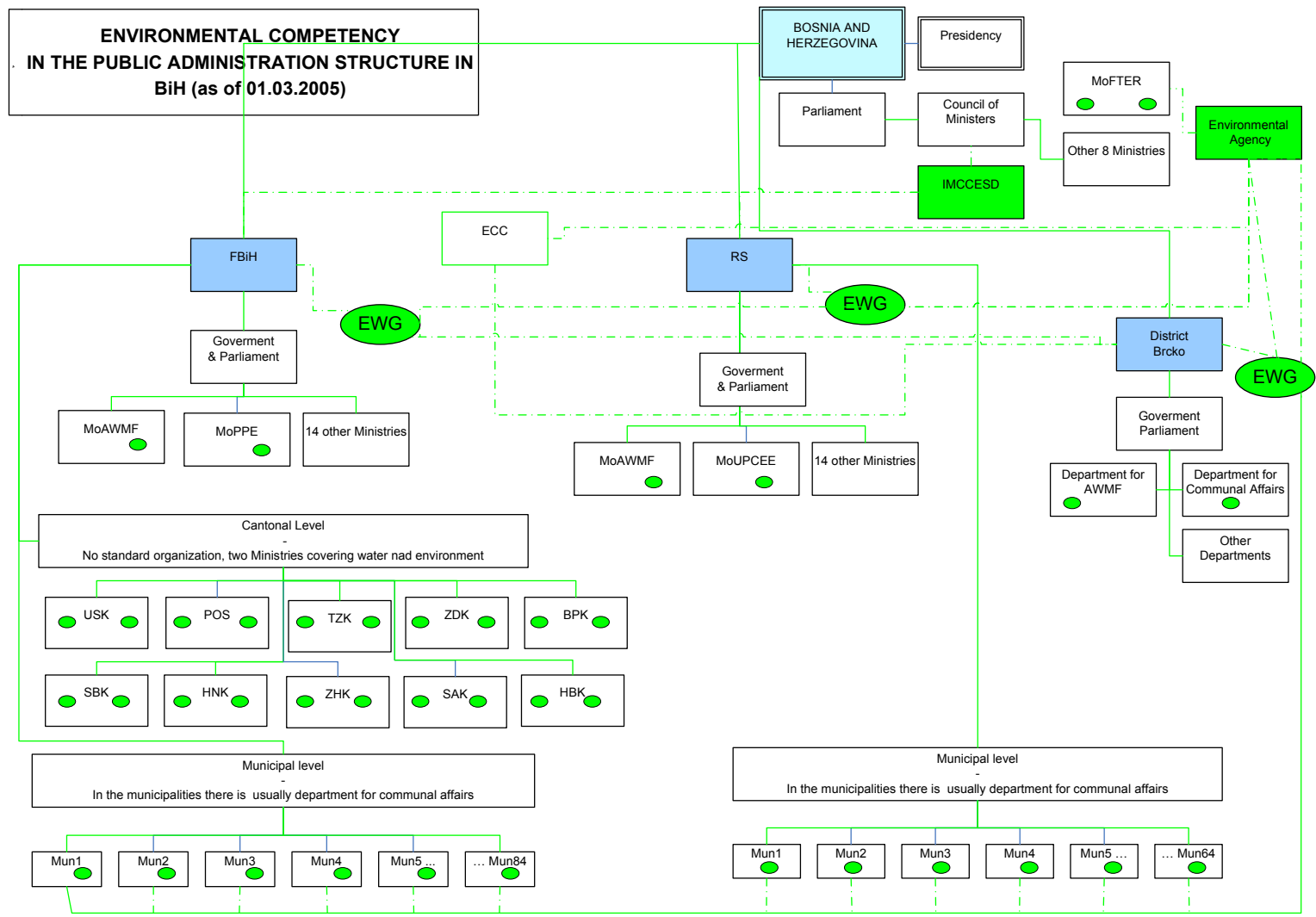
##### **Dnevni red:**

- Trening u trajanju od 90 minuta (o datoj temi), korištenje pisanog materijala, korištenje modula 1 i 2 opisanih u prijedlogu TA
- Diskusija o zajedničkim pitanjima u trajanju od 60 minuta, identifikacija problema i rješenja
- Širenje centralnih informacija, međunarodnih novosti u trajanju od 60 minuta

Organizacija javne administracije sektora okoliša nakon reforme je prikazana u sljedećoj Tabeli 7c.



# Funkcionalni pregled sektora okoliša u Bosni i Hercegovini



### **Cjelokupni komentari na preporuke**

Možda je adekvatno dati neke komentare sada, kako bi se opravdale promjene i pojasnile novine. Jačanje politike i uloge koordinacije MVTEO-a (mjera 01) su prilično dugo bile neizvjesne. Bilo bi degradirajuće nastaviti sa lošim radom na međunarodnom planu, a poražavajuće je davati povoda negativnim ocjenama EU kad je u pitanju priprema za SAA. Razlika je ta da će sada uloga MVTEO-a biti čvrsto postavljena prema funkcijama pobrojanim u okviru mjere 01. U skladu sa njegovim višestrukim dužnostima i povećanjem obima posla, broj osoblja MVTEO-a zaduženog za okoliš, grupisanog u Sektoru za zaštitu okoliša će se povećati.

Za efikasnost MVTEO-a je ključno a) da efikasno surađuje sa drugim resornim ministarstvima, b) da utemelji svoje ovlasti na saglasnosti entiteta i obezbijedi nesmetan pristup Vijeću ministara po pitanju državnih i međunarodnih aktivnosti. Utjecaj grupe zainteresiranih ministarstava je važna u ovom kontekstu. Iz tog razloga je dat prijedlog za uspostavljanje IMCCESD-a (mjera 03). Uz poštivanje uloge UKOOR-a kao pionira, ovo ogromno tijelo heterogenog sastava se ne može snositi sa obimom posla, niti iznositi prijedloge iz raznih sektora, koji utiču na okoliš, Vijeću ministara, kako bi isto donijelo političke odluke najvišeg ranga. Novo tijelo je manjeg obima. Sastoji se uglavnom od zvaničnika koji donose odluke na entitetskom i državnom nivou predstavljajući različite sektore i čiji se glas u kritičnom momentu uvažava.

IMCCESD je dužan održavati sjednice otvorenog tipa godišnje tako da će se omogućiti pristup javnosti putem predstavnika polujavnih/poluprivatnih udruženja, koji možda imaju da iznesu važne stvari vezane za okoliš ili/i čiju podršku vlada treba kako bi sprovela kritične mjere u ekonomskom i socijalnom domenu.

Sektor za zaštitu okoliša u MVTEO-u će podržavati IMCCESD kao sekretarijat. IMCCESD treba da vrši pomno razmatranje na osnovu unaprijed pripremljenih osnovnih dokumenata i prijedloga formulisanih za odluke ministara.

IMCCESD naravno dovodi u pitanje postojanje ESC-a i WSC-a. Na entitetima je da odluče da li će ga eliminisati ili zadržati. Međutim, stare zasluge ovih odbora ne opravdavaju njihovo postojanje u budućnosti. Što je njihov sastav veći, uključujući one koji donose odluke, stručnjake i zainteresovane strane, rad po definiciji, ne može biti dosta produktivan.

Zauzvrat će Sekretarijat MVTEO-a primati stručnu pomoć od EA (mjera 02). EA je organizovana tako da, s jedne strane, može pružiti pomoć kod donošenja političkih odluka, a s druge strane pomoći u implementaciji aktivnosti, iz oblasti okoliša, na svim nivoima. EA je institucija koja pruža usluge, što ne predstavlja problem da se ona bavi koordinacijom i katalizacijom samih funkcija. Bit će u boljoj poziciji ako to bude radila i održavala bliske kontakte sa profesionalnim krugovima. To može raditi jer će se redovno sastajati sa ekspertima i tehničarima prema predloženoj, čisto tehničkoj mjeri, ECC (mjera 04). EA, kao sekretarijat ECC-a, mora biti efikasna kao i Sektor u MVTEO-u prema IMCCESD-u: unaprijed distribuirati dnevni red i radni materijal za sastanak, dokumentirati rezultat svakog sastanka, provoditi dogovorene aktivnosti.

Nakon svega, ESC i dvije ogromne, heterogene komisije (IEWC i UKOOR) će biti zamjenjene sa dvije manje, specijalizirane, kojima se može upravljati: jedna će se sastojati od tehničkih savjetnika, a druga od zvaničnika koji donose odluke. Rezultat toga će biti

efektivnija podjela zadataka, brže donošenje odluka i njihovo provođenje, te ojačano vođstvo sektora.

Predložene radne grupe za okoliš (EWGs) (mjera 05) su različite prirode. Smisao njihovog osnivanja je spuštanje informacija sa državnog nivoa na entitetski nivo, profesionalno, specijalizovano znanje u zamjenu za informacije o pitanjima implementacije i poznavanje osnova. EA će morati biti pokretač protoka informacija i ganatovati obostranu korist. Entiteti se stoga moraju informisati o ključnim pitanjima od državnog interesa. Oni također moraju imati snažnu podršku kod izvršavanja svojih zadataka, npr. kod donošenja podzakonskih akata. Radne grupe također treba da obezbijede sistematični pregled i daju savjete potrebne kod organizacije rada.

Slična namjera postoji i po pitanju institucionalizacije "dana opštine" (mjera 09). Ako se sprovede na odgovarajući način, opštine će ostvariti profesionalne kontakte koji će im pomoći da izvršavaju svoje dužnosti i da ukažu vlastima na višem nivou na svoje probleme.

Preporuka po pitanju reorganizacije inspektorata (mjera 06) je vrlo očigledna. U pregledu javne administracije u sektoru poljoprivrede je spomenuto da bi bilo najbolje transformisati policijsku (na osnovu kontrole) državu u državu koja podržava razvoj. Danas su potrebne konstruktivne snage da ubrzaju razvoj, a ne stari socijalistički stav koji se zasniva na inspekciji/kontroli/kažnjavanju. Ovim se ne umanjuje vrijednost inspektora i njihovog smotrenog rada, niti se time eliminiše potreba za funkcijom kontrole u budućnosti. Samo se naglašava da bi racionalno organizovana, grupisana po regijama i nezavisna mreža inspekcija inspirisana novim pristupima služila okolišu i državnim interesima BiH.

Predloženo detaširanje (mjera 07) između države i entiteta je možda nesvakidašnja praksa za BiH. Ali se ne može zanemariti obostrana korist za državu i entitete. Obostrane sumnje u rad drugog nivoa administracije će biti svedene na minimum, kada se budu razmjenjivale informacije, znanja i iskustava, povećavali kontakti među ljudima, a profesionalni odnosi poboljšavali. Ova mjera će izazvati poteškoće u administraciji na početku implementacije, ali će koristiti koje će iz toga proizići biti višestruke i isplative.

Posljednja pažnja, ali ne i manje vrijedna je posvećena okvirnom zakonu za okoliš (mjera 08). Njegov značaj je neprocjenjiv. Ako se dobro formuliše, može obezbijediti osnovni red u sektor okoliša

- definisanjem javnih i privatnih prava i odgovornosti.
- uspostavljanjem državnih i drugih nadležnosti
- sumiranjem osnovnih principa i glavnih politika

Opasnost predstavlja njegova složenost. U ovom se izvještaju više ističe vrijednost konstruktivnosti ovog zakona nego brzine kojom će se izraditi i donijeti njegov nacrt. Iz tog razloga nadležne vlasti mogu odlučiti da prvo uspostave EA za kratko vrijeme, dobiju odobrenje za instituciju IMCCESD-a, započnu proces reforme, a zatim po inerciji razmotre principe novog okvirnog zakona, o koji je nešto više rečeno u Dodatku 3.

Teoretski, trebala bi postojati mjera 10. Ona bi se ticala angažovanja javne podrške za sektor okoliša, s tim da se institucionalizuje samo angažovanje podrške za okoliš. Bilo bi, na primjer, moguće započeti i voditi javnu kampanju ili program aktivnosti vezan za REReP ili projekat EkoMrežaBiH. Nije prerano dati inicijativu za takav program, ali je rano institucionalizovati ga.

Soga se sa ovom mjerom treba sačekati dok se ne pojave prvi rezultati reforme – centar za politiku u MVTEO-u, EA-u i EWG-u. EA bi zatim mogla započeti program nakon odgovarajućih konsultacija i nastaviti sa institucionalizacijom kad se postignu zadovoljavajući rezultati.

Nakon pregleda predloženih mjera, poželjno je još jednom se osvrnuti na koncept reforme. Prethodno spomenutih 9 mjera reforme trebaju zajednički promovirati **pet osnovnih imperativa** reforme:

- Kreiranje kapaciteta koncepta (za vođenje i koordinaciju) u centru,
- Bolja organizacija posla,
- Racionalno korištenje ljudskih resursa,
- Poboljšanje ekonomičnosti sektora i njegove administracije i
- Angažovanje podrške za zaštitu okoliša.

Za postizanje prvog imperativa je poduzeto dosta konkretnih mjera: Jačanje MVTEO-a, osnivanje EA, kreiranje jednog odbora za donošenje odluka i jednog savjetodavnog odbora. Svi služe za identifikaciju i kristalizaciju jedinstvene državnog cilja - orijentisanje prema svijetu, bolje definisanje zakonodavstva i programa akcije. Sektor može i postati će samosvjestan putem otkrivanja svojih mogućnosti da vrši monitoring, analizira i da se dobro organizuje. Putem kanala kao što je EA, EWG, mehanizam 'izmještanja' i institucionalizacija 'dana opštine', ova sposobnost će se prenijeti na niže nivoe, obezbijediti povratne informacije i pravovremeno uroditi plodom.

Drugi imperativ će se postići djelimično putem poboljšane prenosa nadležnosti i funkcija, a djelimično boljom percepcijom posla na različitim administrativnim nivoima i njegovom efektivnijom implementacijom. Okvirni Zakon o okolišu će jasno dodijeliti prava i obaveze, MVTEO će obezbijediti koordinaciju po pitanju državnih i međunarodnih aktivnosti, EA će obezbijediti koordinaciju u tehničkom smislu, EWG će uraditi nagomilane zadatke na entitetskom nivou. Zapravo, ako MVTEO i EA budu radili dobro i na vrijeme, mogli bi olakšati posao vezan za zakonodavstvo. Oni bi razradili ključne dijelove zakonodavnih propisa, a entiteti i kantoni bi se samo prilagodili lokalnim uslovima ako to uopšte bude potrebno. Ovako se može izbjeći situacija iz prošlosti da je kantonalni akt u konfliktu sa federalnim zakonodavstvom koje je kasnije kreirano. EA također može usmjeriti aktivnosti, tako što će uspostaviti standarde koji će kasnije biti primjenjivani širom zemlje. Reorganizacija inspektorata također ima za cilj bolju organizaciju i efikasniji rad. Drugi cilj reforme je usmjeravanje izdavanja odobrenja i procedura izdavanja dozvola. Ukratko, podjela posla se može poboljšati ako se država fokusira na kreiranje politika, propisa i standarda, dok će se administrativne jedinice na nižem nivou fokusirati na njihovoj implementaciji. Ovo ne znači da će entiteti i kantoni ostati bez zakonodavnog prava. Oni će se, što je više moguće, fokusirati na aktivnosti koje drugi ne mogu obavljati za njih. Oni će se osloniti na MVTEO i EA u slučajevima kada te institucije mogu izvršiti same određene aktivnosti ili mogu pomoći kantonima u njihovom izvršavanju.

Treći imperativ je racionalizacija korištenja ljudskih resursa. Ovo opet ide u korak sa usmjeravanjem posla. Stručnjake u osnovi treba koristiti za poslove koje niko drugi ne radi (izbjegavanje dupliciranja) i za poslove koji su prioritet. Također sa više službenika u sektoru i EA, kao bazom podataka i znanja o okolišu, sa sve većom podjelom poslova, službenici u okolišu, koji su danas možda izvršitelji funkcija sa mnogobrojnim zadacima, imaju šansu da postanu profesionalni stručnjaci. Kako bi se ovaj proces ubrzao, potrebno je ciljano graditi kapacitete. Da bi se podržala reforma, posebno je organizovati programe treninga za različite

administrativne nivoe i različite kategorije službenika. U tu svrhu se predlaže tehnička pomoć u Dodatku 4.

Također bi bilo korisno za sektor okoliša kad bi se neke preporuke Sistemskog pregleda po pitanju javnog informisanja, korištenja IT-a, izgradnje kapaciteta/treninga uvrstile u organizaciju centralnih nadležnih vlasti. Za opštu produktivnost administracije, od posebnog interesa bilo bi organizovanje treninga o savjesnom upravljanju. Tim bi se zadatkom trebalo pozabaviti centralno tijelo, možda Komisija za državnu službu koja bi sprovela trening program za cijelu javnu službu.

Četvrti imperativ za sektor je da postaje ekonomičniji. To se dešava automatski, čim se racionalizuje korištenje ljudskih resursa i organizacija posla. Ali postoje i druge mogućnosti za to. Jedan aspekt je poštivanje principa okoliša i od strane drugih sektora, na neki način integracija politika kroz sektore. Pošto je najefikasniji način zaštite okoliša prevencija štete u okolišu, ponašanje drugih sektora u smislu prevencije štete povećava efikasnost samog sektora. Tako bi napori za kreiranje politike Odjela za zaštitu okoliša u MVTEO-u i odluke IMCCESD-a na međuministarskom nivou dosta doprinijeli efikasnosti i efektivnosti sektora okoliša. Novi odjel za politiku MVTEO-a se poziva da formuliše ekonomske instrumente, koji s jedne strane imaju za rezultat podsticaje za zaštitu okoliša, a s druge strane povećavaju prihod u obliku taksi/naknada koje sektoru donese profit.

Peti imperativ je podizanje svijesti u sektoru. Građani, direktori u svim poslovnim branšama, a podjednako i službenici u svim branšama javne uprave moraju znati da imaju pravo na uravnotežen, zdrav okoliš, a da su zauzvrat obavezni da se uzdrže od bilo kakve vrste zagađenja, čak štaviše da učestvuju u zaštiti prirode i okoliša. Samo ako se u ovom duhu počnu ponašati obični građani, kao i državni službenici (koji imaju uticaj prilikom donošenja odluka), reforma će uspjeti. Svako ima funkciju po pitanju okoliša. Odavde proizilazi pravo na slobodni pristup informacijama o pitanjima okoliša i pravo na učešće u aktivnostima koje se odnose na okoliš. Javni organi nemaju zanemarivu ulogu u odnosu na organizacije civilnog društva, kako bi se obezbijedila održivost okoliša. Oni mogu i trebaju doprinijeti izgradnji koncenzusa. Dosta je rada uloženo, kako bi se unaprijedila institucionalizacija ovih aspekata, do sada uglavnom unutar projekata tehničke pomoći<sup>17</sup>. Međutim, podrazumijeva se da mobilizacija javne podrške – i podrške javne uprave – za okolišne ciljeve mora biti rezultat odgovornosti uprave kao odraz reforme. To je jedna od sastavnih odlika novih radnih mjesta i predstojećih struktura koje tek trebaju biti uspostavljene. Zasad samo najavljena mjera br. 10 je i osmišljena u tu svrhu.

---

<sup>17</sup> Ovdje je u pitanju CARDS projekt «Podrška izgradnji kapaciteta za upravljanje okolišom BiH». Ovaj project je uspostavio mrežu komunikacije; koordinate za komunikaciju na entitetskom nivou, i u 110 opština; angažovao je medije u tu svrhu; pomogao da se uspostavi Udruženje za upravljanje okolišom; i organizovao CARDS platformu za dizanje svijesti.

## 7.2 Institucionalne promjene na različitim nivoima

U ovom se poglavlju ne navode nikakve nove ideje kad je u pitanju reforma. Cilj je rekapitulacija značenja predložene devet predloženih mjera reforme za državu, entitete, kantone i opštine. U njemu se obrazlažu promjene.

### a) Promjene na državnom nivou

#### Funkcije

O funkcijama države se dosta detaljno. Osim vodstva na međunarodnom planu i šire, koordinacije unutrašnjih pitanja – funkcija koje treba dalje razjasniti i ojačati okvirnim zakonom o okolišu – država, u obliku EA, također izdvaja sredstva za podršku naporima na poboljšanju okoliša na entitetskom, kantonalnom i opštinskom nivou.

#### Strukture

Postojeći Odjel za zaštitu okoliša je transformisan u Sektor koji će obuhvatati tri odjela: jedan za politiku i zakonodavstvo, jedan za EU integracije i međunarodne sporazume i jedan za međusektorsku i međuentitetsku koordinaciju i tehničku pomoć.

Još jedno značajno unapređenje je osnivanje Agencije za okoliš koja će direktno podnositi izvještaj ministru MVTEO-a. Ova agencija će imati dva odjela čije će osnovne funkcije biti: okolinske aktivnosti i pružanje savjetodavnih usluga.

Agenciji će pružati podršku tehničko savjetodavno tijelo – Savjetodavna komisija za okoliš – čiji zadatak je da razmatra i daje davjete i upustva o svim tehničkim pitanjima uz pomoć vanjskih eksperata i stručnjaka u potrazi za rješenjem koje će kasnije razmotriti EA za svoje potrebe uz pomoć svih administrativnih nivoa ili će ih proslijediti MVTEO-u i IMCCESD-u kako bi eventualno donijeli odluku.

IMCCESD će, uz pomoć Sekretarijata MVTEO-a, služiti kao tijelo za donošenje odluka i medijator Vijeća ministara. Osim toga, on je instrument za međusektorsku integraciju okolišnih politika.

#### Resursi

Do 2010. godine, 15 službenika će koordinirati poslove okoliša u MVTEO-u. Trenutno postoje tri. Ovo treba omogućiti MVTEO-u da poboljša sliku BiH na međunarodnom planu i pruži šansu zemlji da pregovara o SAA. Osim toga, iz MVTEO-a se mogu očekivati stimulansi za politiku u oblasti ekonomije kao i rješavanje međuentitetskih i međuministarskih pitanja.

Dostupnost 31 stručnjaka za EA do 2010. godine ima za cilj kreiranje specijalne grupe koja će vršiti monitoring i koordinirati sve tehničke poslove i u isto vrijeme pružati osnovne tehničke usluge svima kojima su potrebne. Sa samo 31 stručnjakom, a bez tehničkih pomagala (laboratorije, specijalna oprema) Agenciji će još uvijek nedostajati tehnološki kapaciteti. Kako je već spomenuto, iako bi u EA bio smješten Fokal point za EIONET, 31 predloženi stručnjak, ne obuhvata stručnjake za monitoring potrebne za funkcionisanje NEMS. Međutim, da bi se taj kapacitet izgradio, nije potreban još jedan pregled uprave, već je to

pitanje sposobnosti upijanja kapaciteta, raspoloživosti potrebnih sredstava i adekvatne organizacije. Ovo se treba organizovati u dogledno vrijeme, kada reforma bude profunkcionisala.

## **b) Promjene na entitetskom nivou**

### Funkcije

Predložena reforma ne podrazumijeva bilo kakve promjene osnovnih funkcija entiteta. Njihov mandat, a stoga i funkcije ostaju iste. Proširenje aktivnosti na državnom nivou znači samo to da:

- oni mogu očekivati sposobnijeg i proaktivnijeg partnera na državnom nivou
- se oni mogu osloniti na podršku i ekspertizu EA

Kako država nastavlja da djeluje putem entiteta, sudbina okoliša je u rukama entiteta i u budućnosti.

Međutim, važno je napomenuti da će, usljed jačanja kapaciteta i zakonodavstva na državnom nivou, raspoloživosti stručnog know-how-a i savjeta iz EA i usljed specijalizacije i podjele poslova, entiteti protračiti osoblje, ako pokušaju duplicirati ono što se radi i nudi sa državnog nivoa. Dakle, u praktično, ali ne i u pravnom smislu, entiteti se pozivaju da smanje neke svoje aktivnosti. Formulacija politika i strategija treba da prati cjelokupni okvir koji je već razrađen na državnom nivou, čije će se zakonodavstvo fokusirati na specifične potrebe entiteta. Napori na razvoju posebnih entitetskih procedura za npr. izdavanje dozvola, ili napori na bilo kom tehničkom rješenju ne bi doprinjeli usmjeravanju zadataka, niti principu racionalnog korištenja ljudskih resursa. Osim toga, ovakva praksa ne bi uopšte bila u skladu sa principom ekonomičnosti.

Ukratko, entiteti i kantoni će se fokusirati na implementaciju. Njihov doprinos kreiranju politike i strategije treba će se realizirati kroz zajedničko uspostavljene kanale kod definisanja koncepta, putem ECC-a i IMCCESD-a, pa čak i prije, putem kontakata radnih grupa (EWGs) i direktnim kontaktima sa odjelima MVTEO-a.

### Strukture

Malo je promjena predviđeno u strukturama na entitetskom nivou. Naravno, postoje inspektorati, za koje je u RS nadležan entitet, dok je u Federaciji odgovornost podjeljena između entiteta i kantona. Nema sumnje, namjera reforme su dvije stvari: prvo, izmjestiti inspektore iz resornog ministarstva da bi se izbjegao konflikt interesa usljed činjenice, da jedno osoblje ministarstva vrši inspekciju onoga što je drugo osoblje ministarstva uradilo. Istina, postoje prednosti kada inspektori rade u istom ministarstvu. Oni obično znaju za mjesta gdje treba vršiti inspekciju, a u ministarstvu rade u profesionalnom okruženju gdje se promoviše razmjena informacija i profesionalno usavršavanje. S druge strane, rad u istom ministarstvu može dovesti do nepravilnosti i prikriti transparentnost. Drugi cilj je sačuvati ljudske resurse, a u isto vrijeme ostvariti jednaku pokrivenost inspektorima po regijama. Stoga se predlaže regionalna organizacija okolišne inspekcije pod kontrolom i odgovornošću entiteta. Grupe inspektora s glavnim inspektorom na čelu bi podnosile izvještaje šefovima entitetskih vlada. Detaljne prijedloge za uređenje, će biti dati u nacrtu zakona o inspektoratima u okviru posebnog projekta.

Nova institucija na entitetskom nivou će biti EWG. Ove grupe treba da funkcionišu kao rezervoari znanja; bez ovlasti za donošenje odluka, bez formalnih obaveza, to će biti samo radna grupa koja će okupljati zvaničnike iz nadležnih ministarstava prostornog planiranja i poljoprivrede/voda (u FBiH uključujući zvaničnike kantona), koji će crpiti znanje i iskustvo EA, nastaviti saradnju i dolaziti do novih riješenja, čiji rezultat bi bile okolišne strategije, zajednički pristupi i aktivnosti.

Mehanizam detaširanja treba vidjeti kao mogućnost. Razrada detalja bi u početku predstavljala administrativnu smetnju. Zapravo, entiteti će biti prisutni u državnoj administraciji, i u slučaju MVTEO-a i EA. Zauzvrat će imati uvid u rad, pristup informacijama i know-how-u, osoblje koje je premješteno u te institucije će, nakon što bude obučeno, moći prenijeti svoja znanja na kolege po povratku u matične institucije.

#### Resursi

Dva entiteta treba da uspostave 3 profesionalna radna mjesta u MVTEO-u, a 13 u EA. Oba entiteta dobivaju po 7 dodatnih radnih mjesta, DB dobiva dva. Ako se ovi dodatni resursi pravilno iskoriste, sektor će postati dovoljno stabilan da se dalje bori za zadovoljenje svojih potreba u budućnosti.

#### **c) Promjena na kantonalnom i opštinskom nivou**

#### Funkcije

Jedine dvije promjene, kad su kantoni u pitanju, su vezane za organizaciju inspekcija putem učešća EWG-a. Inspekcije bi trebale u budućnosti biti organizovane sa entitetskog nivoa. Pošto bi bile organizovane na regionalnoj osnovi, promjene bi u praktičnom smislu bile ograničene. O tome ko će određivati program rada i kome će se podnositi izvještaj inspektora, odlučiti u toku vremena, uz uvažavanje preporuka projekta Svjetske banke. Ovaj izvještaj snažno preporučuje izdvajanje inspektora iz resornih ministarstava, i to će vjerovatno uticati na nadležnost kantona ili barem kantonalnih struktura. Inače će funkcije kantona i opština ostati netaknute.

Iako će država i entiteti sve više utjecati na kreiranje politike i strategija, regionalne i lokalne jedinice će još uvijek imati važnu funkciju planiranja. LEAP se smatra vrlo važnim sredstvom za izradu koncepta, mada ga je do sada vrlo mali broj kantona i opština pripremio. Ovo je klasični zadatak za koji je potrebna pomoć radnih grupa i Agencije za okoliš. Učešće kantona u EWG je ključno za FBiH pošto bi se time obezbijedila potrebna koordinacija politika, zakonodavstva i administrativnih praksi među kantonima i sa federalnim nivoom.

#### Strukture

Osim organizacije inspekcija i kantonalnog učešća u EWG-u, nema promjene u institucionalnoj organizaciji kantona i opština.

Reforma ne isključuje mogućnost da EA formira dvije radne grupe sa kantonima ili regionalno pregrupisanje u RS po istom pitanju. O ovom će se odlučiti u toku procesa reforme, i uzeti će se u obzir brzina izgradnje kapaciteta za pružanje usluga u EA.

#### Resursi

Bilo bi lako predložiti da, imajući u vidu rastući trend, svaka opština ima dva, a svaki kanton tri do četiri stručnjaka za okoliš. Nema sumnje da bi se uradilo više posla ili postojeći posao mnogo bolje. Ali bi se ovim izgubio smisao reforme. Reforma znači organizovanje boljeg



rada u kvalitativnom smislu, a manje ili skoro nikakvo povećanje kvantiteta resursa. U tom smislu, reforma može biti usmjerena samo ka razvoju koncepta okoliša, izgradnji koordinacije, harmonizaciji, katalizatorskoj snazi, koja je potrebna da bi se organizacija dovela do detalja.

Kao posljedica toga, kantoni/regionalne jedinice i opštine imaju dvije obaveze. Prvo, moraju oprezno pristupiti i definisati prioritete zadatke, politiku selekcije prilikom odabira zadataka koji se preuzimaju kao sopstvena obaveza. Ako država i entiteti nastoje usmjeriti rad i racionalizirati korištenje ljudskih resursa, opravdano je koristiti taj metod. Drugo, bilo bi korisno koristiti upute entiteta i države. EA će razraditi mnoge procedure, metode, modele u budućnosti, a bilo bi praktično i ekonomičnije koristiti postojeće prema klijentu prilagođene metode, nego poduzimati neke nove sopstvene inicijative.

Posmatrači su zapanjeni postojanjem ogromnog jaza između planiranih i postojećih radnih mjesta u okolišu na kantonalnom i opštinskom nivou. Postojanje planiranih ali upražnjenih radnih mjesta ukazuje na to da su prepoznate potrebe u okolišu. Međutim, nedostaju sredstva. Ali su oskudna i za potrebe reforme. Možda kao prvi korak, neka od ovih radnih mjesta bi se mogla popuniti, i bolje iskoristi putem efikasne organizacije i pomoći iz EA.

Opštine su naravno na prvoj liniji fronta po pitanju pružanja komunalnih usluga građanima. One treba da vrše jak pritisak na EA u pravcu aktivnosti poput pilot programa za čvrsti otpad, kako bi došle do korisnih rješenja za svoje konkretne probleme.

#### **d) Promjena na svim nivoima**

Ovdje su navedene pomoćne mjere, pošto je sigurno da će dopuniti/podržati reformu na svim administrativnim nivoima.

##### **(i) Izgradnja kapaciteta**

Izgradnja kapaciteta pojedinaca i institucija teoretski ima u teoriji dva instrumenta: povećanje resursa, sredstava, razvijanje mogućnosti IT-a i ono što je ovdje najvažnije: trening širokih razmjera. Kao što je spomenuto, prijedlog projekta za tehničku pomoć se nalazi u Dodatku 4 kao prateća mjera ove reforme. Ovakva mjera bi bila jako poželjna.

##### **(ii) Savjesno upravljanje**

Poštivanje određenih administrativnih pravila i procedura može odlučiti kvalitet javne administracije u zemlji. Step en njihovog poštivanja je također indikator savremenosti.

Skup pravila/principa/praksi je poznat pod imenom savjesno upravljanje i prema opšte prihvaćenom razmišljanju obuhvata sljedeće komponente:

- vladavina zakona,
- transparentnost,
- jednakost,
- efektivnost/efikasnost i
- odgovornost

Ovdje se neće razmatrati ono što je već opšte poznato, ali je sigurno pravi momenat da se kaže da čak i dobro zamišljena reforma neće uspjeti ako sistem javne administracije zanemari ove norme. Uzrok većeg dijela neefikasnosti u BiH leži ovdje. Usljed toga, prijedlozi ove reforme neće biti kompletni, ako se ne naglasi potreba za objašnjenjima i obukom u pogledu

principa savjesnog upravljanja. Problem nije samo specifičan za administraciju u sektoru okoliša, već je toliko generalan, da ništa osim kampanje i namjenske obuke koji bi bili organizovani od strane vlade, neće dati zadovoljavajuće rezultate.

(iii) Revizija upravljanja

Sve ozbiljne organizacije, bilo privatne ili javne, podliježu finansijskoj reviziji. Vlade imaju svoje posebne mehanizme za to. Međutim, rijetko se provodi revizija upravljanja, tj. pregled efektivnosti rada. Bit će poželjno uvođenje revizije upravljanja u administraciju okoliša.

(iv) Pregled stanja u sektoru okoliša (EPR)

Što se tiče izvještaja, kojeg je 2004. godine pripremila Ekonomska komisija za Evropu Ujedinjenih nacija, o stanju okoliša i upravljanju okolišom u BiH, mogu se dati dva prijedloga: a) da se izvještaj prevede na lokalne jezike jer sadrži brojna zapažanja i b) da se brojne čvrste preporuke politike razmotre po pitanju implementacije.

### **7.3 Uvažavanje glavnih promjena**

Dati prijedlozi za reformu su direktni i jasni. Oni predstavljaju paket s kojim treba postupiti kao takvim. Ako se njime bude adekvatno upravljalo, mogao bi imati uspjeha.

Skup ovih mjera ne zahtjeva promjenu bilo kojeg ustava. Njime se poštuje federalna autonomija na svim nivoima:

- međunarodno predstavljanje je svakako povjereno MVTEO-u,
- uspostavljanje neophodnih državnih tijela je u postojećim pravnim okvirima,
- poboljšanom raspodjelom posla se poštivaju entitetska, kantonalna i opštinska prava, čak štaviše može povećati njihov efektivan rad.

Rezultat reforme bi bili i bolja angažovanost na međunarodnom planu. Stvorio bi se kapacitet za funkcije vođstva kod kreiranja politike, strategije i efektivne koordinacije koje do sada nije bilo. Funkcija zakonodavstva bi mogla biti, uz određenu disciplinu na entitetskom i kantonalnom nivou, uspješno sprovedena, a svi administrativni nivoi bi, uz pomoć EA, povećali efikasnost implementacije.

Pravni uslovi i uslovi po pitanju resursa za implementaciju se nalaze u sljedećem poglavlju.

## 8 IMPLIKACIJE

Postoje određeni preduslovi za implementaciju predloženih reformi, posebno pravne, finansijske/budžetske prirode i oni koji se tiču ljudskih resursa.

### 8.1 Pravni preduslovi

#### 8.1.1 Uspostavljanje odvojenog sektora za zaštitu okoliša u MVTEO-u

U skladu sa članom 22 Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH i člana 52 Zakona o upravi BiH, unutrašnja organizacija ministarstava i upravnih organizacija će biti organizovana prema *Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji*.

*Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji ministarstava će donijeti ministri, a pravilnike upravnim organizacijama će donijeti direktori upravnih organizacija.*

Prije donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, ministar ili direktor upravne organizacije mora dobiti saglasnost ministra pravosuđa. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji će se smatrati donijetim nakon što Vijeća ministara donese takvu odluku.

Zaključak: MVTEO može dopuniti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i uspostaviti poseban sektor za zaštitu okoliša

#### 8.1.2 Osnivanje Agencije za okoliš (koja će zavisiti od MVTEO-a)

Trenutno ne postoji pravna osnova za osnivanje tijela za okoliš na nivou BiH. Ali bi pravna osnova trebao biti novi Zakon (o okolišu ili Agenciji za okoliš) na državnom nivou, za čije pripreme su već dati prijedlozi Vijeća ministara. Zakonom se treba definisati pravni status tijela odgovornih za okoliš, njihove odgovornosti u skladu sa entitetskim zakonima o okolišu, relevantnih tijela, način finansiranja i ostala pitanja bitna za rad i funkciju budućih tijela.

Članom 47 Zakona o upravi BiH se reguliše da će "upravni organi biti osnovani zakonom koji će biti usvojen na Parlamentu BiH na prijedlog Vijeća ministara".

Imajući u vidu da se okoliš eksplicitno ne spominje u Ustavu države BiH, to znači da ne postoji direktna ustavna osnova za usvajanje Zakona o okolišu.

Međutim, ustavna osnova za usvajanje Zakona o okolišu (na državnom nivou) može biti član III 5 a. i IV 4 a. Ustava BiH.

Prema članu III.5a, "BiH će preuzeti obaveze za ostala pitanja o kojima se postigne sporazum među entitetima". U tu svrhu "mogu se osnovati dodatne institucije kako bi se sprovodili dati poslovi".

Entitetski ustavi ne sadrže ni odredbe po kojima bi se mogle prenijeti odgovornosti entiteta na državni nivo, niti odredbe kojima se to zabranjuje. Međutim, entitetske nadležnosti su već prenesene na državni nivo u nekim drugim sektorima kao što je obrazovanje, odbrana, veterinarstvo, električna energija i sistem sudstva.

Članom IV 4 a. se reguliše da će Skupština BiH imati odgovornost da: "donosi zakone kako bi se implementirale odluke Predsjedništva ili izvršile odgovornosti Skupštine prema Ustavu".

Vijeće ministara BiH je usvojilo odluku u kojoj se nalaže Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa da izradi nacrt Zakona o okolišu na državnom nivou (16. maj 2002.). Ovaj Zakon treba donijeti državni Parlament i zakon bi trebao uspostaviti uslove koje treba ispuniti Agencija za okoliš prilikom izvršavanja svojih dužnosti. Donošenje zakona bi predstavljalo pravni okvir za pitanja okoliša na državnom nivou.

Zapravo su oba entiteta usvojila svoje zakone o okolišu i definisala postojanje međuentitetskog tijela i njegovih odgovornosti. To znači da su se oba entiteta saglasila da prenesu neke odgovornosti tijelu na državnom nivou.

Zaključak: Buduća Agencija za okoliš (EA) se treba uspostaviti državnim Zakonom. Također je neophodno dopuniti postojeći Zakon o ministarstvima i drugim upravnim organima BiH.

#### 8.1.3 Uspostavljanje međuministarske koordinacione komisije za okoliš i održivi razvoj (IMCCESD)

Član 17 Zakona o Vijeću ministara BiH, definiše da “će u sprovođenju svojih prava i dužnosti, Vijeće ministara usvajati odluke, zaključke i rješenja, nacрте i prijedloge zakona, analize, informativni materijal, strateške dokumente, programe, sporazume, protokole i druge akte.

Zaključak: Ova Komisija će biti osnovana odlukom Vijeća ministara.

#### 8.1.4 Osnivanje savjetodavne komisije za okoliš (ECC)

Pravni osnov za osnivanje prethodno spomenute Komisije, koja bi pružala savjete tehničke prirode Agenciji za okoliš, bi trebao biti isti Zakon kojim bi se osnovala Agencija. U isto vrijeme će ovaj Zakon definisati relevantna tijela buduće Agencije i njenu ulogu.

#### 8.1.5 Jačanje entitetskih tijela

Unutrašnja organizacija ministarstava i upravnih organizacija će biti uređena *Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji* nadležnih vlada entiteta/ministarstava..

#### 8.1.6 Ljudski resursi

Kada BiH uspostavi nove institucije, na osnovu prenesenih odgovornosti sa entitetskog na državni nivo, neupražnjena radna mjesta se mogu popuniti internim ili spoljnim prebacivanjem državnih službenika sa entitetske u državnu administraciju ili javnim konkursom (član 1 amandmana na Zakon o državnoj službi u institucijama BiH- S.N. br. 17/04, prvobitno objavljen u S. N., br. 12/02, amandmani 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04). Tako za prebacivanje osoblja sa entitetskog na državni nivo neće biti potrebno novo zakonodavstvo.

Iz prethodno rečenog slijedi da

- MVTEO treba da prilagodi svoj Pravilnik prema osnivanju sektora za zaštitu okoliša;
- Parlament BiH treba da donese zakon o osnivanju EA (i njenom tehničkom savjetodavnom tijelu (ECC));
- Potrebna je odluka Vijeća ministara za zamjenu UKOOR-a IMCCESD-om;
- Entitetske vlade treba da izmijene svoje Pravilnike u skladu sa povećanjem broja radnih mjesta (i za primanje premještenog osoblja iz njihovih matičnih institucija, i
- Izmještanje sa entitetskog nivoa na državni nivo se može organizovati jednostavnom administrativnom odlukom zainteresiranih administrativnih tijela

Osnivanje EA – što mora biti pokriveno zakonom – opcija je ili da se odredba inkorporira u planirani okvirni zakon o okolišu, što predstavlja idealno rješenje, ili da se donese kratki posebni zakon samo u ovu svrhu, kako bi se omogućilo brzo djelovanje nezavisno od izrade nacrtu prilično složenog okvirnog okolišnog zakona, a da se, u dogledno vrijeme, inkorporira zakon o EA u opšti okvirni zakon o okolišu. Ova druga opcija izgleda prihvatljivija.

## **8.2 Raspodjela ljudskih resursa**

Kao što je prikazano u analizi poređivanja (benchmarking) u Dodatku 1, okolišna administracija u BiH ima 30 do 50 puta manje stručnjaka na državnom nivou nego što imaju druge evropske zemlje. Nije lako napraviti globalna i tačna poređenja pošto ovi stručnjaci i u BiH i u inostranstvu rade u različitim administrativnim jedinicama. Oni uvijek ne rade u lako uočljivim grupama. Također je teško razdvojiti njihove troškove. Usljed ovih značajnih poteškoća, hendikep koji se odnosi na zaposlenost stručnjaka je očigledan u sektoru okoliša u BiH.

Trenutno je izbrojano 45 stručnjaka na višem nivou administracije sektora okoliša u BiH. Nakon reforme će biti još 59 ljudi i onda će ukupni broj stručnjaka u sektoru biti 104 do 2010. Ovo je više od 131% povećanja. Međutim, u apsolutnim vrijednostima i mjereno prema potrebama, to je skromno povećanje. Osim toga, porast zaposlenih će se realizovati u tri etape: 2006., 2008. i 2010., tako da se izbjegne preopterećenost kapaciteta.

Vodilo se računa da svi važni stručnjaci za okoliš budu uzeti u obzir i da plan njihovog zapošljavanja oslikava profesionalne prioritete.

Tabela 8a sadrži promjene po funkcijama i administrativnim nivoima; Tabela 8b povećanje broja radnih mjesta po godinama i administrativnim nivoima.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 8 a Ljudski resursi prema funkcijama – prije i poslije reforme

Okolišna funkcija	Politika		Zakonodavstvo		Implementation						Kombinovanje više funkcija		Ukupno		
					Saradnja, nadgledanje, usmjeravanje		Usluge klijentima		Inspekcija						
	Administrativni nivo		Broj stručnjaka (viša ili visoka stručna sprema)												
	Sada	2010	Sada	2010	Sada	2010	Sada	2010	Sada	2010	Sada	2010	Sada	2010	
<b>DRŽAVA</b>															
MVTEO		4		2		9					3		3	15	
Agencija za okoliš								31						31	
<b>ENTITET</b>															
<b>FBiH</b>															
Vode					1	1	2	3	2	2	3	4	8	10	
Okoliš		1		1	4	5	3	5	1	1	4	4	12	17	
<b>RS</b>															
Vode						1		1	8	8	1	1	9	11	
Okoliš		1		1	1	2	2	4	1	1	3	3	7	12	
<b>DISTRIKT Brčko</b>															
Vode						1								1	
Okoliš				1	1	1	2	2	2	2	1	1	6	7	
<b>BiH UKUPNO</b>		<b>6</b>		<b>5</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>46</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>45</b>	<b>104</b>	

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Tabela 8b. Buduća alokacija radnih mjesta

Jedinica godina	MVTEO			EA		FBiH		RS		BD		Ukupno
	po	međ.	koor	os	so	O	V	O	V	O	O	
2005	1	1	1	0	0	8	12	9	7	0	6	45
2006	1	2	2	6	6	3	0	3	0	1	0	24
2007												
2008	1	1	1	7	7	1	1	1	1	1	0	22
2009												
2010	1	1	2	1	4	1	1	1	1	0	0	13
ukupno	4	5	6	14	17	13	14	14	9	2	6	104
<b>Sveukupno</b>	MVTEO		15	EA 31		FBiH 27		RS 23	DB 8			104
<i>Od čega:</i>												
sopstveni budžet			12	12		27		20		8		82*
izmještena			3	19		0		0		0		22

Napomene

- \* od kojih su 37 radnih mjesta nova, a 45 postojećih
- brojke **napisane masnim slovima** označavaju detaširana radna mjesta
- sopstveni budžet= mjesta koja se trebaju osnovati (osim postojećih)
- izmještena= mjesta za koje je budžet prebačen iz budžeta entitetskih institucija; biti će popunjena stručnjacima premještenih iz entitetskih institucija na osnovu rotacije od 2 do 3 godine (=svake druge ili treće godine entitet šalje novog stručnjaka)

Legenda

- po = odjel za politiku i zakonodavstvo
- int= odjel za pristupanje EU i međunarodnim sporazumima
- koor= odjel za međusektorsku i međuentitetsku koordinaciju i tehničku pomoć
- oo = odjel za okolišnu performancu
- so = savjetodavni odjel
- O = odjel za okoliš
- V = odjel za vode

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

**Table 8c** Popunjavanje osoblja u Agenciji za okoliš  
Specijalnost i plan zapošljavanja

<b>Specijalnost</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Kvalitet zraka	x		
Upravljanje emisijom zraka + kvalitet goriva		x	
Klimatske promjene		x	
Kvalitet vode	x		x
Integralno upravljanje vodama	x		
Zaštita tla i podzemnih voda		x	
Klasifikacija + sigurno rukovanje hemikalijama	x		
Sigurnost industrijskih postrojenja		x	
Upravljanje opasnim otpadom	x		
Upravljanje komunalnim otpadom	x		x
Pakovanja i otpad od pakovanja		x	
Odvoz otpada		x	
Biodiverzitet (fauna, flora), GMO-i	x		
Zaštićena područja	x		
Zaštita šuma		x	
Jonizirajuće zračenje			x
Buka/vibracije + nejonizirajuće zračenje		x	
Monitoring zagađivanja+ dobra laboratorijska praksa	x		
Rukovanje podacima	x		
Procjena podataka o okolišu		x	
EIA	x		
SEA			x
Upravljanje u oblasti okoliša uključujući prekogranično upravljanje		x	
Uspostavljanje standarda i propisa	x		
Međunarodni zakon o okolišu + saradnja		x	
Okolišna ekonomija + finansiranje		x	x
Javno informisanje		x	
Obuke		x	
<b>Ukupno</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>5</b>

*Napomena: predložene profesionalne kvalifikacije su odabrane kako bi se obezbijedilo izvršavanje zadataka unutar dva odjela buduće Agencije za okoliš. Njihova osnova proizilazi iz mnogih izvora i razmatranja i to uglavnom iz:*

- odabranog zakonodavstva EU relevantnog za BiH, kao što je razmatrano u Dodatku 1 (iskorak u Evropu)
- postojećih i predviđenih obaveza BiH u okviru međunarodnih sporazuma, kao što je razmatrano u Annex-u 3 (Funkcija međunarodne saradnje u oblasti okoliša)
- preporuke UNECE EPR-a.

*Treba naglasiti da predloženi broj od 31 stručnjaka ne pokriva potrebe za razvoj državnog sistema monitoringa, što se razmatra u okviru posebnog CARDS projekta koji još uvijek traje. Korištenje profesionalnih stručnjaka za izvršavanje različitih posebnih zadataka u dva odjela iz EA (vidi 7.1) bi trebalo razraditi u budućem poslovnom planu EA.*



### **8.3 Posljedice po pitanju budžeta**

Važno je razmotriti odakle će se finansirati dodatnih 59 radnih mjesta predloženih reformom.

Obavezni dio bilo kojeg funkcionalnog pregleda je procjena mogućnosti uštede potencijala.

U mladom, nedovoljno razvijenom, raštrkanom sektoru, u principu, postoji šansa da se pronađu prilike za uštedu. One ipak postoje na dva mjesta: u zakonodavstvu i inspekciji, gdje će se racionalizacijom izbjeći postojeće dupliciranje. Nažalost, ove se uštede ne materijalizuju u gotovom novcu zato što su ova sredstva u isto vrijeme potrebna za poboljšanje institucionalne ravnoteže. Inspektori će se horizontalno prebaciti kako bi na efektivniji način bili raspoređeni za date geografske oblasti. Službenici koji se bave zakonodavstvom, do sada u sjenci višestrukih administrativnih poslova, a svakako nedovoljno specijalizovani, morati će se reorganizovati, djelimično iz razloga formiranja jedinica koje će biti prevashodno namjenjene za zakonodavstvo, a djelimično da bi se skoncentrisali na poslove politike i strategije. U bilo kojoj administraciji, na samom početku razvoja, nekoliko osoba se bavi mnogim aspektima posla. U naprednijoj fazi razvoja počinje specijalizacija i ona doprinosi boljoj efikasnosti. To će i u BiH biti prirodan put napretka.

Jedina mjesta gdje bi se mogli naći neki “raspoloživi” stručnjaci su u “susjednoj bašti” tj. institucije koje ne pripadaju striktno strukturi javne administracije, iako su također finansirane iz javnog budžeta. Zapravo različite institucije koje se bave pitanjima okoliša u dva entiteta, prezentirane u Annex-u 08, zajedno imaju ukupno više od 100 stručnjaka (Javna preduzeća za vodna područja slivova rijeke Save i Jadranskog mora i federalni meteorološki institut u FBiH, Direkcija za vode i Hidro-meteorološki institut u RS). Ove ranije uspostavljene institucije bi mogle izmjestiti neka radna mjesta i stručnjake entitetima za njihove potrebe ili dalje državnim tijelima koja će se kreirati. Prijedlozi ove vrste se nalaze u gornjoj Tabeli 7b.

Zbog kontradiktornih podataka o radnim mjestima i postojećim budžetskim linijama i stvarnim troškovima koji se odnose na administraciju u okolišu na različitim nivoima i mjestima, odlučeno je da se u izvještaju koriste standardne cifre. One su izračunate na osnovu podataka dobivenih iz službenih izvora tokom pregleda. Prosječni troškovi izračunati za stručna lica sa višom/visokom stručnom spremom uključujući sve prateće troškove zaposlenog (penzija, porez, itd. i dio koji plaća zaposleni i poslodavac) plus odgovarajući prosječni troškovi ulaganja/opreme i operativni troškovi. Tako je dobivena cifra od 34.000 KM po osobi godišnje korištena kao trošak po jedinici za državni nivo i radna mjesta u DB, dok je za dva entiteta ta cifra 26.000 KM.

U ovom se izvještaju radi o stručnim jedinicama, a da bi se izračunao (približan) budžet, pomnožen je broj jedinica ljudskih resursa sa gore navedenim ciframa. Na osnovu toga, cijena koja je navedena iznosi 1.478.000 KM godišnje (do 2010.), umanjena za ‘vrijednost’ 22 stručnjaka, koji će doći iz različitih institucija koje se bave okolišom. Pošto se plaće za ova 22 stručnjaka isplaćuju iz javnog budžeta, to neće biti dodatni troškovi, tako da će reforma koštati ukupno oko 906.000 KM. Sektor okoliša ne može biti skromniji.

Može biti prigovora da u nedavno osnovanoj EA u Hrvatskoj sada ima 17 radnih mjesta. EA u BiH će, kako je planirano, imati 31 stručnjaka za 6 godina.

Reformom se pokušava napraviti promjena u kvalitativnom smislu bez povećavanja kvantitativne potrebe za javnim finansijama.

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

Ovdje je važno dodati da, iako se to zapravo tiče osoblja i generalnih razmatranja reforme, da radna mjesta prikazana u Tabeli 7b kao ‘detaširana’, ne treba da budu prebačena sa nivoa entiteta na državni nivo. Ona treba da ostanu vlasništvo entiteta. Entiteti bi onda periodično mogli rotirati (recimo svake dvije ili tri godine) zadatke, tako da:

- njihovi (entitetski) stručnjaci dobiju uvid u rad na državnom nivou,
- se stručnjaci obučavaju na samom radnom mjestu, a po povratku u matične institucije, oni bi mogli prenijeti iskustvo koje su stekli, tako što će obučavati ostalo osoblje.

<b>Tabela 8d – Dodatna radna mjesta koja su potrebna – prema godini uspostavljanja</b>						
	<b>MVTEO</b>	<b>EA</b>	<b>FBiH</b>	<b>RS</b>	<b>DB</b>	<b>Ukupno</b>
<b>Godina</b>						
2006	5	12	3	3	1	<b>24</b>
2008	3	14	2	2	1	<b>22</b>
2010	4	5	2	2	0	<b>13</b>
<b>ukupno (nova radna mjesta)</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>59</b>
Postojeća radna mjesta	3	0	20	16	6	<b>45</b>
Mjesta u pomoćnim zavodima	3	19	0	0	0	<b>22</b>

## 9 POČETNA FAZA REFORME

### 9.1 Pristup

Organizacije koje su stalno pod pritiskom stresa koji donosi reforma ne daju značajne rezultate. Stoga se reforma treba sprovoditi jednom. Ali se trebaju povećati resursi i raditi na suštinskim poslovima narednih godina.

Zapravo prava reforma će započeti strukturalnim promjenama koje se predviđaju, a nakon nje će uslijediti interna organizacija posla, razrada procedura, izgradnja tima i kapaciteta. Neki se aspekti postojeće reforme, npr. reorganizacija inspekcije, mogu realizovati kasnije samo ako njihovo usavršavanje bude također zavisilo od rezultata paralelnih ali odvojenih nastojanja.

Najraniji mogući rok za početak strukturanih promjena je godina 2006., jer je potrebna priprema mjera reforme. Vrijeme se procjenjuje na 12 do 18 mjeseci, ako bude postojala politička volja. Da bi reforma započela:

- moraju se donijeti konkretne političke odluke, prvenstveno na državnom i entitetskom nivou,
- trebaju se zadovoljiti pravni preduslovi
- obezbijediti odgovarajući budžet.

Zatim za organizaciju prostorija, premiještanje službenika također treba vremena prije nego što započne suštinski posao u oblasti okoliša.

Prema grubim procjenama, za pripreme ne bi trebalo više od 18 mjeseci, za uvođenje strukturalnih promjena, uključujući premještanje, 6 mjeseci, za organizaciju/reorganizaciju posla (jasna definicija poslova, postavljanje ciljeva rada, kreiranje programa rada) prema nižim nivoima još 12 mjeseci, za integraciju dodatnog osoblja i pokrivanje novog, drugostepeni prioriteta, identifikaciju i pokretanje novih inicijativa još 24 mjeseca. Tako da će za reformu u jednom dahu biti potrebno nekih 5 godina, čak i ako njeni prvi rezultati budu vidljivi 30 mjeseci nakon donošenja političke odluke za reformu.

Pružanjem tehničke pomoći bi se znatno ubrzala reforma. Kratkoročna savjetodavna pomoć bi bila jako korisna za pripremanje zakonodavnih amandmana koji su preduslov za ovu reformu. Duži projekat, većeg obima bi bio od pomoći za prvobitna nastojanja institucionalnog i radnog organizovanja, kao i za neophodnu izgradnju kapaciteta. Appendix 4 sadrži kratak opis za oba prijedloga vezana za tehničku pomoć.

## 9.2 Mapa puta reforme

### Reforma javne administracije sektora okoliša

VRIJEME	AKTIVNOST	IZVOĐAČ
<b>2005</b>		
<b>A PRIPREMNA FAZA</b>		
april	finalizacija koncepta reforme	Konsultant
april/maj	prihvatanje izvještaja	ECD-Vlada BiH.
maj	cjelokupno planiranje	MVTEO
jun-avgust	donesena odluka nadležnih vlada	BiH+entiteti
septembar	cjelokupno planiranje	entiteti
septembar	izrada nacrtu potrebnih promjena u zakonodavstvu (ako nema okvirnog zakona)	MVTEO
	> u svakom slučaju zakon o EA	
	>okvirni okolišni zakon, po mogućnosti	
septembar	kratka savjetodavna pomoć za izradu nacrtu zakonodavstva	ECD
sept.-dec.	priprema budžeta za okoliš.+vode	
	> za Sektor okoliša u MVTEO-u	MVTEO
	> za EA	MVTEO
	> za Odjele za okoliš+vode FBiH	Vlada FBiH.
	> za RS Odjele za okoliš+vode	Vlada RS.
	> za DB Odjele za okoliš+vode	Vlada DB.
oktobar	razrada planova tehničke pomoći	MVTEO/ECD
decembar	odobranje pojedinačnih budžeta	parlamenti
<b>2006</b>		
januar	priprema paketa tehničke pomoći (TA)	MVTEO/ECD
januar	uvođenje potrebnih promjena zakonodavstva	MVTEO/VM
februar	amandmani na pravilnike	MVTEO/entiteti
februar	odluka Vijeće ministara za IMCCESD	MVTEO
april	usvajanje potrebnih promjena u zakonodavstvu > u svakom slučaju zakon o EA (ako nema okvirnog zakona) >okvirni okolišni zakon, ako je moguće	parlamenti
april	priprema budžeta za 2007	BiH+entiteti
maj	upošljavanje novog osoblja u MVTEO-u i EA > za MVTEO 5 novih (uz posojeća 3) iz sopstvenog budžeta EA 5 novih iz sopstvenog budžeta plus 5 novih detaširanjem iz entiteta	MVTEO EA
	> entiteti dobivaju 3 nova službenika detaširanjem ili transferom iz institucija, DB jednog službenika	entiteti

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

---

**B/ FAZA STRUKTURALNIH PROMJENA**

juni	uspostavljanje	> Sektora za zaštitu okoliša > Agencije za okoliš (EA)	MVTEO MVTEO
juni	detaširanje osoblja u MVTEO i EA		entiteti
juni	dodatno osoblje za jedinice u FBiH+RS+BD E+W		entiteti
juni	fizičke instalacije		MVTEO/EA entiteti
septembar	početak tehničke pomoći		EA
oktobar	prvi svečani sastanak ECC		EA
novembar	prvi svečani sastanak IMCCESD		MVTEO Projekat
decembar	modul 1 trening-seminar koncept kampanje		EA/TA
decembar	javne podrške		EA/TA

**2007**

**C/ ORGANIZACIONA FAZA**

januar	uvodni trening za menadžere okoliša MVTEO, EA i najviše osoblje entitetskog nivoa		EA
februar	radionica o poduzetim naporima vezanih za okoliš u BiH uz podršku ECD/CARDS i učešće ostalih, na poziv projekta EA/TA		EA/MVTEO
mart	osnivanje EWG FBiH, RS, DB		EA
april	priprema budžeta za 2008		BiH+entiteti Projekat
april	modul 2 trening-radionica		EA/TA
maj	reorganizacija inspekcija (pretpostavka)		BiH+entiteti EA/MVTEO/e
maj	početak kampanje javne podrške		ntiteti
maj	otvorena sjednica IMCCESD-a		MVTEO
juni	radionica o entitetskim strategijama upravljanja okolišom		EA + DB + RS + FBiH EA/TA
juli	modul 1 trening seminar za sve članove EWG		projekat EA/TA
septembar	EWG RS-a		projekat EA/TA
oktobar	EWG FBiH-a		projekat EA/TA
novembar	EWG DB-a		projekat EA/TA
decembar	modul 2 trening - radionica sa svim članovima EWG		projekat

Funkcionalni pregled sektora okoliša u  
Bosni i Hercegovini

---

**2008**

**D/ FAZA KONSOLIDACIJE**

juni	> MVTEO dobiva 3 nova uposlenika detaširanjem iz entiteta	MVTEO/ entiteti
	> EA dobiva 4 nova uposlenika detaširanjem iz entiteta EA/entiteti	EA/ entiteti
	> svaki entitet upošljava 2 nova uposlenika, DB jednog uposlenika	entiteti
	> EWG sjednice za svaki entitet svakih 6 mjeseci	
	> trening se periodično ponavlja uvijek za stručnjake u okolišu sa nižeg nivoa	
	> trening se širi za osoblje na višem nivou uz poseban program treninga	

**2009**

**2010**

> MVTEO upošljava 4 nova stručnjaka	MVTEO
> EA dobiva 4 nova uposlenika detaširanjem	EA/entiteti
> dva entiteta upošljavaju po 2 nova stručnjaka	entiteti