
"FUNKCIONALNI PREGLED U POLJOPRIVREDNOM SEKTORU BiH"

Finansirano od strane Evropske Komisije

Sarajevo, oktobar 2004

SADRŽAJ

LISTA ANEKSA	4
PREDGOVOR	5
UVOD	12
A. ADMINISTRATIVNI, PRAVNI I POLITIČKI OKVIR	13
A.1 Opće upravne strukture	13
A.2 Ustavnopravni okvir	15
A.3 Poljoprivredne politike, strategije i ciljevi	17
B. ANALIZA UPRAVE POLJOPRIVREDNOG SEKTORA U BiH	19
B.1 Strukture, nadležnosti i funkcije ključnih upravnih tijela i institucija	20
B.1.1 Državno Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i državni Ured za veterinarstvo	21
B.1.2 Ključna ministarstva entiteta i Brčko Distrikta	26
B.1.2.1 RS - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.....	27
B.1.2.2 FBiH - Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.....	35
B.1.2.3 Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine	42
B.1.3 Ostale javne uprave na državnom ili entitetskom nivou koje imaju nadležnosti relevantne za poljoprivredni sektor	48
B.1.4 Poljoprivredna uprava u kantonima	50
B.1.4.1 Opće karakteristike.....	50
B.1.4.2 Studije odabranih kantona.....	53
B.1.5 Poljoprivredna uprava u općinama	57
B.1.6 Specijalizirani instituti i asocijacije u sektoru	61
B.1.7 Uprava za veterinarstvo i sigurnost hrane i uprava za zdravlje bilja	68
B.1.8 Sumarna analiza sadašnje raspodjele funkcija u upravi poljoprivrednog sektora u BiH	72
B.2 Analiza ljudskih resursa	76
B.2.1 Osoblje u poljoprivrednim upravama	76
B.2.2 Starost i polne strukture i kvalifikacijski profili.....	81
B.2.3 Primjenjene metode rukovođenja ljudskim resursima	84
B.2.4 Analiza potencijala za smanjenje broja zaposlenih	87
B.2.5 Sumarna analiza ljudskih resursa.....	88
B.3 Finansijska analiza	90
B.3.1 Alokacija budžetskih sredstava u periodu 2002. - 2004.	90
B.3.1.1 Usporedba ukupne javne potrošnje sa potrošnjom na poljoprivredu	90
B.3.1.2 Razvoj operativnih troškova	91
B.3.1.3 Razvoj transfera i subvencija	95
B.3.1.4 Razvoj kapitalnih investicija.....	96
B.3.1.5 Razvoj prihoda	98
B.3.2 Procedure finansijskog planiranja.....	99
B.3.3 Sažetak finansijske analize.....	101

C. POREĐENJE SA DRUGIM DRŽAVAMA	103
C. 1 Analiza podataka.....	103
C. 2 Zaključci za BiH.....	105
D. PREPORUKE	107
D.1 Unaprijeđena dodjela nadležnosti i funkcija	108
D.2 Državni Zakon o agrobiznisu i ruralnom razvoju kako bi se razjasnile procedure koordinacije i raspodjela nadležnosti	111
D.3 Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja BiH, kako bi se ojačale funkcije centralne koordinacije i harmonizacije	112
D.4 Transformacija entitetskih Ministarstava poljoprivrede iz inspekcijskih u razvojna ministarstva	115
D.5 Ojačani institucionalni kapaciteti kantona i općina za funkcije podrške blizu klijenata	120
D.6. Efikasne uprave za veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane za pružanje podrške sektoru i za ispunjenje osnovnih zahtijeva EU	123
D.7 Profesionalne usluge specijaliziranih instituta i sektorskih asocijacija.....	128
D.8 Unaprijeđenje instrumenata za planiranje, koordinaciju i upravljanje.....	129
D.9 Ojačani kapaciteti ljudskih resursa i unaprijeđenje upravljanja ljudskim resursima	132
D.10 Uvećani poljoprivredni budžeti i unaprijeđene procedure planiranja budžeta ...	137
E. AKCIONI PLAN 2005-2010	144
Zahvalnica	147

LISTA ANEKSA

1. Pregled ključnih javnih uprava u BiH uključenih u rad poljoprivrednog sektora
2. Strukturirani ciljevi (strategije poljoprivredne politike BiH)
3. Pregled legislative koja reguliše poljoprivredni sektor u BiH, sredinom 2004. godine
4. Prikupljeni podaci iz kantona (4.1), općina (4.2) i ostalih javnih uprava i instituta (4.3)
5. Podaci o ljudskim resursim: Pregled ukupnog osoblja (5.1), inspekcijskog osoblja (5.2), osoblja u općinama (5.3)
6. Podaci o finansijama i budžetima: Prikupljeni finansijski podaci (6.1), Lista prihoda (6.2)
7. Podaci iz Slovenije, Austrije, Latvije za usporedbu sa BiH
8. Raspodjela resursa i funkcija u poljoprivrednom sektoru BiH sredinom 2004. godine

RADNI MATERIJALI

- W 1 Osnovne upravne strukture koje zahtijeva *acquis communautaire* EU
- W 2 Nacrt državnog zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju (W 2.1) i Nacrt zakona o grupama poljoprivrednih proizvođača (W 2.2)
- W 3 Pojašnjenja i kalkulacija troškova za Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja BiH
- W 4 Preporučene funkcije i nadležnosti organizacionih jedinica MPRR BiH (W 4.1), razvijenih entitetskih MP (W 4.2) i instituta sektora (W 4.3)
- W 5 Nacrt direktiva za unaprijeđene procedure planiranja, koordinacije i upravljanja: Ad hoc radne grupe (W 5.1), Koordinacija i planiranje izrade legislative (W 5.2), Delegiranje (W 5.3), Upravljanje (W 5.4), Ugovori za izvođenje radova (W 5.5)

PREDGOVOR

- A) Ova studija je proizvod projekta "Funkcionalnog pregleda u poljoprivrednom sektoru", Evrposka pomoć / 116651/C/SV/BA. Projekat se bazira na "**Memorandumu o razumijevanju (MoU) o funkcionalnim pregledima javne uprave**", koji su potpisali predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri FBiH i RS i Brčko Distrikt i Delegacija Evropske unije u Sarajevu. Ovaj pregled je dakle dio sveukupnog procesa Reforme javne uprave u BiH. On je namijenjen za Vijeće ministara BiH za dalje konsultacije.
- B) Aktivnosti pregleda su počele sredinom februara 2004. a finalizirane su u septembru 2004. **Cilj ovog pregleda je bio**
- analizirati strukture, nadležnosti i funkcije kao i ljudske resurse i budžete poljoprivrednih uprava na svim administrativnim nivoima u BiH,
 - uporediti situaciju u BiH sa javnim upravama u drugim državama (usporedba), i
 - elaborirati preporuke za povećanje efikasnosti u poljoprivrednom sektoru da bi se povećale mogućnosti BiH da aktivno doprinese procesu Stabilizacije i pridruživanja kao i da se pripremi za budući pristup EU i članstvo u WTO.
- C) Preporuke ovog pregleda bi trebale pomoći poljoprivrednim upravama u BiH da daju bolju **podršku razvoju poljoprivrednog sektora**. T Situacija u vezi poljoprivredne proizvodnje i uslova za život u ruralnim područjima BiH je okarakterisama sporim procesom oporavka: poljoprivredna produktivnost je još uvijek niska; velika većina poljoprivrednih dobara je mala i u ruralnim područjima veliki dio stanovništva je prinuđen da živi od poljoprivrede. Veliki trgovinski deficiti prouzrokovani su neravnomjernošću u trgovini posebno kada su u pitanju poljoprivredne prerađevine. S druge strane, BiH ima značajan proizvodni potencijal. Veća efikasnost poljoprivrednog sektora u BiH nije dakle značajan samo za budući pristup EU nego i za razvoj države uopće.
- D) **Analiza postojeće alokacije funkcija** u poljoprivrednom sektoru dovodi do sljedećih zaključaka:

Postoji opći nedostatak institucionalnog kapaciteta za razvoj, koordinaciju i monitoring poljoprivrednih politika i legislative. Nedostatak ovih kapaciteta na državnom nivou je posebno problematičan s obzirom na EU integraciju i politike međunarodne poljoprivredne trgovine i legislativu. Koordinacije politike na državnom nivou skoro da upće nema. Na državnom nivou nema skoro nikakve pravne stručnosti za poljoprivredna pitanja; kantonima i entitetima nedostaje specifične poljoprivredne pravne ekspertize u njihovim poljoprivrednim upravama. Većina upravnih funkcija obavlja se u upravama entiteta, kantona i općina. Međutim, ljudski resursi za upravne funkcije često nisu zadovoljavajući. Ovo u praksi dovodi do funkcijskih praznina ili do neefikasnog miješanja upravnih, inspeksijskih i funkcija podrške. Upravne funkcije na državnom nivou su ograničene na graničnu kontrolu i koordinacione zadatke. Ne postoje direktne komandne linije koje na zadovoljavajući način vežu državnu administraciju sa administracijama u entitetima i kantonima.

Inspeksijske funkcije su rasprostranjene na sve administrativne nivoe na relativno nekoordiniran način. Zbog velikog broja različitih inspeksijskih organa na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom novou skoro je nemoguće organizirati efikasnu inspeksijsku strukturu sa jasnim komandnim linijama. Funkcije podrške za farmere, ruralno stanovništvo, prerađivače, itd. generalno su nerazvijene. Programi subvencije organizirane su na neefikasan način. Zbog nedostatka osoblja i znanja nedostaju zadovoljavajući mehanizmi

za planiranje, monitoring i ocjenu programa. Nepostojanje *višegodišnjih* programa podrške i dominacija šema podrške vezanih za proizvode dovodi do ograničenog uticaja sadašnjih mjera podrške. Stručne usluge za farmere postoje samo u osnovnoj formi.

E) **Analiza ljudskih resursa** u poljoprivrednim upravama dovodi do sljedećih zaključaka:

Postojeći ukupni broj osoblja u javnim upravama koji se bave poljoprivrednim sektorom u BiH je vrlo skroman kada se uzme u obzir veličina i značaj poljoprivrednog sektora u BiH i kada se uporedi sa drugim državama. Posebno problematično je mali broj osoblja u upravama na državnom nivou koje se bave poljoprivrednim sektorom. Ključne funkcije kao što su planiranje politike, koordinacija i monitoring kao i priprema legislative, EU harmonizacija i direktna podrška farmerima nemaju nikako osoblja ili ih nema dovoljno. Upravljanje ljudskim resursima u poljoprivrednim upravama karakteriše nedostatak primjerenih politika, nejasne i izmješane nadležnosti i funkcije podcijenjenost potrebe za obukom.

F) **Analiza finansija i budžeta** uprava poljoprivrednog sektora dovodi do sljedećih zaključaka:

- Trenutno, ograničeni budžeti za poljoprivredu (2-3% ukupnih javnih budžeta) nisu u skladu sa visokim udjelom u GDP (12%) koji stvara poljoprivredni sektor u BiH, sa značajnim prihodima od poljoprivrede i trgovine poljoprivrednim proizvodima kao ni sa visokim stepenom zaposlenosti u poljoprivrednom sektoru (18%).
- Potrošnja u javnom poljoprivrednom sektoru je generalno porasla u periodu od 2002 do 2004: Sa ograničenih 1,7% od ukupnih javnih budžeta u 2002 na predviđenih 2,8% u 2004. Budžetske alokacije za transfere/subvencije su značajno porasle u periodu 2002-2004. Međutim, budžetske alokacije za transfere i subvencije su još uvijek ispod zakonskih obaveza (3% - 4% ukupne javne potrošnje u entitetima) i stvarna budžetska izvršenja su uglavnom znatno niža od predviđenog.
- Iako su javna sredstva za transfere i subvencije porasla u zadnje dvije godine operativni troškovi (posebno materijalni troškovi) nisu dovoljno porasli. Zbog nedostatka osoblja i opreme planiranje i monitoring subvencija, procesuiranje zahtjeva i mjere kontrole se ne mogu efikasno vršiti.
- Kapacitet za moderno finansijsko upravljanje i planiranje u upravama je generalno slab u jedinicama koje su zadužene za budžete i finansije. Uz to, budžetske procedure nisu na zadovoljavajući način vezane za politike, strategije i aktivnosti. Posebno problematično je nepostojanje *višegodišnjeg* finansijskog planiranja i previše ograničene budžetske fleksibilnosti.

G) Pregledom su upoređeni ključni podaci iz BiH sa nedavnim podacima iz Slovenije, Austrije i Latvije. Ova **usporedba** otkrila je sljedeće:

Broj osoblja u poljoprivrednim upravama u BiH je daleko ispod podataka u državama odabranim za usporedbu. Trenutni ukupni broj osoblja u poljoprivrednim upravama (bez vodoprivrednog i općinskog osoblja) dostiže oko polovice osoblja u Sloveniji i oko pet puta je manji nego u Austriji i Latviji. Godišnje javne subvencije i podrške po ha najniže su u BiH sa samo 16,4€ dok npr. u Sloveniji ta sredstva dostižu 300€ po ha u 2003. Ovaj podatak odslikava značaj koji je Slovenija dala poljoprivrednom sektoru već u predpristupnom periodu. Sa *per capita* javnom potrošnjom u 2003 od samo 9€ za poljoprivredni sektor, BiH dosta zaostaje u poređenju sa drugim državama (Slovenija: 115€, Latvija: 43€ i Austrija: 208€). Poređenje sa datim državama također otkriva značajne deficite u poljoprivrednoj trgovini: dok je uvoz/izvoz odnos za prerađene i neprerađene poljoprivredne proizvode u drugim državama gotovo uravnotežen, u BiH uvoz je u odnosu na izvoz 16 puta veći! Iskustva bivših Država kandidata EU pokazuju da su potrebne ojačane državne uprave za poljoprivredni sektor radi koordinacije i usmjeravanja pri kompleksnom procesu EU

harmonizacije i integracije i da služi kao tačka za kontakt i pregovore sa EU i drugim međunarodnim institucijama. Čak i u federalno organiziranim državama poput Austrije ili Njemačke ključne funkcije koordinacije kao i legislativne nadležnosti za implementaciju EU regulative i ostalih propisa ekskluzivno su rezervisane za državni nivo.

H) Imajući u vidu analizu poljoprivrednog sektora u BiH ovaj pregled formuliše **nekoliko preporuka**. Slijede najznačajnije preporuke:

1. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja BiH kako bi se ojačale funkcije centralne koordinacije i harmonizacije

Na osnovu preporučenog državnog zakona, mora se formirati Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja BiH (MPRR) kako bi izvršavalo slijedeće ključne funkcije potrebne na državnom nivou. Te ključne funkcije su:

- Harmonizacija sa Jedinstvenim poljoprivrednim politikama EU i EU standardima i kontaktna tačka za EU,
- Poljoprivredna trgovina i pregovori,
- Nadzor regulatornih funkcija na državnom nivou (uglavnom u oblasti veterinarstva, zdravlja bilja i sigurnosti hrane) uključujući granične inspekcije,
- Razvoj i koordinacija politika i strategija BiH za poljoprivredni sektor,
- Koordinacija i monitoring implementacije politika i strategija,
- Priprema državne legislative.

Sadašnje ustavno uređenje i praksa već pruža dovoljne nadležnosti državnom nivou za izvršenje ovih funkcija. Trenutno su ove nadležnosti pri Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO). Novo državno ministarstvo treba preuzeti ove nadležnosti. Specijalizirano Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je također **ključni uslov za bilo kakav dalji značajan napredak ka EU integraciji i za razvoj ruralnih područja u BiH**. Da bi se ispunili ogromni zadaci koji predstoje potrebno je specijalizirano ministarstvo na državnom nivou koje se u potpunosti fokusira na poljoprivredni sektor i EU harmonizaciju. Značaj i kompleksnost poljoprivredne politike EU traži ministarstvo koje će na zadovoljavajući način predstavljati poljoprivredni sektor BiH na nivou države i vis-à-vis Evropske Unije. To nije moguće postići na zadovoljavajući način u MVTEO i također unaprijedena međuentitetska saradnja ne može pružiti ove funkcije. Međutim, novo MPRR će morati blisko saradivati sa MVTEO, posebno u vezi međunarodnih poljoprivrednih trgovinskih pregovora!

MPRR mora nadzirati i usmjeravati sve izvršne agencije na državnom nivou vezane za poljoprivredu, tj. Ured za veterinarstvo, buduće agencije za zdravlje bilja i sigurnost hrane kao i novu Agenciju za plaćanje koja će biti potrebna da rukuje sredstvima i šemama podrške EU. Iskustva ostalih Država kandidata EU jasno pokazuju da se u državi može formirati samo jedna Agencija za plaćanje i da ta agencija mora biti na državnom nivou. Ova studija daje detaljan opis budućeg ministarstva i njegovih izvršnih agencija i preporučuje zapošljavanje 95 osoba u ministarstvu i 181 osobe u četiri izvršne agencije.

2. Državni Zakon o agrobiznisu i ruralnom razvoju za bolju koordinaciju i jasniju raspodjelu nadležnosti

Preporučuje se priprema državnog Zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju. Ovaj zakon je potreban da bi se razjasnila dodjela nadležnosti i funkcija u poljoprivrednom sektoru i unaprijedili koordinacija i efikasnost. Zakon će pomoći da se ubrzaju legislativne i administrativne procedure i da se izbjegnu dupliciranja i suvišnosti. Zakon treba odrediti nadležnosti i procedure koordinacije entitetskih MP (i Brčko Distrikta) posebno u pogledu njihovih značajnih administrativnih i zakonodavnih nadležnosti.

Državni zakon treba odrediti implementaciju sistema obaveznog izvještavanja o pripremi legislative kako bi se izbjegla dupliciranja legislative na različitim administrativnim nivoima. Što je najvažnije, državni zakon mora na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou definisati institucionalne kapacitete potrebne za budući poljoprivredni razvoj i dalju harmonizaciju sa EU. Zakon mora odrediti mehanizme za pripremu godišnjeg zelenog izvještaja o stanju poljoprivrednog sektora u BiH i treba odrediti nadležnosti i definicije za određena važna pitanja (poljoprivredna statistika, registracija farmera, poljoprivredni popis, procedure saradnje sa sektorskim asocijacijama itd). Ovaj funkcionalni pregled izradio je nacrt državnog Zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju koji se može iskoristiti kao radni materijal u budućim diskusijama

3. Transformacija entitetskih Ministarstava poljoprivrede iz inspekcijskih u razvojna ministarstva

Formiranje i razvoj MPRR BiH ne znači da više nisu potrebna entitetska ministarstva zadužena za poljoprivredni sektor. Upravo je suprotno tačno, pošto će se uprava državnog nivoa u potpunosti oslanjati na upravne i funkcije podrške koje se vrše u entitetima. Studija preporučuje jačanje entitetskih MP što bi omogućilo da na pravi način vrše svoje funkcije planiranja, monitoringa, uprave i podrške. Postojeća "inspekcijska ministarstva" moraju biti transformisana u "razvojna ministarstva" koja aktivno podržavaju poljoprivredni razvoj. Postojeća osnovna organizaciona struktura i osoblje moraju se drastično poboljšati! Pregled preporučuje "idealnu" organizacionu strukturu za entitetsko MP. Predložena organizaciona struktura uključuje između ostalog Sektor za razvoj koji će pružiti ojačane kapacitete za centralne funkcije podrške i razvoja kao i za EU harmonizaciju i integraciju na entitetskom nivou. Dodijeljene su jasne odgovornosti za sigurnost hrane kao i za zdravlje bilja transformiranjem postojećih sektora za veterinarstvo u Sektor za zdravlje životinja i bilja i sigurnost hrane. Studija također daje neke specifične preporuke za dva entitetska MP kao i za organizacioni razvoj u Brčko Distriktu. U RS od posebne važnosti će biti razvoj regionalnih ureda i kombinacija njihovog rada sa ojačanom Stručnom agencijom RS. U FBiH od posebne je važnosti da entitetsko MP razvije efikasne i transparentne mehanizme koordinacije sa kantonima i općinama.

4. Ojačani institucionalni kapaciteti kantona i općina za funkcije podrške blizu klijenata

Kantoni i općine igraju ključnu ulogu u izvršavanju administrativnih i funkcija podrške u blizini farmera, ruralnog stanovništva i prerađivača. Ove decentralizirane strukture su od ogromne vrijednosti za podršku i razvoj poljoprivrednog sektora. One će također biti važni za implementaciju budućih decentraliziranih mjera podrške za poljoprivredni i ruralni razvoj. Kako bi na adekvatan način izvršavali ove administrativne i funkcije podrške moraju se ojačati. Mora se zaposliti osoblje koje nedostaje. Uz to, Potrebno je da svih deset kantona razviju jake stručne službe na osnovu specifične veličine kantona. Kantonalni nivo se smatra najpogodnijim administrativnim nivoom za ove usluge. Iako kantonalne poljoprivredne uprave ne moraju automatski imati status ministarstva jako je važno da u određenim kantonima one dobiju više prioriteta i finansijskih resursa nego što je to sada slučaj.

Općinske poljoprivredne uprave moraju biti ojačane kako bi na pravi način ispunile administrativne i funkcije podrške u bliskom kontaktu sa klijentima. To se posebno odnosi na općine u nepovlaštenim, siromašnim regionima. minimum od dva kvalificirana službenika potrebni su za svaku općinu u BiH, jedan koji bi se bavio administrativnim zadacima i jedan koji uglavnom podržava implementaciju stručnih programa i programa subvencija/podrške uz blisku saradnju sa entitetskom i kantonalnom administracijom i stručnim službama. U općinama RS dodatni administrativni i inspekcijski zadaci trebaju u prosijeku najmanje 3-4 službenika po općini. U oba entiteta općine moraju biti više uključene u kreiranje, administraciju, monitoring i ocjenjivanje entitetskih i kantonalnih šema podrške.

6. Efikasne uprave za veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane za pružanje podrške sektoru i za ispunjenje osnovnih zahtjeva EU

Preporučuje se da se nadležnosti uprava za veterinarstvo, sigurnost hrane i zdravlje bilja koncentrišu na državni i entitetski/Brčko Distrikt nivoe. Nadležnosti kantonalnih i općinskih organa što se tiče inspekcije u oblasti veterinarstva, hrane i zdravlja bilja treba postepeno ukinuti. Kao dugoročno rješenje preporučuje se uspostavljanje linijskog sistema koji pokriva cijelu BiH koji bi trebao biti baziran na izvršnim agencijama i ograničenom broju regionalnih izvršnih ureda. Sve legislativne nadležnosti i izvršne funkcije bi tada trebale biti na državnom nivou.

7. Profesionalne usluge specijaliziranih instituta i sektorskih asocijacija

Specijalizirani poljoprivredni i veterinarski instituti i asocijacije treba da u budućnosti igraju ključnu ulogu u razvoju poljoprivrednog sektora u BiH i pripremi za EU integracije. Generalno, javne uprave treba da se koncentrišu na funkcije koje moraju vršiti javni organi. Tržišni mehanizmi trebaju se primijenjivati kad god je to moguće. Preporučuje se da javne uprave jasno definišu potrebne doprinose i usluge od instituta koji su zasnovani na dugoročnim politikama i strategijama implementacije. Moraju se jasno definisati specijalne funkcije i doprinosi svakog pojedinačnog instituta kao i finansijski doprinosi od svake javne uprave.

8. Unaprijeđenje usluga podrške i instrumenata za planiranje, koordinaciju i upravljanje

Budući razvoj poljoprivrednog sektora BiH i uspješna priprema za EU integracije i druge međunarodne obaveze će zahtijevati značajno je unaprijeđenje postojećih procedura planiranja, koordinacije i upravljanja. Specijalni *formalizirani* instrumenti moraju se uvesti u sve poljoprivredne uprave. Studija daje nekoliko prijedloga za npr. formalizirane procedure koordinacije radi podrške koordinaciji pripreme zakona, unaprijeđenje delegiranja odgovornosti i čvršće administrativne procedure u ministarstvima. Unaprijeđene procedure i usluge podrške će morati biti zasnovane na *višegodišnjem* planiranju i finansiranju. Šeme podrške moraju se razviti od subvencija i premija vezanih za proizvode prema kompleksnijim mjerama podrške uobičajenim u poljoprivrednim politike EU kao što su podrška proizvođačkim grupama i marketingu, mjere ruralnog razvoja itd. BiH bi mogla izvući pouke od bivših Država kandidata za EU poput Slovenije. Zbog posebnog značaja proizvođačkih grupa ova studija daje nacrt zakona o proizvođačkim grupama.

9. Ojačani kapaciteti ljudskih resursa i unaprijeđenje upravljanja ljudskim resursima

Institucionalno jačanje uprava poljoprivrednog sektora u BiH zahtijeva dodatne ljudske resurse. Preporučuje se slijedeće:

- porast sa 25 na državnom nivou na 276 zaposlenih do 2010 kako bi se mogle izvršavati potrebne funkcije na državnom nivou. Zapošljavanje osoblja u novom MPRR od 2005 je apsolutni prioritet. Potrebni broj zaposlenih od 95 mora se postići najkasnije do 2008. Neophodno je obezbijediti što je moguće prije potrebnih 181 službenika preporučenih za državne izvršne agencije koje su pridružene MPRR.
- Mora se značajno povećati *broj stručnog osoblja* u oba entitetska MP tokom narednih 2-3 godine. U MP RS potrebno je zaposliti 49 dodatnih službenika kako bi se ministarstvo razvilo u razvojno ministarstvo sa ukupnim *brojem stručnog osoblja* od 92. U FBiH biće potrebno 32 nova stručna službenika u MP u istom cilju međutim ukupni broj osoblja u MP FBiH može biti malo niži (80 službenika, bez Instituta za šumarstvo) pošto dosta upravnih funkcija obavljaju kantonalne poljoprivredne uprave.
- U svaki od 6 regionalnih ureda MP RS trebaju se postaviti *stručnjaci* iz ministarstva. Također, Stručna služba RS mora značajno povećati broj svoga osoblja u dogledno vrijeme. Općinska administracija poljoprivrednog sektora RS mora se ojačati dodatnim osobljem do 2010, posebno za širenje svojih savjetodavnih funkcija.

- U FBiH, kantoni će morati razviti postojeće osnovne kantonalne stručne službe kao prioritet. Za to, kantonima će trebati dodatno osoblje u naredne dvije godine. Potrebno je također pojačati još uvijek slabe upravne funkcije u nekim kantonima. FBiH općine će trebati samo vrlo minorna povećanja poljoprivrednog osoblja.
- Brčko Distrikt je jedina uprava gdje je moguće smanjenje broja zaposlenih.

Razvoj osoblja u upravama poljoprivrednog sektora BiH može se sažeti kako slijedi:

	2004	2010
Država	25	276
RS	304	444
FBiH	459	573
Brčko Distrikt	57	44
UKUPNO	845	1.337

Predviđeni ukupni broj osoblja od 1.337 za 2010 je minimum koji je potreban za efikasan razvoj B-H poljoprivrednog sektora i za ubrzani proces harmonizacije sa EU.

Uz to, unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima je ključni zahtjev. Uprave moraju biti u mogućnosti da privuku mlado, kvalificirano osoblje sa novim kvalifikacijskim profilima i sposobnostima (npr. strani jezik, IT i sposobnosti planiranja) kao i sa među-sektorskim znanjem (npr. pravnici, agro-ekonomisti). Adekvatno upravljanje osobljem i *šeme obuke* koje se fokusiraju na poljoprivredne politike EU će biti od esencijalne važnosti.

10. Uvećani poljoprivredni budžeti i unaprijeđene procedure planiranja budžeta

Da bi se implementiralo preporučeno jačanje institucionalnih kapaciteta u poljoprivrednom sektoru u BiH u narednih 6 godina potrebni su dodatni finansijski resursi. Međutim, kao što ova studija dokazuje to povećanje je skromno i uglavnom već poduzeto zbog pravnih obaveza i odluka. Mogu se očekivati slijedeći dodatni troškovi:

- Porast operativnih troškova u poljoprivrednim upravama od ukupno 16 mil KM u periodu od 2005 do 2010. Ove dodatne operativne troškove dijele nove uprave na državnom nivou (plus 10 mil KM) i razvoj uprava u entitetima (plus 3 mil KM u svakom entitetu). Veliki dio ovog porasta na državnom nivou je rezultat odluka koje su već donešene, tj. transfer granične inspeksijske kontrole na državni nivo i formiranje agencija za zdravlje bilja i za sigurnost hrane na državnom nivou;

Predpostavljajući da se ukupni javni budžeti povećavaju za 5% godišnje, implementacija preporuka ovog pregleda će dovesti do povećanja udjela poljoprivrednih budžeta u ukupnim javnim budžetima od sadašnjih 2,8% do 3,2% u 2002 i 3,3% u 2010. To je vrlo skroman porast od samo 0,5%! Poljoprivredna javna potrošnja per capita će porasti sa 18 KM (9€) u 2004 na 47 KM (24€) u 2010. Ovo će biti značajan korak naprijed! Međutim, čak i ove alokacije za poljoprivredni sektor će biti ispod potrošnje u Državama članicama EU i nekadašnjim Državama kandidatima u 2003 (npr. Slovenija: 115€; Latvija: 43€).

Pored uvećanih poljoprivrednih budžeta procedure planiranja budžeta se moraju unaprijediti

- vezanjem budžetskih procedura za politike, strategije i aktivnosti i razvijanjem dugoročnih finansijskih planova zasnovanih na aktivnostima zajedno sa zainteresiranim stručnjacima;
- osiguranjem više radnog materijala (IT, kancelarijskih materijala, vozila itd.) za praktičnu implementaciju upravnih i funkcija podrške poljoprivrednim upravama;
- osiguranjem dovoljnog broja osoblja u poljoprivrednim upravama koji su specijalisti za pitanja finansija i budžeta i obezbijeđenjem obuke o modernom finansijskom upravljanju;
- primjenom fleksibilnih procedura za preraspodjelu budžeta, i
- osnivanjem investicija na osnovu detaljnih ocjena i investicionih planova za cijelu državu.

- I) Da bi se implementirale preporuke ovog pregleda predložen je **akcioni plan za period 2005 - 2010. godine**:
- ▶ Usvajanje državnog Zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju u 2005. god.
 - ▶ Formiranje i razvoj MPRR BiH od 2005 do 2008. god.
 - ▶ Transfer Ureda za veterinarstvo pod upravu MPRR BiH u 2005. god.
 - ▶ Formiranje i razvoj državne Agencije za zdravlje bilja i državne Agencije za sigurnost hrane pod upravom MPRR od 2005. i državne Agencije za plaćanje od 2006. god.
 - ▶ Organizacioni razvoj entitetskih MP u "razvojna" ministarstva i organizacioni razvoj Odjeljenja Brčko Distrikta; da se postigne u FBiH do 2006, u RS do 2008, u Brčko Distriktu do 2007. god.
 - ▶ Razvoj i podrška struktura u neposrednoj blizini klijenata: regionalnim uredima (postići do 2008. god.) i Agenciji za stručnu službu u RS (2007. god.); kantonalnim stručnim službama u FBiH (2007. god.).

Obezbjedenje preporučenih dodatnih ljudskih i finansijskih resursa je **minimalni zahtjev za uspješan razvoj poljoprivrednog sektora BiH i za budući pristup EU**. Približavajući se pristupu u EU i konačno pristupanjem u EU, BiH će morati dodijeliti čak i više ljudskih i finansijskih resursa za poljoprivredni sektor. Samo ojačana uprava poljoprivrednog sektora će biti u mogućnosti da se pripremi za kompleksne politike EU za poljoprivredni i ruralni razvoj i da prihvati predpristupna sredstva EU za poljoprivredni i ruralni razvoj!

UVOD

Ova studija je proizvod projekta "Funkcionalni pregled u poljoprivrednom sektoru", Evropska pomoć / 116651/C/SV/BA. Projekat se bazira na "Memorandumu o razumijevanju (MoU) o funkcionalnim pregledima javne uprave", koji su potpisali predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri FBiH i RS i Delegacija Evropske unije u Sarajevu. Ovaj pregled je dakle dio sveukupnog procesa Reforme javne uprave u BiH. Aktivnosti pregleda su počele sredinom februara 2004. a finalizirane su u septembru 2004. Sveobuhvatni cilj ovog pregleda je bio

- analizirati rad javnih poljoprivrednih uprava na svim administrativnim nivoima u BiH,
- uporediti taj rad sa strukturnama javne uprave u drugim državama (usporedba), i
- elaborirati preporuke za povećanje efikasnosti posebno izbjegavajući preklapanja nadležnosti i popunjavanjem postojećih funkcionalnih praznina.

Preporuke ovog pregleda bi trebale pomoći poljoprivrednim upravama u BiH da daju bolju podršku razvoju poljoprivrednog sektora, i da pripreme poljoprivredni sektor za pristup u Evropsku uniju (EU) i druge međunarodne obaveze kao što je članstvo u WTO. Međutim, preporuke koje su održive i imaju podršku mogu se izraditi samo uz saradnju sa zainteresiranim ministarstvima, upravama i pojedinačnim državnim službenicima. Zato je zatražena podrška najvišeg rukovodstva, koja je u potpunosti i pružena. Nominirani su partneri u svim u svim ključnim upravama radi podrške za prikupljanje i analizu podataka kao i pripreme preporuka. U nekoliko seminara intenzivno je diskutovano o tekućim rezultatima.

U tekstu koji slijedi, termini *poljoprivredna uprava* ili *poljoprivredni sektor* korišteni su u širem smislu kao što je to uobičajeno u EU. Poljoprivreda uključuje sve aktivnosti agribiznisa (tj. pored čiste poljoprivredne, šumarske i ribarske proizvodnje također i industrije odgovarajućih inputa, prehrambena i tržište) kao i kompleksne i međsektorske oblasti ruralnog razvoja. Tradicionalno u BiH uprave poljoprivrednog sektora su nadležne za vodoprivredu; ovaj pod-sektor je dakle također uključen kada se spominje "poljoprivredni" sektor.

Slijedeće napomene bi mogle biti od pomoći za efikasnije korištenje ovog pregleda: Pregled će početi pružanjem nekih osnovnih informacija o administraciji, legislativi i politici. Ovo poglavlje A je posebno namijenjeno čitaocima sa ograničenim ili nikakvim uvidom u specifične uslove u BiH. Čitaoci koji su generalno više upoznati sa BiH a posebno sa poljoprivredom u BiH mogu odmah preći na detaljnu analizu ključnih uprava poljoprivrednog sektora, u poglavlju B. Sumarna analiza (B.1.8) ima za cilj dati pregled trenutne raspodjele funkcija kao i ocjene o prazninama i dupliciranju funkcija. Čitaocima koji se ne usuđuju proći kroz čitavu detaljnu analizu ljudskih resursa (B.2) i finansija (B.3) biće od pomoći da obrate pažnju na sažetke na kraju ovih poglavlja. Naredna poglavlja C, D i E uključuju analizu usporedbom, preporuke i akcioni plan za 2005-2010. Oni se ne mogu izbjeći a da se ne promaši srž ovog pregleda!

U prilogu ovog pregleda nalazi se sveobuhvatan *Aneks* gdje su dokumentovani ključni podaci prikupljeni tokom ovog pregleda. Zbog ponekad problematične situacije u vezi dostupnosti podataka i statistike ova baza podataka može biti korisna za dalji rad na razvoju poljoprivrednih uprava u BiH. Tu su još i *radni materijali* koji daju podršku implementaciji preporuka ovog pregleda.

Tim se nada da je dat doprinos uspješnom budućem razvoju poljoprivrednog sektora u BiH i - posebno - uspješnom procesu integracije ka članstvu u EU. Bosna i Hercegovina to zaslužuje!

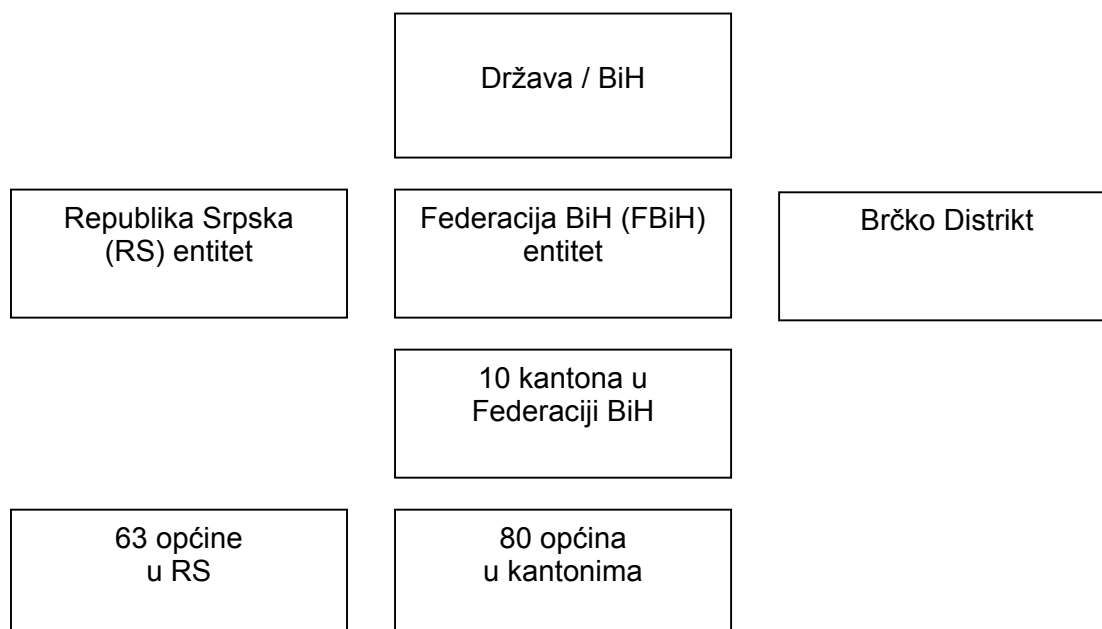
A. ADMINISTRATIVNI, PRAVNI I POLITIČKI OKVIR

A.1 OPĆE UPRAVNE STRUKTURE

Po Dejtonskom sporazumu Bosna i Hercegovina (BiH) je decentralizirana država koja se sastoji od dva entiteta, Republika Srpska (RS) i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH). FBiH je podjeljena na 10 kantona. Oba ustava, FBiH kao i RS određuju gradove i općine kao dodatna tijela lokalne samouprave. U Bosni i Hercegovini ima ukupno 143 općine¹ (80 u FBiH i 63 u RS) koje predstavljaju najnižu upravnu strukturu u oba Entiteta.

Dodatno, Brčko Distrikt je osnovan kao jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave i egzistira pod suverenitetom BiH.

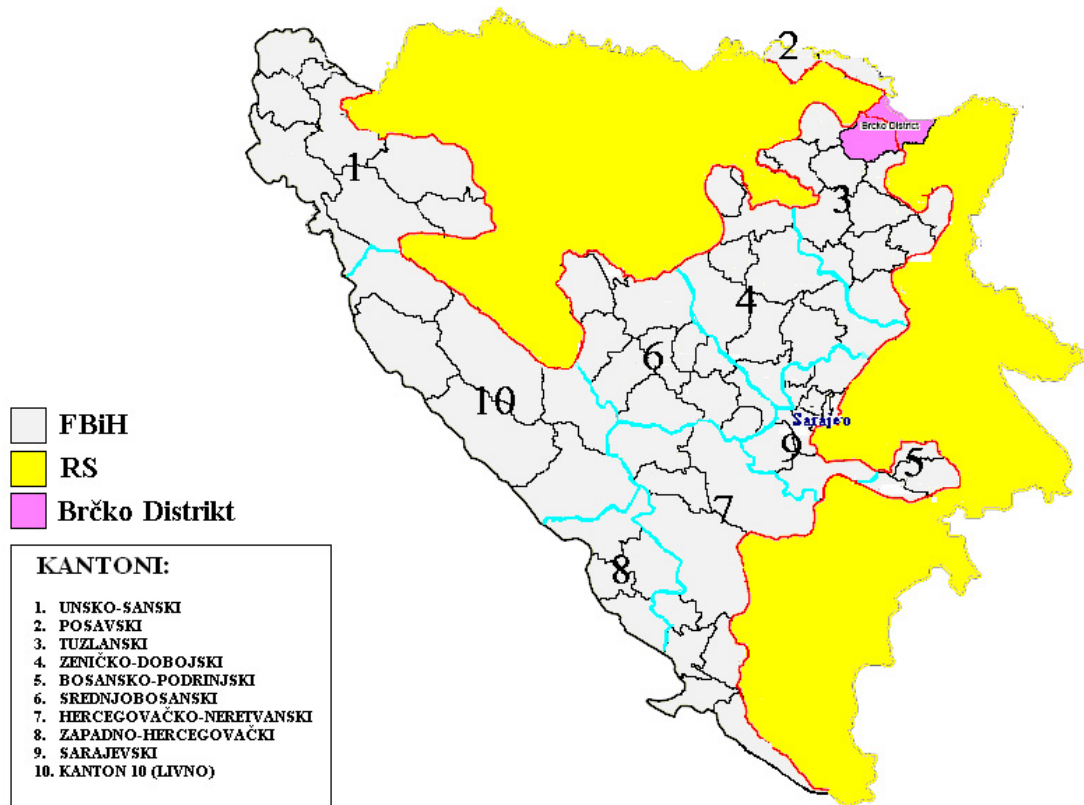
Na svim nivoima vlasti u BiH postoje određene administracije koje se bave pitanjima poljoprivrede:



Ustavi u velikoj mjeri prate subsidijarni princip po pitanju raspodjele nadležnosti u poljoprivrednom sektoru. Međutim, kao što će to biti prikazano u narednim poglavljima većina nadležnosti koje se tiču poljoprivrednog sektora su dodijeljene Entitetima i kantonima (u FBiH), dok s druge strane državni/BiH nivo kao i općine imaju generalno vrlo ograničene nadležnosti vezano za poljoprivredni sektor. U RS (gdje nema prelaznog nivoa kao što su kantoni u FBiH) općine su više uključene u rad uprave poljoprivrednog sektora i imaju više nadležnosti, dok s druge strane općine u FBiH imaju vrlo ograničene nadležnosti koje se još i razlikuju od jednog do drugog kantona. Ovakva subsidijarna administrativna struktura koja postoji na svim nivoima vlasti u BiH mora se uzeti u obzir tokom pregleda načina funkcionisanja javne uprave poljoprivrednog sektora ove zemlje.

¹ Nakon spajanja 6 nekadašnjih općina u jedinstvenu upravu grada Mostara prijeđašnji ukupni broj općina je sa 148 smanjen na sadašnje 143 općine u BiH.

Slijedeća mapa prikazuje administrativne granice u BiH (crne linije su administrativne granice općina, a plave linije su granice kantona):



A.2 USTAVNOPRAVNI OKVIR

Strukture državne, entitetskih i kantonalnih nivoa vlasti su regulisane njihovim ustavima (ukupno 13 Ustava!). Organizacija vlasti Brčko Distrikta je regulisana Statutom. Ovako kompleksno ustavno uređenje je ključno pitanje za razumijevanje specifičnosti administrativne organizacije u sektoru poljoprivrede u BiH. Zbog toga je ovdje ukratko prezentiran ustavnopravni okvir odnosno nadležnosti utvrđene tim ustavima.

Ustav **Bosne i Hercegovine (državni nivo)** je četvrti od jedanaest Aneksa Općeg okvirnog mirovnog sporazuma BiH (OOMS). Stupio je na snagu nakon potpisa Općeg okvirnog mirovnog sporazuma, 14-og decembra 1995. godine. Po Ustavu, Bosna i Hercegovina (BiH) se sastoji od dva entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska. Ustavom je izvršena podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta. Nadležnosti koje su date institucijama BiH a imaju značajan uticaj na poljoprivredni sektor su u sljedećim oblastima (Član III.1):

- Vanjska politika & zaključivanje međunarodnih ugovora,
- Vanjsko-trgovinska politika,
- Carinska politika (tarife, zaštita domaće proizvodnje).

Članom III.3. Ustava je određeno da sve vladine funkcije i ovlasti koje ovim Ustavom nisu izričito povjerene institucijama BiH pripadaju entitetima. Entiteti su obavezni da u potpunosti poštuju ovaj Ustav. Po Ustavu, BiH može preuzeti dodatne nadležnosti o:

- drugim pitanjima o kojima se slože entiteti,
- pitanjima koja su utvrđena u aneksima 5 do 8 OOMS², ili
- pitanjima koja su neophodna za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH.

Odgovornosti se moraju izvršavati u skladu sa podjelom nadležnosti između institucija BiH. Po potrebi, dodatne BiH institucije za izvršenje tih nadležnosti se mogu formirati (čl.III.5.a.).

Ustav **Republike Srpske (RS)** je usvojen 1992. i kasnije je više puta mijenjan i dopunjavan amandmanima. Po Ustavu, RS ima sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom BiH eksplicitno date u nadležnost institucija BiH. Poglavlje III Ustava bavi se ekonomskim i socijalnim pravilima. Vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem se garantira dok se vlasništvo na šumama i šumskom zemljištu određuje zakonom. Zaštita, korištenje, poboljšanje i upravljanje imovinom od općeg interesa se regulišu zakonom (čl. 59). Na osnovu čl. 64 Republika Srpska, između ostalog, štiti i ohrabruje racionalno korišćenje prirodnih resursa i zadržavanje. U okviru svojih nadležnosti, Republika Srpska, (između ostalog) obezbjeđuje i uređuje: imovinske i obligacione odnose i štiti sve oblike imovine; tržište i planiranje; osnovne ciljeve i pravce razvoja poljoprivrede i sela; zaštitu okoliša.

Ustav **Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH)** je usvojen 1994. godine i od tada je dosta puta mijenjan i dopunjavan amandmanima. Podjela nadležnosti između Federacije i kantona je data u čl.III. Ustava. Poljoprivreda se eksplicitno ne spominje nigdje u Ustavu. Nadležnosti koje bi mogle da se tiču poljoprivrednog sektora su utvrđene na sljedeći način:

(i) *Isključive nadležnosti FBiH* čine utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu kao i politiku korištenja zemljišta (čl.III.1.c).

(ii) *Zajedničke nadležnosti FBiH i kantona* se, između ostalog, odnose na: korišćenje prirodnih resursa, zdravstvo, politiku zaštite okoliša i turizam (čl.III.2). Ove nadležnosti mogu se ostvarivati zajednički ili odvojeno, ili ih mogu mogu ostvarivati kantoni uz koordinaciju federalne

² Npr. arbitraža, ljudska prava i izbjeglice.

vlasti (čl.III.3.1). I federalna vlast i kantoni imaju pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti (čl.III.3.). Općenito, kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu eksplicitno date federalnoj vlasti (čl.III.4.1).

U junu 2001 godine dva entitska ministarstva poljoprivrede potpisala su Memorandum o zajedničkoj saradnji. Između ostalog, dogovorili su se o sljedećem:

- da daju doprinos unaprijeđenju tržišta poljoprivrednih proizvoda na cijelom prostoru BiH,
- da izjednače poreze na promet poljoprivrednih proizvoda,
- da rade na zaštiti poljoprivrednih proizvoda od nelojalne konkurencije,
- da započnu rad na osnivanju informacionog centra za poljoprivredne proizvode,
- da usklade zakonsku regulativu na nivou BiH sa EU regulativom,
- da usklade zakonsku regulativu oba entiteta,
- da daju doprinos jačanju administracije na nivou BiH,
- da rade zajedno na uspostavljanju ovlaštenih laboratorija.

Konačno, svaki od 10 kantona u FBiH ima sopstveni **Ustav kantona**. Svi ustavi utvrđuju zajedničku nadležnost Federacije i Kantona u oblastima zaštite okoliša, turizma i korištenja prirodnih resursa što uključuje poljoprivredu. Posebne nadležnosti kantona (između ostalog) su:

- donošenju propisa o korišćenju lokalnog zemljišta,
- donošenje propisa o unaprijeđenju lokalne privrede i razvoj društva,
- stvaranje i primjena politike kantonalnog turizma,
- razvoj turističkih resursa.

Svaki kanton može prenijeti svoja ovlašćenja na općinu ili grad na svojoj teritoriji, ili na Federalnu vlast. Ukoliko kanton prenese nadležnost na općine onda je (u većini slučajeva) dužan za to obezbijediti finansijska sredstva i vršiti upravni nadzor rada općinskih organa vezano za izvršavanje delegirane nadležnosti. U praksi, neki kantoni delegiraju na općine određene nadležnosti za poljoprivredni sektor (npr. u oblasti veterinarske uprave i politike korištenja zemljišta), dok su drugi vrlo restriktivni.

Analiza: Kao rezultat utvrđenih ovlašćenja i nadležnosti, u BiH je na snazi visok stepen federalizma. Kao posljedica toga, pojedinačni nivoi vlasti se odlikuju velikom nezavisnošću i u većini slučajeva primjenjuje se subsidijarni princip. U slučaju Federacije subsidijarni princip je posebno izražen: entitetsko Ministarstvo poljoprivrede nije jedino nadležno za poljoprivredni sektor nego te nadležnosti mora dijeliti sa 10 kantona.

Kao posljedica, vertikalna koordinacija i saradnja između različitih nivoa vlasti u velikoj mjeri ovisi o političkoj volji. Proces odlučivanja često vremenski traje duže nego u centraliziranim državama. Ovi problemi su posebno vidljivi u poljoprivrednom sektoru gdje državni nivo ima vrlo ograničene nadležnosti što znatno otežava centralnu koordinaciju i razvojnu politiku. Ipak, postojećim ustavima, zakonskim regulativama i političkim procesima zadnjih godina se proširuju nadležnosti države. Kao što ćemo vidjeti u poglavlju B.1.1 važne kompetencije poljoprivrednog sektora su date u nadležnost ministarstvu BiH koje je trenutno zaduženo za poljoprivredu na državnom nivou (MVTEO). Te kompetencije i funkcije u poljoprivrednom sektoru se uglavnom odnose na međunarodne odnose, međunarodnu poljoprivrednu trgovinu, stvaranje jedinstvenog ekonomskog tržišta koje je od ključnog značaja, te mjera granične kontrole u oblasti veterinarstva i identifikacije životinja kao i funkcije koordinacije djelatnosti entiteta. Nedavnim odlukama Vijeća ministara BiH su se povećale nadležnosti državnog nivoa vlasti u oblasti zaštite zdravlja bilja i sigurnosti hrane.

Ukratko, usprkos raznolikosti ustavnog uređenja, zadnjih nekoliko godina traje proces u pravcu poboljšanja u raspodjeli nadležnosti vezano za poljoprivredni sektor. Entiteti se sve više slažu oko prepuštanja određenih nadležnosti državnom nivou, a to su nadležnosti koje moraju biti na državnom nivou za dobrobit oba entiteta!

A.3 POLJOPRIVREDNE POLITIKE, STRATEGIJE I CILJEVI

Postoji potreba da se izvrši pregled funkcija javne uprave sa aspekta odgovarajućih ciljeva tih organa uprave. Ovi ciljevi su uglavnom formulisani u politikama i strategijama koje se odnose na ključne izazove u sektoru. Zbog toga je bilo potrebno prvenstveno identificirati osnovne probleme kao i politike, strategije i ciljeve vezane za poljoprivredni sektor u BiH. Ukratko, može se dobiti sljedeća slika:

Prirodnim uslovima u BiH jasno su određene poljoprivredne zone u zemlji:

- intenzivna proizvodnja žitarica i stočarstvo u sjevernom i istočnom dijelu,
- ekstenzivna proizvodnja ovaca i goveda u centralnom i zapadnom dijelu, i
- intenzivna proizvodnja mediteranskih kultura i hortikultura u južnom dijelu zemlje.

Naravno, postojeće administrativne granice ne prate ove poljoprivredne zone. Kao rezultat toga uslovi poljoprivredne proizvodnje mogu biti vrlo različiti unutar određenih administrativnih granica. Ovakvi različiti poljoprivredni uslovi također se odražavaju i na organizaciju, osoblje i funkcionisanje poljoprivrednih administracija u BiH.

Sporni proces oporavka je glavna karakteristika poljoprivredne proizvodnje i života u ruralnim krajevima. U 2004. godini poljoprivreda BiH i dalje trpi štete prouzrokovane ratom koji je trajao od aprila 1992. do novembra 1995. Kao posljedica rata poljoprivredna produktivnost je i dalje vrlo niska a stočni fond reduciran. Većina poljoprivrednih posjeda je vrlo mala (2-3 ha) a zemljište iscjepkano u prosjeku na 6-8 parcela.³ Nekadašnje državne farme uglavnom više ne rade ili su u teškoj, često nedovršenom procesu privatizacije. Selo često služi kao mjesto za opstanak izbjegličkih porodica koje su se vratile iz drugih država. Baveći se poljoprivrednim aktivnostima za sopstvene potrebe ljudi pokušavaju sebi obezbijediti egzistenciju. Danas u nekim ruralnim područjima do 90% stanovništva je prinuđeno da živi od poljoprivrede.

Imajući u vidu ove poteškoće politika razvoja poljoprivrede i podrška ruralnom stanovništvu su dakako ključna pitanja. Dalje, BiH se želi pripremiti za kasniju integraciju u EU. Neophodni proces uspostavljanja institucionalnih kapaciteta i harmonizacija politika i legislative sa EU također zahtijeva detaljne politike i strategije. Međutim zbog nedostatka institucionalnih kapaciteta, razvoj ovih politika i strategija je u 2004. godini još uvijek nije dostigao potreban, zadovoljavajući nivo.

Krajem '90-tih FAO je formulisao dvije srednjoročne strategije oporavka poljoprivrednog sektora u širem smislu - po jedna strategija za svaki Entitet.⁴ Ove prilično detaljne srednjoročne strategije su još uvijek osnova za poljoprivrednu diskusiju u BiH. Nedavnom publikacijom Strategije smanjenja siromaštva (PRSP) za BiH sada postoje na nivou države i dodatni opći ciljevi i preporuke za razvoj poljoprivrednog sektora.⁵ Međutim, kako je PRSP dokument srednjoročna razvojna strategija koja sadrži sve sektore ekonomije, odgovarajuća analiza i preporuke za sektor poljoprivrede ne mogu zamijeniti specifičnu poljoprivrednu strategiju za BiH.

Zato Entitetska Ministarstva poljoprivrede od nedavno rade na specifičnim entitetskim poljoprivrednim strategijama, koje međutim nisu bile finalizirane sredinom 2004 godine. Dodatno, nedavna inicijativa na Državnom nivou trebala bi rezultirati poljoprivrednom strategijom BiH. Osnovano je Vijeće za poljoprivredu, prehrambenu industriju, šumarstvo i ruralni razvoj BiH kao savjetodavno tijelo Vijeću ministara (VM).⁶ Do kraja 2004 godine Vijeće

³ Aneks 7 daje detaljne podatke o poljoprivrednom sektoru BiH.

⁴ Srednjoročna strategija za poljoprivredni Sektor za Federaciju Bosne i Hercegovine / Srednjoročna strategija za poljoprivredni Sektor za Republiku Srpsku, oba august 1999.

⁵ BiH Medium Term Development Strategy – PRSP, Srednjoročna razvojna strategija (2004-2007), mart 2004.

⁶ Odluka o formiranju vijeća objavljena je u Službenom glasniku BiH, br. 33/04. Ovo vijeće se sastoji od oba entitetska Ministra poljoprivrede, Ministra industrije, Ministra za izbjeglice i Ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO) kao i Direktora Direkcije za EU integraciju BiH.

ministara treba pripremiti tekst Nacionalnog plana za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj, uzimajući kao polaznu osnovu preporuke i zahtjeve PRSP-a, Biljelu Knjigu EC-a ⁷ i općenito Acquis Communautaire EU.

Općenito, može se zaključiti da su harmonizacija sa standardima EU i kasniji pristup EU glavni i najvažniji ciljevi BiH. Država se nada da će uskoro biti u mogućnosti započeti pregovore sa EU o Ugovoru o Stabilizaciji i Pridruživanju (SAA) - preduslov da kasnije postane zemlja kandidat i da se započnu pristupni pregovori.⁸ Isto vrijedi i za buduće članstvo u WTO što se očekuje u 2005. godini. Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike (CAP) kao što su definisani u čl. 33. i 131. Sporazuma EU kao i zahtjevi WTO-a su dakle relevantni za poljoprivrednu politiku BiH. Međutim, za usklađivanje sa odgovarajućim politikama i instrumentima moraju se razviti neophodni institucionalni kapaciteti. Pregled osnovnih institucionalnih zahtjeva proizašlih iz buduće integracije u EU i WTO članstva dati su u Radnom materijalu W 1.

Pored ciljeva vezanih za EU integraciju i WTO članstvo poljoprivredne administracije u BiH također pokušavaju realizirati ciljeve vezano za razvoj ratom opustošenog sektora. Pregled je identificirao slijedeće osnovne ciljeve:

- podrška održivom razvoju poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- prebroditi osnovne posljedice rata i ostatke prošlog sistema državne ekonomije;
- obezbijediti dovoljne (sigurne) količine visoko kvalitetne hrane za potrošače po razumnim cijenama;
- obezbijediti fer uslove međunarodne trgovine za poljoprivredne i šumarske proizvode;
- podrška očuvanju i racionalnom korištenju prirodnih resursa, zaštita krajolika, razvoj turizma i zdravlja životinja; i
- razviti efikasne administrativne procese.

Sveobuhvatni pregled osnovnih politika i ciljeva poljoprivrednog sektora BiH - koji je izradio projektni tim na osnovu postojećih dokumenata o politici i razgovora sa ključnim partnerima - može se naći u Aneksu 2.

Analiza: Općenito, postojeći poljoprivredni ciljevi su još uvijek relativno generalni i potrebna je dodatna konkretizacija. Posebno su potrebne strategije koje su izvodljive i koje će doprinijeti postizanju ciljeva. Ovi ciljevi moraju biti zasnovani na sveobuhvatnim poljoprivrednim politikama - i što je vrlo važno - kreiranim za cijelu državu te koje također odražavaju različite poljoprivredne uslove u čitavoj BiH. I pored trenutnih napora da se napravi iskorak u ovom području preko formiranja Državnog Vijeća i dalje ostaje generalni nedostatak institucionalnog kapaciteta za razvoj i koordinaciju politika i strategija. Jasne politike, strategije i ciljevi su međutim neophodni kako bi se ocijenile funkcije i funkcionisanje javne uprave.

⁷ Bijele knjige je izdala EC za podršku pripremi pridruženih država centralne i istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije. Izdanje Bijele knjige za BiH je u 2000. godini objavila Delegacija EC u Sarajevu i uključuje poglavlje o poljoprivredi.

⁸ Fizibiliti studija EC o mogućem početku pregovora za Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju je formulisala u novembru 2003. godine ključne zahtjeve koje treba ostvariti u 2004. – jedan od njih eksplicitno za poljoprivredni sektor: formiranje Ureda za zdravlje bilja za čitavu BiH koja vi također bila odgovorna za graničnu kontrolu zdravlja bilja.

B. ANALIZA UPRAVE POLJOPRIVREDNOG SEKTORA U BIH

Pošto su na osnovu ustavnog uređenja u Bosni i Hercegovini svi postojeći nivoi vlasti uključeni u izradu poljoprivredne legislative i upravu, ovaj projekat je stoga izvršio pregled svih nivoa javne uprave. Informacije su prikupljene na osnovu intenzivnog programa razgovora tokom posjeta svim relevantnim nivoima vlasti uključujući pridružene institucije i koristeći prethodno formulisane upitnike. Modeli koje je razvio UNDP⁹ bili su inspiracija za razvoj upitnika prilagođenih uslovima u BiH. Dok su za državni i entitetski (FBiH, RS i Brčko Distrikt¹⁰) nivo izvršeni detaljni pregledi, kod nižih nivoa, kantona u FBiH, općina u oba Entiteta, objektivnim kriterijima odabran je uzorak kako bi se dobila reprezentativna slika za različite ekonomske, klimatske i poljoprivredne situacije u čitavoj državi.

Analiza uprave poljoprivrednog sektora i drugih bitnih institucija sektora u BiH izvršena je u tri dijela:

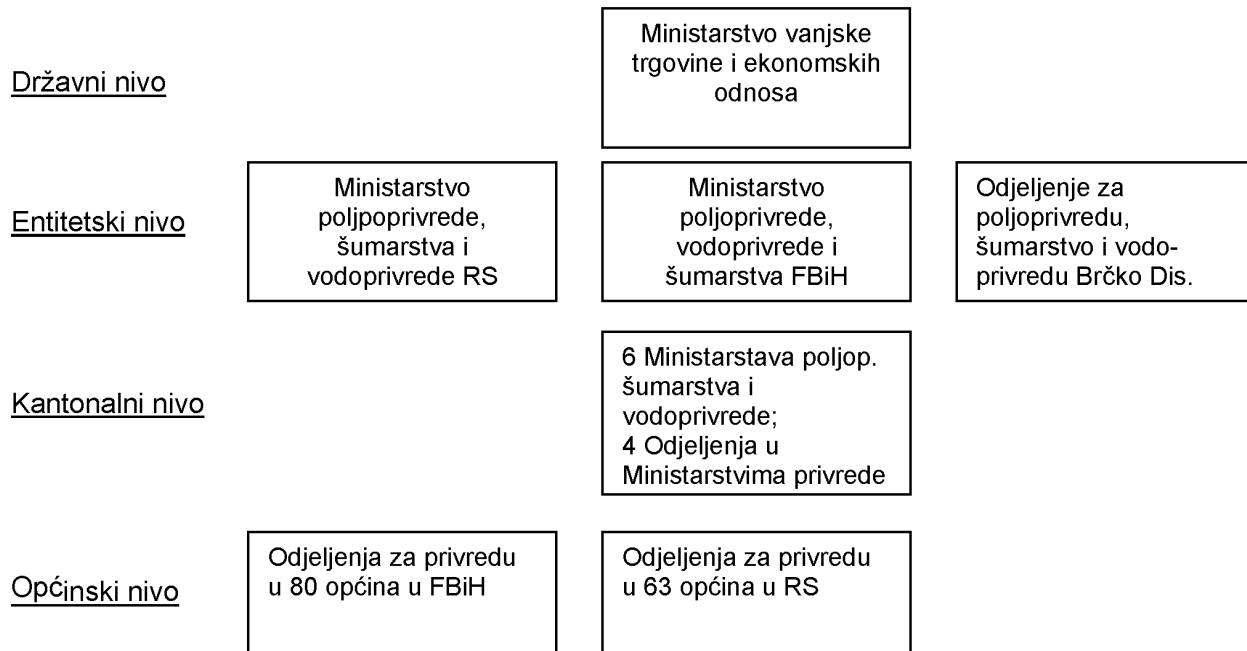
1. U prvom dijelu (poglavlje B.1) **strukture, nadležnosti i funkcije** su ukratko prezentirane a zatim analizirane. Analiza počinje sa ključnom upravom na državnom nivou, zatim se nastavlja sa onima na entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou. Bitne polu javne ili privatne institucije koje doprinose funkcionisanju poljoprivrednog sektora u BiH su također ukratko prezentirane i analizirane. Završna komparativna analiza ključnih funkcija sažima glavna dupliciranja, nedostatke i neefikasnosti.
2. U poglavlju B.2 **financijska analiza** daje pregled budžetske raspodjele u poljoprivrednom sektoru uopće i posebno ključnih uprava. Također su analizirane procedure financijskog planiranja i izvršen pregled srednjoročnih i dugoročnih financijskih mogućnosti budžeta.
3. U poglavlju B.3 analizirano je stanje **ljudskih resursa** u odgovarajućim upravnim tijelima u BiH. Izvršen je pregled broja osoblja, kvalifikacijskih profila i starosne strukture u upravi koja se bavi poljoprivrednim sektorom i data je ocjena metoda upravljanja ljudskim resursima uzimajući u obzir njihov uticaj na specifične potrebe poljoprivrednog sektora.

⁹ UNDP/RBEC, Rebuilding state structures: Methods and approaches, the trials and tribulations of post-communist countries, UNDP/RBEC Policy Advocacy Papers, NY 2001.

¹⁰ Odlukom Arbitražne Komisije, 2000. godine prijeratno područje općine Brčko proglašeno je za "Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine".

B.1 STRUKTURE, NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE KLJUČNIH UPRAVNIH TIJELA I INSTITUCIJA

Slijedeća ključna upravna tijela su uključena u poljoprivrednu upravu u BiH i analizirana su ovim funkcionalnim pregledom:



Polu-javni instituti sektora i i organizacije drugih sektora također doprinose funkcionisanju poljoprivrednog sektora u BiH. Slijedi individualni pregled ključnih administracija kao i glavnih instituta i organizacija sektora.

B.1.1 Državno Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i državni Ured za veterinarstvo

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO) osnovano je u februaru 2003, i jedno je od postojećih 10 ministarstava na državnom nivou.

Pravni osnov za nadležnosti u poljoprivrednom sektoru: Ministarstvo je osnovano Zakonom o ministarstvima i ostalim tijelima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 5/03, 42/03). Nadležnosti ministarstva, navedeni u čl. 9 ovog zakona, a koji se tiču poljoprivrednog sektora su:

- vanjsko trgovinska politika i carinska-tarifna politika BiH,
- priprema ugovora, sporazuma i drugih akata u domenu ekonomskih odnosa i trgovine sa drugim državama,
- priprema bilateralnih i multilateralnih sporazuma i drugih akata vezanih za rekonstrukciju i obnovu BiH,
- odnosi sa međunarodnim organizacijama i institucijama u domenu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa,
- priprema i izrada makroekonomskih ili strateških dokumenata u domenu ekonomskih odnosa
- jedinstveni ekonomski prostor,
- kontrola uvoza i izvoza roba i usluga,
- zaštita potrošača i konkurencija,
- koordinacije međunarodne ekonomske pomoći za BiH (osim pomoći EU što je u nadležnosti Direkcije za evropske integracije),
- veterinarska pitanja: opća legislativa, međunarodna saradnja, među-entitetska koordinacija, registracija životinja.

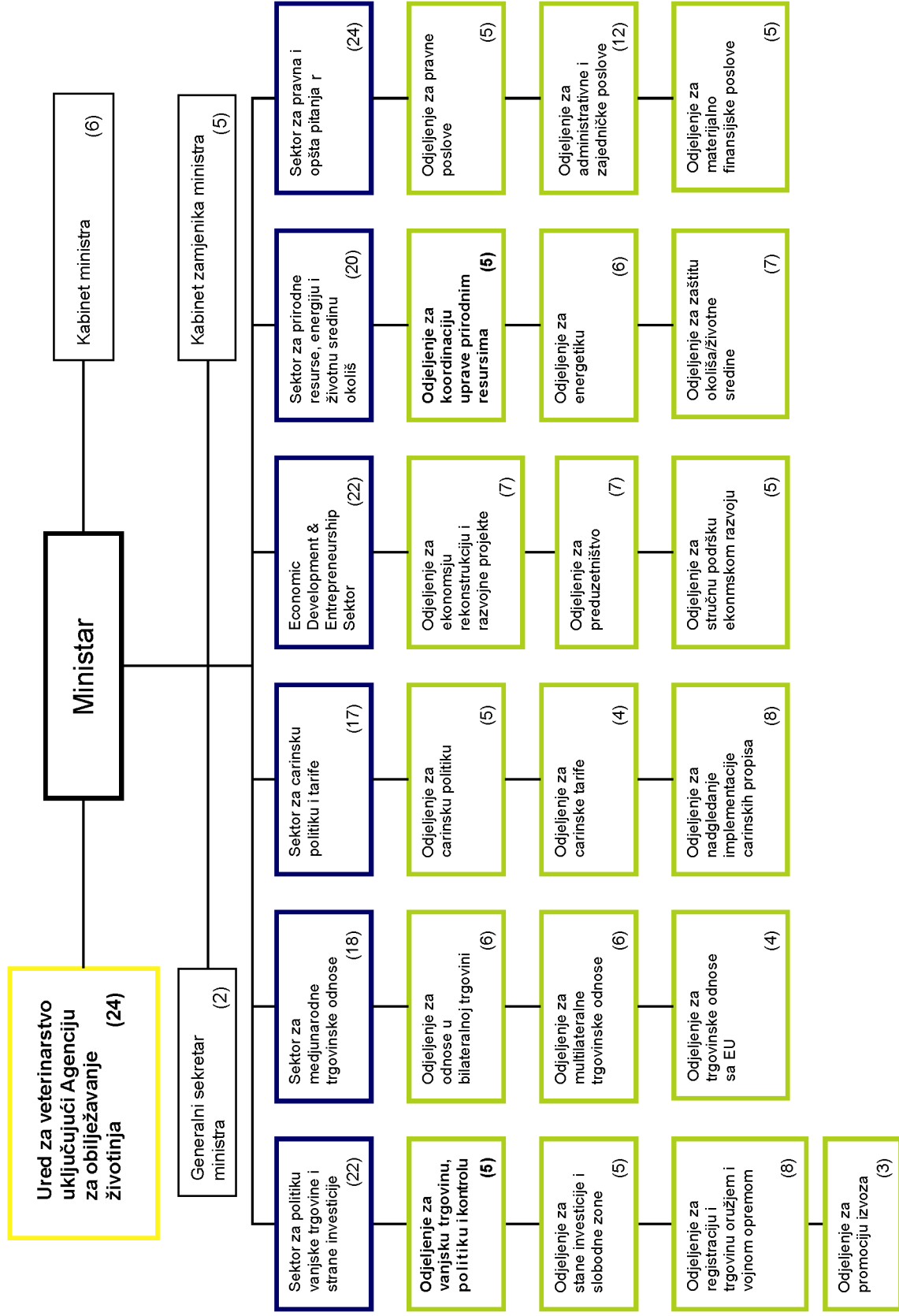
Ukratko, MVTEO je odgovorno za zadatke vezane za definisanje politika, koordinaciju aktivnosti i harmonizaciju planova entitetskih organa i tijela na međunarodnom nivou - između ostalih u oblastima poljoprivrede, energije, zaštite okoliša, razvoja i korištenja prirodnih resursa i turizma.

Nadležnosti MVTEO u poljoprivrednom sektoru su na osnovu Ustava koncentrisane na vanjsku trgovinu, vanjske odnose, opća veterinarska pitanja i koordinaciju entitetskih Ministarstava poljoprivrede. Ustav također nalaže državnom nivou provedbu jedinstvenog ekonomskog prostora na čitavoj BiH, tj. slobodno kretanje roba i usluga u BiH.

Strukturna analiza: MVTEO sadrži 5 tehničkih sektora plus Sektor za pravna i opća pitanja (vidi strukturu, sljed. str). Tehnički sektori se uglavnom bave vanjsko trgovinskim odnosima, carinskim i tarifnim politikama i podrškom ekonomskog razvoja i ulaganja. Jedino se Sektor prirodnih resursa, energije i okoliša bavi nečim drugim osim trgovine, carina ili ekonomskih pitanja. Jedan od tri odjeljenja ovog sektora, Odjeljenje za koordinaciju upravljanja prirodnim resursima, se djelimično bavi poljoprivrednim pitanjima. Pored ovog odjeljenja samo još jedna organizaciona jedinica MVTEO-a radi na pitanjima vezanim za poljoprivredni sektor. To je Odjeljenje za vanjsko trgovinsku politiku i kontrolu koje je u sastavu Sektora za vanjsko trgovinske politike i strana ulaganja.

Veći dio ovlašćenja koje se tiču poljoprivrednog sektora na državnom nivou su trenutno u nadležnosti državnog Ureda za veterinarstvo koji je direktno odgovoran Ministru MVTEO. Agencija za identifikaciju životinja BiH, sa sjedištem u Banja Luci je organizaciona jedinica državnog Ureda za veterinarstvo.

Sljedeća organizaciona šema prikazuje organizacionu strukturu MVTEO. Jedinice koje se bave poljoprivrednim sektorom obilježene su masnim slovima.



Slijedi prikaz i analiza osnovnih funkcija dva odjeljenja koja se bave poljoprivrednim pitanjima u MVTEO i funkcija Državnog Ureda za veterinarstvo i Agencije za identifikaciju životinja:

MVTEO: Odjeljenje za koordinaciju upravljanja prirodnim resursima

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Održivi razvoj poljoprivrednog i sektora šumarstva ◆ Učešće u međunarodnoj trgovini poljoprivrednih i šumarskih proizvoda pod fer uslovima ◆ Efikasno vođenje i harmonizacija sa EU <i>acquis communautaire</i>
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Koordinacija sa Entitetima o pitanjima jedinstvenog ekonomskog prostora ◆ Sastanci sa međunarodnom zajednicom ◆ Koordinacija projekata stranih donatora u oblasti poljoprivrede
Osoblje: - trenutno - planirano	<p style="margin-left: 20px;">2</p> <p style="margin-left: 20px;">5</p>
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nisu implementirane formalne procedure ◆ Dobra neformalna saradnja sa drugim ministarstvima i entitetima ◆ Dobra neformalna saradnja sa organizacijama farmera i prehrambenom industrijom ali ne tako česta kao sa entitetskim nivoom. Nema formalne saradnje sa naučnim institucijama koje se bave razvojem poljop. ili zaštita javnog, životinjskog i zdravlja bilja

Analiza funkcija: Odjeljenje ima ograničene funkcije nadzora, izvještavanja i ponekad koordinacije. Pošto su kadrovski kapaciteti poljoprivrednog sektora vrlo ograničeni nemoguće je izvršavati analitičke i zadatke orijentirane na razvoj politike kao i funkcije koordinacije.

MVTEO: Odjeljenje za vanjsku trgovinsku politiku i kontrolu

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Razvoj koherentne i sveobuhvatne trgovinske politike i razvoj jedinstvenog tržišta BiH
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Praćenje i ocjenjivanje legislative, podzakona i posebnih akata o aktivnostima koje se obavljaju u odjeljenju za vanjsku trgovinu i strana ulaganja ◆ Priprema i izrada nacrtu legislative ◆ Priprema analitičkog i informativnog materiala ◆ Izdavanje uvoznih dozvola u koordinaciji sa entitetskim ministarstvima poljoprivrede ◆ Vođenje veterinarskog sistema ranog upozorenja (brzo otkrivanje) ◆ Uspostava neformalne mreže kvaliteta hrane, zdravlja hrane, veterinarske i kontrole zdravlja bilja
Osoblje: - trenutno - planirano	<p style="margin-left: 20px;">1</p> <p style="margin-left: 20px;">5</p>
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Postoji saradnja, ali poljoprivredna pitanja ne igraju nikakvu važnu ulogu u radu Ministarstva ◆ Vanjska saradnja sa entitetima na neformalnoj osnovi je prilično dobra, međutim nema nikakve formalne procedure

Analiza funkcija: U odjeljenju nema specijaliziranog znanja o poljoprivrednom sektoru koje bi moglo dati podršku aktivnostima pregovora za trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Zato odjeljenje redovno konsultuje entitetska ministarstva poljoprivrede tokom trgovinskih pregovora. Međutim, izvori u Ministarstvu smatraju da je doprinos sa entitetskog nivoa često nedovoljnog analitičkog kvaliteta da značajno podrži aktivnosti pregovaranja koje vrši Ministarstvo. Zato će

biti teško smanjiti ovisnost BiH o uvozu prehrambenih prerađevina (jedan od prioriteta Srednjoročne razvojne strategije BiH - PRSP). Postojeća organizaciona struktura odjeljenja i malobrojnost osoblja koje se bavi poljoprivrednim pitanjima ne dozvoljava razvoj sveobuhvatnih politika vezanih za pitanja sigurnosti bilja, životinja i hrane.

MVTEO: Ured za veterinarstvo

Državni Ured za veterinarstvo (UV) je upravna organizacija u sastavu MVTEO i direktno odgovorna Ministru. Osnovan je "Odlukom o osnivanju Ureda za veterinarstvo Bosne i Hercegovine" ("Službeni list BiH", 31/00, 10/02). Rad Ureda se uglavnom zasniva na državnom Zakonu o veterinarstvu, koji je usvojen 2002. godine¹¹. Taj zakon je prvi i važan korak naprijed u poboljšanju kvaliteta i efikasnosti veterinarske kontrole u BiH. Ovaj krovni zakon određuje organe nadležne za sprovođenje ovog zakona, upravne zadatke, ovlašćuje MVTEO-u da u saradnji sa ministarstvom entiteta odnosno Brčko Distrikta izdaje podzakonske propise predviđene ovim zakonom te obavezuje entitete da usklade svoje zakone o veterinarstvu sa državnim. Na ovaj način, Zakon po prvi put daje mogućnost da se u poljoprivrednom sektoru u BiH uspostavi jednaka pravna situacija za čitavu BiH. Ovo će naravno biti jedna od pretpostavki za dalju harmonizaciju sa veterinarskim standardima EU. Međutim većinu *izvršnih* funkcija koje su rezultat ovog državnog Zakona o veterinarstvu moraju izvršavati entiteti i Brčko Distrikt.

Ciljevi:	◆ Zaštita zdravlja životinja i javnog zdravlja u BiH
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Odredjivanje politike na polju veterinarstva za BiH ◆ Priprema opšteg veterinarskog pravnog okvira za čitavu BiH ◆ Sprovođenje BiH programa identifikacije životinja ◆ međunarodna saradnja (OIE itd.) ◆ Pravno usklađivanje sa EU ◆ Nadzor inspekcija na entitetskom nivou ◆ Koordinacija medjentitetskih veterinarskih poslova ◆ Granična veterinarska kontrola (praktično sprovođenje se očekuje tokom 2004. godine)
Osoblje: - trenutno - planirano	22 (uključ. 9 u Agenciji za identifikaciju životinja) 23 + 26 graničnih veterinarskih inspektora kada bude sprovedeno preuzimanje graničnih veterinarskih inspektora iz entiteta (očekuje se tokom 2004. godine)
Koordinacija: - Interna - Vanjska (sa entitetima, kantonima, općinama)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nezadovoljavajuća finansijska koordinacija između glavnog ureda i Agencije za identifikaciju životinja ◆ Osnovana je stalna radna grupa za koordinaciju entitetskih aktivnosti u veterinarstvu ◆ Nema koordinacione strukture sa kantonima i općinama

Analiza funkcija: Državni Ured za veterinarstvo još uvijek mora optimizirati svoju centralnu koordinacionu ulogu vis-à-vis entitetskih ministarstva. Impresije nakon razgovora sa entitetskim veterinarskim službenicima su da državni Ured za veterinarstvo nedovoljno aktivno izvršava svoju koordinacionu ulogu. Jedna od osnovnih funkcija Ureda je pripremanje legislative u vezi suzbijanja i prevencije bolesti životinja. Ispunjenje ove zakonodavne funkcije zahtjeva ili značajno profesionalno iskustvo uključujući kontinuirani uvid u razvoj zastupljen u odgovornoj instituciji // vrlo blisku i dobro struktuiranu saradnju sa tijelima koja posjeduju takvo znanje. Ured za veterinarstvo vrši vrlo ograničenu nadzornu ulogu. Trenutno vrlo raširena raspodjela funkcija/aktivnosti vezano za veterinarsku inspekciju (uklj. entitete, kantone i općine) u praksi traži redovnu i bližu komunikaciju te brz prenos informacija i podataka u Ured. Dakle, trenutno nije primjetno kvalificirano ispunjenje legislativnih i koordinacionih funkcija.

¹¹ "Službeni list BiH", 34/02.

U pogledu normativnih poslova, Ured obavlja i poslove u smislu harmonizacije sa principima i standardima EU. Imajući u vidu kompleksnost EU veterinarske legislative, ovaj posao zahtjeva značajan i stalan doprinos kvalificiranog osoblja koji su u stanju pratiti dešavanja u zakonodavstvu EU te analizirati i implementirati ih u skladu sa pravnim i praktičnim uslovima u BiH. Ured za veterinarstvo za sada ne posvećuje puno pažnje funkcijama pravne harmonizacije niti ima potrebno osoblje za takvo što.

Postojeća organizaciona struktura i raspodjela nadležnosti nisu same po sebi prepreka za ispunjavanje ostalih osnovnih odgovornosti Ureda za veterinarstvo, tj. registracija životinja i koordinacija veterinarskih aktivnosti. Izvršavanje koordinacione uloge nije samo pitanje organizacione strukture i osoblja nego također ovisi o organizaciji procesa rada. Stiče se dojam da je postojeća osnova za koordinacione aktivnosti Ureda vrlo slaba. To se odnosi na prikupljanje potrebnih sveobuhvatnih i ažuriranih informacija o situaciji na terenu kao i za uspostavljanje koordinacione forme koja pravilno funkcioniše.

Procedure vezane za finansijski protok između Ureda za veterinarstvo u Sarajevu i podređene Agencije za identifikaciju životinja u Banja Luci izgleda ne funkcionišu pravilno što je već rezultiralo kašnjenjem implementacijskih aktivnosti Agencije za identifikaciju životinja. S obzirom na važnost i hitnost poboljšanja javne kontrole kretanja živih životinja u BiH i posebno uvezenih životinja ovi konstantni proceduralni problemi moraju se riješiti što prije.

MVTEO, Ured za veterinarstvo BiH: Agencija za identifikaciju životinja

Agencija za identifikaciju životinja BiH osnovana je "Odlukom o osnivanju Agencije za identifikaciju životinja"¹² 2003. godine. Osnivanje Agencije je značajno potpomognuto od strane EU. Agencija se sastoji od glavnog ureda u Banja Luci i 9 regionalnih centara (1 u Brčko Distriktu, 4 u FBiH i 4 u RS). Agencija nema status pravnog lica i vrši svoje aktivnosti u okviru državnog Ureda za veterinarstvo. Njene aktivnosti su zasnovane na Državnom Zakonu o veterinarstvu i Pravilniku o šemi identifikacije životinja i kontrole kretanja (AIMCS)¹³. Agencija za identifikaciju životinja je u cijeloj zemlji odgovorna za implementaciju sistema identifikacije životinja i kontrole kretanja (AIMCS) koji mora biti u skladu sa odgovarajućom legislativom EU.

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Izvršiti identifikaciju životinja u Bosni i Hercegovini radi: <ul style="list-style-type: none"> ▪ stvaranje osnove za sisteme subvencija ▪ suzbijanja bolesti ▪ potreba stočnog registra ▪ statističkog pregleda razvoja proizvodnje i uzgoja životinja ◆ Prioritet: obuhvatiti svih 450 000 grla u BiH i 250 000 dobara za uzgoj stoke u BiH; slijedeći koraci: obuhvatiti dobra za proizvodnju ovaca, koza i svinja (u drugoj polovini 2004. godine)
Osnovni ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prikupljanje informacija iz regionalnih centara i uspostava vjerodostojne baze podataka ◆ Prikupljanje podataka, obrada podataka ◆ Obuka veterinarara za rad na programu identifikacije životinja (izdavanje certifikata za obuku) ◆ Izdavanje pasoša za životinje ◆ Praćenje razvoja stada životinja
Osoblje:	
- trenutno	9
- planirano	10 (potreban 1 dodatni IT-ekspert)
Koordinacija:	
- Interna	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Saradnja sa državnim Uredom za veterinarstvo se mora hitno poboljšati ◆ Saradnja sa veterinarskim sektorima entiteta i privatnim veterinarima koji rade za agenciju u RS i veterinarskim stanicama u Federaciji je priložno dobra
- Vanjska	

¹² "Službeni list BiH", 32/02.

¹³ "Službeni list BiH", 28/03.

Analiza funkcija: Agencija dobro funkcioniše i aktivnosti se vode po modernim principima upravljanja uprkos ograničenom broju zaposlenih. Regionalna podstruktura Agencije doima se primjerenom za potrebe direktnog kontakta sa farmerima i privatnim veterinarima. Potpuno ispunjavanje svih odgovornosti Agencije je očigledno otežano, navodnim stalnim zakašnjenjem transfera i odobrenja budžetskih sredstava iz glavnog ureda za pokrivanje operativnih troškova Agencije. Imajući u vidu važnost i hitnost poboljšanja javne kontrole kretanja živih životinja u BiH - i posebno uvezenih životinja - treba posvetiti pažnju otklanjanju svih nepotrebnih proceduralnih - i drugih - prepreka koje negativno utiču na aktivnosti Agencije.

Sveukupna analiza MVTEO u vezi funkcija koje ono obavlja u poljoprivrednom sektoru:

Mali broj zaposlenih u Ministarstvu na funkcijama u domenu poljoprivrede i općenito niska razina aktivnosti vezanih za BiH poljoprivredni sektor mora se gledati u svjetlu dosta ograničene poljoprivredne legislative na državnom nivou, sredinom 2004. godine i podjednako ograničenih finansijskih sredstava u državnom budžetu namjenjenih poljoprivredi. Dakle Ministarstvu nedostaju osnovna sredstva za uticaj i kreiranje politike poljoprivrednog sektora. Ministarstvo za sada ima nadležnosti i ograničena finansijska sredstva samo za vanjsko trgovinsku politiku i veterinarska pitanja, te je u mogućnosti da formuliše specifične politike i implementira ih kroz legislativu. Čak i u tim oblastima Ministarstvu nedostaje dublji profesionalni uvid u tematiku. Uz to, vrlo mali broj osoblja u relevantnim odjeljenjima MVTEO ograničava nivo i kvalitet aktivnosti poljoprivrednog sektora.

B.1.2 Ključna ministarstva entiteta i Brčko Distrikta

Na nivou entiteta i u Brčko Distriktu postoje tri ključne uprave koje se bave poljoprivrednim sektorom:

- (i) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS,
- (ii) Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH, i
- (iii) Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta.

Izvršen je detaljan pregled sve tri uprave. Prije prezentacije detaljne analize potrebno je dati kratak opis nedavnih dešavanja koja imaju uticaja na rad ministarstava entiteta i odjeljenja Brčko Distrikta kako bi se dobila ideja o općem institucionalnom okruženju ovih organizacija. Komparativna analiza organizacionih struktura entitetskih ministarstava uvesti će nas u analizu sve tri uprave.

Nedavna dešavanja:

1. **Transfer inspektora:** Na osnovu odluka na nivou BiH¹⁴, državni Ured za veterinarstvo će preuzeti veterinarsku graničnu inspekciju od entitetskih ministarstava poljoprivrede i Brčko Distrikta. Nakon implementacije ove Odluke¹⁵, veterinarska granična inspekcija više neće biti u nadležnosti entitetskih ministarstava. Također se očekuje da će sadašnji entitski granični inspektori za zdravlje bilja biti stavljeni pod nadležnost nove Uprave za zaštitu zdravlja bilja BiH koja, na osnovu odluke Vijeća ministara BiH (VM), treba biti uspostavljen do kraja 2004. godine.¹⁶ Dodatno, već su u toku planovi objedinjavanja ostalih inspektora (koji trenutno vrše poljoprivrednu, veterinarsku, šumarsku i vodoprivrednu inspekciju u entitetima) sa entitetskim inspektorima iz drugih oblasti u jedan Generalni Inspektorat u svakom entitetu. Nacrti zakona o osnivanju ovih Generalnih Inspektorata se raymatraju u julu 2004 u oba entitska Parlamenta. U FBiH dodatno je zamišljeno uspostavljanje koordiniranog inspeksijskog sistema u okviru FBiH uključujući kantonalne inspekcije¹⁷. U Brčko Distriktu formiranje posebnog Generalnog Inspektorata je obavljeno tokom 2003 godine.

¹⁴ "Odluku o transferu entitetskih veterinarskih inspektora u Ured za Veterinarstvo BiH", usvojilo Vijeće Ministara 3. juna 2004. godine

¹⁵ U julu 2004. FBiH još uvijek nije bila potvrdila ovu državnu odluku, dok je RS to već učinila. Okončanje preuzimanja se očekuje tek u 2005.

¹⁶ VM donijelo je odluku o uspostavljanju ove uprave "Odlukom o uspostavljanju Uprave za zaštitu bilja" objavljenoj u "Službenom glasniku BiH" 23/04, 25. maja 2004. godine

¹⁷ Zamišljeno je uspostavljanje zajedničkog Generalnog Inspektorata i u svakom kantonu; direktna komandna linija od FBiH Generalnog Inspektorata ka kantonalnim Inspektoratima osigurala bi usklađenost. Međutim Kantonalne Inspektorate bi i dalje finansirali Kantoni.

Posljedice: Sa ovim predviđenim transferom entitetskih inspektora na državni nivo i u entitetske inspektorate, entitetska ministarstva poljoprivrede će izgubiti do 50% svog sadašnjeg stručnog osoblja. Njihovo prisustvo na terenu - koji se sada uglavnom vrši preko regionalno stacioniranih inspektora - znatno će dugoročno oslabiti¹⁸.

2. Sredinom 2004. godine šumarska politika i uprava u FBiH, prolazi kroz veliki proces izmjene. Nedavno je usvojena nova legislativa o šumarstvu.¹⁹ Kao posljedica toga, došlo je do razdvajanja upravnih i komercijalnih funkcija u šumarstvu Federacije. Kantoni treba da uspostave i Kantonalne uprave za šumarstvo za upravne funkcije kao i javna šumarska preduzeća za komercijalne aktivnosti. Pored toga, kantoni moraju privatizirati veći dio usluga vezanih za eksploataciju šuma kao i pilane što bi omogućilo smanjenje broja zaposlenih a s druge strane povećalo broj javnih tendera.
3. U periodu kada je rađen ovaj pregled očekivao se prelaz nadležnosti za preradu hrane i marketing u oba entiteta iz drugih linijskih ministarstava u ministarstva poljoprivrede. Pretpostavlja se da će ovaj transfer uskoro biti okončan. Odgovarajuće organizacione jedinice sa nadležnostima za prehrambenu industriju su zbog toga i obuhvaćene ovim pregledom entitetskih ministarstava poljoprivrede.

Komparativna analiza dva entitetska ministarstva poljoprivrede:

Dva entitetska ministarstva poljoprivrede su vrlo slično organizirana i imaju gotovo isti broj zaposlenih (vidi organizacione šeme u poglavljima B.1.2.1 i B.1.2.2). Bitna zajednička karakteristika je vrlo jaka inspekcija u oba entitetska ministarstva poljoprivrede. Gotovo 40% od ukupno zaposlenih u FBiH ministarstvu i 56% od ukupno zaposlenih u RS ministarstvu radi na inspekcijskim zadacima. Inspekcijska služba je u oba ministarstva direktno pod nadzorom ministra. U svakodnevnim poslovima poljoprivredni, veterinarski, šumarski i vodoprivredni inspektori blisko saraduju sa odgovarajućim tehničkim sektorima entitetskih ministarstava poljoprivrede. Pored jakog inspektorata imaju četiri tehnička sektora (sektor je najviša administrativna jedinica) za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu. Odjeljenja postoje samo u poljoprivrednim sektorima. Općenito, nema bitne podstrukture ni u jednom od ovih ministarstava, tj. obje administracije se praktično sastoje samo od pomenutih tehničkih sektora. U većini slučajeva veličina sektora ne može se smatrati održivom. Zbog nedostatka osoblja komandni dijapazon šefova sektora (pomoćnika ministara) često je vrlo ograničen. Opći upravni i pravni poslovi su u oba Ministarstva smješteni u posebnu organizacionu jedinicu zadovoljavajuće veličine. Detaljnija analiza individualnih struktura data je u odgovarajućim poglavljima o entitetskim ministarstvima poljoprivrede i Odjeljenja Brčko Distrikta.

B.1.2.1 RS - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS (MPŠV RS) je jedno od šesnaest ministarstava u Vladi RS. Osnovano je 1992. godine i bavi se poslovima u skladu sa Zakonom o ministarstvima Republike Srpske.²⁰ Iznimno, ono nije poput ostalih entitetskih ministarstva RS locirano u Banja Luci nego, zbog specifičnih razloga,²¹ u Bijeljini (4 sata vožnje od Banja Luke i Sarajeva). Ministar međutim ima svoj glavni ured u Banja Luci a u Bijeljini je prisutan u prosjeku jedan dan u sedmici. Ministar u Banja Luci ima samo dvoje pomoćnih službenika i planira locirati nove prioritetne organizacione jedinice u Banja Luci. Rukovodne procese Ministarstva je zbog ove razdvojenosti općenito teško organizovati i efikasnost je ograničena.

¹⁸ Pošto je zamišljeno da se inspektori bar u početku fizički zadrže u tehničkim ministarstvima (zbog nedostatka uredskog prostora za novi Generalni inspektorat) opisani gubitak komunikacijskih i informacijskih linija između inspektora i tehničkog osoblja Ministarstava vjerovatno neće biti problematična u narednih 1-2 godine. Međutim dugoročno gledano planirana razdvojenost će rezultirati opisanim gubitkom pristupa na terenu.

¹⁹ Zakon o šumama ("Službene novine FBiH", br. 20/02, 20/03).

²⁰ "Službeni list BiH" 70/02; 33/04.

²¹ Više bivših Ministara je iz Bijeljine; većina trenutnog osoblja je sa područja Bijeljine, i fleksibilnost za selidbu osoblja u Banja Luku je – iz socijalnih razloga – ograničena.

Pravna osnova: Osnovne nadležnosti Ministarstva čine poljoprivreda, veterinarstvo, šumarstvo i lov kao i vodoprivreda. U oblasti poljoprivrede aktivnosti ministarstva se odnose na razvoj i unaprijeđenje biljne proizvodnje i voćarstva, stočarstva, ribarstva, zaštite i korištenja poljoprivrednog zemljišta. Ministarstvo je također nadležno za zaštitu bilja i veterinarske mjere uključujući odgovarajuće inspekcijski nadzor. U oblasti šumarstva i lovstva nadležnosti se uglavnom odnose na praćenje stanja u šumama, kreiranje politike, priprema zakona i drugih propisa i inspekcijski nadzor. U oblasti vodoprivrede osnovne nadležnosti Ministarstva su korištenje i zaštita voda, vodosnabdijevanje, zaštita od poplava, ubiranje sredstava vodnog doprinosa i finansiranje vodoprivrednih objekata. Sredinom 2004 aktivnosti Ministarstva se zasnivaju na sljedećim entitetskim zakonima RS:

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu ("Službeni glasnik RS", br. 14/04)
- Zakon o zaštiti bilja ("Službeni glasnik RS", br. 13/97)
- Zakon o sjemenu i sadnom materijalu ("Službeni glasnik RS", br. 13/97)
- Zakon o mjerama za unaprijeđenje stočarstva ("Službeni glasnik RS", br. 10/98)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti životinja i veterinarskoj djelatnosti (Službeni glasnik RS", br. 11/95, 10/97, 52/01)
- Zakon o šumama ("Službeni glasnik RS" br., 66/03)
- Zakon o lovstvu ("Službeni glasnik RS", No. 4/02)
- Zakon o vodama ("Službeni glasnik R S", br. 10/98, 51/01)
- Zakon o poljoprivrednoj inspekciji ("Službeni glasnik RS", br 10/97)
- Zakon o obezbjeđenju i usmjeravanju sredstava za razvoj poljoprivrede i sela ("Službeni RS", br. 43/02, 44/02).
- Zakon o veterinarskim lijekovima i veterinarsko-medicinskim proizvodima ("Službeni glasnik RS", br. 37/02)
- Zakon o ribarstvu ("Službeni glasnik RS", br. 4/02)
- Zakon o đubrivima i oplemenjivačima zemljišta ("Službeni glasnik RS", br. 35/04)

Strukturalna analiza: Organizaciona struktura Ministarstva je relativno kompaktna (vidi slj. str). Nema kabineta niti druge bitne strukturne podrške na najvišem rukovodnom nivou. Većina sektora u Ministarstvu nema nikakve podstrukture i sastoji se od samo nekoliko zaposlenih. Ovakva tendencija će i dalje biti naglašena skorim osnivanjem sektora za prehrambenu industriju (trenutno u sektoru je samo pomoćnik ministra). Ministarstvo, međutim ima jak Sekretarijat - koji uključuje čak i zasebnu sekciju za financije i računovodstvo. Pored četiri tehnička sektora za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu MPŠV RS ima još jedan, nedavno oformljeni sektor za prirodne resurse, planiranje i razvoj. Međutim, sredinom 2004. godine, taj novi sektor još uvijek nema jasnih nadležnosti niti osoblje.

Ministarstvo nastoji razviti podstrukturu u okviru Sektora za poljoprivredu i ruralni razvoj. Međutim uspostavljanje Odjeljenja za biljnu proizvodnju i ruralni razvoj kao i Grupe za stočarstvo još uvijek nije u potpunosti sprovedeno zbog općeg nedostatka osoblja i finansijskih sredstava. Zamišljeni napredak razdvajanjem funkcija i nadležnosti dakle još uvijek nije moguće provesti. Inspektorati Ministarstva su posebno jaki (56% zaposlenih). Ovo je zbog toga što je RS centralizirana (suprotno FBiH sa svojim kantonima). Kao posljedica toga MPŠV RS ima više inspekcijskih obaveza na terenu. Rad na terenu organiziran je po regijama: većina inspektora RS (osim graničnih inspektora) radi regionalnim uredima Ministarstva (sa sjedištima u Banja Luci, Doboju, Bijeljini, Sokocu i Trebinju).

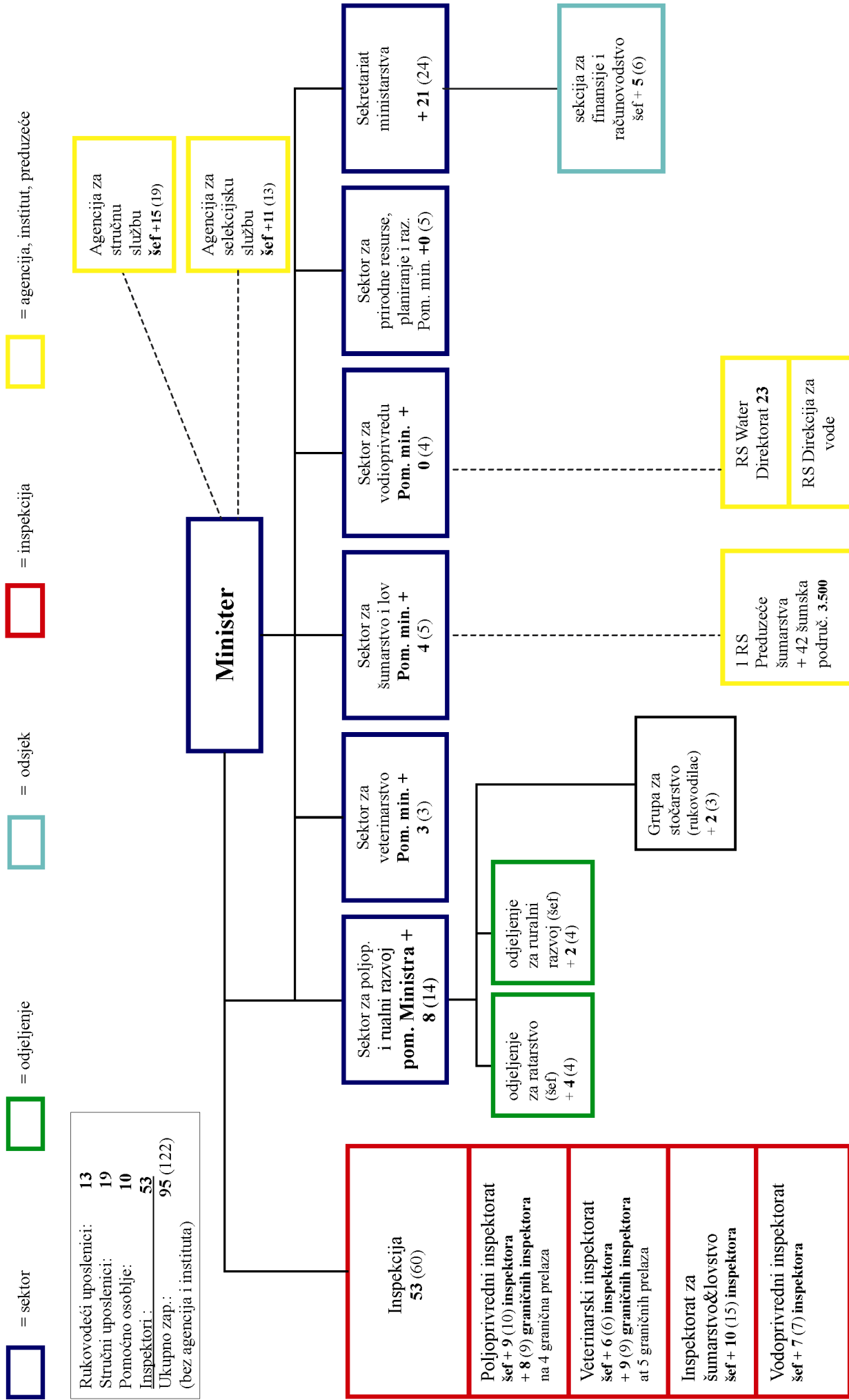
Nedavno (u aprilu 2004) u nadležnosti Ministarstva formirane su nezavisna Stručna služba RS i Selekcijaska služba RS čime je definisan status savjetodavnih i selekcijskih jedinica koje su ranije bile njegov sastavni dio²². Uglavnom, stručno i selekcijsko osoblje RS je također smješteno u regionalnim uredima Ministarstva, zajedno sa entitetskim inspektorima. Regionalni uredi su dakle ključni za kontakte na terenu MPŠV RS i za implementaciju njegove politike.

²² Zakon o Ministarstvima RS ("Službeni list RS", 70/02, 33/04).

Organizaciona struktura Ministarstva šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske (April 2004)

Napomena 1: Zaposleni i brojevi naznačeni tammim slovima: zaposleni u aprilu 2004; () planirana radna mjesta prema pravilniku ministarstva, ali nepopunjena u aprili 2004

Napomena 2 : Glavni inspektori su locirani u Ministarstvu (osim glavnog inspektora za šumarstvo), svi ostali inspektori su na terenu



Slijedi opis i analiza osnovnih funkcija u osnovnim organizacionim jedinicama Ministarstva:

**MPŠV RS: Sektor za poljoprivredu i ruralni razvoj
(uklj. inspekciju, Agenciju za stručnu službu i Agenciju za selekcijsku službu)**

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Razvoj sektora poljoprivrede i preharmbene industrije ◆ Povećanje efikasnosti i profitabilnosti primarne poljoprivredne proizvodnje ◆ Podrška zadružnom odnosu između farmera i industrije ◆ Povećanje tržišne standardizacije i bolja tržišna prezentacija
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Razrada legislative ◆ Obrada zahtjeva za finansijsku podršku ◆ Monitoring i analiza razvoja tržišta biljnih i životinjskih proizvoda ◆ Praćenje bolesti bilja i planiranje i implementacija mjera za iskorjenjivanje bolesti ◆ Stručna služba, koordinacija i aktivnosti terenske službe ◆ Monitoring i podrška upotrebi visokokvalitetnih sadnih materijala, sjemena i rasplodnih životinja
Osoblje: - trenutno - planirano	<p>8 u sektoru; 16 u Agenciji za stručnu službu; 12 u Agenciji za selekcijsku službu; 10 poljoprivrednih inspektora; 8 poljop. graničnih inspektora</p> <p>14 u sektoru; 19 u Agenciji za stručnu službu; 12 u Agenciji za selekcijsku službu; 10 poljoprivrednih inspektora; 9 poljop. graničnih inspektora</p>
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Postoji potreba za boljom internom komunikacijama/razmjenom informacija (poboljšanje unutarnje informatičke mreže) ◆ Komunikacija sa onima koji rade u poljoprivredi je neformalna ali se smatra da dobro funkcioniše. Ako će se Ministarstvo više fokusirati na podršku razvoju poljoprivredne proizvodnje na farmama, povećaće se potreba za strukturiranjem saradnjom sa nevladinim organizacijama. Ova saradnja stoga treba biti strukturirana i formalizirana ◆ Općine izvršavaju važne izvršne funkcije, naročito u oblasti veterinarstva. Treba razmotriti uspostavljanje struktura formalnije saradnje u pogledu općina

Analiza funkcija: Sektor za poljoprivredu i ruralni razvoj podijeljen je u 2 odjeljenja (proizvodnja bilja; ruralni razvoj) i Grupu za stočarstvo. Posebni Poljoprivredni inspektorat je dio inspeksijske službe Ministarstva. Na osnovu Pravilnika, Odjeljenje za ruralni razvoj ovog sektora je uglavnom zadužen za proizvodnju i marketing proizvoda iz ruralnog područja, dok su dvije druge jedinice specijalizirane za biljnu i animalnu proizvodnju. Nadležnosti se očigledno preklapaju. Raspodjela nadležnosti između ove tri organizacione jedinice bi trebale biti bolje definisane.

Odjeljenje za ruralni razvoj bi se trebalo baviti pitanjima ruralnog razvoja na svebuhvatan način dok bi se odjeljenja za proizvode trebala baviti svim pitanjima vezanim za proizvodnju, razvoj i marketing biljnih i animalnih proizvoda. Općenito, potrebno je poboljšati nivo znanja o politikama ruralnog razvoja koje su prihvaćene u EU.

Odjeljenje za biljnu proizvodnju i Grupa za stočarstvo su - pored pravnih i analitičkih poslova - u velikoj mjeri uključeni u obradu zahtjeva za subvencije i učestvuju u radno i vremenski zahtjevnim inspekcijama na terenu, kako bi utvrdili opravdanost i istinitost tih zahtjeva. Trebalo bi se razmotriti na koji način poboljšati red u područjima koja se odnose na kreiranje, implementiranje i monitoring politika. Osoblje organizacionih jedinica ne bi se trebalo direktno baviti inspekcijama na terenu. Inspeksijske zadatke bi trebali obavljati poljoprivredni inspektori budućeg entitetskog Generalnog inspektorata. Postojeća organizacijska mješavina odgovornosti za rutinsku obradu predmeta, analitičke i zadatke na kreiranju politike, stvara očigledni rizik da svakodnevni poslovi na subvencijama dobiju veći prioritet u odnosu na neophodno praćenje i ocjenjivanje programa podrške ili pak razvoj politike i strategije. Kako bi se riješio ovaj problem, potrebno je izvršiti mnogo konkretnije organizaciono razdvajanje poslova na (rutinskoj) obradi predmeta od zadataka koji su orijentirani na razvoj.

Pored razvoja proizvodnje uglavnom kroz subvencioniranje sjemena, sadnog materijala i sličnih proizvoda, Odjeljenje za biljnu proizvodnju je, također, zaduženo za praćenje stanja biljnih bolesti i

pripremu programa za iskorjenjivanje biljnih štetočina. Ovo predstavlja problem jer tretiranje pitanja koja su vezana za zaštitu bilja i onih za javno zdravstvo bi moralo biti organizacijski jasno odvojena od pitanja vezanih za razvoj i podršku proizvodnje.

Skoro 50% od ukupnog broja zaposlenih u Poljoprivrednom inspektoratu MPŠV RS bavi se kontrolom zdravlja bilja na graničnim prelazima. Druga polovica inspektora radi na unutarnjoj poljoprivrednoj inspekciji. Stiče se dojam da se jako malo sredstava stavlja na raspolaganje za inspekciju zdravlja bilja na terenu i ova inspekcija je dodatno pomiješana sa provjerom zahtjeva za relevantne subvencije, tako da organizaciono razdvajanje predstavlja imperativ.

Dva bivša odjeljenja Sektora za poljoprivredu i ruralni razvoj (Stručna služba i Seleksijska služba) su nedavno (u aprilu 2004) transformisani u agencije, s ciljem izgradnje što čvršće i održive osnove za dalji rad. Obadvije agencije su organizaciono pripojene ministarstvu kao poređena tijela i predstavljene su u tekstu koji slijedi.

Agencija za stručnu službu smještena je u 5 regionalnih centara (Banja Luka, Doboje, Bijeljina, Sokolac i Trebinje) sa sjedištem u Banja Luci. Dodatno, 7 općina Banjalučke regije ima savjetodavno osoblje. Ciljne grupe su primarno komercijalni farmeri ali potrebe malih i srednjih farmera su također podjednako zadovoljene. Široka geografska raspodjela savjetodavnog osoblja pruža dobre mogućnosti za usku saradnju sa klijentima. Međutim postojeći broj osoblja ne omogućava zadovoljavajuću "pokrivenost" terena klijenata. Uz to, stručno osoblje je u velikoj mjeri zatrpno čisto administrativnim zadacima vezane za programe subvencije. Očekivano zaposlenje po jednog stručnog službenika u svakoj općini (finansirano od strane općina) doima se nerealno jer će većini općina nedostajati finansijska sredstva. Dakle postoji bojazan da ograničena sredstva neće biti iskorištena na optimalan način. Biti će potrebno određivanje prioriteta zadatka i raspodjela sredstava. Ovo je od iznimne važnosti pošto će u budućnosti Stručna služba dobiti na značaju za MPŠV RS i to pri jačanju aktivnosti razvoja i podrške na terenu. Bilo bi korisno imati formalizirane procedure razmjene informacija između Agencije za stručnu službu i Sektora za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Agencija za seleksijsku službu prati jednaku organizacionu strukturu kao i Agencija za stručnu službu. Stručno i seleksijsko osoblje je često smješteno u istim Regionalnim uredima. Agencija se uglavnom bavi prikupljanjem podataka o životinjama (podaci o rezultatima uzgojnih životinja, kontrola mlijeka u smislu kvaliteta i sastojaka), podrškom vještačke oplodnje i aktivnostima na obilježavanju ušnim markicama. Kako ima još manje zaposlenika nego u Agenciji za stručnu službu, i ovdje se javljaju isti problemi u vezi "pokrivenosti" terena na zadovoljavajući način. Generalno, upitno je da li dugoročno javne uprave trebaju vršiti seleksijske i uzgojne usluge. Primjeri iz ostalih evropskih zemalja pokazuju da uglavnom privatne asocijacije vrše ove funkcije.

MPŠV RS: Sektor za veterinarske usluge (uklj. inspekciju)

Ciljevi:	Zaštita zdravlja životinja i javnog zdravlja
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Priprema sekundarne legislative ◆ Pogrančna inspekcija (očekuje se prenošenje na Državnu veterinarsku službu) ◆ Supervizija općinskih inspekcija ◆ Inspekcija ◆ Registrovanje autorizacija objekata za meso ◆ Monitoring umjetne oplodnje ◆ Planiranje, koordinacija i supervizija programa za iskorjenjivanje bolesti životinja ◆ Planiranje, koordinacija i supervizija programa za iskorjenjivanje bolesti životinja
Osoblje: - trenutno - planirano	4 u sektoru; 7 veterinarskih inspektora; 9 veterinarskih graničnih inspektora 4 u sektoru; za ostalo također planirano stanje jednako trenutnom
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dobra neformalna interna koordinacija ◆ Dobra neformalna koordinacija sa Federalnom veterinarskom službom i sa općinama u RS. Pošto općine u RS obavljaju važne izvršne funkcije u oblasti veterinarstva, potrebne su više formalizirane strukture saradnje sa općinama

Analiza funkcija: Postojeća jednostavna organizaciona struktura i vrlo ograničen broj osoblja u Veterinarskom sektoru je u mnogome rezultat opće strukture veterinarske uprave u RS, ostavljajući većinu nadležnosti (osim granične inspekcije) općinama. Općine često kontaktiraju veterinare iz privatnih veterinarskih stanica radi obavljanja inspekcije. I pored uključenosti lokalnih inspektora, i dalje se preko 70% od ukupnog veterinarskog osoblja u MPŠV RS bavi inspekcijskim poslovima! Sa planiranom preraspodjelom veterinarskih graničnih inspektora u državni Ured za veterinarstvo i planiranim transferom ostalih veterinarskih inspektora u Generalni entitetski inspektorat, MPŠV RS će izgubiti skoro tri četvrtine veterinarskog osoblja uključujući cjelokupni kontakt sa terenom. Ovo će se značajno odraziti na rad MPŠV RS u oblasti veterinarstva. Pored toga, nekoliko funkcija Sektora za veterinarstvo obavlja samo jedan veterinar, što čini upravu vrlo slabom i ozbiljno narušava profesionalno poslovno okruženje. Bez dovoljnog broja osoblja gotovo je nemoguće obavljati bitne zadatke Sektora (npr. prevencija i suzbijanje bolesti) na zadovoljavajući način. Iako je jedno od postojećih radnih mjesta određeno za rad na veterinarskoj legislativi i harmonizaciji sa standardima EU na raspolaganju nema ni jednog pravika koji je specijaliziran za veterinarsku legislativu. Generalno gledajući, postojeće kadrovsko stanje u Sektoru za veterinarstvo ne doima se primjereno za stvaranje održivog profesionalnog okruženja. Nedostatak ljudskog potencijala koji bi se bavio vrlo kompleksnim poslovima usklađivanja sa standardima EU je prepreka bilo kakvom značajnom napretku po ovom pitanju na nivou RS-a.

MPŠV RS: Sektor šumarstvo i lovstvo (uključujući inspekciju)

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Očuvanje i racionalna upotreba prirodnih resursa ◆ Zaštita krajolika, razvoj turizma, zaštita životinja a naročito poboljšanje zaštite šuma ◆ Povećanje održivih ekonomskih kapaciteta šumskog zemljišta i povećanje šumskog biodiverziteta
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Kreiranje politike u šumarstvu ◆ Zakoni ◆ Implementacija šumarske politike
Osoblje:	
- trenutno	5 u sektoru šumarstva, 11 šumarskih i lovnih inspektora, 3.500 u 42 šumska dobra u sastavu Javnog šumskog preduzeća RS, 50 u preduzeću Incel (također javno šumarsko preduzeće)
- planirano	6 u sektoru šumarstva, 15 šumarskih i lovnih inspektora, ostalo kao trenutno stanje (u budućnosti postoji mogućnost smanjenja broja osoblja u šumarskim preduzećima za 15 % ovisno o socijalnim uslovima u udaljenim područjima i tehničkim investicijama)
Koordinacija:	
- Interna	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dobra neformalna saradnja sa sektorom poljoprivrede i javnim preduzećima i sa njihova 42 šumska dobra
- Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dobra neformalna saradnja sa Min. vanjske trgovine, sektorom šumarstva Min. poljoprivrede FBiH, i Min. okoliša RS ◆ S vremena na vrijeme dobra neformalna saradnja sa općinama

Analiza funkcija: Funkcinisanje Sektora za šumarstvo i lovstvo je dobro. MPŠV RS odobrava planove sječe, a inspekciju sječe obavlja šumska inspekcijska službe, usluge sječe se nude na tenderima kao i prodaja trupaca u njihovim skladišnim mjestima. Vršiti se revizija preduzeća i samo registrirane pilane i kupci mogu učestvovati u tenderskim procedurama. Značajno smanjenje broja zaposlenih je već poduzeto u kontekstu privatizacije funkcija u Javnom šumarskom preduzeću RS. Buduća zaposlenost u preduzeću ovisi o planiranom spajanju 42 šumarske osnovne u veće jedinice što će dovesti do otpuštanja rukovodećeg osoblja, a dio njih bi vjerovatno moglo biti preraspoređeno u buduću Direkciju za generalne inspekcije. Dodatno smanjenje osoblja ovisi o tehničkim inovacijama i može se postići samo uz implementaciju mjera socijalne zaštite koje imaju vrlo važnu ulogu u udaljenim područjima u RS. Međutim, u poređenju sa drugim Evropskim zemljama ukupna radna snaga sektora šumarstva mora se reducirati za oko 15% u srednjem i dugoročnom periodu. U Sektoru šumarstva i lova, potreban je jedan dodatni stručnjak za poslove planiranja šumarske politike, funkcija koje se trenutno ne obavlja na zadovoljavajući način. Ova pojačanje je posebno potrebno jer - kao što je to slučaj i sa ostalim sektorima MPŠV RS - očekivana preraspodjela šumarskih inspektora u Generalni Inspektorat RS će i za ovaj sektor imati ozbiljne posljedice u smislu pristupa terenu i gubitka na stručnosti.

MPŠV RS: Sektor za vodoprivredu (uklj. inspekciju)

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Očuvanje i racionalna upotreba prirodnih resursa ◆ zaštita krajolika ◆ Naročito poboljšanje korišćenja vode ◆ Očuvanje i racionalna upotreba vode i zemljišta ◆ Zaštita šuma i poljoprivrede od erozije tla i poplava
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nadziranje količine voda ◆ Upravljanje ujednačenim snabdijevanjem vodom ◆ Izdavanje dozvola²³ ◆ Briga za kvalitet vode²⁴ ◆ Zaštita od poplava i briga za objekte vodosnabdijevanja ◆ Zakoni i podzakonski akti o vodama
Osoblje: - trenutno - planirano	1 pomoćnik ministra; 8 vodoprivrednih inspektora; 23 u Direkciji za vode RS 5 u Sektoru; ostalo, planirano kao i postojeće stanje
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Vrlo bliska saradnja između Sektora i Direkcija za vodu RS ◆ Postoji pravni propis o koordinaciji sa Ministarstvom zdravlja (kvalitet vode) i drugim ministarstvima, općinskim preduzećima i regionalnim uredima Direkcije za vodu, sve institucije su kompjuterski uvezane ◆ Poteškoće u koordinaciji sa državnim nivoom u stvarima od međunarodnog značaja

Analiza funkcija: Vodoprivredne funkcije se obavljaju na tri nivoa: (i) u Min. poljop.RS, (ii) u Direkciji za vode RS sa svojim regionalnim uredima (organizirani na osnovu riječnih slivova BiH) na čitavoj teritoriji RS, i (iii) u javnim preduzećima na općinskom nivou sa sopstvenim budžetom (prihodi od vodovoda i kanalizacije). Što se tiče legislative, postoje dva osnovna zakona RS: Zakon o vodama i Zakon o zaštiti voda. Planirano je objedinjavanje ovih regulativa u jedan zakon na državnom nivou, ali su ove namjere još uvijek nedefinisane. Postojeći broj zaposlenih u vodoprivredi RS je taman dovoljno za svakodnevne aktivnosti, ali nedovoljno za buduće planirane obaveze, npr. u kontekstu rekonstrukcije i povećanja vodosnabdijevanja, kanalizacije i objekata zaštite od poplava posebno u ruralnim područjima. Generalno, planiranje u vodoprivrednom sektoru se vrši na period od 20 godina unaprijed a revizije se vrše svakih 10 godina. Ovaj obiman i značajan posao zahtjeva dovoljnije kapacitete za planiranje i monitoring investicija u vodoprivredne objekte. Ovi kapaciteti nisu raspoloživi na zadovoljavajući način.

MPŠV RS: Sektor za prirodne resurse, planiranje i razvoj

Ovaj Sektor je osnovan nedavno, na osnovu preporuka UNDP-a. On bi trebao da se bavi poslovima orijentiranim na politiku, planiranje i razvoj, međutim nedostaje jasan opis zadataka za ovu novu organizacione jedinicu. Također, ovaj sektor još uvijek nema osoblja niti je fizički uspostavljen (planirani broj osoblja: pomoćnik ministra + 5). Zamišljeno je da se - makar djelimično - popuni prebacivanjem osoblja iz Sektora za poljoprivredu i ruralni razvoj. Ovo bi međutim, još više oslabilo Sektor za poljoprivredu i ruralni razvoj koji ionako ima manjak osoblja. Iako osnivanje Sektora za prirodne resurse i ruralni razvoj prikazuje opću namjeru MPŠV RS da poveća kapacitete Ministarstva za kreiranje politike, planiranje i monitoring stiže se dojam da je stvarno razumijevanje budućih funkcija ovog novo-osnovanog Sektora na prilično niskoj razini. Zbog općeg nedostatka osoblja u Ministarstvu, službenici ovog novog Sektora bi također trebali biti uključeni u rad na osnovnim upravnim zadacima (npr. administracija subvencija). Međutim korištenje osoblja na ovakav način ne bi na zadovoljavajući način dozvolilo razvoj neophodnih kapaciteta za poslove analitike, politike i strategija u MPŠV RS.

²³ Snabdijevanje vode za potrošače vode općinska preduzeća, koja dobivaju dozvole na osnovu planova snabdijevanja od Direkcije za vode RS.

²⁴ Zajedno sa Ministarstvom zdravlja i socijalnih pitanja RS koje vrši fizičku provjeru.

MPŠV RS: Sektor za prehrambenu industriju

Napomena: Do aprila 2004. godine, ovaj Sektor je pripadao Ministarstvu privrede, energetike i razvoja. Prebačen je u MPŠV RS, izmjenama i dopunama na Zakon o ministarstvima²⁵. Međutim, ovo još uvijek nije izvršeno u praksi i ovaj novi sektor se ne pominje ni u organizacionoj šemi, pravilniku niti u spisku zaposlenih MPŠV RS. Ali pošto je ovo izvjesna promjena u skoroj budućnosti, ovaj sektor je analiziran u sklopu MPŠV RS.

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Održiv razvoj poljoprivrede ◆ Prevažići glavne posljedice rata i ostatke bivšeg sistema državne planske ekonomije ◆ Osigurati nabavku sigurne i visokokvalitetne hrane za potrošače ◆ Učešće u međunarodnoj trgovini pod fer uvjetima ◆ Efikasnija uprava i približavanje EU acquis
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Propisi za prilagođavanje regulativi EU o sigurnosti hrane ◆ Pomoć u procesu privatizacije državnih prehrambenih preduzeća ◆ Briga za kvalitet hrane i fer konkurenciju
Osoblje: - trenutno - planirano	<p>1 pomoćnik ministra 1 (potrebno: 1 inženjer poljoprivrede ili prehrambene tehnologije + 1 ekonomista + 1 pravnik + 1 pomoćno osoblje)</p>
Koordinacija: - Interna - Vanjska (sa kantonima, općinama)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sektor još nije preselio u MPŠV RS, zbog čega je koordinacija otežana ◆ Pritužbe u vezi saradnje sa Agencijom za privatizaciju RS i općinama jer fabrike za preradu hrane nisu dovoljno dobro integrirane u proces privatizacije

Analiza funkcija: U Sektoru bi se što je prije moguće trebale popuniti pozicije kako bi se na efikasan način pružala podrška prehrambenoj industriji. Sektor bi se posebno aktivno trebao posvetiti promociji prilagođavanja prehrambene industrije standardima EU. Ovo je hitno potrebno da bi se povećala međunarodna konkurentnost agrobiznisa RS i zbog dalje harmonizacije sa EU. Pored toga, potrebno je razjasniti raspodjelu nadležnosti između državnog i entitetskog nivoa kako bi se izbjeglo dupliciranje legislative. U novom Zakonu o sigurnosti hrane BiH odgovornost za pravno usklađivanje sa EU će biti u nadležnosti Države. Međutim, Sektor će biti pozvan da daje svoj doprinos pripremi legislative i mora razviti odgovarajuće kapacitete za to. Također, važan zadatak će biti podrška privatizaciji prehrambeno prerađivačkih preduzeća u državnom vlasništvu.

²⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima ("Službeni list RS", 33/04).

B.1.2.2 FBiH - Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

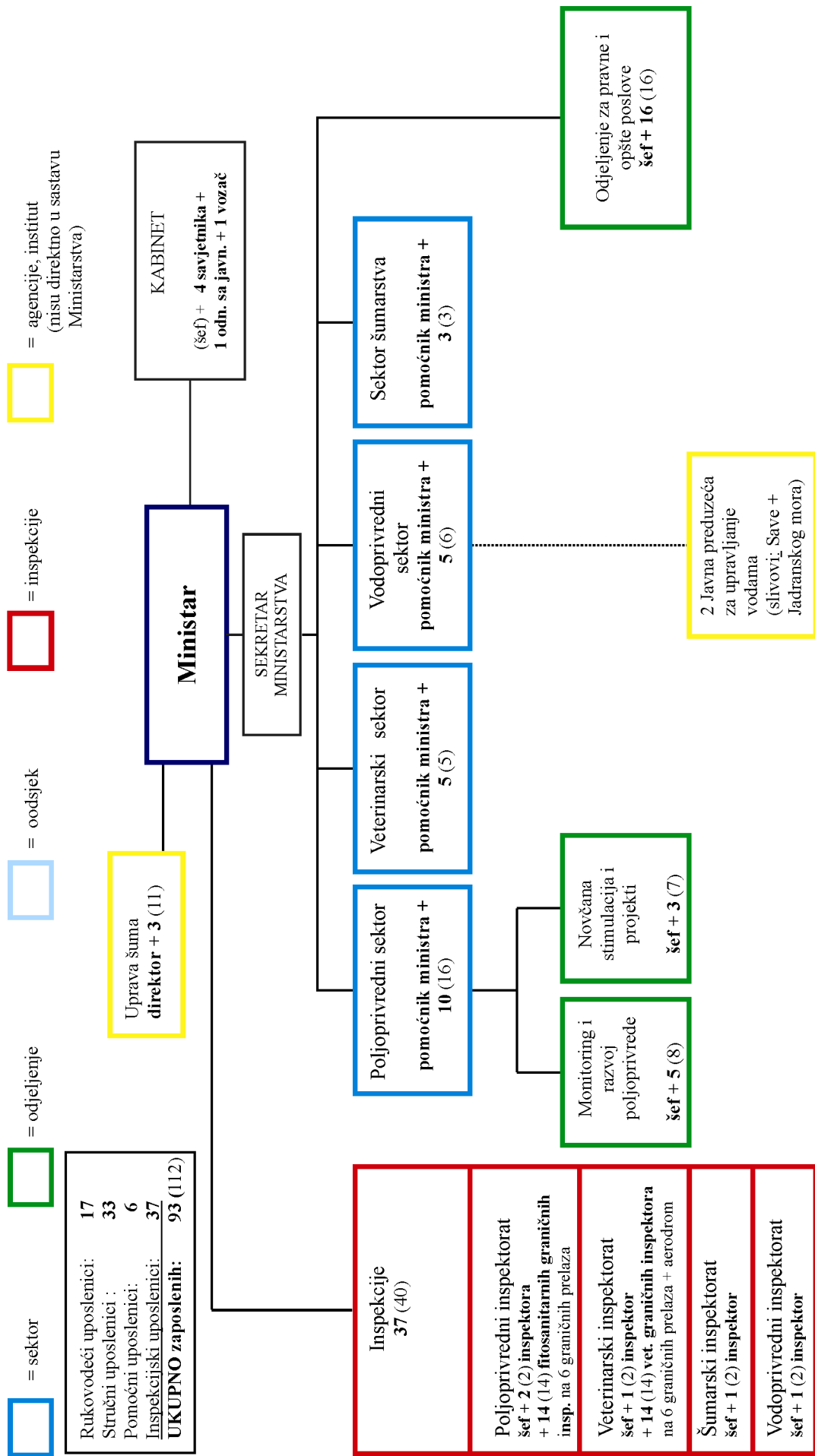
Federalno Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (MPVŠ FBiH) osnovano je 1996. godine. Ono je jedno od šesnaest Ministarstava u FBiH. Njegove aktivnosti su zasnovane na Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, ("Službeni novine FBiH", br. 19/03). Njegovo sjedište je u Sarajevu. Nadležnosti MPVŠ FBiH uključuju korištenje poljoprivrednog zemljišta, zaštitu zdravlja bilja i životinja, biljnu i stočarsku proizvodnju, sigurnost hrane, šumarstvo i lovstvo, vodoprivredu i odgovarajuće inspeksijske službe. Osnovni zakoni koji reguliraju rad Ministarstva su:

- Zakon on poljoprivrednom zemljištu ("Službeni novine FBiH", No. 2/98)
- Zakon o mjerama za unaprijeđenje stočarstva ("Službeni novine FBiH", br. 23/98)
- Zakon o vodama ("Službeni novine FBiH", br. 18/98)
- Zakon o lijekovima koji se koriste u veterinarstvu ("Službeni novine FBiH", br. 15/98)
- Zakon o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja ("Službeni novine FBiH", br. 55/01)
- Zakon o duhanu ("Službeni novine FBiH" br. 45/02)
- Zakon o finansijskoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji ("Službeni novine FBiH", br. 28/04)
- Zakon o veterinarstvu ("Službeni novine FBiH", br. 46/00)
- Zakon o šumama ("Službeni novine FBiH", br. 20/02, 20/03)

Strukturalna analiza: Za razliku od organizacione strukture MPŠV RS, MPVŠ FBiH ima Kabinet trenutno sastavljen od 4 savjetnika (vidi org. šemu na sljed. str). Sekretar ministarstva ima veoma centralnu funkciju u Min. poljop. FBiH i koordinira rad svih tehničkih sektora. Inspektorati su najače organizacione jedinice u Ministarstvu i čine skoro 40% osoblja Ministarstva (većina su granični inspektori!). Nema podstrukture u 4 tehnička sektora sa izuzetkom Sektora za poljoprivredu koji je sastavljen od 2 odjeljenja. Uzimajući u obzir ograničen broj osoblja u svim tehničkim sektorima, u ovom trenutku podstruktura nema ni smisla. Organizaciona jedinica koja je zadužena za administraciju u Ministarstvu (Odjeljenje za pravne i opće poslove) je u smislu osoblja vrlo jaka jedinica, međutim, kao odjeljenje ima inferioran status u organizacionom smislu. Ovim bi se trebalo pozabaviti imajući u vidu značaj funkcija administrativne podrške za sveukupno funkcionisanje Ministarstva. Pored nedavno osnovane Federalne uprave za šumarstvo, MPVŠ FBiH nema drugih pridruženih izvršnih agencija ili instituta za aktivnosti koje su više zasnovane na terenskom radu ili administrativnim poslovima. Ministarstvo obavlja samo određene nadzorne funkcije vezano za javna vodoprivredna preduzeća i kantonalna šumarska preduzeća. Zbog ovog nedostatka izvršnih agencija ili instituta pristup Ministarstva na terenu je ograničen i kontakt sa kantonima ili općinama u velikoj mjeri ovisi o nekolicini inspektora koji nisu raspoređeni na graničnim prelazima.

Organizaciona struktura Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (april 2004)

Napomena: zaposleni i brojevi naznačeni tammim slovima: zaposleni u aprilu 2004.; () = planirana radna mjesta prema pravilniku Ministarstva, ali nepopunjena u aprilu 2004.



Slijedi opis i analiza osnovnih funkcija u osnovnim organizacionim jedinicama Ministarstva:

MPVŠ FBiH: Sektor za poljoprivredu (uklj. inspekciju)

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Komercijalni i strukturalni razvoj poljoprivrednog sektora ◆ Podrška cijenama ◆ Razvoj ruralnih područja ◆ Zaštita resursa poljoprivrednog zemljišta ◆ Zaštita zdravlja bilja i javnog zdravstva (pesticidi)
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Razrada legislative ◆ Nadzor upotrebe zemljišta ◆ Prikupljanje podataka o upotrebi zemljišta od kantona i općina ◆ Procesiranje zahtjeva za finansijsku podršku ◆ Prikupljanje i analiziranje informacija/podataka o ruralnim strukturama ◆ Obrada žalbi u pogledu upotrebe zemljišta i finansijske podrške ◆ Planiranje i implementacija mjera za iskorjenjivanje bolesti bilja ◆ Registracija proizvođača bilja ◆ Održavanje registra pesticida ◆ Odobranje uvoznih certifikata za pesticide koje treba izdavati država
Osoblje: - trenutno - planirano	<p>11 u Sektoru (uklj. dva odjeljenja); 3 poljoprivredna inspektora; 14 graničnih inspektora za zdravlje bilja</p> <p>17 u Sektoru; ostalo planirano stanje isto kao i trenutno</p>
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Malo formalnih internih struktura za koordinaciju ◆ Koordinacija sa NVO je neformalna. Ako će se ministarstvo više usmjeriti na podršku razvoju poljoprivredne proizvodnje na farmama, povećaće se potreba za strukturiranjem saradnjom sa NVO-ima. Ova saradnja stoga treba biti strukturirana i formalizirana ◆ Koordinacija sa kantonima u pogledu subvencija i upotrebe zemljišta je samo neformalna. Postoji potreba za razvojem procedura strukturirane koordinacije u pogledu saradnje sa kantonima kako u pogledu mjera finansijske podrške, tako i u pogledu upotrebe zemljišta i veterinarskih pitanja. Treba razmotriti direktne i indirektne (preko kantona) procedure koordinacije u pogledu općina

Analiza funkcija: Sektor je podijeljen u Odjeljenje za novčane poticaje i projekte u poljoprivredi (financijska podrška farmerima) i Odjeljenja za praćenje i razvoj poljoprivrede (sva ostala poljoprivredna pitanja). Poljoprivredni inspektorat je pod direktnim nadzorom ministra. Većina ljudskih resursa u Odjeljenju za novčane poticaje i projekte u poljoprivredi se bave obradom zahtjeva za finansijsku podršku. To ne ostavlja skoro nikakve resurse za analizu sektora, ocjenjivanje i monitoring programa podrške i razvoj politike. Dnevni zadaci zaokupiraju ionako nedovoljne ljudske resurse. Pored potrebe jačanja ljudskih resursa također je od iznimne važnosti za shvatanje stanja istaći da (rutinski) poslovi obrade dokumentacije za sada nisu odvojeni od poslova analize i monitoringa kao ni od funkcija razvoja politike. Dodatno, administracija subvencija ne zasniva se na višegodišnjim programima niti na dovoljno razrađenim smjernicama.

Priprema i administracija sadašnjih programa subvencija FBiH je kompleksna i zahtijeva puno vremena i ljudstva. Proces pripreme - koji je često hendikepiran kašnjenjem odluka o budžetu Ministarstva²⁶ - uključuje vrlo komplikovane procedure koordinacije sa kantonima, konsultacija sa NVO itd. Potrebno je ubrzati ove procedure pažljivijim višegodišnjim planiranjem šema subvencije i podrške.

Postojeća organizacijska mješavina odgovornosti za rutinsku obradu predmeta, analitičkih i zadataka kreiranja politike stvara očigledni rizik da svakodnevni poslovi na subvencijama dobiju veći prioritet u odnosu na neophodno praćenje i ocjenjivanje programa podrške ili pak razvoj politike i strategije. Potrebna je jasna organizaciona razdvojenost (rutinske) obrade dokumenata od zadataka kreiranja politike i monitoringa politika.

²⁶ U aprilu 2004. Odsjek je i dalje čekao na usvajanje budžeta Min. poljop. FBiH da bi mogao da započne sa isplatom subvencija za 2004.

Odjeljenje za praćenje i razvoj se bavi strukturalnim razvojem, zaštitom zemljišta, zdravljem bilja i javnim zdravljem (bolesti bilja i pesticidi). Ovo je za kritiku jer bi poslovi vezani za zaštitu zdravlja, kako bilja tako i javnog, organizaciono trebali biti jasno odvojeni od poslova vezanih za komercijalni/strukturni razvoj. Dodatno, odjeljenje je u ozbiljnim problemima manjka osoblja što dovodi do situacije da se većina funkcija ili ne obavlja, ili na njima radi samo jedan stručnjak. Na ovakav način, rad na administrativnim poslovima postaje veoma otežan. Kao posljedica toga važan pripremni rad za razvoj planova i mjera za ruralni razvoj ili za suzbijanje biljnih bolesti nije moguće obavljati na zadovoljavajući način. Ograničeni naponi ulažu se u ključne funkcije kao što su zaštita poljoprivrednog zemljišta i dopuna relevantne legislative. Pored toga, općenito nedostaje pouzdanih formalnih struktura koordinacije vis à vis kantona i općina. To dovodi do nezadovoljavajuće koordinacije šema podrške između FBiH i njenih deset kantona. Dakle, nedostaje koherentna politika podrške za razvoj poljoprivrednog sektora u FBiH.

Sektor raspolaže slabim potencijalom za funkcije razvoja politike. Potrebno je osnovati organizacionu jedinicu koja će se baviti razvojem politike koja se tiče oba odjeljenja poljoprivrednog sektora. Također, Sektor nema jedinicu za koordinaciju kantonalnih stručnih službi. Dakle, Ministarstvo - suprotno onome što je zamišljeno da se postigne projektom koji je finansirala EU o uspostavljanju stručne službe BiH - trenutno ne obavlja u dovoljnoj mjeri koordinacione aktivnosti koje se odnose na kantonalne stručne službe. Jedinica za koordinaciju stručnih službi bi se morala oformiti kao neka vrsta moderatora i koordinatora vis à vis kantona. Funkcije, odgovornosti i usluge koje bi obavljala takva koordinaciona jedinica morale bi se odrediti u dogovoru sa kantonima.

Što se tiče analitičkih aktivnosti Sektor se oslanja na odgovarajuće laboratorijske kapacitete za kontrolu zdravlja bilja poljoprivrednih instituta u Sarajevu i Mostaru. Međutim, ovi instituti nisu tehnički potpuno opremljeni za složenije analize. Uspostavljanje odgovarajuće laboratorije na državnom nivou (referentna laboratorija) i akreditovanih regionalnih laboratorija za obavljanje svakodnevnih testova mora se ubrzati. Postojeći poljoprivredni instituti u BiH u ovome moraju imati ključnu ulogu (vidi poglavlje B.1.6).

MPVŠ FBiH: Sektor veterinarstva (uklj. inspekciju)

Ciljevi:	Zaštita životinjskog i javnog zdravlja
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Priprema sekundarne legislative ◆ Supervizija kantonalnih/općinskih inspektora ◆ Inspekcija u izuzetnim slučajevima ◆ Monitoring umjetnog osjemenjivanja ◆ Pogranična inspekcija (očekuje se prenošenje na Državnu veterinarsku službu) ◆ Registrovanje autorizacija objekata za meso ◆ Planiranje, koordinacija i supervizija programa za iskorjenjivanje bolesti životinja
Osoblje:	
- trenutno	6 u sektoru; 2 veterinarska inspektora; 14 veterinarskih graničnih inspektora
- planirano	6 u sektoru; 3 veterinarska inspektora; 14 veterinarskih graničnih inspektora
Koordinacija:	
- Interna	◆ Dobra neformalna interna koordinacija
- Vanjska	◆ Dobra neformalna koordinacija sa RS, kantonalnim i općinskim nivoom ◆ Nema formalnih struktura za koordinaciju vis à vis RS, kantona/općina ili državnog Ureda za veterinarstvo. Osjeća se jaka potreba za boljom koordinacijom sa državnim Uredom za veterinarstvo.

Analiza funkcija: Postojeća jednostavna organizaciona struktura i veoma ograničena veličina Veterinarskog sektora je u velikoj mjeri rezultat karakteristika generalne organizacije veterinarske uprave u FBiH, gdje je većina nadležnosti, osim granične inspekcije, ostavljena kantonima. Većina postojećeg veterinarskog osoblja u MPVŠ FBiH je inspeksijsko osoblje, koje uglavnom vrši graničnu inspekciju. Relativno mali broj ljudi radi na pitanjima zakonodavstva, politike ili veterinarske uprave. Kao rezultat toga nekoliko važnih funkcija veterinarskog sektora pokriva samo jedan veterinar. To pravi administraciju vrlo slabom i značajno slabi profesionalno poslovno okruženje. Važni zadaci sektora (npr. suzbijanje i prevencija bolesti) se teško mogu izvršavati na zadovoljavajući način.

Nadalje, nema osoblja određenog za poslove legislative i usklađivanja sa standardima EU. Raspodjela zadataka unutar sektora se izvršava na osnovu iskustva pojedinačnih stručnjaka a ne na osnovu logičkog organizacionog razdvajanja odgovornosti vezanih za zdravlje životinja i javno zdravlje. Sadašnje kadrovsko stanje u sektoru ne zadovoljava te potrebe. Nedostatak ljudskog potencijala na vrlo kompleksnim poslovima usklađivanja sa standardima EU je prepreka bilo kakvom značajnom napretku po ovom pitanju na nivou FBiH.

MPVŠ FBiH: Sektor za vodoprivredu (uklj. inspekciju)

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Očuvanje i racionalna upotreba prirodnih resursa ◆ Zaštita krajolika i razvoj turizma ◆ Očuvanje i racionalno korišćenje vode i zemljišta ◆ Zaštita šuma i poljoprivrede od erozije tla i poplava
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Učešće u velikim hidroprojektima kao što je na primjer projekat Svjetske banke sa japanskim grantom ◆ Izdavanje vodoprivrednih ²⁷ odobrenja za hidropostrojenja ◆ Operativna pitanja prevencije šteta od poplava, monitoring vodoprivrede vrše dvije kompanije i opštinske kompanije
Osoblje:	
- trenutno	6 u sektoru; 2 vodoprivredna inspektora
- planirano	7 u sektoru; 3 vodoprivredna inspektora
Koordinacija :	
- Interna	◆ Procedure koordinacije su predviđene zakonom o vodama i zaštiti voda kao i zakonom o upravi
- vanjska	◆ Saslušanja uključenih građana i zainteresovanih strana su predviđena odredbama

Analiza funkcija: Sektor je dobro organiziran. Većina praktičnih zadataka je povjerena javnim preduzećima. Dosta funkcija je također dodjeljeno kantonima. Ovo nije baš uvijek optimalno jer područja kantona i njihove granice nisu uvijek identične sa linijama razgraničenja osnovnih slivova. S druge strane, mehanizmi koordinacije između FBiH i kantona funkcionišu dosta dobro. Velike investicije koje su potrebne za opravku ratnih šteta i za uspostavljanje novih ili razvoj postojećih hidro objekata (razdvajanje kišnice i otpadnih voda, kanalizacija, snabdjevanje svježom vodom uključujući smanjenje gubitka vode, prečišćavanje vode, zaštita od poplava, navodnjavanje) zahtijevati će značajna finansijska sredstva²⁸. Najmanje tri dodatna uposlenika u sektoru za poslove planiranja, monitoringa i administracije biti će potrebni za planiranje i nadzor nad budućim poslovima investiranja. Pored toga, nedostaju kvalificirani hidro i tehnički inženjeri koji kvalitetno vladaju najmanje jednim stranim jezikom i trebalo bi ih zaposliti što je prije moguće - također da bi u budućnosti doprinijeli implementaciji međunarodnih sporazuma o vodama. Određeni poslovi planiranja bi također mogli biti povjereni npr. institutima organizirani u formi tenderskih projekata. Međutim, neophodni kapaciteti za monitoring projekta moraju biti razvijeni u okviru MPVŠ FBiH.

²⁷ Opštine raspolažu jednom ali nekad is a više vodoupravnih preduzeća koj snabdjevaju vodom potrošače, odlažu otpad i mulj i prečišćavaju otpadne vode.

²⁸ 40% populacije Federacije živi u dolini rijeke Bosne. Procjenjeno je da bi za objekte prečišćavanja i sistema kanalizacije u tom području bile potrebne investicije u iznosu do 1 milijarde KM. Razdvajanje kišnice i otpadnih voda u kanalizacionim sistemima često je izuzetno problematično.

MPVŠ FBiH: Sektor za šumarstvo (uključujući inspekciju)

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Očuvanje i racionalno korištenje prirodnih resursa, zaštita krajolika, razvoj turizma i dobrobiti životinja, posebno zaštita šuma ◆ Povećanje održivog ekonomskog kapaciteta šumskog područja i povećanje bioraznolikosti šuma ◆ Efikasnije upravljanje i približavanje zakonima EU
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Zakoni i podzakoni o šumama ◆ Praćenje eksploatacije i održivosti šuma ◆ Praćenje 10 kantonalnih šumarskih preduzeća ◆ Odobravanje planova sječe, inspekcija sječe ◆ Davanje stručnih savjeta vlasnicima privatnih šuma (18 % zemljišta) ◆ Zaštita šuma od bolesti i od šteta prouzrokovanih vjetrom i požarom
Osoblje:	
- trenutno	4 u sektoru; 2 inspektora šumarstva
- planirano	4 u sektoru; 3 inspektora šumarstva
Koordinacija :	
- Interna	◆ Samo neformalne procedure, koje ipak funkcionišu dosta dobro, dobra saradnja sa Institutom za šumarstvo
- vanjska	◆ Bliska saradnja sa kantonima i njihovim preduzećima

Analiza funkcija: Trenutni broj zaposlenih u Sektoru je mali. Kako šumarska inspekcija ima nedovoljan broj zaposlenih nema dovoljno kontrole uzimajući u obzir rizik od pretjerane eksploatacije od strane kantonalnih preduzeća. Također nedostaje stručnjak za eksploataciju šuma. Tenderske procedure koje uvodi novi Zakon o šumarstvu su vrlo intenzivne. Potreban je dodatni stručnjak za dugoročno planiranje i ekonomiku šuma kako bi se osigurala održivost planiranja u šumarstvu. Dobar dio relevantnih zadataka je sada delegiran od strane Sektora prema Federalnoj upravi za šumarstvo koja je također sastavni dio MPVŠ FBiH i direktno odgovara ministru. Koordinacija između Sektora i Uprave još uvijek nije formalizirana, i trebala bi postati obavezujuća.

MPVŠ FBiH: Federalna uprava za šumarstvo

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Očuvanje održivosti šuma ◆ Kvalitetno korištenje prirodnih resursa ◆ Zaštita okoliša
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nadzor nad šumama u vlasništvu FBiH i privatnih šuma ◆ Planovi sječe šuma ◆ Razvoj planova za periode od 5, 10 i 50 ◆ Podrška kantonima kod formiranja kantonalnih uprava za šumarstvo i uspostave kantonalnih šumarskih preduzeća u skladu sa novim Zakonom o šumarstvu
Osoblje:	
- trenutno	4
- planirano	12
Koordinacija:	
- Interna	◆ Bliska neformalna koordinacija sa šumarskim sektorom u MPVŠ FBiH.
- Vanjska	◆ Bliska saradnja sa drugim Entitetom i šumarskim fakultetima ◆ Dobra saradnja sa kantonima ali na neformalnoj osnovi. O planovima za šumarstvo se diskutuje sa kantonalnim zainteresovanim stranama

Analiza funkcija: Prema novom Zakonu o šumarstvu broj osoblja Uprave će se povećati na 12. Trenutno se Uprava kao i Sektor šumarstva susreću sa ozbiljnim problemima u vezi implementacije novog Zakona o šumarstvu kao i u vezi generalog procesa promjena u šumarskom sektoru FBiH:

(i) Planirana uspostava kantonalnih uprava za šumarstvo je do sredine 2004 završena samo u Goraždanskom, Zapadnohercegovačkom i Posavskom kantonu. U većini kantona još uvijek

preostaje da se razjasni da li će u sastav novih kantonalnih uprava za šumarstvo ući generalno mnogobrojni šumski čuvari i kako će se osigurati njihovo odgovarajuće finansiranje.²⁹

(ii) Broj uposlenih u kantonalnim šumarskim preduzećima je prilično visok i mogao bi se smanjiti povjeravanjem i privatizacijom određenih usluga kako je predviđeno u novom Zakonu o šumarstvu. Smanjenje broja osoblja sa 4.800 na 3.200 doima se vrlo mogućim. Iz socijalnih razloga to je međutim jedino moguće realizirati u dužem vremenskom periodu.

(iii) Nedostaje direktna komandna linija koja povezuje MPVŠ FBiH, sektore šumarstva kantona i kantonalna šumarska preduzeća. Uspostavljanje ovakve direktne komandne linije neophodno je bar za određene aktivnosti kao što su izrada planova sječe i aktivnosti u cilju prevencije šumskih požara, šumskih bolesti i nelegalne sječe.

Federalna uprava za šumarstvo će morati obavljati ključnu ulogu u razvoju relevantnih tehničkih, upravnih i rukovodećih funkcija i procesa. Kako bi bila u mogućnosti da to izvršava, Uprava hitno mora dobiti planirano osoblje i finansijska sredstva kako bi u potpunosti razvila svoje institucionalne kapacitete.

MPVŠ FBiH: Odjeljenje za prehrambenu industriju

Napomena: Pravno gledajući, ovo odjeljenje je još uvijek u sastavu Ministarstva industrije, energije i rudarstva FBiH. Međutim, na nivou Vlade FBiH već je odlučeno da se ovo odjeljenje prebaci u MPVŠ FBiH.³⁰ Izmjene i dopune Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Federacije se, međutim, još uvijek očekuju zaključno sa julom 2004. godine.

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Jačanje poljoprivrednih preduzeća, organizacija proizvođača za marketing i proizvodnju poljoprivrednih proizvoda kao i saradnja sa prehrambenom industrijom ◆ Uspostavljanje i održavanje stručne poljoprivredne službe za proizvođače hrane ◆ Osigurati nabavku sigurne i visokokvalitetne hrane za potrošače ◆ Učešće u međunarodnoj trgovini pod fer uvjetima ◆ Jasna raspodjela nadležnosti da bi se postigla efikasnija uprava
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Učešće u izradi legislativne (zakon o poljoprivredi, zakon o sigurnosti hrane, podzakonski akti i sekundama legislativa u pogledu tehničkih i propisa o kvalitetu) ◆ Monitoring proizvodnje ◆ Prikupljanje statističkih podataka ◆ Istraga o neregularnostima rješavanje problema ◆ Odobrenja za nova preduzeća za proizvodnju hrane ◆ Podrška za uvođenje ISO i CEN standarda
Osoblje:	
- trenutno	4
- planirano	5
Koordinacija:	
- Interna	
- Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dobra sa min. poljoprivrede i min. zdravstva, kao i sa kantonima i općinama. Zadaci koordinacije se mogu smanjiti ako se zakonodavni zadaci prenesu na državni nivo.

Analiza funkcija: Kako su funkcije vezane za preradu hrane od izuzetne važnosti za razvoj čitavog poljoprivrednog sektora njihov transfer u MPVŠ FBiH trebalo bi finalizirati što je prije moguće. Sa potpunom integracijom ovog odjeljenja u MPVŠ FBiH funkcije bi trebalo proširiti tako da uključuju marketing i promoviranje poljoprivrednih proizvoda. Trenutni broj zaposlenih se smatra dovoljnim za obavljanje sadašnjih funkcija. Funkcije vezane za obezbjeđenje jedinstvenog ekonomskog prostora ne bi trebale biti dodjeljenje ovoj jedinici nego bi se trebale obavljati na državnom nivou. Planirane radne grupe koje bi sačinjavali stručnjaci sa univerziteta, asocijacija, itd. će pomoći kod pripreme entitetske legislativne koja je usklađena sa legislativom EU uzimajući u obzir postojeće stanje u podsektorima za poljoprivredu i prehrambenu industriju.

²⁹ Trenutno se raspravlja o dvije moguće solucije: ili (i) da se povećaju predviđeni doprinosi javnih kantonalnih šumskih preduzeća za kantonalni budžet kako bi se čuvari šuma plaćali iz budžeta kantonalnih uprava za šumarstvo, ili (ii) ostaviti čuvaru šuma pod ingerencijom javnih šumskih preduzeća.

³⁰ Odluka Vlade FBiH na dan 15.07.2004.

B.1.2.3 Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

Brčko Distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom BiH. Statut Brčko Distrikta reguliše njegovu organizaciju i funkcije. **Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu** je jedno od deset odjeljenja osnovanih Zakonom o izvršnoj vlasti Brčko Distrikta 1999 godine³¹. Zaduženo je za sve upravne i regulatorne funkcije vezane za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu. Također je zaduženo za razvoj ruralnih područja uključujući razvoj investicija.

Strukturalna analiza: Zbog posebnog pravnog i administrativnog statusa Brčko Distrikta, organizaciona jedinica zadužena za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu nije Ministarstvo niti Sektor, nego Odjeljenje (organizaciona jedinica najvišeg ranga u Brčko Distriktu). Odjeljenje se sastoji iz tri Odsjeka (vidi org. šemu na slj. str). Zbog racionalizacije uprave, nadležnosti za šumarstvo i vodoprivredu spojeni su reformom uprave u jedan odsjek u 2003 godini. U isto vrijeme su tehnički inspektori koji su do tada bili u sastavu Odjeljenja prebačeni su u Generalni inspektorat Brčko Distrikta koji objedinjava sve inspektore Distrikta. Ovo je prouzrokovalo određene probleme za ostatak osoblja Odjeljenja zbog prestanka bliskih radnih kontakata i zbog toga što inspektori više nisu mogli obavljati upravne zadatke. Dodatne ključne strukturne karakteristike su:

(i) Odjeljenje nema opće administrativne službe (kadrovi, budžet, itd.). Ove funkcije se obavljaju u specijaliziranom Odjeljenju za stručne administrativne poslove na nivou Distrikta.

(ii) Pododjeljenje za poljoprivredu sadrži tri savjetodavna službenika koji čine Stručnu službu odjeljenja.

(iii) Odjeljenje ima Ured za analizu i administrativnu podršku koji se bavi razvojem projekata, ruralnim razvojem i analitičkim poslovima. Iako ovaj Ured obavlja neke vrlo bitne razvojne poslove njegov institucionalni status je niži u odnosu na pododjeljenja. Očigledno, poslovi planiranja i analize se smatraju sekundarnim u poređenju sa tradicionalnim zadacima za poljoprivrednu proizvodnju, veterinarstvo, itd.

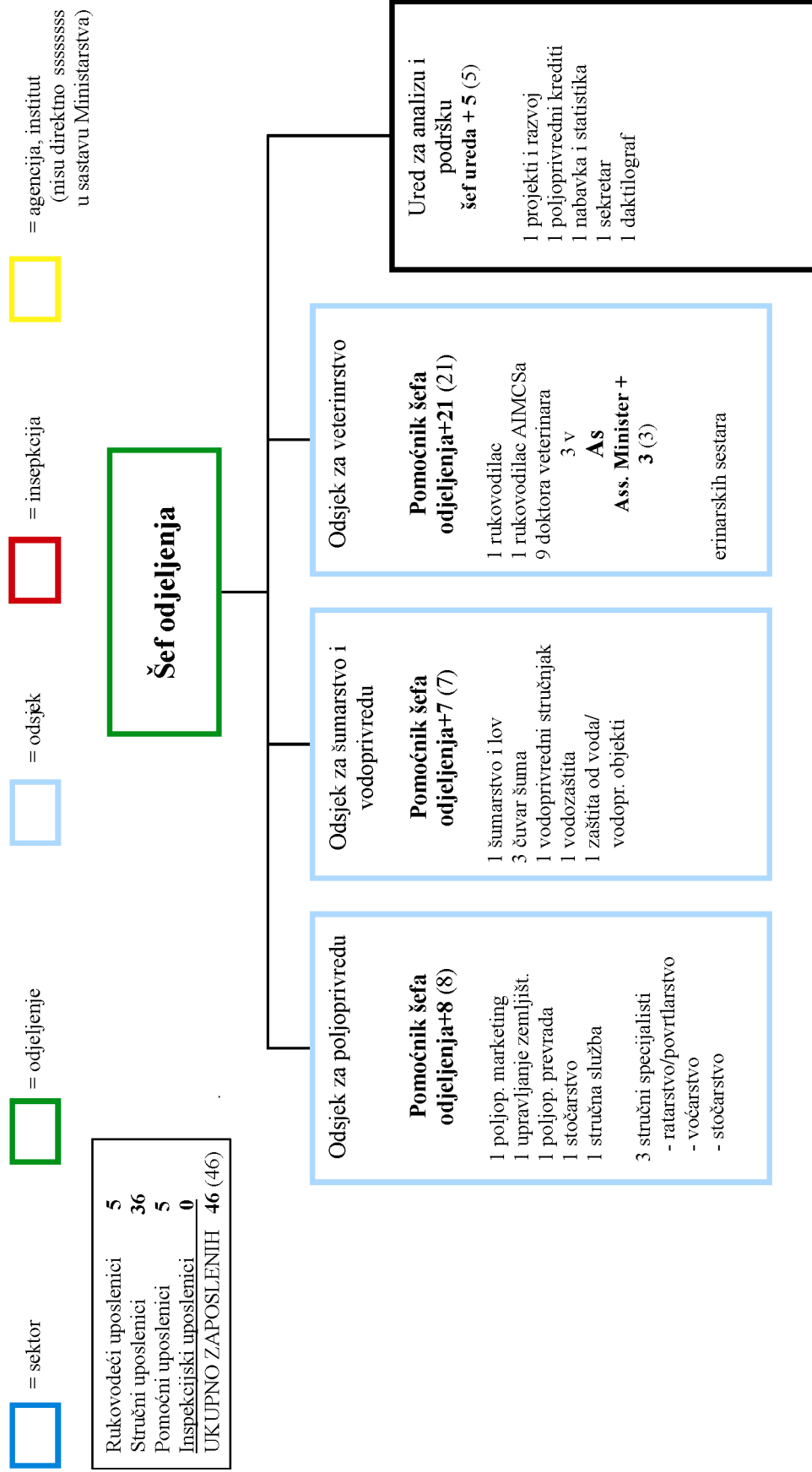
(iv) Odjeljenje ima ukupno 46 zaposlenih što je - u poređenju sa entitetskim ministarstvima poljoprivrede - relativno visok broj a osnovni razlog je veliki broj veterinarskog osoblja.

³¹ "Službeni list Brčko Distrikta" No. 1/00, 5/01, 9/01, 12/01, 16/01, 17,02, 8/03, 14/03.

Organizaciona struktura odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta (April 2004)

Napomena 1: Zaposleni i označeni tamnim slovima su trenutno zaposleni u aprilu 2004; () = planirana radna mjesta prena pravilniku odjeljenja, ali ne popunjena do aprila 2004

Napomena 2: Od 2003 svi inspekcijски zadaci su raspoređeni u odjeljenje javne sigurnosti, tamo se nalaze sljedeći inspektori: 1 poljoprivrednik, 2 fitosanitarna, 5 veterinarskih (od toga 3 granična), 1 šumarski, 1 vodoprivredni



Slijedi opis i analiza osnovnih funkcija u osnovnim organizacionim jedinicama Odjeljenja:

Brčko Distrikt OPŠV: Pododjeljenje za poljoprivredu

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Zaštita poljoprivrednog zemljišta ◆ Razvoj poljoprivrede ◆ Upravljanje zemljištem
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Izrada pravnog okvira ◆ Obrada zahtjeva za finansijsku podršku ◆ Analiza ekonomije i tržišta ◆ Privredna podrška uzgajivačima i industrijskim proizvođačima ◆ Stručne službe za uzgajivače (farmere) (3 službenika)
Osoblje:	
- trenutno	9
- planirano	9
Koordinacija:	
- Interna	◆ Unutrašnja koordinacija, naročito sa uredom/kancelarijom za analizu i podršku se mora poboljšati
- Vanjska	◆ Neformalna koordinacija sa nevladinim organizacijama je dobra

Funkcionalna analiza: Svi stručnjaci (uklj. savjetodavne službenike) su uključeni u obradu zahtjeva za subvencije. Na obradi/provjeri zahtjeva angažovano je 50-60% zaposlenih u odsjeku. To se smatra nezadovoljavajućim i prepreka je izvršenju osnovnih funkcija uprave i podrške odsjeka, npr. analiza tržišta i pomoć farmerima kao i podrška prerađivačima hrane. Aktivnosti odsjeka bi trebale više biti fokusirane na razvoj konkurentnih struktura farmi i na prerađivačku industriju. Uzimajući u obzir trenutno stanje, odsjek često nije u mogućnosti da na zadovoljavajući način započne inicijative za dalji razvoj poljoprivredne industrije. Baveći se uglavnom rutinskom obradom dokumentacije odsjek je spriječen da se bavi strategijama poljoprivrednog razvoja orijentiranim ka budućnosti. Neophodno je konkretnije razdvojiti rutinsku obradu dokumentacije od poslova razvoja i savjetovanja. Poljoprivredni inspektori Generalnog inspektorata Brčko Distrikta trebali bi obavljati sve inspekcije na terenu (uklj. provjeru na terenu uzoraka zahtjeva za subvencije). Ova sekcija je također ukazala na nedostatak interne koordinacije sa Uredom za analizu i podršku. Trebale bi se dakle razviti pouzdane procedure razmjene informacija i bolje definisati funkcije i procesi.

Brčko Distrikt OPŠV: Pododjeljenje za šumarstvo i vodoprivredu

Ciljevi:	<p><u>Šumarstvo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Održiv sektor poljoprivrede i šumarstva ◆ Učešće u međunarodnoj trgovini sa proizvodima šumarstva uz fer uvjete ◆ Efikasnije upravljanje i približavanje EU acquis <p><u>Vodoprivreda:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Očuvanje i racionalna upotreba prirodnih resursa, zaštita krajolika ◆ Ppoboljšanje upotrebe vode ◆ Zaštita od erozije tla i poplave ◆ Efikasnije upravljanje i približavanje EU acquis
Osnovne funkcije:	<p><u>Šumarstvo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planiranje i nadzor eksploatacije šuma i održivost ◆ Zaštita šuma od nelegalne sječe, požara i bolesti ◆ Odobravanje planova za sječu šume ◆ Nadzor nad dva preduzeća za šume i nad privatnim šumama <p><u>Vodoprivreda:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planiranje vodoprivrednih aktivnosti ◆ održavanje objekata za vodosnabdijevanje poput nasipa, te popravka ratom izazvane štete ◆ Zaštita okoliša (čišćenje rijeka) ◆ Zaštita od poplava
Osoblje: - trenutno - planirano	<p>8 od čega 4 za šumarstvo i 5 za <u>vodoprivredu</u> (dva javna šumska preduzeća zapošljavaju 75 osoba, što je previše)</p> <p>8 (jedan dodatni čuvar šuma za nadzor i savjete u privatnim šumama bi bio poželjan)</p>
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<p><u>Šumarstvo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Funkcionira prilično dobro ◆ Saradnja sa općinama je nerelevantna za Distrikt Brčko. Postoji dobra saradnja sa Tuzlanskim kantonom i RS u pogledu dva preduzeća za šume, od kojih je svako za sebe premaleno <p><u>Vodoprivreda:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Zakoni o vodi predviđaju procedure za saradnju uključujući javne rasprave ◆ Dosta dobro funkcionira sa drugim entitetima, mogla bi biti bolja sa državnim nivoom

Analiza funkcija pododjeljenja za šumarstvo: Uprava funkcioniše vrlo dobro. Vođenje šuma je povjereno javnim šumarskim preduzećima. Trebala bi se postići bliža saradnja sa Kantonalnim šumskim preduzećem iz Tuzle kao i sa Šumarskim preduzećem RS kako bi se još više smanjili troškovi upravljanja bazirajući se na ekonomske osnove.

Analiza funkcija pododjeljenja za vodoprivredu: Upravni rad je zadovoljavajući, iako je moguće obavljati samo osnovne zadatke sa postojećim ljudskim resursima. Sa više raspoloživog osoblja i finansijskih sredstava puno više bi se moglo uraditi na zaštiti od poplava i čišćenju rijeka. Investicije provode privatna preduzeća koja se biraju kroz tendersku proceduru.

Brčko Distrikt OPŠV: Pododjeljenje za veterinarstvo

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Zaštita zdravlja životinja (i ljudi) ◆ Unapređenje kvaliteta stoke
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Praćenje stanja bolesti ◆ Suzbijanje/ prevencija bolesti životinja ◆ Vakcinacije ◆ Izdavanje ušnih markica za životinje i praćenje registracije životinja
Osoblje:	
- trenutno	22
- planirano	22
Koordinacija:	
- Interna	◆ Dobra u okviru Odjeljenja kao i sa ostalim odjeljenjima u Distriktu
- Vanjska	◆ Dobra na neformalnoj bazi sa entitetima i državnim Uredom za veterinarstvo

Analiza funkcija: Trenutno se Pododjeljenje bavi samo aktivnostima vezanim za zdravlje životinja, pošto trenutno u Distriktu nema mesoprerađivačkih objekata koji su u funkciji. Veterinarske inspekcije obavljaju inspektori iz Generalnog inspektorata Distrikta. Sanitarna kontrola hrane je u nadležnosti Odjeljenja za zdravlje a i ove inspekcije obavlja Generalni inspektorat Distrikta. Pododjeljenje veterinarstva ima 9 veterinara i nekoliko veterinarskog pomoćnog osoblja. Ovakav prevelik broj osoblja je rezultat transfera osoblja iz tri nekadašnje općinske veterinarske stanice u upravu Distrikta³². Pododjeljenje bi što je prije moguće trebao reducirati svoje veterinarsko osoblje na potrebni nivo ili izvršiti preraspodjelu osoblja za obavljanje drugih funkcija - gdje je to moguće. Započinje se rad na osnivanju registra životinja i aktivnosti vezane za obilježavanje ušnim markicama. Zamišljeno je da veterinari iz Pododjeljenja obilaze farme i vrše obilježavanje. Međutim, ovo nije zadatak koji bi trebali obavljati visoko kvalificirani veterinari. Isto se odnosi i na poboljšanje rada na selekciji (poboljšanje kvaliteta uzgoja životinja i zootehnike), što također nije zadatak za veterinare. Praktični rad na selekciji bi se trebao privatizirati i odgovornost za politiku selekcije i podršku bi trebala biti u nadležnosti Pododjeljenja za poljoprivredu.

Gledano sa aspekta ograničenih javnih odgovornosti Odjeljenja u oblasti veterinarstva, potrebno je revidirati strukturu i trenutno preveliki broj zaposlenih u Pododjeljenju za veterinarstvo. Pododjeljenje bi trebalo biti kadrovski popunjeno i organizirano u skladu sa javnim veterinarskim zadacima koji su potrebni i trenutno i u skoroj budućnosti. Pododjeljenje bi u prvom redu trebalo obavljati funkcije vezane za suzbijanje i prevenciju bolesti.

³² Nekadašnja velika fabrika prearade mesa, koja je uništena tokom rata, mogla bi uskoro ponovo početi sa radom, što bi eventualno omogućilo zaposlenje veterinarima Odsjeka. U Odsjeku kažu da je to glavni razlog zašto se broj zaposlenih nije prilagođen trenutnim potrebama.

Brčko Distrikt OPŠV: Služba za analizu i administrativni podršku

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Održiva poljoprivreda i razvoj šumskog sektora ◆ Prevazići glavne posljedice rata i ostatke bivšeg sistema državne planske ekonomije ◆ Osigurati nabavku zdrave i visokokvalitetne hrane za potrošače ◆ Očuvanje i racionalna upotreba prirodnih resursa, zaštita krajolika, razvoj turizma i dobrobit životinja ◆ Efikasnija uprava i približavanje EU acquis
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Planiranje projekata i programa; analiza politike ◆ Podrška agrobiznisu, naročito putem grantova iz revolvirajućeg fonda ◆ Monitoring preduzeća kojima je pružena pomoć ◆ Prikupljanje statističkih podataka i odgovarajući analitički posao ◆ Podrška ruralnom razvoju ◆ Učešće u pripremi propisa o sigurnosti hrane
Osoblje: - trenutno - planirano	6 6
Koordinacija: - Interna - Vanjska	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Interna koordinacija funkcionira dosta dobro, gradonačelnik na sedmičnoj osnovi informira šefove odjeljenja a rukovodilac odjela za poljoprivredu redovno informira šefove pododjeljenja ◆ Dobra neformalna saradnja sa državnim nivoom i drugim entitetima

Analiza funkcija: Ova Služba se bavi planiranjem i monitoringom projekata i programa, podrškom poljoprivrednom razvoju i statističkim i analitičkim aktivnostima. Ove strateške funkcije su značajne i napredno orijentirane, međutim u Službi nedostaju neophodni kapaciteti za rad na pravnim poslovima. Posebno je uočen nedostatak kapaciteta za rad na poslovima pravljenja propisa o sigurnosti hrane, iako je Služba nadležna za ovu vrlo bitnu funkciju. Potraga za specijaliziranim pravnikom za ovu vrstu poslova predstavlja imperativ. Da bi se u potpunosti iskoristili ekonomski potencijali ruralnih područja Distrikta i izvršila priprema za programe podrške EU potrebno je više osoblja za rad na razvoju i implementaciji programa ruralnog razvoja. Formiranje grupe za planiranje ruralnog razvoja koju bi sačinjavali predstavnici svih pododjeljenja dodatno bi doprinijelo da se ubrza rad na ruralnom razvoju.

B.1.3 Ostale javne uprave na državnom ili entitetskom nivou koje imaju nadležnosti relevantne za poljoprivredni sektor

Određene nadležnosti relevantne za poljoprivredni sektor nalaze se i u drugim upravama. Tu je vrlo bitna nadležnost za oblast sigurnosti i kvaliteta hrane. Pored entitetskih ministarstava poljoprivrede i Ureda za veterinarstvo BiH, još četiri entitetska ministarstva također imaju nadležnosti i funkcije u ovoj oblasti. Saradnja između ovih ministarstava i ministarstava poljoprivrede je generalno dobra.³³

U RS dva entitetska ministarstva imaju nadležnosti u oblasti sigurnosti hrane i kontrole kvaliteta hrane:

RS - Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Jedinica za inspekciju u sanitarnoj oblasti (Inspektorat)

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Obezbijediti dovoljne količine kvalitetne i sigurne hrane za potrošače ◆ Priprema za pridruživanje sa /pristupom EU i članstvo u WTO ◆ Olakšati izvoz poljoprivrednih proizvoda i hrane
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Inspekcija hrane na licu mjesta pokrivajući sve relevantne sanitarne parametre kako vi se obezbijedile dovoljne količine hrane (sanitarna inspekcija) ◆ Inspekcija robe na granici ◆ Inspekcija kvaliteta vode (zdravstvena ispravnost vode) na osnovu legislative o kvalitetu vode za piće ◆ Nadzor nad općinskim i gradskim inspektorima

RS - Ministarstvo trgovine i turizma, Odjeljenje za zaštitu potrošača

Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Obezbijediti zalihe kvalitetne i sigurne hrane za potrošače putem primjene pouzdanih oznaka
Osnovne funkcije:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Interna kontrola hrane domaćeg porijekla (inspekcija kvaliteta i označavanja) ◆ Posebno uspoređivanje oznaka sa sastojcima proizvoda i procjena poštivanja postojeće legislative ◆ Doprinos radnoj grupi o novom državnom Zakonu o sigurnosti hrane i drugi poslovi na usklađivanju sa legislativom EU ◆ Vanjska kontrola uvoza i izvoza od strane entitetskih tržišnih inspektora ◆ Nadzor nad općinskim inspektorima

Analiza: Opća koordinacija i saradnja oba entitetska ministarstva sa MPŠV RS je dobra. Međutim potrebno je spomenuti jednu kritičnu temu u vezi inspeksijskih funkcija: sve pojedinačne inspeksijske službe MPŠV RS (veterinarska i inspekcija zdravlja bilja), Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite (sanitarna inspekcija) RS i Ministarstva trgovine i turizma (tržišna inspekcija) RS posjećuju odvojeno ista preduzeća i institucije. Često je posljedica toga dvostruka naplata usluga. Bilo bi jeftinije i efikasnije uzeti jedan uzorak i obaviti unificirane kontrole svih relevantnih parametara sigurnosti i kvaliteta hrane. Ovo bi se preklapanje ubuduće moglo izbjeći planiranim spajanjem svih inspeksijskih službi u jedan Generalni Inspektorat RS. Neophodan će biti i transfer graničnih inspektora oba Ministarstva zaduženih za sigurnost i kvalitet hrane u buduću državnu Agenciju za sigurnost hrane.

Kao i u RS tako su i u FBiH dva Ministarstva zadužena za kontrolu sigurnosti i kvaliteta hrane:

³³ Dole pomenuta Ministarstva zdravlja i trgovine oba entiteta doprinijeli su zajedno sa entitetskim ministarstvima poljoprivrede u pripremi novog državnog Zakona o sigurnosti hrane. Ovaj zakon se trenutno nalazi u parlamentarnoj proceduri.

FBiH - Ministarstvo zdravlja, Inspektorat ispravnosti hrane

Ciljevi:	◆ Obezbijediti dovoljne količine visoko kvalitetne hrane za potrošače (sanitarna kontrola)
Osnovne funkcije:	◆ Nadzor nad graničnim inspektorima i kantonalnim i općinskim inspekcijama u vezi sanitarnih uslova, otrova, zaraznih bolesti, farmaceutskih proizvoda, zdravlja i radijacije

FBiH - Ministarstvo trgovine, Odjeljenje za kontrolu kvaliteta

Ciljevi:	◆ Osigurati sigurnu hranu za potrošače (inspekcija kvaliteta i obilježavanja) ◆ Osigurati kvalitetno i pouzdano označavanje
Osnovne funkcije:	◆ Interna kontrola hrane domaćeg porijekla ◆ Posebno uspoređivanje oznaka sa sastojcima proizvoda i procjena poštivanja postojeće legislativne ◆ Vanjska kontrola uvoza i izvoza od strane Entitetskih tržišnih inspektora ◆ Pomoćna legislativa za prilagođavanje novom Zakonu o sigurnosti hrane i legislativi EU

Analiza: Međuministarska koordinacija sa inspektorima za veterinarstvo i zaštitu bilja FBiH Min. poljop. je generalno dobra. Međutim mogu se primjetiti isti nedostaci u vezi razdvojenosti inspekcija različitih Ministarstava kao i u RS. Planirano spajanje entitetskih inspektora u jedan Generalni Inspektorat će - kao i u RS - dati mogućnost izvršavanja zajedničkih inspekcija što bi riješilo te nedostatke. Međutim u FBiH je situacija posebno što se tiče inspekcijanskog nadzora kompliovanija nego u RS pošto su uključene i kantonalne inspekcije. Koordinacija i saradnja sa ca. 60 kantonalnih i skoro 100 općinskih inspektora u FBiH je vrlo zahtjevan zadatak i riješen je tako što su definisane specifične oblasti odgovornosti za različite inspektore (npr. bolnice, škole, restorani itd.). Skoro uspostavljanje Generalnog Inspektorata FBiH i kantonalnih inspektorata koji će biti pod direktnom kontrolom i nadzorom FBiH Inspektorata će olakšati situaciju i doprinijeti boljoj koordinaciji i efikasnosti inspekcije. Neophodan će biti i transfer graničnih inspektora oba ministarstva zaduženih za sigurnost i kvalitet hrane u buduću državnu Agenciju za sigurnost hrane.

Pored sigurnosti i kvaliteta hrane poljoprivredne uprave dijele nadležnosti sa drugim institucijama i u oblasti okoliša:

Entitetska ministarstva zadužena za prostorno uređenje i okoliš

Ova Ministarstva nisu detaljno analizirana pošto će se to obaviti u posebnom pregledu sektora za okoliš u sastavu PAR aktivnosti. Međutim ministarstva prostornog uređenja i okoliša u oba Entiteta imaju neke funkcije koje su bitne za poljoprivredni sektor. Ove funkcije prvenstveno se odnose na korištenje poljoprivrednog zemljišta. Ministarstva su zadužena za

- definisanje generalnih principa zaštite, korištenja i regulative poljoprivrednog zemljišta,
- odobravanja prostornih planova (u FBiH: kantonalnih planova!) što uključuje planove korištenja poljoprivrednog zemljišta.

Entitetska ministarstva poljoprivrede daju saglasnost za odgovarajuće planove. Prostorni planovi su važeći samo ako imaju saglasnost entitetskih ministarstava poljoprivrede. Ona pri razmatranju planova posebno ocjenjuju poštivanje općih obaveza zaštite poljoprivrednog zemljišta. Dodatno, zahtjevaju konkretnu kompenzaciju (npr. rekultivacija poljoprivrednog zemljišta koji se trenutno ne obrađuje) u slučajevima kada prostorni planovi imaju namjeru promijeniti namjenu poljoprivrednog zemljišta u druge svrhe.

Poljoprivredni i poslovi zaštite okoliša (npr. korištenje đubriva, pesticida itd.) nisu u nadležnosti entitetskih ministarstava zaduženih za prostorno uređenje i okoliš nego je to odgovornost entitetskih ministarstava poljoprivrede. Razgraničenje funkcija, međutim, vezanih za vodoprivredu i zaštitu voda, nije baš najjasnije: u RS relevantno Ministarstvo za prostorno uređenje i okoliš zadušeno je za zaštitu voda dok je za vodoprivredu nadležno MPSV RS. U Federaciji je pitanje razgraničenja ovih funkcija još uvijek u razmatranju.

B.1.4 Poljoprivredna uprava u kantonima

B.1.4.1 Opće karakteristike

Postojećih 10 kantona u FBiH značajno se razlikuju jedan od drugog što se tiče veličine, broja stanovnika, klimatskih i poljoprivrednih uslova kao i općeg stanja razvijenosti. Pregled općih uslova i pregled kantonalnih poljoprivrednih uprava u svih 10 kantona može se naći u Aneksu 4.1. Slijedi detaljnija analiza pravne osnove, funkcija, upravnih struktura i raspoloživih sredstava kao i koordinacijskih mehanizama kantonalnih organa nadležnih za poljoprivredu.

Pravna osnova

Na osnovu Ustava FBiH, i FBiH i kantoni su odgovorni za korištenje prirodnih resursa. Ova odredba je također eksplicitno uključena u kantonalne ustave. Stoga, svi kantoni su uspostavili administracije koje se nadležni za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu. Ove administracije treba da implementiraju relevantnu kantonalnu i FBiH legislativu i politike. Općenito, kantonalni zakoni i drugi propisi koji se bave ovim oblastima moraju u potpunosti biti u skladu sa relevantnom FBiH legislativom. U praksi neki kantoni su aktivniji od drugih u donošenju vlastite legislative, dok većina kantona donosi relativno malo propisa u poljoprivrednom sektoru.

Funkcije

Osnovne funkcije kantonalnih administracija zaduženih za poljoprivredu su:

- Primjena zakona i drugih propisa (federalni, kantonalni i u rijetkim slučajevima državna legislativa) kroz razne administrativne procedure,
- Kreiranje i implementacija odgovarajućih kantonalnih poljoprivrednih politika (razvojne strategije, kantonalne podsticajne mjere, kreditne linije, projekti itd.),
- Direktna podrška farmerima/poljoprivrednim domaćinstvima (stručne usluge/seleksijske i uzgojne usluge),
- Priprema kantonalnih zakona i drugih propisa,
- Sprovođenje podsticajnih mjera MPVŠ FBiH u saradnji sa MPVŠ FBiH i općinama,
- Komentarisanje nacрта federalnih zakona,
- Prikupljanje informacija o poljoprivrednom sektoru u saradnji sa općinama, za sopstvene potrebe i njihovo prenošenje MPVŠ-u FBiH,
- Inspekcija primjene zakona.

Strukture

Kantonalna Ministarstva odgovorna za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo vodoprivredu postoje u 6 kantona: Unsko-Sanski, Posavski, Tuzlanski, Zeničko-Dobojski, Srednjobosanski, i Kanton 10 (Livno).

U 4 kantona ova zadaci se vrše u Odjeljenjima u sastavu kantonalnih ministarstava privrede: Bosansko-Podrinjski (Goražde), Hercegovačko-Neretvanski (Mostar), Zapadnohercegovački, i Sarajevski. Općenito, kantonalne poljoprivredne administracije nemaju sofisticiranu unutarnju strukturu. U većini slučajeva one se sastoje od jedinice za opće administrativne poslove (koja se često sastoji samo od sekretara ministarstva) i sektora ili odjeljenja za poljoprivredu, veterinarstvo, vodoprivredu i šumarstvo sa odgovarajućim osobljem. Zavisno od pojedine (financijske) situacije postoje manje razlike u administrativnim strukturama. U nekim slučajevima poslovi poljoprivede i veterinarstva i/ili šumarstva i vodoprivede spojeni su u jednu jedinicu kako bi se smanjili troškovi. Međutim, u većini ministarstava ovi poslovi su razdvojeni u četiri zasebne jedinice od kojih poljoprivredni sektor uglavnom ima najviše ljudskih resursa i smatra se osnovnim dijelom ministarstva. Kantonalne poljoprivredne administracije koje su sastavni dio kantonalnog ministarstva

privrede (uglavnom sektori za poljoprivredu, veterinarstvo, vodoprivredu i šumarstvo) uglavnom nemaju podstrukturu odjeljenja. U ovim administracijama (koje nisu ministarstva) pojedine funkcije se dodjeljuju nekolicini specijaliziranih stručnjaka koji su na raspolaganju.

Inspekcije za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu su različito organizirane u 10 kantona: U dva kantona (Bosansko-Podrinjskom i Zeničko-Dobojskom), inspekcije su izmještene iz ministarstava zaduženih za poljoprivredni sektor i uključeni u novo osnovane Generalne kantonalne inspektorate koji sadrže sve kantonalne inspektore. U svim ostalim kantonima odgovornost za poljoprivrednu, veterinarsku, vodoprivrednu i šumarsku inspekciju pripada ministarstvima. Međutim, budući zakon FBiH o osnivanju entitetskih i kantonalnih inspektorata predviđa u svim kantonima ujedinjavanje svih kantonalnih inspektora u jedan Kantonalni inspektorat³⁴. Kao i u entitetskim ministarstvima poljoprivrede ova promjena će imati veliki uticaj na kantonalne poljoprivredne administracije pošto 40% trenutnog osoblja čine inspektori koji se također koriste i za svakodnevne administrativne poslove u ovim organima.

Postoje određene izvršne strukture koje pružaju podršku radu ministarstava ili sektora. Pošto ove institucije posebno obezbjeđuju pristup terenu i podsticajne mjere kantona postoji opća tendencija jačanja ovih struktura u kantonima.

Kao prvo, u kantonalnim poljoprivrednim administracijama postoji tendencija uspostavljanja poljoprivrednih zavoda. Njihov zadatak je da pruže direktnu podršku poljoprivrednim proizvođačima kroz pružanje praktičnih savjeta, organizaciju seminara, iznošenje relevantnih informacija, selekcijske i uzgojne usluge, itd.). Poljoprivredni zavodi (doduše sa vrlo ograničenim brojem osoblja) već postoje u tri kantona (Unsko-Sanskom, Tuzlanskom, i Zapadnohercegovačkom). U druga dva (Zeničko-Dobojskom i Hercegovačko-Neretvanskom) postoje planovi za formiranje ovakvih stručnih službi. Pored stručnih poslova, poljoprivredni zavodi se također bave administrativnim poslovima. Oni su na primjer dosta uključeni u sprovođenje kantonalnih i federalnih podsticajnih mjera. U kantonima koji nemaju poljoprivredne zavode stručne poslove trenutno obavljaju same kantonalne poljoprivredne administracije - ili kroz posebnu podjedinicu za stručnu službu (Zeničko-Dobojski) ili samo pomoću pojedinačnih službenika u upravama (Srednjobosanski, Bosansko-Podrinjski). Ideja o formiranju stručne službe u BiH promovisana je kroz Projekat stručne službe koji je finansirala Evropska komisija u 2001-2002. Na osnovu tog projekta kantoni bi trebali biti administrativna platforma za stručnu službu, obučeno je kantonalno osoblje i nabavljena je potrebna oprema. Međutim, ovaj koncept stručne službe nije u potpunosti implementiran u FBiH. Tokom zadnje 2 godine većina kantona su uključili jedinice za stručnu službu, koje su formirane tokom projekta, u svoje poljoprivredne administracije (mješanje stručnih sa administrativnim funkcijama).

Pored poljoprivrednih zavoda, u nekim kantonima (Zeničko-Dobojski i Tuzlanski, a uskoro i Unsko-Sanski) također su formirani veterinarski zavodi. Izuzetak je Kanton Sarajevo koji ima kantonalnu veterinarsku stanicu³⁵. Ograničeni laboratorijski kapaciteti ovih veterinarskih zavoda koriste se za osnovne (biološke/serološke) analize uzoraka koje uzimaju kantonalni veterinarski inspektori ili privatni veterinari. Kompleksnije analize se moraju obavljati u laboratorijama Veterinarskog fakulteta u Sarajevu. Kantoni koji nemaju veterinarske zavode ili imaju ograničene analitičke kapacitete koriste usluge jednog od veterinarskih zavoda iz susjednih kantona ili koriste kapacitete Veterinarskog fakulteta u Sarajevu.

Konačno, kantoni su obavezni da formiraju kantonalne uprave za šumarstvo na osnovu FBiH legislative o šumama. Iako je ovo uspostavljanje trebalo biti finalizirano u 2002, u većini kantona to nije slučaj odnosno kasni se zbog finansijskih, organizacionih i političkih razloga. Sredinom 2004, kantoni privode kraju pripreme za uspostavljanje ovih novih upravnih tijela (tj. imenovanje direktora, zapošljavanje osoblja ili transfer osoblja iz odgovarajućih poljoprivrednih administracija, itd). Srednjeročno i dugoročno, od ovih novih organa uprave se očekuje da se direktno ili indirektno samofinansiraju kroz komercijalne šumarske aktivnosti u kantonima.

³⁴ Pogledati fusnotu 16.

³⁵ Veterinarske stanice su uglavnom na općinskom nivou; za razliku od RS, u FBiH process privatizacije ovih stanica još nije završen.

Sredstva

Kantonalni organi uprave nadležni za poljoprivredni sektor imaju od 7 u Bosansko-Podrinjskom kantonu do 29 zaposlenih u Tuzlanskom kantonu. Iako je postojeći broj zaposlenih već u prosjeku 15-20% ispod planiranog broja u nekim kantonima planirano je daljnje smanjenje broja osoblja zbog financijskih ograničenja. Međutim, u većini kantona postojeće osoblje je jedva u mogućnosti da na pravi način obavlja sve funkcije a razvoj struktura za stručnu službu i podršku predstavlja dodatan izazov. Kao posljedica toga, kadrovi za novoformirane institucije nižeg nivoa (npr. poljoprivredni zavodi) se često regrutuju prebacivanjem osoblja iz ministarstva, i tako oslabljuju funkcionisanje uprave.

Postoji opća tendencija da kantoni u svojim budžetima obezbjeđuju više finansijskih sredstava za podršku poljoprivrednom sektoru. Količina novca određenog u ovu svrhu značajno se razlikuje od kantona do kantona u zavisnosti od značaja poljoprivrede kao i od finansijske situacije u kantonima. Postoje dvije osnovne vrste kantonalnih podsticaja: (i) subvencije vezane za proizvodnju, i (ii) sredstva za smanjenja kamata za kredite ili šeme garantnih fondova. Realizaciju podsticaja vrše kantonalne administracije uz podršku poljoprivrednih zavoda (tamo gdje postoje) i općina.

Mehanizmi koordinacije

Kantonalne administracije nadležne za poljoprivredni sektor moraju koordinirati svoje aktivnosti sa MPVŠ FBiH kao i sa ostalim kantonima i općinama u kantonu. Mehanizmi koordinacije su uglavnom više neformalno organizirani nego što su bazirani na institucionaliziranim obaveznim mehanizmima. I pored toga, opšte je mišljenje da saradnja i koordinacija između kantona kao i općina u kantonu, uglavnom funkcionise prilično dobro iako su neke općine izrazile želju za više kontakta, informacija i većom uključenosti u vezi uprave i podrške poljoprivrednom sektoru³⁶. S druge strane, što se tiče zakonodavnih poslova kao i implementacije politika podrške (šeme subvencije, stručna služba) stiče se dojam da je koordinacija između kantona i MPVŠ FBiH posebno problematična.

Koordinacija zakonodavne aktivnosti: Generalno, MPVŠ FBiH je obavezno dostaviti nacрте za entitetsku legislativu kantonalnim upravama na mišljenje. Međutim, većina kantona nije zadovoljna samim procesom. Kantoni često dobiju nacрте u kasnoj fazi rada na zakonu kada je njihov komentar samo pitanje formalnosti a bez stvarne važnosti i uticaja. S druge strane kantonalne administracije često ne mogu dati pravno relevantno komentare na nacрте legislative.

Koordinacija politika podrške: Što se tiče realizacije podsticaja za sektor poljoprivrede u FBiH, kantonalne poljoprivredne administracije prikupljaju zahtjeve za subvencije, vrše pregled (zajedno sa općinskim osobljem) i šalju ih u MPVŠ FBiH na odlučivanje. Kantonalni inspektori sami ili u saradnji sa inspektorima MPVŠ FBiH kontrolišu ovaj proces. Čitav proces je vremenski zahtjevan i neefikasno organiziran jer se na terenu kontrolišu svi podneseni zahtjevi (a ne uzorak); i čitav proces kontrole uključuje veliki broj institucija i osoblja (općinskog, kantonalnog i entitetskog osoblja). I pored ovakvih procedura kontrole, čini se da čitav sistem nije efikasno planiran, vođen ni nadgledan. Kantoni često ističu da podsticajne mjere nisu primjerene situaciji, što se posebno odnosi na kriterije za aplikaciju, te na kasno donošenje odluka o subvencijama (ponekad čak krajem ljeta). Kantoni nisu dovoljno uključeni u kreiranje podsticajnih mjera i u sistem monitoringa i ocjenjivanja što bi kantonima obezbijedilo podatke o utrošenim subvencijama i njihovom uticaju. Nedavno usvojeni Zakon o novčanoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji u FBiH³⁷ bi mogao donijeti određeni napredak u ovoj oblasti, jer propisuje proces koordinacije kod subvencija između kantona i MPVŠ FBiH.

³⁶ Za razliku od situacije u RS, općine u FBiH su uglavnom uključene u vrlo ograničenom obimu u administrativne a skoro nikako u inspeksijske funkcije. Međutim, uključenost se donekle razlikuje od kantona do kantona.

³⁷ "Službeni list FBiH", br: 28/04

Iako do nedavno MPVŠ FBiH nije učestvovalo u koordinaciji kantonalnih stručnih službi, ono sada pokušava razviti mehanizam koordinacije i obezbijediti sredstva u Ministarstvu za ovaj zadatak. Međutim, ne postoje jasni stavovi o konkretnim uslugama niti o vrijednosti te jedinice za koordinaciju niti ima dogovora sa kantonima o njihovoj saradnji. MPVŠ FBiH s vremena na vrijeme organizira ad hoc sastanke sa svim kantonalnim poljoprivrednim administracijama da bi se raspravljalo o konkretnim pitanjima od zajedničkog interesa. Stiče se dojam da bi kantonalne poljoprivredne administracije preferirale da se sastaju redovno sa MPVŠ FBiH (npr. dva puta godišnje) na ministarskom ili rukovodećem nivou da bi se generalno raspravljalo o funkcionisanju mehanizama koordinacije.

Ove opće karakteristike uprave u poljoprivrednom sektoru u kantonima biti će kompletirane konkretnijim studijama tri izabrana kantona.

B.1.4.2 Studije odabranih kantona

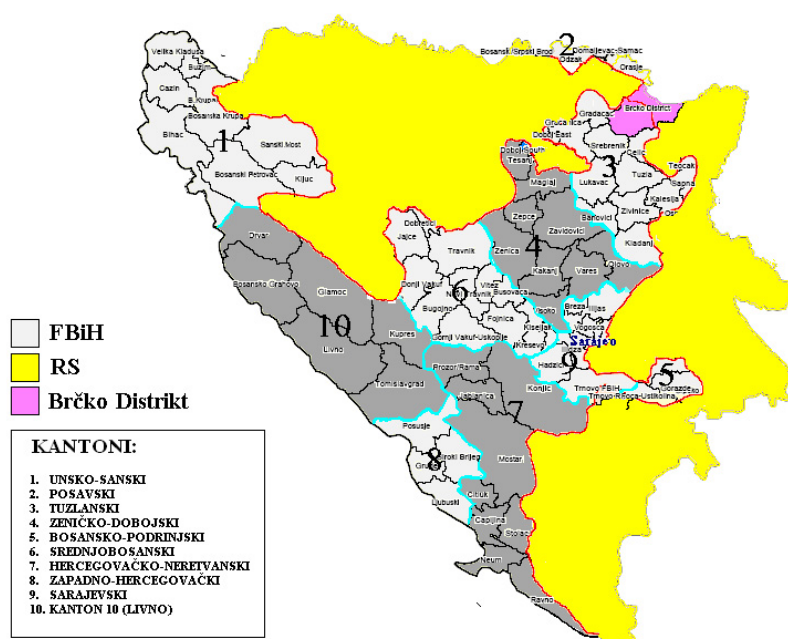
Tokom faze prikupljanja podataka projektni tim je posjetio svih deset kantonalnih organa uprave nadležnih za poljoprivredu. Slijedeće tri kantonalne administracije su odabrane za dodatnu posjetu kako bi se izvršio detaljniji pregled:

- Sektor za poljoprivredu i veterinarstvo Ministarstva privrede, poduzetništva i poljoprivrede Hercegovačko-Neretvanskog Kantona,
- Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Kantona 10 (Livno),
- Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Zeničko-Dobojskog Kantona.

Ovi kantoni su odabrani da bi se na zadovoljavajući način predstavile:

- Različite klimatske zone, plodnost tla i reljef u BiH,
- Različite osnovne poljoprivredne zone u BiH sa njihovim osnovnim poljoprivrednim proizvodima,
- Manje pogodna i pogodna poljoprivredna područja, i
- Različite organizacione strukture poljoprivredne administracije (nezavisno ministarstvo ili sektor u ministarstvu privrede).

Na slijedećoj mapi, prikazana su tri odabrana kantona (crne linije: administrativne granice općina u FBiH):



(i) Hercegovačko-Neretvanski Kanton: Sektor za poljoprivredu i veterinarstvo

Hercegovačko-Neretvanski Kanton nalazi se na jugu FBiH. Sadrži 8 općina i grad Mostar. Zbog svoje mediteranske klime ovo područje ima značajan potencijal u poljoprivredi posebno u svom južnom dijelu dok na sjeveru tradicionalno dominira stočarstvo. Prije rata ovaj region je imao veliku prerađivačku industriju (vino, voće, povrće).

Sektor za poljoprivredu i veterinarstvo je dio Ministarstva privrede, poduzetništva i poljoprivrede Hercegovačko-Neretvanskog Kantona, koje je jedno od 8 ministarstava u vladi ovog kantona. Ranije je postojalo samostalno Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Zbog budžetskih razloga kanton je u 2003 bio prinuđen da smanji broj ministarstava sa 12 na 8. Četiri ministarstva su spojena u Ministarstvo privrede - uključujući i ministarstvo koje je bilo zaduženo za sektor poljoprivrede. Sadašnji niži organizacioni status koji ima kao Sektor često dovodi do ozbiljnih problema pošto protok informacija često nije optimalan i priliv budžetskih sredstava za poljoprivedni sektor ne odražava značaj koji poljoprivreda ima u kantonu.

Kao što se može vidjeti u organizacionoj šemi Ministarstva (vidi aneks 4.1), ovaj Sektor nema nikakvih administrativnih pododjeljenja. Međutim, uskoro treba da budu formirani Zavod za poljoprivrednu savjetodavnu službu i zaštitu bilja (Poljoprivredni zavod) i Zavod za zemljište. Oni će biti pridruženi Sektoru ali će se baviti stručnim i razvojnim poslovima na terenu. Ovaj Sektor nema nadležnosti za šumarstvo i vodoprivredu. Ove funkcije obavljaju niža upravna tijela u okviru Ministarstva kao što su Kantonalna uprava za šumarstvo (još nije uspostavljena) i Uprava za vode. Oba tijela su direktno pod nadležnošću Ministra privrede, tj. sektor nema tehničkog nadzora nad ove dvije administrativne podstrukture.

Budući Poljoprivredni zavod bi trebao da pruži direktnu podršku farmerima i poljoprivrednim domaćinstvima. Planirano je da se nekoliko službenika sektora koji su ranije obučeni u projektu za stručnu službu koji je finansirala EU prebace u Zavod kako bi započeli ove poslove. Pored toga, Ministarstvo privrede ima i inspekcijski sektor gdje su koncentrisani svi kantonalni inspektori za oblasti za koje ministarstvo ima nadležnosti (od toga 2 poljoprivedna, 2 veterinarska, 2 vodoprivedna, 1 šumarski inspektor). Inspekcijski sektor je također direktno odgovoran ministru.

Što se tiče ljudskih resursa, u Sektoru za poljoprivredu i veterinarstvo zaposleno je 8 službenika. Ovaj broj uključuje pomoćnika ministra koji rukovodi sektorom i 7 stručnjaka. Sve pozicije predviđene pravilnikom su popunjene. Planirano je da novi Poljoprivredni zavod ima 9 uposlenika, a Zavod za očuvanje zemljišta 7.

Kantonalni budžet za 2004 godinu predviđa sredstva za podršku poljoprivedi, privredi i veterinarstvu u iznosu od 500.000 KM. Ista količina novca bila je određena i u 2003 godini za te svrhe. Međutim, nije najjasnije koliko će od ovog iznosa biti rezervisano za poljoprivedne i veterinarske mjere. Pored toga, kantonalni budžet za 2004 sadrži značajnu sumu koja će se investirati u oblasti vodoprivrede i šumarstva kako bi se ispoštovala FBiH legislativa.

I na kraju, Sektor priprema nacrt kantonalne strategije za razvoj poljoprivrede u saradnji sa Poljoprivrednim fakultetima Univerziteta u Mostaru i Sarajevu i Agronomskim institutom iz Mostara.

(ii) Kanton 10 (Livno): Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

Kanton 10 (Livno) se nalazi na jugozapadu FBiH i sastoji se od 6 općina. Iako je posebno sjeverni dio ovog ruralnog kantona dosta pretrpio u ratu, postoje povoljni prirodni uslovi za ekstenzivno stočarstvo i šumarstvo.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je jedno od 8 ministarstava u vladi ovog kantona. Ministarstvo je podjeljeno u 3 sektora (organizaciona šema, vidi aneks 4.1): Poljoprivedni (uključujući Odsjek za veterinarstvo), Vodoprivedni i Sumarski. Dodatne organizacione jedinice su: Kabinet ministra, Kantonalna uprava za šumarstvo i Savjetodavna stručna služba.

Kantonalna uprava za šumarstvo je osnovana nedavno, imenovan je direktor i prvi službenici uskoro trebaju biti zaposleni. Savjetodavna stručna služba treba da pruža savjete i podršku u vezi uzgojnih i selekcijskih pitanja. Međutim zbog nedostatka osoblja jedinica se uglavnom koncentriše na administrativne zadatke na uštrb rada na terenu i podržava izuzetno slabo popunjeni Sektor za poljoprivredu. Sektoru za vodoprivredu ima iste probleme, tako da jedan službenik Poljoprivrednog sektora izvršava određene zadatke ovog sektora. Što se tiče inspekcije još uvijek nije implementirano nikakvo organizaciono razdvajanje inspekcijskih zadataka: kantonalni inspektori (1 poljoprivedni, 2 veterinarska, 1/2 vodoprivrednog i 4 šumarska) su direktno pridruženi odgovarajućim sektorima u Ministarstvu.

Ukupan broj zaposlenih je 17 dok je Pravilnikom Ministarstva o unutrašnjoj organizaciji planirana 31 pozicija. Ova velika razlika je posljedica finansijskih poteškoća. U Odsjeku za veterinarstvo posebno nedostaje osoblja, ali i nekoliko ključnih pozicija u sektorima za vodoprivredu i šumarstvo također nije popunjeno. Problemi sa osobljem će se uvećati kada inspektori napuste Ministarstvo i pređu u Kantonalni inspektorat čije se formiranje očekuje.

U 2004 godini, Kanton je u svom budžetu odredio izuzetnu sumu od 507.000 KM za podršku poljoprivrednom sektoru. Ovo je značajno povećanje u odnosu na 2003. godinu kada je u budžetu za ove svrhe bilo određeno 100.000 KM. Planirano je da se ova sredstva utroše posebno za poticaje vezane za proizvode (premije za mlijeko) i za smanjenje kamatnih stopa za investicione kredite. Međutim, 100.000 KM je također određeno za obezbjeđenje spoljne ekspertize za pripremu kantonalne strategije za poljoprivedni razvoj.

(iii) Zeničko- Dobojski Kanton: Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

Zeničko-Dobojski Kanton nalazi se u centralnom dijelu FBiH, sadrži 12 općina. Poljoprivredne aktivnosti imaju veliki socio-ekonomski značaj zbog činjenice da većina nekada dominantna teška industrija više ne radi. Kao što je tipično za centralne dijelove BiH stočarstvo, proizvodnja mlijeka i povrtlarstvo (krompir) su preovladavajuće poljoprivredne aktivnosti u ovom kantonu. Zeničko-Dobojski Kanton ima značajan potencijal također za preradu mlijeka.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je jedno od 10 ministarstava u vladi ovog kantona. Ministarstvo se sastoji od 4 sektora (poljoprivedni, veterinarski, vodoprivredni i šumarski) i ima sekretarijat (vidi organizacionu šemu u aneksu 4.1). također postoje dodatne organizacione jedinice Veterinarski zavod i Kantonalna uprava za šumarstvo. Postoji plan da se smanji broj sektora na dva sa samo dva pomoćnika ministra kako bi se troškovi umanjili.

Poljoprivedni sektor u svom sastavu ima dvije organizacione jedinice za rad na terenu, jedna je Odsjek za poljoprivrednu stručnu službu i druga je Odsjek za uzgojno-selekcijsku stručnu službu. Uloga Veterinarskog zavoda je da vrši laboratorijsku analizu (biološku/serološku) uzoraka koje uzimaju inspektori (i privatni veterinari). Ministarstvo poljoprivrede susjednog Srednjobosanskog Kantona koristi usluge Veterinarskog zavoda. Uzorci za koje je potrebna složenija analiza šalju se u Veterinarski fakultet Univerziteta u Sarajevu ili u Kantonalni veterinarski zavod u Tuzli.

U narednim godinama Ministarstvo planira formirati Poljoprivredni centar spajajući postojeći Veterinarski zavod sa Poljoprivrednim zavodom, koji se tek treba osnovati, uključujući laboratorije kako bi se farmerima pružale usluge i savjeti. Očekuje se da će se Poljoprivredni centar u budućnosti djelimično samofinansirati kroz naplatu pruženih usluga. Osoblje koje trenutno pruža stručne usluge u Ministarstvu će biti prebačeno u novi Zavod. Biće potrebno zaposliti dodatno stručno osoblje, što će biti finansirano iz kantonalnog budžeta. Novozaposleni će biti smješteni u 6 ključnih općina kantona kako bi se poboljšao pristup terenu kantonalne stručne službe. Međutim, zbog jakih finansijskih restrikcija, do sada za ministarstvo nije bilo u mogućnosti ni približno realizirati ovaj plan.

U Zeničko-Dobojskom Kantonu sve kantonalne inspekcije su već nalaze u Kantonalnoj upravi za inspeksijske poslove. Inspektori poljoprivrednog sektora (1 poljoprivredni, 2 veterinarska, 2 vodoprivredna i 1 šumarski inspektor) se nalaze u jednoj od pet organizacionih jedinica Uprave.

Iako je planirana 31 pozicija, sredinom 2004 godine, ministarstvo zapošljava samo 19 ljudi, a zbog nedostatka raspoloživih budžetskih sredstava. Iz istog razloga trenutno se razmatra generalno smanjenje broja zaposlenih u svim ministarstvima Zeničko-Dobojskog Kantona.

U 2004 godini, Zeničko-Dobojski Kanton je odredio 1.050.000 KM u budžetu za podršku poljoprivedi uglavnom za poticaje vezane za proizvodnju (premije za mlijeko) ali također i za selekcijske, uzgojne i veterinarske mjere kao i za smanjenje kamata na investicione kredite. Dodatna budžetska sredstva će biti na raspolaganju za namjenske svrhe vezane za ponovnu obradu poljoprivednog zemljišta, vodoprivredu i očuvanje šuma.

Sumarna analiza poljoprivrednih uprava u kantonima:

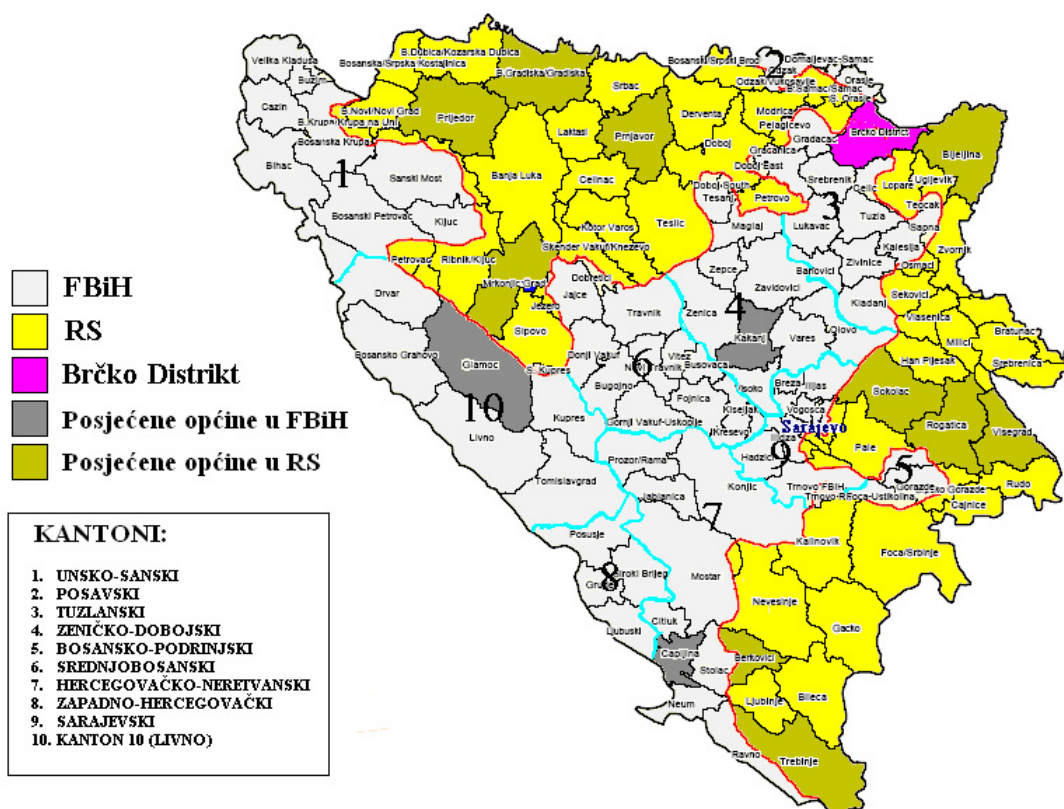
- Kantonalne poljoprivedne administracije čine vrlo značajan dio poljoprivedne uprave u FBiH. One su glavna tijela za implementaciju politike i legislative koju priprema MPVŠ FBiH. Međutim, kantoni trenutno nisu na pravi način uključeni u pripremu i monitoring podrške i razvojnih politika na entitetskom nivou niti imaju dovoljno sopstvenih kapaciteta za planiranje, pripremu programa i implementaciju mjera podrške.
- Mehanizmi koordinacije sa MPVŠ FBiH nisu dovoljno formalizirani i ne funkcionišu na odgovarajući način. Shodno tome, kantoni imaju dosta prostora za nezavisne aktivnosti, u nekim slučajevima čak i u vezi pitanja o kojim bi se trebalo odlučiti u saradnji sa MPVŠ FBiH ili od strane samog MPVŠ FBiH. Kantonalne poljoprivedne administracije su se razvile prilično autonomno što za posljedicu ima nizak nivo kordinacije odgovarajućih politika. Ako se ovaj proces nastavi to može dovesti do veoma nekoordiniranog razvoja poljoprivednog sektora u čitavoj FBiH.
- Da bi se to izbjeglo, politike i strategije u poljoprivednom sektoru za čitavu FBiH moraju obezbijediti bolji i usklađeniji poljoprivedni razvoj. Kantoni trebaju biti uključeni u izradu odgovarajućih politika, strategija i implementacijskih planova. Ove aktivnosti planiranja bi trebale biti zasnovane na politikama i strategijama na državnom nivou što bi trebalo biti preduslov za za njihovu dalju razradu na entitetskom i kantonalnom nivou.
- U većini kantonalnih poljoprivednih administracija planira se razvoj institucionalnih kapaciteta za bolju i direktnu podršku poljoprivednim proizvođačima (uspostavljanje poljoprivednih zavoda ili poljoprivednih centara). Ovakve stručne službe su hitno potrebne kako bi se unaprijedila efikasnost podrške poljoprivednom sektoru. Neki kantoni su već izradili detaljne planove što se posebno moglo vidjeti u studijama o Zeničko-Dobojskom i Hercegovačko-Neretvanskom kantonu. Ovakvi institucionalni kapaciteti su potrebni da bi se izbjeglo postojeće mješanje administrativnih i stručnih funkcija što je prisutno u svim kantonima. Administrativni zadaci uglavnom imaju prioritet na uštrb poslova stručne službe. Dodatno, u većini slučajeva neophodna finansijska sredstva nisu raspoloživa. Planovi da se postojeće administrativno osoblje prebaci na stručne poslove će vjerovatno ugroziti rad kantonalnih administracija ako se to osoblje ne zamjeni na odgovarajući način.
- Općenito, s obzirom na njihove odgovornosti i zadatke, kantoni se suočavaju sa ozbiljnim finansijskim nedostacima i nedostatkom osoblja. Broj osoblja u kantonalnim poljoprivednim administracijama je često puno manji od planiranog. Međutim, postoji opsnost da će se mnoge kantonalne poljoprivedne uprave i dalje smanjivati. Planirano prebacivanje inspektora u kantonalne inspektorate će još više oslabiti kantonalne poljoprivedne administracije ukoliko se odgovarajuće pozicije ne popune bilo administrativnim ili stručnim osobljem.

B.1.5 Poljoprivedna uprava u općinama

Tokom aprila i maja 2004. godine projektni tim posjetio je deset općina u RS. Također su posjećene tri općine u 3 odabrana kantona u FBiH (vidi prethodno poglavlje). Općine su odabrane na osnovu gotovo istih selekcijskih kriterija koji su primjenjeni na kantone, tj. odabrane općine treba da što bolje predstavljaju:

- Različite klimatske zone, plodnost tla i reljef u BiH,
- Različite osnovne poljoprivredne zone u BiH sa osnovnim poljoprivrednim proizvodima, i
- Manje pogodna i pogodna poljoprivredna područja.

Općine koje su posjećene naznačene su na sljedećoj mapi. Sveobuhvatni pregled podataka i informacija iz ovih općina je dodatno prezentiran u aneksu 4.2.



Općine predstavljaju upravni nivo koji je najbliži farmerima i poljoprivrednim domaćinstvima. U FBiH ima 80 općina a u RS 63, što je ukupno 143³⁸. Ovaj broj je prilično velik. Broja stanovnika u općinama je često relativno mali osim u nekoliko više urbanih centara i gradova. Brčko Distrikt nije podijeljen u općine. Pošto se prirodni uslovi prilično razlikuju širom BiH, općine često imaju vrlo različite uslove za razvoj poljoprivrede. Rezultat toga su značajne razlike između povlaštenih i manje povlaštenih općina. Slijedi detaljnija analiza pravne osnove, funkcija, upravnih struktura i raspoloživih sredstava kao i mehanizama koordinacije općinske poljoprivredne administracije.

Pravna osnova

Zakon o lokalnoj samoupravi FBiH³⁹ daje općinama određene - iako vrlo ograničene - nadležnosti u poljoprivrednom sektoru. U sklopu svojih poslova, općine će samo osiguravati lokalne potrebe u

³⁸ Nakon spajanja 6 prethodno zasebnih mostarskih općina u jednu upravu grada Mostara ukupan broj općina u FBiH smanjen je sa nekadašnjih 85 na 80, što je smanjilo ukupan broj općina i gradova u BiH sa nekadašnjih 148 na 143. U BiH postoje tri grada: Grad Sarajevo i Grad Mostar u FBiH i Grad Banja Luka u RS; oni su sadržani u ukupnom broju općina.

³⁹ "Službene novine FBiH" br. 6/95

vezi zaštite zdravlja životinja i bilja. Dalje, određeni tehnički zakoni FBiH dodjeljuju manje nadležnosti općinama za upravne poslove. Pošto kantoni imaju sopstvene zakone o lokalnoj samoupravi specifična situacija u općinama se donekle razlikuje od kantona do kantona.

Zakon o lokalnoj samoupravi RS⁴⁰ obavezuje općine da dužne izvršavaju zakone i druga propise RS kada im se to njima naloži. Općenito, zakonima RS u poljoprivrednom sektoru se dodjeljuju značajne upravne i inspeksijske nadležnosti općinama u RS što predstavlja pravni osnov za njihove aktivnosti u poljoprivrednom sektoru.

Funkcije

Zbog različite organizacije dva entiteta (FBiH: entitet, kantoni i općine; RS: samo entitetski nivo i općine) postoji velika razlika između entiteta što se tiče nivoa uključenosti općina u upravljanje poljoprivrednim sektorom. Pošto FBiH i kantoni imaju podijeljenju nadležnost u ovoj oblasti, u ovom entitetu preostaje vrlo malo nadležnosti za općine. Rijetkost je da relevantni zakoni FBiH direktno daju nadležnosti općinama⁴¹. U nekim slučajevima zakoni FBiH daju mogućnost kantonima da određene funkcije dodjele općinama (npr. Zakon o vodama FBiH). Međutim, u stvarnosti samo neki kantoni dodjeljuju zadatke općinama, dok većina kantona uglavnom koncentriše nadležnosti na kantonalni nivo. Ovo se posebno odnosi na inspeksijske funkcije koje su skoro u potpunosti koncentrisane na kantonalnon nivou⁴².

Za razliku od situacije u FBiH, u MPŠV RS se oslanja sa na općine da implementiraju zakone iz oblasti poljoprivrede. To se uglavnom odvija u bliskoj saradnji sa šest regionalnih ureda MPŠV RS, zakoni i ostali propisi RS u većini slučajeva jasno utvrđuju zaduženja općinskih uprava za njihovu implementaciju. Pored toga, općine u RS generalno imaju značajna inspeksijska zaduženja posebno u oblasti poljoprivrede (zdravlje bilja, kontrola sjemena, kontrola prodavnica poljoprivrednih ulaznih materijala, itd.) i veterinarske inspekcije. Općinski inspektori izvršavaju svoje zadatke u bliskoj saradnji na terenu sa inspektorima MPŠV RS iz regionalnih ureda. Samo kada pojedine općine nisu u mogućnosti vršiti ove inspeksijske zadatke, inspektori MPŠV RS preuzimaju ove funkcije.

Općine u RS su generalno više uključene u pružanje direktne podrške farmerima nego što je to slučaj sa općinama u FBiH. Međutim, ovo naravno zavisi od ljudskih resursa u pojedinačnim općinama. Privilegovane općine u RS sa sopstvenim stručnim i/ili selekcijskim službenicima su u mogućnosti da pruže više potpore nego općine u manje pogodnim područjima koja često imaju ograničen broj osoblja kao što je to slučaj u općinama u FBiH.

Iako se funkcije općinskih uprava generalno dosta razlikuju u dva entiteta, postoje određene funkcije koje se mogu naći u svim općinama u BiH. Kako općine imaju potreban pristup terenu sve općine imaju obavezu da pruže podršku višim poljoprivrednim administracijama (entitet, kanton) kao npr.

- prikupljanje informacija na terenu (npr. podaci o korištenju zemljišta, zdravstveno stanje bilja i životinja, posljedice elementarnih nepogoda, itd.),
- registracija farmera i izdavanje relevantnih certifikata, i
- podrška kod obrade zahtjeva za subvencije.

Konačno, veliki broj općina u oba entiteta imale su mnogo uspjeha u dobijanju i implementaciji projekata koje finansiraju strani donatori.

⁴⁰ " Službene novine RS" br: 35/99 and 51/01

⁴¹ Rijetki primjer je Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH koji općine ovlašćuje da upravljaju određenim pitanjima koja su u vezi sa korištenjem pašnjaka.

⁴² U samo nekim područjima FBiH općine mogu dobiti zadatak od kantona da pomognu ili obavljaju određene inspeksijske funkcije. Rijetki primjer je veterinarska inspekcija koja je u nekim kantonima djelimično dodjeljena općinskom nivou.

Strukture

U općinama nema nikakvih upravnih struktura niti podstruktura specijaliziranih za upravljanje poljoprivrednim sektorom. Poljoprivredni, veterinarski, vodoprivredni i šumarski službenici i inspektori su smješteni u općinskim odjeljenjima za privredu (i društvene djelatnosti) ili - ako je broj stanovnika općine mali - samo su sastavni dio opće općinske administracije. Izuzetno, neke općine su uspostavile zasebno odjeljenje za poljoprivredu (Čapljina, Laktaši).

U FBiH, veterinarske stanice još uvijek pripadaju općinama i trebalo bi da funkcionišu po principu samofinansiranja. Međutim, planovi privatizacije općinskih veterinarskih stanica u FBiH su u podmaklom stadiju i u dogledno vrijeme očekuje se njihova ostvarenje. Veterinarske stanice u RS su nekada pripadale općinama, međutim, gotove sve su već privatizirane.

Resursi ⁴³

Zbog ograničenih nadležnosti u poljoprivredi koje imaju općine u FBiH često je vrlo mali broj osoblja zadužen za poljoprivredu (uglavnom jedno ili dvoje). Poljoprivedno osoblje u FBiH općinama često ima multidisciplinarnu zadatke, tj. pored poljoprivednih zaduženja ovo osoblje također ima i druge zadatke koji nisu iz oblasti poljoprivrede. U stvarnosti, to znači da se u nekim općinama (posebno u onim najsiromašnijim) poljoprivedom bavi samo jedna osoba i to djelimično, jedva obavljajući obavezne administrativne zadatke. U nekim kantonima (npr. Zeničko-Dobojski, vidi poglavlje B.1.4.2) postoje planovi da se ojačaju kantonalne stručne službe i pristup terenu tako što će se stručni službenici postaviti makar u ključne općine koji bi se finansirali iz kantonalnog budžeta. Međutim, zbog značajnih finansijskih ograničenja za sada nije moguće realizirati ove planove.

Općinske poljoprivedne administracije u RS su u prosjeku također male što se tiče broja osoblja (dvije do tri osobe). Međutim, općine koje su u dobrom stanju obezbjeđuju svojim poljoprivednim administracijama do 6 - 7 ili više osoba uključujući savjetodavno-stručno i selekcijsko osoblje (npr. Banja Luka, Prijedor, Gradiška, Bijeljina, Prnjavor). Generalno, općine na sjeverozapadu RS (banjalučka regija) imaju više poljoprivednog osoblja zbog povoljnijih ekonomskih i poljoprivednih uslova. U nekim od ovih općina može se naći i specijalno osoblje koje vrši stručne i druge zadatke podrške (npr. selekcijske i uzgojne usluge)⁴⁴. U početku je planirano da svaka općina u RS ima jednog savjetodavnog službenika kako bi se stvorila terenska osnova Agencije za pružanje stručnih usluga u poljoprivredi RS. Međutim, ovi planovi nisu implementirani i posebno siromašnije općine nemaju za to potrebne resurse.

Za razliku od relativno pogodne situacije u sjeverozapadnom dijelu RS, općine u ruralnim i udaljenim istočnim i jugoistočnim dijelovima (granica sa Srbijom i Crnom Gorom) većinom imaju na raspolaganju ograničene ljudske resurse za sektor poljoprivrede (1-2 osobe). Međutim, iako su općine male i u lošoj ekonomskoj situaciji imaju barem jednog poljoprivednog službenika koji radi, vjerovatno samo dio svog radnog vremena, na poslovima poljoprivednog sektora. Generalno, najzastupljenija vrsta osoblja koja radi u ovom sektoru u općinama su administrativni saradnici za poljoprivredu, inspektori ili tehničari koji imaju ili fakultetsko obrazovanje inženjera poljoprivrede ili srednjoškolsko obrazovanje. U općinama u FBiH zastupljeniji su administrativne saradnici za poljoprivredu dok u općinama u RS dominiraju inspektori (vidi aneks 7.3).

Vidljivo je vrlo različito stanje što se tiče finansijske podrške koju općine izdvajaju za sektor poljoprivrede. Općine sa pogodnijim uslovima generalno troše više sredstava na podršku poljoprivedi. U nekim općinama ta podrška doseže do 300.000 KM (Laktaši u RS) ili čak 700.000 KM (Konjic u FBiH) godišnje. Ova sredstva su uglavnom vezana za projekte, podrška

⁴³ Detaljni pregled postojećih ljudskih resursa u općinama u FBiH i RS nalazi se u aneksu 7.1. Tu su također uključena predviđena sredstva u općinskim budžetima za 2004 za podršku poljoprivedg sektora.

⁴⁴ Međutim, još uvijek nije u svim općinama u potpunosti razjašnjeno da li stručno i selekcijsko osoblje pripada Stručnoj službi RS i Selekcijskoj agenciji RS, uključujući jasnu komandnu liniju. Također, buduće finansiranje ovog osoblja koje je trenutno uglavnom uključeno u općinske budžete zahtjeva pojašnjenje.

popovljjnih kredita za lokalne poljoprivedne proizvođače je posebno rasprostranjena. Međutim, većina općina nema nikakvih specijalnih sredstava za podršku ovom sektoru. Neke od posjećenih općina (npr. Berkovići, Kakanj) uspjevale su u prošlosti da budu uključene u međunarodne projekte (npr. IFAD) koji daju podršku poljoprivrednom sektoru.

Mehanizmi koordinacije

Postoje razlike između entiteta u vezi sa mehanizmima koordinacije sa općinama.

Kao što smo već vidjeli, u FBiH kantoni u velikoj mjeri zavise od informacija sa terena i terenskih kontakata koje ostvaruje općina - barem kod implementacije kantonalnih i entitetskih mjera podsticaja. Međutim, često se protok informacija smatra jednostranim. Stiče se dojam da vrlo malo informacija dolazi sa kantonalnog i federalnog nivoa (npr. objedinjeni i uporedivi podaci za kanton i/ili FBiH o utrošenim subvencijama, korištenju zemljišta, zdravstvenom stanju bilja i životinja itd.). Direktni kontakti sa poljoprivrednim administracijama kantona su u nekim slučajevima dosta rijetki a skoro ih nema kad je u pitanju MPVŠ FBiH. Procedure koordinacije u vezi sa pripremom kantonalne legislativne se također često smatraju nedovoljnim.

S druge strane, općine u RS u većini slučajeva imaju blisku koordinaciju i saradnju sa i njegovim regionalnim uredima kao i sa Agencijama RS za pružanje stručnih usluga u poljoprivredi RS i za uzgoj i selekciju u stočarstvu⁴⁵. Pored toga, MPŠV RS organizira ad hoc seminare na terenu da bi se razmatrala implementacija novih zakona za poljoprivredni sektor. MPŠV RS šalje nacрте zakona općinama kako bi dale svoje komentare - međutim, u nekim slučajevima na vrlo kratak vremenski rok ne ostavljajući općinama dovoljno vremena. Neke općine smatraju da se njihovi komentari, koje oni daju tokom procedure pripreme zakona, ne uzimaju u obzir. Općine se također žale da nisu dovoljno uključene u razvoj i implementaciju mjera podsticaja, i da kriteriji za subvencije često nisu na odgovarajući način prilagođeni situaciji i pojedinim općinama.

Sumarna analiza poljoprivredne uprave u općinama:

- Općine u BiH predstavljaju nivo uprave koji je najbliži farmerima i ruralnom stanovništvu kao i njihovim specifičnim problemima. Općine su zainteresirane za efikasno korištenje prirodnih resursa na njihovim teritorijama. Poljoprivredni i ruralni razvoj je u većini općina jedina ili jedna od rijetkih mogućnosti za ekonomski razvoj. Dakle, postoji velika potreba za poljoprivrednim i ruralnim razvojem i općine predstavljaju administrativna tijela gdje ta aktivnost treba da se odvija.
- Trenutno, niti su općine posebno uključene u razvoj strategija i politika za poljoprivredu i ruralni razvoj niti većina njih dobija potrebne informacije i podršku od viših upravnih nivoa. Ova podrška je ključna za mnoge ruralne i izolirane općine u BiH koje su u većini slučajeva pretrpile velika ratna razaranja.
- Poljoprivredna administracija u općinama u FBiH je generalno mala. Ovo je direktna posljedica činjenice da su kantonalne poljoprivedne administracije dominantne. Ova dominacija je posebno pojačana prenošenjem inspekcijских funkcija sa općinskog na kantonalni nivo. Međutim, kako općine u FBiH nisu - suprotno njihovim ekvivalentima u RS - okupirane inspekcijским i drugim vremenski zahtjevnim upravnim poslovima, općine u FBiH su u dobroj poziciji da se koncentrišu na funkcije direktne podrške lokalnim proizvođačima i ruralnim domaćinstvima.
- Poljoprivedno osoblje općina u FBiH bi dakle moglo biti iskorišteno za jačanje stručnih usluga na terenu što treba biti koordinirano od strane kantonalnih stručnih službi. Prvi pozitivni primjeri (Unsko-Sanski, Zeničko-Dobojski kanton) takvog koordiniranog stručnog

⁴⁵ Dok je većina posjećenih općina u RS naglasila dobre i nekomplikovane odnose sa MPŠV RS, bilo je nekih koje nisu zadovoljne sa postojećim komunikacijskim procedurama i protokom informacija.

rada na relaciji kanton-općina pokazuju opravdanost ove ideje. Međutim općine posebno one siromašnije trebaju finansijsku podršku da zaposle stručno osoblje pošto postojeći ljudski resursi uopšte nisu zadovoljavajući.

- Općine u RS imaju dosta nadležnosti u poljoprivrednom sektoru - posebno u vezi sa inspekcijskim poslovima. Prema tome, naročito one bogatije općine imaju više osoblja raznovrsnih kvalifikacija, koje rade na poslovima poljoprivrednog sektora. Sa druge strane veliki je broj siromašnih općina sa ograničenim ljudskim resursima za poljoprivredni sektor.
- Generalno, općine u RS pružaju značajnu podršku MPŠV RS u vezi sa primjenom legislative i politika u RS. MPŠV RS će se i u budućnosti u velikoj mjeri oslanjati na ovu podršku. Međutim, posebno ruralnim općinama u RS sa manje pogodnim uslovima često nedostaju ljudski resursi potrebni za izvršavanje administrativnih i inspekcijskih funkcija. Zamišljeno jačanje kroz dodatno stručno osoblje i vjerovatno također selekcijsko osoblje u siromašnijim općinama u RS bi bio značajan napredak. Međutim, finansijska sredstva za implementaciju ovih planova još nisu pronađena.
- Zbog opšteg nedostatka osoblja u općinama administrativne, inspekcijske i stručne funkcije često nisu razdvojene na zadovoljavajući način. Ove funkcije bi u budućnosti trebale biti manje izmješane a veći prioritet bi trebalo dati stručnim i poslovnim podrške. Mada se ovo ne može u potpunosti izbjeći zbog male veličine poljoprivrednih administracija

B.1.6 Specijalizirani instituti i asocijacije u sektoru

U prethodnim poglavljima ovaj funkcionalni pregled se fokusirao na javne uprave. Pored javnih uprava značajan broj javnih, polujavnih i privatnih instituta, asocijacija, itd također obavljaju važne funkcije u poljoprivrednom sektoru u BiH. Bez ovih institucija mnoge važne funkcije ne bi bile dostupne poljoprivrednom sektoru. Iako nije moguće pružiti kompletnu sliku svih tih institucija i organizacija ovdje su prezentirane barem one najznačajnije (također vidi detaljni pregled u aneksu 4.3).

Možemo razlikovati četiri osnovne grupe:

- Instituti za određivanje standarda i akreditaciju
- Poljoprivredni/veterinarski instituti
- Institucije koje se bave pitanjima zemljišta
- Asocijacije u sektoru

(i) Instituti za određivanje standarda i akreditaciju

Funkcije koje se odnose na standardizaciju, prava intelektualnog vlasništva i procedure akreditacije su od velikog značaja za poljoprivredni sektor. Postoje dva osnovna javna instituta koji se bave ovim funkcijama. Oba instituta se direktno finansiraju i kontrolišu od strane državne vlasti BiH.

BiH Institut za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo

Institut ima tri odjeljenja (standardizacija, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo) i odgovara direktno Vijeću Ministara BiH. Prvobitno je osnovan 1992. godine i ponovo osnovan nakon rata 2000. godine. Aktivnosti i funkcije Instituta zasnovane su na Zakonu o standardizaciji BiH. Ovaj zakon je u skladu sa regulativom EU. Od 65 osoba koje rade u Institutu samo 11 ih je raspoređeno u odjeljenju za standarde i niko nije direktno odgovoran za poljoprivredna pitanja. U pravilniku Instituta 2 su planirane za pitanja agrobiznisa; međutim, bila bi neophodna najmanje četiri stručnjaka za standardizaciju kako bi ubrzali neophodni poslovi harmonizacije sa EU standardima u oblasti agrobiznisa. Osnovni zadaci se sastoje od prevoda relevantnih EU standarda

i njegovih publikacija u BiH. Potrebni resursi za ubrzavanje posla su prilično skromni, međutim poljoprivredni i agrobiznis standardi su do sada bili prilično zapostavljeni.⁴⁶ Ovo je problematično jer bi preuzimanje EU standarda posebno u sektorima vezanim za izvoz (npr. prerađevine voća i povrća) moglo uveliko poboljšati stanje sa izvozom u BiH i stvoriti značajne izvozne prihode. Sa druge strane standardi u velikoj mjeri pomažu pri zaštiti BiH agrobiznisa od nelojalne (nisko kvalitetne) konkurencije i na taj način mogu podržati visoko kvalitetne zalihe za BiH potrošače. Dakle, ovaj Institut je značajna organizacija za poljoprivredni sektor u BiH. Potrebno je dati daleko veći prioritet standardima agrobiznisa i zaposliti osoblje za agrobiznis standarde.

Institut za akreditaciju BiH

Ovaj institut je nadležan za akreditiranje institucija za certificiranje. Ove institucije su nadležne za certificiranje, između ostalih, prerađivačkih preduzeća (npr. mljekara, prerađivača mesa itd.) kao i laboratorija (npr. veterinarskih, fitosanitarnih, itd.) na osnovu dogovorenih procedura. Ovaj institut dakle ima ključnu ulogu za poljoprivredni sektor BiH. Prerađivačkim preduzećima hitno je potrebno da budu certificirani na osnovu EU procedura kako bi mogli izvoziti svoje proizvode. Državne laboratorije moraju od instituta dobiti akreditaciju za kontrolu kvaliteta na osnovu domaćih i međunarodnih standarda hrane i poljoprivrednih proizvoda koji se uvoze. Međutim, trenutno Institut za akreditaciju nema dovoljno osoblja da dalje razvije potrebne procedure akreditacije. Ovo će biti neophodno kako bi se omogućilo potpuno poštovanje relevantnih EU pravila akreditacije. Uzimajući u obzir ekonomski značaj za BiH pouzdanih procedura akreditacije hitno poboljšanje je imperativ.

(ii) Poljoprivredni i veterinarski instituti

Poljoprivredni i veterinarski instituti ispunjavaju ključne funkcije u podršci poljoprivrednog sektora u BiH. Sljedeći instituti su "ključni igrači" u BiH:

Poljoprivredni institut FBiH, Sarajevo⁴⁷

Prije rata Institut je bio dio državnog agro-industrijskog kompleksa koji se bavio inovacijama u poljoprivrednom sektoru (novi prehrambeni proizvodi, nove sorte, nove tehnike itd.). Nakon rata Institut je započeo ponovnu izgradnju svojih aktivnosti od nule. Institut se sastoji od pet odjeljenja plus laboratorije i zapošljava 20 osoba (od kojih 7 stručnjaka) i 11 stažista⁴⁸. Institut je skoro u potpunosti tržišno orijentiran i zarađuje 85% svog budžeta kroz tržišne aktivnosti. Osnovne funkcije i usluge su sljedeće:

- ◆ *Inovacije i istraživanje*: razvoj novih vrsta sjemena i primjena tehnika kao i učešće u razvoju organske poljoprivredne proizvodnje u BiH;
- ◆ *Regulatorne funkcije*: kontrola zdravstvenog stanja biljnog materijala, testiranje na viruse i povremena kontrola kvaliteta hrane;
- ◆ *Planiranje i kreiranje politike*: uključen u razvoj poljoprivredne strategije za neke kantone i općine; doprinos PRSP studiji;
- ◆ *Prenos znanja*: obuka i informacije za farmere kroz institutski Centar za obrazovanje koji će biti uspostavljen i opremljen uz pomoć međunarodnih donatora;
- ◆ *Konsultantske usluge*: savjetovanja za prehrambenu industriju;
- ◆ *Laboratorijske usluge*: analiza kvaliteta zemljišta i vode, analiza bilja i đubriva, analiza kvaliteta hrane;
- ◆ *Proizvodnja i prodaja sjemena*.

⁴⁶ Iz državnog budžeta za 2004 godinu za prevod tekstova o standardima traženo je 50.000 KM ali je odobreno samo 40.000 KM. Do sada je prevedeno 150 EU standarda tako da je ostao veliki broj standarda nepreveden.

⁴⁷ U Parlamentu FBiH pred usvajanjem je legislativa koja će definisati Poljoprivredni institut u Sarajevu kao i Agronomski institut u Mostaru i FBiH Pedološki institut u Sarajevu kao "nezavisne upravne organizacije u sastavu uprave FBiH"; ovo će ove institute približiti MPVŠ FBiH.

⁴⁸ Stažisti su mladi stručnjaci i učenici koji su položili svoje ispite a podržani su od strane Kantona Sarajevo. Oni su baza za zapošljavanje u budućnosti.

Upoređujući funkcije i usluge sa postojećim ljudskim resursima vidljivo je da Institut trenutno nema dovoljno zaposlenih. Laboratorije nisu u potpunosti opremljene, iako ima nešto moderne opreme. Mješanje funkcija u vezi garancije kvaliteta sjemena i proizvodnje i nabavke sjemena predstavlja problem. U ovom slučaju Institut očigledno ima sukob interesa što ugrožava primjerenu i nepristrasnu kontrolu kvaliteta sjemena. Uz to, još uvijek nije uspostavljena nikakva jasna linija komunikacije prema Min. poljop. FBiH. U budućnosti Institut očekuje da do 50% njegovog budžeta dolazi od vlade FBiH kako bi bio u mogućnosti da na zadovoljavajući način razvije i nastavi svoje usluge i funkcije.

Agronomski institut Sveučilišta u Mostaru

Institut je trenutno sastavni dio Sveučilišta Mostar i sastoji se od 6 odjeljenja, dvije stanice na terenu plus laboratorije. Zapošljava 15 osoba (od čega 10 stručnjaka) i 10 drugih na privremenoj osnovi. Ovaj u potpunosti tržišno orijentirani institut (100% budžeta se realizira prodajom usluga) se specijalizira za mediteranske proizvode i također ima razne funkcije i usluge:

- ◆ *Inovacije i istraživanje:* istraživanje posebno mediteranskih proizvoda i kultura (vino, duhan, itd.);
- ◆ *Regulatorne funkcije:* kontrola zdravstvenog stanja biljnog materijala i selekcijske usluge, kontrola mlijeka, vođenje katastra vinograda;
- ◆ *Prenos znanja:* obuka i informacije za farmere kroz seminare i konferencije;
- ◆ *Konsultantske usluge:* razvoj strategija za kantone i vladu FBiH; savjetovanja za prehrambenu industriju (posebno proizvođače vina i mlijeka);
- ◆ *Laboratorijske usluge:* analiza i certifikacija proizvodnje vina i duhana.

Upoređujući funkcije i usluge sa postojećim ljudskim resursima vidljivo je da ovaj Institut također trenutno nema dovoljno zaposlenih. Također još uvijek nije uspostavljena nikakva jasna linija komunikacije prema Min. poljop. FBiH.

Poljoprivredni institut RS, Banja Luka

Osnovan 1947, Institut je uspješno razvio nove sorte biljaka pogodnih za agro-okolišne uslove u BiH (posebno hibride kukuruza). Danas je registrovan kao Institut za nauku i istraživanje pod nadzorom Minisarstva nauke i tehnologije RS. Institut se sastoji od 9 odjeljenja plus laboratories employing a total of 72 persons (thereof 33 experts). Main funkcije i services are:

- ◆ *Inovacije i istraživanje:* razvoj novih vrsta sjemena kukuruza, pšenice, industrijskih biljaka, povrća i naprednih aplikacijskih tehnika;
- ◆ *Regulatorne funkcije:* razvoj uvoznih lista biljnih sorti, testiranje biljnih sorti u ime Min. poljop. RS, analiza zdravstvenog stanja uvezenih biljaka, razvoj laboratorijskih procedura za otkrivanje GMO koje stvaraju osnov za odluke u vezi uvoza;
- ◆ *Prenos znanja:* Obuka i informacije za farmere i prehrambenu industriju;
- ◆ *Konsultantske usluge:* savjetovanje o politici za vladu RS; savjetovanje za industriju ulaznih poljoprivrednih materijala;
- ◆ *Laboratorijske usluge:* analiza kvaliteta zemljišta i vode, analiza bilja i đubriva;
- ◆ *Proizvodnja i prodaja sjemena.*

Iako Institut zvanično pripada Ministarstvu nauke i tehnologije, u stvarnosti Min. poljop. RS finansira sve osnovne programe Instituta. Postoji bliska saradnja sa dva manja poljoprivredna instituta u Bijeljini i Doboju i također sa Stručnom službom RS radi implementacije vladinih programa. Institut ne dobiva nikakva osnovna sredstva od Vlade RS. Institut naplaćuje svoje usluge (npr. laboratorijske provjere itd.), međutim, skoro 60% od zarade Institut dolazi od prodaje sjemena razvijenih u Institutu. Kao i u poljoprivrednom institut iz Sarajeva problem je mješanje funkcija vezanih za garanciju kvaliteta sjemena i proizvodnje i nabavke sjemena. Time se ugrožava primjerena i nepristrasna kontrola kvaliteta sjemena.

Veterinarski institut RS, Banja Luka

Institut je registrovan kao institucija za nauku i istraživanje pod nadzorom Min. poljop. RS. Sastoji se od 3 odjeljenja plus jedna mala filijala u Bjeljini i zapošljava ukupno 49 osoba (od kojih su 37 stručnjaci). Institut je relativno dobro opremljen i nedavno je čak nabavio modernu analitičku opremu za kontrolu mlijeka. Institut godišnje aplicira za vladine programe o iskorjenjivanju bolesti i dodatno pruža usluge privatnim klijentima. Osnovne funkcije i usluge Instituta su:

- ◆ *Inovacije i istraživanje*: razvoj programa zdravlja životinja za Min. poljop. RS, istraživački rad o bolestima životinja;
- ◆ *Regulatorne funkcije*: - kontrola zoonoze i parazita, bolesti životinja, sigurnosti hrane animalnog porijekla, mlijeka i mliječnih proizvoda;
- ◆ *Konsultantske usluge*: savjetovanje vlade RS (Min. poljop. RS) o politici zdravlja životinja; savjetovanje prehrambene industrije o sanitarnim programima;
- ◆ *Prenos znanja*: obuka farmera i privatnih/javnih veterinarara, organizacija konferencija;
- ◆ *Uslužne funkcije*: analitičke i konsultantske usluge za klaonice i mljekare; kontrola mlijeka (parametri kvaliteta).

Jasan komandni lanac između Min. poljop. RS i Instituta i dobre strukture komunikacije sa općinama i privatnim veterinarskim stanicama uveliko olakšavaju efikasne programe iskorjenjivanja bolesti za cijelu RS. Institut je sastavni dio RS sistema sigurnosti hrane koji se bavi unaprjeđenjem koordinacije između veterinarske i sanitarne inspekcije.

RS Poljoprivredni institut za uzgoj krompira, Sokolac

Institut je uspostavljen FAO projektom sa osnovnim ciljem da proizvede visoko kvalitetna sjemena krompira i da razvije nove prikladne sorte krompirovog sjemena. Institut nije oštećen tokom rata. Međutim, Institut pati od nedostatka investicijskog kapitala, ograničenog osoblja i generalno vrlo ograničenih resursa za nastavak aktivnosti. Trenutno je u vrlo lošem stanju koristeći vrlo mali dio svog kapaciteta. Podrška, koordinacija i kontrola Min. poljop. RS nisu zadovoljavajući.

(iii) Institucije koje se bave pitanjima zemljišta

Stvaranje pouzdane osnove za vlasništvo i korištenje zemljišta je od izuzetnog značaja za poljoprivredni sektor u BiH. Pored toga, pitanja zemljišta su prilično osjetljiva pošto su vezana za više drugih politika. Pouzdana baza podataka koja se sastoji od katastra (tehničke informacije o zemljišnim parceama), zemljišnih knjiga (vlasništvo i posjed) i pravilnog ocjenjivanja zemljišta je osnova za identifikaciju imovine na zemljištu, poljoprivredno oporezivanje, konsolidaciju zemljišta, tržište najma zemljišta, buduće direktno plaćanje farmerima i mnoštvo drugih važnih funkcija.

U oba entiteta specijalizirani instituti izvršavaju funkcije poput:

- ◆ Razvoj digitalnog katastra nekretnina
- ◆ Sagledavanje kvaliteta i vrijednosti zemljišta / razvoj digitalnih mapa kvaliteta zemljišta
- ◆ Hemijska analiza zemljišta, otkrivanje kontaminacije zemljišta
- ◆ Razvoj planova za upravljanje zemljištom / prostorno planiranje manje pogodnim područjima
- ◆ Savjeti o korištenju zemljišta i promjeni namjene korištenja zemljišta / Procjena uticaja na okoliš.

U FBiH dva instituta se bave ovim specifičnim funkcijama, dok je u RS samo jedan institut zadužen za sve navedene funkcije:

RS Uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove, Banja Luka

Uprava je direktno odgovorna Vladi RS i njene aktivnosti su zasnovane na nekoliko zakona RS⁴⁹. Centralna organizacije se sastoji od direkcije u Banja Luci i 400 terenskih službenika smještenim u općinama. Koordinacija sa Min. poljop. RS, sudovima i općinama je dobra. Postoji regulativa formalne koordinacije komandne linije za regionalne jedinice u općinama za profesionalne standarde. Usluge instituta se naplaćuju i Institut ima pravo zadržati prihode. Broj zaposlenih je već smanjen jer su privatizirane usluge nekih geometara. Trenutno se razmatra buduća reorganizacija. Postoje opcije da se (i) ili zadrži postojeća centralizirana struktura ali smanji broj zaposlenih za gotovo 50%, ili (ii) izvrši transfer terenskog osoblja pod nadležnost općina uključujući da općine plaćaju plate. Jedan međunarodni projekat koji je u toku i bavi se ovim pitanjima je za prvu opciju, tj. centralizirana solucija uključujući smanjenje osoblja⁵⁰. Očekuje se da bi se moglo izvršiti smanjenje za 160 osoba proširenjem regionalnih nadležnosti na više od jedne općine.

FBiH - Geodetski institut, Sarajevo

Institut je pravno lice koje odgovara direktno Vladi FBiH i njegove aktivnosti su zasnovane na nekoliko zakona FBiH⁵¹. Institut se sastoji od direkcije u Sarajevu i kantonalnih i općinskih ureda i zapošljava 400 terenskih službenika. Nadležnosti nisu tako sveobuhvatne kao kod Geodetske uprave u RS. Radovi na Katastru Zemljišnoj knjizi nisu tako napredovali kao u RS. Nadležnost za Zemljišnu knjigu ima Ministar pravde FBiH. Institut usko koordinira svoje poslove sa Geodetskom upravom u RS i Brčko Distriktom. Što se tiče koordinacije sa kantonima i općinama, međutim, ne postoji komandna linija, što otežava saradnju. Već pomenuti međunarodni projekat (GTZ) zato predlaže razvoj centralizovanog modela kao u RS uključujući smanjenje osoblja u daljoj budućnosti.

FBiH - Institut za pedologiju, Sarajevo

Institut je također pravno lice registrovano za pružanje svih usluga u vezi upravljanja zemljištem i istraživanja (kvalitet zemljišta, hemijska analiza zemljišta, ocjena upotrebe zemljišta, ocjena uticaja na okoliš, itd.). Institut zapošljava 12 osoba. Važna oprema je nabavljena putem FAO projekta (razvoj GIS-a) ali potrebna je modernizacija i kompetiranje opreme kao i osoblja. Do sada je finansiranje iz vladinih izvora bilo rijetko i nepouzđano. Iako se očekuje da će finansijske potrebe Instituta biti uključene u naredni budžet Min. poljop. FBiH još uvijek nema jasne komandne linije ni saradnje sa Min. poljop. FBiH niti Ministarstvom za prostorno uređenje i okoliš FBiH.

(iv) Asocijacije u sektoru

Pored javnih i polujavnih instituta postoji veliki broj asocijacija koje rade za poljoprivredni sektor u BiH. Bila bi potrebna posebna studija da se izvrši njihov sveobuhvatan pregled. Ovaj pregled odabrao je samo tri osnovne asocijacije kako bi se stvorila makar generalna slika. Sve odabrane asocijacije funkcionišu na čitavoj teritoriji države. One predstavljaju poljoprivrednike i zadruge kao i prehrambenu industriju u BiH.

Udruženje poljoprivrednika BiH

Udruženje poljoprivrednika BiH sastoji se od RS i FBiH poljoprivrednih asocijacija. Ove dvije asocijacije sadrže 96 (RS) i 99 (FBiH) asocijacija. Oko 28.000 poljoprivrednika su članovi ovih asocijacija. Udruženje poljoprivrednika BiH ima svoj ured u Sarajevu i zapošljava sekretara i Predsjednički upravni odbor koji čine predsjednici asocijacija iz RS, FBiH i Brčkog kome predsjedava Predsjednik Udruženja poljoprivrednika BiH. Osnovni ciljevi ovog udruženja su

⁴⁹ Zakon o premjeru i katastru nepokretnosti, Zakon o građevinskom zemljištu i Zakon o utvrđivanju katastarskog prihoda.

⁵⁰ Projekat registracije zemljišta u BiH, višegodišnji projekat koji finansira Njemački GTZ.

⁵¹ Zakon o katastru (za tehnički dio) i Zakon o zemljišnoj knjizi (za vlasništvo); novi Zakon o katastru je trenutno u proceduri.

jačanje poljoprivredne i šumarske proizvodnje, lobiranje za odgovarajuću poljoprivrednu legislativu i obezbjeđenje proper obrazovanja i obuke za (mlade) poljoprivrednike. Ovo tek nedavno formirano Udruženje je jedno od najaktivnijih u poljoprivrednom sektoru. Do sada je organizovalo nekoliko protesta protiv odluka vlade (npr. ugovori o slobodnoj trgovini). Pored toga, udruženje podržava uspostavljanje Ministarstva poljoprivrede na državnom nivou i lobira za neke ključne zakonske inicijative⁵².

Asocijacija zadruga BiH

Asocijacija se sastoji od članova asocijacija iz oba entiteta. Sadrži oko 400 zadruga raznih vrsta i ciljeva kao članica (od kojih 250 trenutno nisu aktivne). Od ovog ukupnog broja 100 je poljoprivrednih zadruga, sa oko 60.000 poljoprivrednika kao članova. Glavno sjedište u Sarajevu vodi jedan stalno zaposleni službenik. Asocijacija želi da predstavlja BiH zadruge na međunarodnoj sceni i da razvije partnerstvo i saradnju sa sličnim stranim asocijacijama. Asocijacija je aktivno učestvovala u izradi novog BiH Zakona o zadrugama koji je stupio na snagu 1. jula 2003. godine. Asocijacija nema zadovoljavajući kontakt sa upravama na državnom nivou koje su zadužene za poljoprivredu. Pored generalne podrške za razvoj poljoprivrednog sektora, Asocijacija između ostalog lobira za kvalitetniju certifikaciju i postavljanje standarda poljoprivredne proizvode, zaposlenost u ruralnim područjima (posebno za povratnike), povećanje domaće poljoprivredne (primarne) proizvodnje i zaliha hrane, podršku malim poljoprivrednicima u obezbjeđivanju prihoda za izdržavanje od poljoprivrede i unaprjeđenje administracije za subvencije.

Asocijacija prerađivača hrane BiH u sastavu Vanjskotrgovinske komore BiH

Vanjskotrgovinska komora osnovana je prije dvije godine na osnovu Zakona o privrednim komorama i trenutno zapošljava nekih 50 osoba, od kojih se 3 bavi pitanjima poljoprivrede i prerade hrane. Članice Vanjskotrgovinske komore su uglavnom preduzeća koja se bave uvozom i izvozom. Komora se finansira od dobrovoljne članarine i taksu na robu u međunarodnom prometu. Komora je dosta uključena u pružanje podrške za osnivanje asocijacija proizvođača i trgovaca hrane (npr. za mlijeko, meso, ribu, duhan, ljekovito bilje, pivo, mineralne vode i bezalkoholna pića) koji su ili će biti pridruženi Komori. Asocijacije prehrambeno prerađivačke industrije kao i proizvođača i trgovaca žitarica su također u procesu formiranja. Komora posebno lobira za smanjenje uvoza i podršku domaćoj proizvodnji, bolju koordinaciju između raznih partnera u poljoprivrednom sektoru i poboljšanje ne-tarifnih kontrola na granici BiH.

⁵² Asocijacija lobira posebno za državni zakon o poljoprivredi, zakon o statusu farmera i zakon o poljoprivrednom zemljištu (posebno kako bi se riješio problem nekorištenog poljoprivrednog zemljišta).

Sumarna analiza osnovnih instituta i asocijacija poljoprivrednog sektora u BiH:

- Pošto su bili dio sistema državnog vlasništva za vrijeme Jugoslavije poljoprivredni i veterinarski instituti su se u zadnjih 10 godina morali oporavljati od ratnih razaranja i ponovo uspostaviti svoje pozicije u sektoru. Iako su instituti pravno definisani kao javne institucije oni često nisu imali od strane vlasti precizno definisane funkcije, odgovornosti i zadatke i vlasti su bile suzdržane od pružanja dovoljnih finansijskih sredstava.
- Kao posljedica toga, instituti su se razvili manje-više nekoordinirano ponekad se natječući sa tržišno orijentiranim službama i funkcijama kako bi proizveli profit koji bi ulagali u opremu i osoblje. Međutim, ti prihodi često nisu bili dovoljni za održavanje skupe laboratorijske i analitičke opreme i shodno tome kvalitet usluga je često ugrožen i često nije u saglasnosti sa međunarodnim standardima. Kvalitet usluga za javnu upravu dakle nije dovoljno pouzdan i samoodrživ. Pored toga, stručnost osoblja se mora uskladiti sa međunarodnim razvojem i standardima.
- Priliv sredstava iz poljoprivrednih uprava (posebno entitetskog Min. poljop.) zadnjih godina postao je češći i pouzdaniji, međutim sredstva su većinom vezana za projekte ili programe i uvijek na godšnjoj osnovi. Većina instituta je formalno ili neformalno blisko povezana sa entitetskim Min. poljop. i zavise od njih. U isto vrijeme ovi instituti pružaju važne usluge i funkcije poljoprivrednoj upravi i te uprave jednako zavise od tih usluga i stručnosti instituta. Generalno situacija u RS je okarakterisana višim stepenom centralne koordinacije i podrške od strane Min. poljop. RS nego što je to slučaj u FBiH.
- Institucije koje se bave pitanjima zemljišta su generalno manje tržišno orientirane i jasnije se smatraju dijelom državnog sistema koji obavlja javne funkcije u vezi katastra i zemljišnih knjiga. Međutim oni se trenutno nalaze u zahtjevnom procesu transformacije što se tiče njihove strukture (centralna ili decentralizirana) i budućeg osoblja. U FBiH situaciju dodatno komplikuju još uvijek nezavršena finalizacija osnovnih aktivnosti oko katastra i zemljišnih knjiga i kao i činjenica da se dvije institucije bave pitanjima zemljišta.
- Još uvijek ne postoji sažeta i budućnosti okrenuta strategija za sveukupni budući razvoj poljoprivrednih i veterinar instituta kao i institucija koje se bave pitanjima zemljišta. Ta strategija bi trebala da uzme u obzir potrebe čitave BiH kako bi se izbjegla dupliciranja i loša raspodjela malih sredstava (posebno za laboratorijsku opremu!). Kako bi se što bolje iskoristili postojeći kapaciteti neophodno je jasnije definisati funkcije koje su potrebne javnim upravama, donijeti odluke o lokacijama gdje bi se te funkcije trebale izvršavati i osigurati odgovarajući mehanizmi javnog finansiranja, nadzora i monitoringa.
- Asocijacije koje se bave poljoprivrednim sektorom na državnom nivou već i sada predstavljaju nevjerovatno veliki broj poljoprivrednika, poljoprivrednih zadruga i prehrambene industrije. U zadnje vrijeme pogotovo, stiče se dojam da su ove grupe lobista postale jače, i također su u mogućnosti organizirati demonstracije. Međutim ove organizacije se još uvijek nalaze u fazi razvoja i njihov veliki broj ih čini slabijim. I pored toga može se očekivati da će njihova uloga partnera i sagovornika rapidno rasti. One posebno traže bolju zastupljenost poljoprivrede na državnom nivou uključujući odgovarajuće partnere u upravama državnog nivoa koji se bave poljoprivrednim sektorom u BiH.

B.1.7 Uprava za veterinarstvo i sigurnost hrane i uprava za zdravlje bilja

Regulatorne funkcije u oblasti veterinarstva, sigurnosti hrane i zdravlja bilja su od ključnog značaja za dalje pridruživanje EU. Tokom narednih godina EU će posebno ocjenjivati napredak funkcionisanja uprave za veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane u BiH. Dakle, slijedi pregled odgovarajućih uprava i njihovih funkcija.

(i) Uprava za veterinarstvo i sigurnost hrane

Osnovni problem uprave za veterinarstvo i sigurnost hrane u BiH je broj nivoa vlasti i javnih tijela koji se time bave i nedostatak organiziranih i međusobno priznatih laboratorija kao podrška inspekciji⁵³. Pored toga je i nedostatak resursa i na državnom i na entitetskom nivou za poslove razvoja politike, EU integracije i koordinacije inspekcija. Situacija na raznim nivoima uprave je sljedeća:

Državni nivo

Zbog nedostatka osoblja u relevantnim odjeljenjima MVTEO - samo ministarstvo nije u mogućnosti razviti zajedničke politike orijentirane na budućnost koje se odnose na pitanja veterinarstva i sigurnosti hrane u BiH. Ministarstvo u potpunosti zavisi o Uredu za veterinarstvo BiH za izradu politika i legislative, ostavljajući tako Ured za veterinarstvo BiH bez zadovoljavajućeg ministarskog usmjerenja i kontrole. Ured za veterinarstvo BiH također ima ključnu ulogu koordinacije aktivnosti sa entitetima i Brčko Distriktom u zakonskoj i tehničkoj pripremi za EU integraciju. Međutim, zbog slabih koordinacionih struktura, nedovoljne koncentrisanosti na EU integraciju i ograničenog osoblja, Ured za veterinarstvo BiH ne može na zadovoljavajući način obavljati ove ključne funkcije.

FBiH

Upravne strukture koje se bave pitanjima veterinarstva i sigurnosti hrane su osobito složene u FBiH. Tri horizontalna nivoa vlasti (državni, entitetski, kantonalni) sa različitim ustavnim nadležnostima uključena su u izvršne i regulatorne aktivnosti. Ova složena struktura - uz nedostatak dovoljnog broja veterinarskog osoblja i u Min. poljop. FBiH i u kantonima - je ozbiljna prepreka efikasnoj i dobro koordiniranoj veterinarskoj i prehrambenoj kontroli. Ovo se odnosi na kontrolu i sertifikaciju fabrika za preradu kao i za prevenciju i suzbijanje bolesti. Kao prvo, problematično je nepostojanje jasne nesporne komandne linije od vrha prema dole. Ovo se ne odnosi samo na slučajeve gdje je potrebna hitna akcija (npr. u slučajevima pojave životinjskih bolesti ili zagađenja hrane), nego također i na svakodnevnu efikasnost i primjenu usklađenih standarda. Nadalje, razrijeđena struktura i nepostojanje koordinacijskih funkcija su prepreke za efikasno i ciljano korištenje malobrojnih ljudskih resursa određenih za planiranje i provođenje suzbijanja bolesti i inspekcije hrane. Kantonalna tijela - zadužena za gotovo sve veterinarske inspekcije i inspekcije sigurnosti hrane - nemaju dovoljno osoblja. Ovo dovodi do uskih grla za izdavanje dozvola za mesoprerađivačke fabrike. Pored toga, u FBiH postojeći kapaciteti laboratorijske analize i struktura za podršku inspekcije su nekoordinirani i rašireni a uz to i prilično neujednačenog kvaliteta: npr. diagnostička i analiza proizvoda se trenutno može obavljati u Veterinarskom institutu Veterinarskog fakulteta u Sarajevu kao i u kantonalnim laboratorijama u Sarajevu, Tuzli, Mostaru, Zenici i Bihaću. Međutim, kvalitet i vrsta usluga koje pružaju kantonalne laboratorije se razlikuju. Analze koje obavljaju FBiH laboratorije nisu priznate od strane RS vlasti.

⁵³ Akreditacija laboratorija na osnovu Zakona o veterinarstvu će u dogledno vrijeme riješiti problem međusobnog, preko-entitetskog priznavanja, međutim, zadovoljavajuća laboratorijska struktura za čitavu BiH još uvijek treba biti definisana i implementirana.

RS

Uprava za veterinarstvo i sigurnost hrane u RS je manje složena i ovdje je osnovni problem - pored ograničenih ljudskih resursa - veliki broj lokalnih organa (općine) uključenih u inspeksijske poslove. Uključenost veterinarstva iz privatiziranih veterinarskih stanica dodatno komplikuje situaciju. Ove strukture trebaju jaku koordinaciju i monitoring na centralnom nivou kako bi se obezbijedila primjena standarda na jednak i harmoniziran način u čitavoj RS. Međutim uprkos jasnoj komandnoj liniji između Min. poljop. RS i općina određenih legislativom RS, ove centralne koordinacijske funkcije su još uvijek slabe u Veterinarskoj službi RS. Pored toga, potpune usluge laboratorijske analize se pružaju samo u Veterinarskom institutu u Banja Luci što ostavlja udaljene dijelove RS (istočne dijelove) bez odgovarajućih analitičkih kapaciteta. Ogranak Veterinarskog instituta (zavod) je nedavno osnovan u Bjeljini, ali bez punih analitičkih kapaciteta. Analize koje obavljaju RS laboratorije nisu priznate od strane FBiH vlasti.

Nedostatci u inspekciji hrane

Kao što je već pomenuto u poglavlju B.1.3. nekoliko drugih ministarstava u oba entiteta je podjednako nadležno za (sanitarnu ili kvalitativnu) inspekciju hrane: FBiH Ministarstvo zdravlja, FBiH Ministarstvo trgovine, RS Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i RS Ministarstvo trgovine i turizma. Inspekcije vrše općinski inspektori. Kao posljedica toga, prehrambeni proizvodi životinjskog porijekla podliježu trima nekoordiniranim inspeksijskim sistemima (veterinarska, sanitarna, inspekcija kvaliteta i obilježavanja), od kojih svaki naplaćuje troškove za inspekciju.

Implikacije formiranja entitetskih inspektorata

Planirano formiranje entitetskih inspektorata⁵⁴ (koji bi sadržavali sve entitetske inspektore) bi moglo pomoći da se izbjegnu ovakve neefikasnosti. Tačan sadržaj ovakve reforme i posebno raspodjela nadležnosti između entitetskih inspektorata i ministarstava poljoprivrede je međutim još uvijek nepoznata. Ali reforma navodno i dalje predviđa učešće kantona u inspekcije (kroz kantonalne inspektorate), što predstavlja nedovoljno radikalnu izmjenu postojeće kompleksne strukture uprave za veterinarstvo i sigurnost hrane u FBiH. Transfer inspeksijskih zadataka u inspektorate će - ako odgovarajući broj veterinarskog osoblja bude izmješten iz entitetskih ministarstava poljoprivrede - ostaviti ministarstva bez održivih veterinarskih sektora. Međutim, uspostavljanjem entitetskih inspektorata veterinarski sektori entitetskih ministarstava poljoprivrede će i dalje imati važne funkcije, iako na neki način izmjenjene: veterinarski inspektori iz Inspektorata ne mogu izvršavati potrebne funkcije politike, uprave, regulative podrške koje obavljaju entitetska ministarstva poljoprivrede. Oni također ne mogu biti entitetski partneri Uredu za veterinarstvo BiH. U svakom slučaju, biće neophodno napraviti vrlo preciznu raspodjelu nadležnosti između Generalnih inspektorata i veterinarskih sektora entitetskih ministarstava poljoprivrede.

Agencija za sigurnost hrane BiH

Državni Zakon o sigurnosti hrane je u pripremi. Po ovom Zakonu formirat će se državna Agencija za sigurnost hrane. Agencija će vršiti naučne i tehničke zadatke da bi se osigurala sigurnost hrane i stočne hrane i pružati će podršku inspekciji. Zakon bi trebao da važi za sve stadije proizvodnje, prerade i distribucije hrane te stočne hrane. Što se tiče inspeksijskog nadzora, Agencija za sigurnost hrane bi trebala biti zadužena za graničnu inspekciju. Na osnovu trenutnog stanja još uvijek je prerano da bi se utvrdilo da li bi formiranje Agencije za sigurnost hrane sa pomenutim nadležnostima dovelo do preklapanja nadležnosti i aktivnosti u oblasti zdravlja životinja i sigurnosti hrane. Treba obratiti posebnu pažnju u cilju izbjegavanja dodatnih preklapanja i pravne nejasnoće.

⁵⁴ Ideja o formiranju entitetskih inspektorata se stvara s ciljem bolje koordinacije inspekcije koja radi na osnovu različitih zakona te da će biti manje podložni korupciji. Nedostatak ovog modela je institucionalna razdvojenost inspeksijskih funkcija od tehničkih odjeljenja u ministarstvima. Iznimno je važno za veterinarske organe u ministarstvima da budu dobro informisani o rezultatima inspekcije kako bi mogli prilagoditi politike i upravne funkcije. Trebaće uspostaviti komunikacijske mehanizme da bi se osigurao potrebnii protok informacija kao i tehnička saradnja između veterinarskih inspektora i veterinarskih sektora u ministarstvima poljoprivrede.

(ii) Uprava za zaštitu zdravlja bilja

Zdravljem bilja se - kao i veterinarskim pitanjima - bave svi nivoi vlasti: država, entiteti/Brčko Distrikt, kantoni i općine. Na državnom nivou, MVTEO nema resursa koji su direktno namijenjeni za rad na razvoju politika vezanih za zaštitu zdravlja bilja i njihovu implementaciju putem odgovarajuće legislative, programa itd. Međutim, uz pomoć vanjskih stručnjaka MVTEO je nedavno pripremio nekoliko nacrtu državne legislative (npr. Zakoni o sjemenu i sadnom materijalu, Zakon o zaštiti novih sorti bilja, Zakon o mineralnom đubrivu) koji uskoro treba da budu usvojeni⁵⁵. Planirano je osnivanje državne Uprave za zaštitu zdravlja bilja do kraja 2004. godine sa sličnim nadležnostima kao što ima Ured za Veterinarstvo⁵⁶. Nova državna Agencija će također biti odgovorna za graničnu inspekciju zdravlja bilja uključujući transfer odgovarajućeg inspeksijskog osoblja iz entiteta u Agenciju.

Osnovne odgovornosti u vezi praktične zaštite zdravlja bilja su međutim i dalje u nadležnosti entitetskih ministarstava poljoprivrede i Odjeljenja za poljoprivredu Brčko Distrikta. Ali entitetska ministarstva i Odjeljenje za poljoprivredu Brčko Distrikta nemaju posebne upravne jedinice za zdravlje bilja. Regulatorne i administrativne aktivnosti vezane za zdravlje bilja se obavljaju u sektorima (odsjecima) za poljoprivredu. U ovim organizacionim jedinicama vrlo mali broj osoblja je određen da se bavi poslovima razvoja politike, programima suzbijanja biljnih bolesti, inspekcijom zdravlja bilja, itd. U FBiH inspekcije uglavnom obavljaju kantonalni inspektori pod nadzorom nekolicine poljoprivrednih inspektora iz FBiH MPVŠ. U RS inspekciju zdravlja bilja vrše poljoprivredni inspektori iz RS MPŠV i općina.

Dodatni problem je miješanja funkcija: u entitetskim ministarstvima poljoprivrede i Brčko Distriktu uprave za zaštitu zdravlja bilja su organizaciono spojene sa funkcijama vezanim za razvoj tržišta, šeme podrške itd. Da bi se izbjegao sukob interesa, pitanja vezana za zdravlje bilja trebaju biti organizaciono odvojene od tržišnih mjera i podrške proizvodnji. Oni trebaju biti u različitim organizacionim jedinicama. Ovaj generalni princip također važi za funkcije veterinarstva i sigurnosti hrane.

Na kraju treba spomenuti da ne postoji akreditovana referentna laboratorija za zdravlje bilja na državnom nivou. Ovi kapaciteti su međutim hitno potrebni. Analitičku podršku inspekcijama zdravlja bilja trenutno pružaju (ograničeni) laboratorijski kapaciteti Agronomskog instituta u Mostaru, Poljoprivrednog instituta u Sarajevu (FBiH) i Poljoprivrednog instituta u Banja Luci (RS). Ukupan obim svakodnevnih analiza na regionalnom nivou još uvijek nije procijenjena na zadovoljavajući način. Investicije u laboratorijske kapacitete nedovoljno su zasnovane na planu za cijelokupnu državu. Postoji jasna potreba za sveobuhvatniju analizu potreba i mogućnosti u ovoj oblasti.

⁵⁵ Paket ovih zakona je u parlamentarnoj proceduri.

⁵⁶ U augustu 2004 objavljen je konkurs za direktora Uprave i MVTEO je već podnio nacrt budžeta za 2004 za Upravu za zaštitu zdravlja bilja.

Sumarna analiza uprava za veterinarstvo, sigurnost hrane i zdravlje bilja:

- Standardi za veterinarstvo i sigurnost hrane i inspekcije trenutno se ne primjenjuju na jedinstven i usklađen način u čitavoj teritoriji BiH. Još uvijek nedostaje Agencija za sigurnost hrane a sistem monitoringa štetnih residua u hrani nema zadovoljavajuće finansije niti administrativne strukture. Već osnovani Ured za veterinarstvo nema potrebne kompetencije i upravne instrumente da efikasno obavljaju trenutne zadatke (posebno preuzimanje odgovornosti za veterinarsku graničnu inspekciju kao i izdavanja uvoznih dozvola) i da generalno osiguraju jednake standarde i inspekcije u čitavoj BiH.
- Međutim, jednak nivo zaštite zdravlja životinja i javnog zdravstva te jednaki uslovi za promet animalnim proizvodima su od ogromne važnosti. Jedinствена primjena legislative za veterinarstvo i hranu je osnovni preduslov za dalju EU integraciju. Mogućnost plasiranja animalnih proizvoda na tržište EU je usko povezano sa efikasnim, transparentnim i pouzdanim organizacionim strukturama za veterinarstvo, sigurnost hrane i zdravlje bilja koje garantuju sigurnost BiH proizvoda. Kako bi ispunili ove zahtjeve buduće upravne strukture za veterinarstvo u sigurnost hrane u BiH moraju biti centralizirane, tj. zasnovane na manjem broju administrativnih nivoa i inspekcijских tijela.
- Uprave za veterinarstvo i sigurnost hrane trebaju imati pristup profesionalnim i visoko kvalitetnim analitičkim laboratorijskim kapacitetima. Trenutno, laboratorijska podrška inspekcije - posebno u FBiH - zavisi o relativno velikom broju laboratorija različitih kapaciteta i kvaliteta. Lokacije laboratorija nisu u skladu sa generalnim logističkim zahtjevima stočarstva. Potrebno je odmah uspostaviti potpuno kvalifikovanu i opremljenu referentnu laboratoriju za zdravlje životinja i sigurnost hrane na državnom nivou. Tek treba da se napravi sveobuhvatni pregled potreba regionalnih laboratorijskih kapaciteta za svakodnevne analize. Postojeće investicije za unapređenje laboratorija u smislu akreditacije nisu u dovoljnoj mjeri bazirane na planiranju za cijelu državu. Jasna je potrebna za sveobuhvatnu analizu potreba i mogućnosti u ovoj oblasti.
- Imajući u vidu značaj biljne proizvodnje u BiH i u cilju EU integracije mora se posvetiti više pažnje zaštiti zdravlja bilja. Na državnom i entitetskom nivou trenutno nema jedinica za zdravlje bilja koje se mogu na pravi način baviti politikom, legislativnim i administrativnim funkcijama. Planiranim formiranjem državne Uprave za zaštitu zdravlja bilja, sredstva za poslove razvoja politike, međunarodne saradnje i EU integracije trebaju se iznaći u državnom ministarstvu u čijem je nadležnosti Uprava. Koordinacija, monitoring i priprema legislative bi također bili zadaci u nadležnosti državnog ministarstva uz blisku saradnju sa Agencijom i entitetskim ministarstvima poljoprivrede. Kako bi se povećao kvalitet i efikasnost uprave za zdravlje bilja moraju se uvesti centralizirane procedure i generalno smanjiti broj administrativnih nivoa i inspekcijских tijela. Laboratorijske kapacitete za kontrolu i inspekciju zdravlja bilja (kojih trenutno nema) treba razviti na pravi način.

B.1.8 Sumarna analiza sadašnje raspodjele funkcija u upravi poljoprivrednog sektora u BiH

Nako opisa funkcija pojedinačnih uprava i institucija ova komparativna analiza treba da pokaže osnovne crte i karakteristike sadašnje raspodjele funkcija u poljoprivrednom sektoru u BiH. Na ovaj način, trebalo bi lakše identificirati eventualne funkcijske duplikacije, praznine i neefikasnosti. Poglavlje D.2 će kasnije preporučiti bolju raspodjelu funkcija i nadležnosti potrebnih za razvoj BiH poljoprivrede i za ubrzanje procesa EU harmonizacije i integracije.

Analiza je strukturirana na osnovu generalnih administrativnih funkcija:

- Razvoj politike i strategije,
- Koordinacija i monitoring politike,
- Međuvladina koordinacija,
- Priprema legislative,
- Regulatorne i administrativne funkcije,
- Inspekcija,
- Podrška i razvoj.

Što se tiče funkcija razvoja politike i strategije poseban akcenat stavlja se na politike EU integracije i politike međunarodne poljoprivredne trgovine, što što pokazuje značaj ovih politika za BiH. Analiza funkcija podrške i razvoja posebno se fokusira na administraciju subvencija, stručne usluge, ruralni razvoj i preradu/marketing hrane. Ove funkcije su ključne za dalji razvoj nerazvijenih ruralnih područja generalno i poljoprivredne proizvodnje posebno. Aneks 8 pruža detaljniji pregled sadašnje raspodjele funkcija na različitim administrativnim nivoima.

(i) Razvoj politike i strategije: Postoji hitna potreba da se razviju zajedničke i koordinirane politike i strategije u vezi ekonomskog i strukturnog razvoja poljoprivrednog sektora u BiH. Trenutno nema zadovoljavajućih kapaciteta niti na entitetskom niti na državnom nivou. Državni nivo posebno, nema skoro nikakvih resursa za ovaj važni zadatak. Ovo je posebno problematično za poljoprivredni sektor, pošto će nedostatak poljoprivrednih politika i strategija na nivou cijele države dovesti do razlika i neujednačenog razvoja. Ova slabost ne može biti kompenzirana uspostavljanjem izvršnih agencija na državnom nivou (kao što su Ured za veterinarstvo ili buduća planirana Uprava za zaštitu bilja ili Agencija za sigurnost hrane). Izvršne agencije se trebaju koncentrisati na administrativne, koordinacione i inspeksijske zadatke; njima je potrebna jaka ministarska pozornost, supervizija i usmjerenje kojih trenutno nema. Nedostatak zadovoljavajućih kapaciteta razvoja politika i strategija na entitetskom i posebno na državnom nivou je posebno problematičan s obzirom na EU integraciju i politike međunarodne poljoprivredne trgovine:

U poljoprivrednim upravama BiH skoro da ne postoje funkcije za razvoj **politika EU integracije**. Ograničeni kapaciteti mogu se naći u Uredu za veterinarstvo i Agenciji za identifikaciju životinja. Međutim, značaj poljoprivrednog sektora za integraciju BiH u EU očito još uvijek nije dovoljno prepoznat - niti od strane MVTEO niti entitetskih min. poljop. Koordinirano kreiranje politike s obzirom na potrebne korake EU harmonizacije u poljoprivrednom sektoru skoro da ne postoje. Što se tiče određenih *ključnih* oblasti Zajedničke poljoprivredne politike EU (npr ruralni razvoj ili agro-okoliš) uopće nema nikakve politike. Željeno dalje približavanje EU i cilj pristupa jedinstvenom tržištu EU za poljoprivredne proizvode zahtijevaju monogo veću institucionalnu uključenost posebno na državnom nivou ali također in na entitetskom. Neophodni institucionalni kapaciteti za razvoj, usmjerenje i monitoring politika i strategija EU integracije moraju se formirati skoro od nule. Ovo se posebno odnosi na državni nivo koji treba da ispunjava važne funkcije koordinacije u vezi EU harmonizacije i integracije.

Razvoj i pregovaranje o **politikama međunarodne trgovine** su ključne funkcije MVTEO. Međutim nedostaju jasne poljoprivredne trgovinske politike koje uzimaju u obzir krhku poziciju poljoprivrednog sektora i prehrambene industrije u BiH. Fer uslovi trgovine za domaće poljoprivredne proizvode očito nemaju prioritet koji zaslužuju. Kao posljedica toga, Ugovori o

slobodnoj trgovini koje je MVTEO prije par godina sklopio sa glavnim susjednim državama stvorili su značajne neprilike za poljoprivredni sektor BiH. Strana poljoprivredna roba (uglavnom u prerađenom obliku) dominira na prehrambenom tržištu BiH, stvarajući ogromni trgovinski deficit u BiH. Pokušaji kompenzacije negativnog uticaja ovih ugovora kroz šeme subvencije za poljoprivrednike nisu se pokazali uspješnim i samo prikrivaju stvarni problem: nepostojanje ozbiljno razvijene i implementirane dugoročne poljoprivredne trgovinske politike za BiH. Poljoprivredne trgovinske politike su ključna pitanja kojim se tradicionalno bave ministarstva poljoprivrede - a ne ministarstva trgovine što je trenutno slučaj u BiH.⁵⁷ Profesionalni pregovarački partneri na državnom nivou koji su upoznati sa poljoprivrednim sektorom kao i primjerene politike su preduslov za buduće pregovore sa EU i WTO kako bi se izbjegla oslabiljenost.

(ii) Koordinacija i monitoring politike: Mogućnost izvedbe funkcija koordinacije i monitoringa je vrlo slaba na svim nivoima vlasti. Neformalna koordinacija dominira, što međutim ne može zamijeniti formalizirane i obavezne mehanizme koordinacije. Samo je Ured za veterinarstvo uspostavio određene strukture koordinacije i monitoringa kako bi se osigurala brza reakcija u slučaju izbijanja životinjskih bolesti. Pored toga, u oblasti vodoprivrede i u vezi subvencijskih politika propisane su koordinacione procedure u relevantnim tehničkim entitetskim zakonima i praktikuju se u određenoj mjeri. Međutim, koordinacija politike na državnom nivou skoro da ne postoji.⁵⁸ Razvoj koordinacije za *čitavu državu* i posebno monitoring kapaciteti za poljoprivredne politike su hitno potrebni za balansiran razvoj i efikasno korištenje resursa. Posebno problematično u ovom smislu je trenutno, skoro potpuno nepostojanje institucionalnih kapaciteta i tehničkog znanja na svim administrativnim nivoima za implementaciju *monitoring* politike. Dodatno, koncept monitoring politika doima se nejasnim i monitoring funkcije su djelimično izmiješane sa inspekcijским funkcijama. Međutim, kako postaju dostupna značajna sredstva iz entitetskih i kantonalnih budžeta za podršku poljoprivredom sektoru kroz šeme subvencija, ovakvi monitoring kapaciteti su hitno potrebni. Potrebni su za sagledavanje uticaja politika podrške i za dalji razvoj tih politika i instrumenata.

(iii) Međuvladina koordinacija: Iako državni i entitetski zakoni o upravi⁵⁹ prepisuju mehanizme koordinacije koji se trebaju primjenjivati između različitih uprava koje se bave zajedničkim pitanjima, u upravama poljoprivrednog sektora generalno postoji tendencija da se prednost daje neformalnim mehanizmima koordinacije. Kao rezultat, nedostaje povratnih informacija o pruženim informacijama i prijedlozima. Regularni strukturani međuvladini sastanci su izuzetak a ne pravilo a dominira pismena razmjena komentara. Međutim ovo također može biti rezultat nedostatka resursa (osoblja, transporta, itd): i za koordinaciju su potrebni resursi! Dakle, međuvladina koordinacija uprava poljoprivrednog sektora je generalno dosta spora i nedovoljno efikasna. Ovo se posebno odnosi na *vertikalnu* koordinaciju između svih nivoa vlasti. Novoosnovane poljoprivredne uprave na državnom nivou kao što je Ured za veterinarstvo posebno imaju ozbiljne probleme da obezbijede mehanizme koordinacije sa entitetima, kantonima i općinama.

Postojeći mehanizmi koordinacije između različitih ministarstava sa istog nivoa vlasti (*horizontalna* koordinacija) također izgledaju slabi i potrebno ih je ojačati. Posebno je potrebno ojačati koordinaciju sa ministarstvima nadležnim za okoliš jer je poljoprivredni sektor najveći "korisnik" prostora okoliša u ruralnim područjima⁶⁰.

Generalno, potrebna je jasnija razdvojenost funkcija između Min. poljop. i drugih linijskih ministarstava. Upravo izvršeni transfer nadležnosti za prehrambenu industriju u entitetska Min. poljop. je važan korak u pravom smjeru. Uz to, neophodno je postići bolju podjelu nadležnosti i funkcija Min. poljop. i drugih linijskih ministarstava zaduženih za okoliš, sigurnost i kvalitet hrane kao i za zaštitu potrošača.

⁵⁷ EU legislative jasno definiše poljoprivredne proizvode i prerađene proizvode u ANEKS I i Ne-ANEKS I listama. Trgovinska pitanja vezana za ove proizvode su u nadležnosti Generalni direktorat poljoprivrede; također u Zemljama Članicama EU pitanjima poljoprivredne trgovine bave se ministarstva poljoprivrede.

⁵⁸ Npr. u slučaju vodoprivrede trenutno nema nadležnosti na državnom nivou; međutim ovo se smatra hitno potrebnim kako bi se bolje koordinirale politike na nivou države i postigla koordinirana implementacija međunarodnih ugovora.

⁵⁹ Službeni list BiH, br. 32/02; Službeni list RS, br. 16/02, 62/02, 38/03; Službeni list FBiH, br. 28/97, 26/02.

⁶⁰ Ovdje je koordinacija agro-okolišnih pitanja sa ostalim okolišnim oblastima problematična zbog nepostojanja državnog Ministarstva za okoliš.

(iv) Priprema legislative: Kapaciteti za ispunjavanje ove funkcije su vrlo ograničeni u upravama poljoprivrednog sektora na svim nivoima vlasti. Iako općine uglavnom ne prave svoju općinsku legislativu, one ipak ustanovljavaju određene odredbe za svoje specifične situacije i trebaju da daju komentare na kantonalnu ili entitetsku legislativu. Međutim općine često nemaju zakonodavnu ekspertizu, posebno za specifičnu poljoprivrednu legislativu. Ovo se gotovo u istoj mjeri odnosi i na kantone gdje su u većini slučajeva na raspolaganju najviše jedan ili dva pravnik koji su upoznati sa temama sektora. Pored toga ovi pravnici također obavljaju administrativne poslove. Također i u entitetskim Min. poljop. kao i u Brčko Distriktu nedostaju specijalizovani pravnici - posebno u tehničkim sektorima poljoprivrede, veterinarstva, vodoprivrede i šumarstva. Ovo prilično otežava zakonodavni rad, kvalitet nacrti je kadkad upitan i često u nedovoljnoj mjeri oslikava uslove u poljoprivrednom sektoru (što ponekad vodi do neophodnih amandmana vrlo brzo nakon što je novi zakon usvojen)⁶¹. Bolja koordinacija sa ostalim poljoprivrednim upravama i predstavnicima sektora tokom procesa pripreme nacrti bi također poboljšala kvalitet legislative. Međutim, iako postoje početni ohrabrujući podaci bolje koordinacije⁶² procedure koordinacije za pripremu poljoprivredne legislative su zbog nedostatka resursa i iskustva daleko od optimalnog.

Na državnom nivou (MVTEO) kapaciteti za pripremu legislative u poljoprivrednom sektoru skoro i ne postoje. Kao posljedica, za pripremu dogovarajuće državne legislative koriste se radne grupe sačinjene od eksperata iz entitetskih Min. poljop. i drugih eksperata kao i stručnog kadra iz projekata EU. Samo Ured za veterinarstvo ima neke ograničene kapacitete za pripremu zakona i podzakona u veterinarskom sektoru.

Posebna situacija u vezi pripreme poljoprivredne legislative može se naći u FBiH pošto i kantoni također mogu pripremati legislativu. U praksi, aktivnosti u vezi pripreme legislative zavise međutim od broja pravnog osoblja na raspolaganju. Ove se prilično razlikuje od kantona do kantona. U nekim kantonima gotovo nikako nema pravnih aktivnosti dok uprave u drugim kantonima aktivno vrše ove funkcije. Kako koordinacija između FBiH Min. poljop. i kantonalnih uprava često nije optimalna, kao rezultat mogu se javiti dupliciranja, ponavljanja i čak kontradiktorna legislativa na FBiH i kantonalnom nivou. Ne postoji sistem obaveznog obavještanja o planiranim pravnim poslovima što bi pomoglo da se izbjegne ova situacija. Zbog generalno slabih kapaciteta trenutne poljoprivredne uprave za pripremu legislative, značajan doprinos pravne ekspertize dolazi od međunarodnih organizacija, uključujući OHR. Međutim, nacrti legislative koje predlažu ove organizacije često se odnose na strane zakone koji uvijek ne odgovaraju specifičnoj situaciji u BiH. Dodatno, nije moguće na zadovoljavajući način osigurati pravi proces diskusije o nacrtu legislative gdje bi bile uključene relevantne grupe. Naravno, međunarodna ekspertiza ne može zamijeniti lokalne kapacitete za vršenje ovih važnih funkcija.

(v) Regulatorne i administrativne funkcije: Sa izuzetkom Ureda za veterinarstvo na državnom nivou nema drugih bitnih regulatornih/administrativnih funkcija. Dodatne regulatorne i administrativne funkcije će uskoro biti dodijeljene na državni nivo uspostavljanjem izvršnih agencija za zaštitu zdravlja bilja (2004) i sigurnost hrane (2005?). Međutim ove funkcije se uglavnom fokusiraju na graničnu kontrolu i koordinacione zadatke. Još uvijek su vrlo ograničene regulatorne funkcije koje imaju direktan uticaj u entitetima i kantonima. Ne postoje direktne komandne linije koje na zadovoljavajući način vežu državne izvršne agencije sa odgovarajućim upravama u entitetima i kantonima. Ovo će stvoriti ozbiljne probleme u vezi dalje EU integracije funkcija za veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane u BiH.

Suprotno slaboj situaciji na državnom nivou, entiteti i Brčko Distrikt generalno imaju čvrst osnov za vršenje regulatornih i administrativnih funkcija. Međutim, ljudski resursi za administrativne funkcije su ograničeni što često dovodi do miješanja administrativnih i inspeksijskih funkcija. Dodatno, zaposleni nemaju relevantnog administrativnog iskustva i ponekad imaju problema da sebe vide kao administratore. Međutim, uz podršku odgovarajućih izvršnih agencija i tehničkih instituta,

⁶¹ Posljednji primjer je RS Zakon o zemljištu koji je morao pretrpjeti izmjene kratko nakon usvajanja.

⁶² RS Min. poljop. uspješno organizira sastanke sa općinama i predstavnicima asocijacija sektora kako bi se razmatrali i pojasnili nacrti zakona.

dodjelom zadataka općinama (u RS) ili djelimičnoj dodjeli administrativnih zadataka kantonima (u FBiH) entitetska Min. poljop. su trenutno u mogućnosti izvršavati ključne administrativne poslove. I pored toga, trenutni slabi ljudski resursi na svim administrativnim nivoima neće biti dovoljni da se uhvate u koštac sa povećanim obimom administrativnih poslova što će biti posljedica dalje harmonizacije i pristupa EU. 40% od ukupne EU legislativa je poljoprivredna legislativa i poljoprivredna uprava mora što je prije moguće pribaviti dovoljno osoblja za odgovarajuće brojne regulatorne i administrativne funkcije.

(vi) Inspekcija: Trenutno većinom poljoprivrednih uprava dominiraju inspeksijske funkcije. Ovo se posebno odnosi na dva entitetska Min. poljop. ali također i na dosta općina u RS. Međutim, inspeksijske funkcije su raširene na svim administrativnim nivoima, i- trenutno - na relativno nekoordiniran način. Veliki broj inspeksijskih organa na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou posebno komplicira oblasti koje zavise na više centraliziranoj inspeksijskoj strukturi sa jasnim komandnim linijama (veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane). Dva nedavna događaja će poboljšati situaciju: transfer veterinarskih graničnih inspektora (kao i kasnije graničnih inspektora za zdravlje bilja) iz entiteta u državnu administraciju omogućava efikasniju raspodjelu inspeksijskih funkcija. Isto se odnosi na planirano spajanje svih preostalih entitetskih i kantonalnih inspektora u jedinstveni Entitetski/Kantonalni inspektorat. Implementiranjem ovih inspektorata postati će moguće planirati i vršiti inspekciju na više harmoniziran način. Također će biti mogućnosti da se izbjegnu sadašnje neefikasnosti u vezi veterinarske, sanitarne i kontrole kvaliteta hrane. Međutim, ozbiljni naponi će biti potrebni da bi se obezbijedili pravilni mehanizmi komunikacije između Inspektorata i odgovarajućih ministarstava, pošto ovi drugi zavise od rezultata inspekcije kako bi izmijenili i dalje razvili svoje politike i uprave. Dodatno, efikasan rad ovih Inspektorata će trebati visok nivo profesionalnog rukovođenja na osnovu međunarodnih inspeksijskih standarda.

(vii) Podrška i razvoj: Za razliku od dominantnih inspeksijskih funkcija funkcije podrške i razvoja su generalno nerazvijene. Specialne organizacione jedinice koje vrše potrebno planiranje, pripremu programa i monitoring ili ne postoje uopće (RS Min. poljop., državni nivo) ili nemaju dovoljno osoblja (FBiH Min. poljop.).

Organizacija programa subvencije je organizirana na neefikasan način pošto zainteresirane administracije nižeg nivoa nisu dovoljno uključene u planiranje i monitoring kao i zbog činjenice da je previše administracija uključeno u rukovanje dokumentacijom zahtjeva. Dodatno, neefikasni i nedovoljno usklađeni sistemi kontrole zahtjeva doprinose rastu administrativnih poslova. Najštetniji je nedostatak programa višegodišnje podrške baziranih na sigurnoj finansijskoj osnovi kao i na poljoprivrednim strategijama. Dakle ne može se očekivati sigurnost planiranja za poljoprivrednike i ruralno stanovništvo niti realna procjena uticaja na programe podrške. Kako šeme subvencije i podrške nisu dovoljno koordinirane u čitavoj BiH, jedinstveni ekonomski prostor BiH bi mogao doći u opasnost.

Funkcije podrške i razvoja uglavnom obavljaju specijalizirane stručne službe. Međutim, iako su stručne službe vrlo potrebne ne postoje strukture na državnom nivou, vrlo su slabe u Federaciji i prilično profesionalne u RS. Generalno, stručne službe trebaju regionalni pristup. Kantonalne stručne službe (poljoprivredni zavodi) kao i regionalno organizirana Agencija za stručnu službu RS će dakle igrati glavnu ulogu u pružanju tih funkcija - u bliskoj saradnji sa ojačanim stručnim kapacitetima u općinama. Sadašnje funkcije podrške su uglavnom koncentrisane na podršku poljoprivrednih proizvođača (subvencije vezane za proizvode). Multi-sektorski programi podrške sa naglaskom na podršku poljoprivredne proizvodnje kao i ruralnog razvoja uopće se jedva mogu naći. Međutim EU poljoprivredna politika se je već od prije nekoliko godina odmakla od programa subvencije vezane za proizvode ka sveobuhvatnim programima i mjerama ruralnog razvoja gdje je poljoprivredna proizvodnja samo jedan dio šema podrške. Potrebni su kapaciteti za razvoj i implementaciju složenih programa ruralnog razvoja za uslađenost sa EU politikama i ispunjenje hitnih potreba poljoprivrednog sektora BiH i (još uvijek) mnogobrojnog ruralnog stanovništva.

B.2 ANALIZA LJUDSKIH RESURSA

Ljudski resursi (LjR) su od suštinske važnosti za uprave. Veličina, kvalitet i upravljanje ovim resursima odlučuju o njihovom funkcionisanju, efikasnosti i ostvarenju ciljeva. Finansijska analiza (sljedeće poglavlje, B.3) će pokazati da ljudski resursi "stvaraju" najveći dio operativnih troškova u upravama.

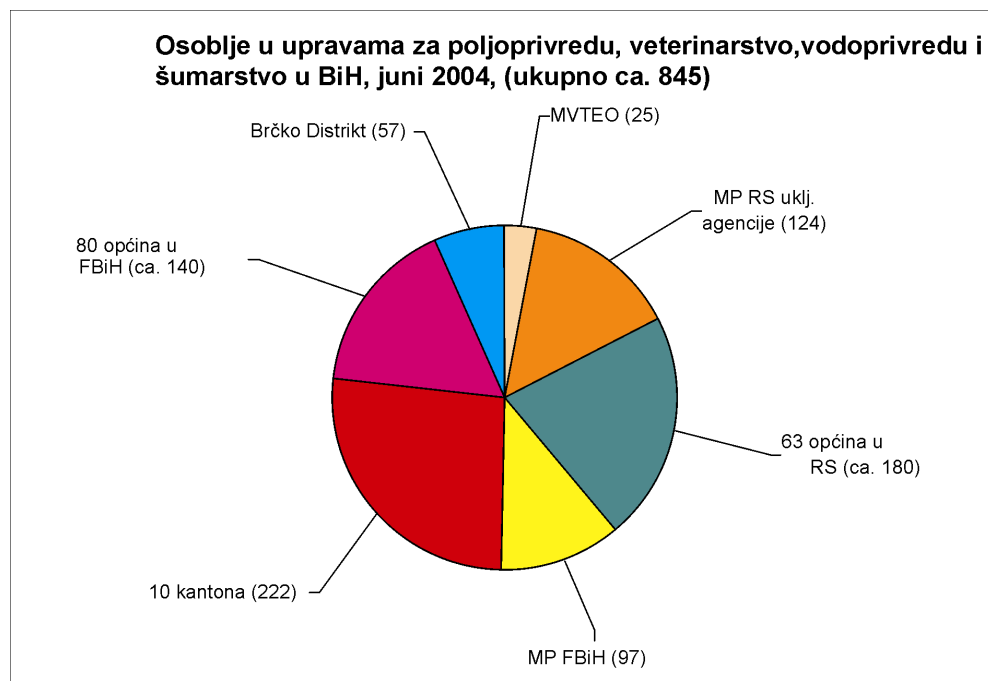
U sljedećoj analizi izvršiti će se pregled

- postojećeg i planiranog osoblja,
- starosnih, polnih struktura i kvalifikacijskih profila, i
- metoda upravljanja ljudskim resursima

u javnim upravama koje se bave poljoprivrednim sektorom u BiH. Konačno, procijeniti će se potencijal za smanjenje broja zaposlenih.

B.2.1 Osoblje u poljoprivrednim upravama

Ukupni ljudski resursi za poljoprivredu, veterinarstvo, šumarstvo i vodoprivredu na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou u BiH u junu 2004. prikazani su u sljedećem grafikonu⁶³ (više detalja o raspodjeli ljudskih resursa u svim poljoprivrednim upravama u BiH, u aneksu 5.1):



Osoblje koje je zaposleno u raznim javnim i polujavnim preduzećima i direkcijama za vodu i šumarstvo na općinskom, kantonalnom i entitetskom nivou nije uključeno u ove brojeve osoblja. Ove organizacije su u većini slučajeva samofinansirajuće. Također nije uključeno osoblje kantonalnih uprava za šumarstvo koje u većini kantona tek trebaju biti formirane a što će

⁶³ Broj osoblja u MP RS i MP FBiH također uključuje osoblje koje se bavi prehrambenom industrijom koja još uvijek treba da u potpunosti pređe I drugih entitetskih ministarstava (1 u MP RS; 4 u MP FBiH); Broj osoblja u MP RS uključuje osoblje iz Agencije za stručnu službu RS kao i Agencije za selekcijsku službu RS; Brojnost u Brčko Distriktu također uključuju 11 inspektora iz Inspekcijanskog odjeljenja distrikta. Cifre za kantone uključuju osoblje u postojećim kantonalnim poljoprivrednim i veterinarskim zavodima (28), ali ne I osoblje iz novoosnovanih kantonalnih uprava za šumarstvo.

dovesti do značajnog porasta broja šumarskog osoblja koji će biti plaćeno iz kantonalnih budžeta. Pošto tačni detalji i finansijsko uređenje formiranja ovih novih uprava još uvijek nisu najjasniji, ovo dodatno osoblje dakle nije ovdje uključeno. Konačno, nije uključeno ni osoblje veterinarskih stanica u FBiH koje još uvijek nisu privatizirane a trenutno se finansiraju iz općinskih budžeta (oko 2-3 uposlenih u jednoj stanici po općini, tj. ukupno oko 200 zaposlenih). Očekuje se da će se uskoro obaviti njihova privatizacija (što se već desilo u RS).

Pored ovih nesigurnosti i potrebnih procjena⁶⁴ postoje relativno jasni dokazi da sredinom 2004 ima ukupno oko 845 zaposlenih u svim upravama u BiH. Ovo osoblje obavlja sve osnovne funkcije kako bi usmjerili, upravljali, vršili inspekciju i dali podršku poljoprivredi, veterinarstvu, vodoprivredi i šumarstvu u BiH. Na prvi pogled ovo je izuzetno visok broj što je u najvećoj mjeri rezultat visokog stepena federalizma u BiH. Međutim, u odnosu na susjedne zemlje koje su već uspješno pristupile EU treba izvršiti detaljniji pregled ovog broja osoblja⁶⁵.

Bliži pogled broja osoblja otkriva dalje interesantne detalje:

(i) Raspodjela ljudskih resursa između različitih uprava

Postojeća raspodjela poljoprivrednog, veterinarskog, vodoprivrednog i šumarskog osoblja na državnom nivou, u oba entiteta i u Brčko Distriktu prikazana je u sljedećoj tabeli:

	MVTEO	RS	FBiH	Brčko Distrikt	Ukupno
Br. zaposlenih	25	304	459	57	845
Postotak od ukupnog poljop., vet., vodopriv. i šum. osoblja u BiH	3%	36%	54%	7%	100%

Najzapaženija je vrlo slaba zaposlenost na državnom nivou (samo 3% od ukupnog osoblja). Uzimajući u obzir da u samom ministarstvu MVTEO imaju samo 3 službenika koji se bave poljoprivrednim sektorom (svo ostalo osoblje pripada Uredu za veterinarstvo) ova slabost je još više vidljiva. Praktično, skoro da i nema kvalificiranog ministarskog osoblja na državnom nivou za poslove poljoprivrednog sektora BiH. Jedino (još uvijek nedovoljno) osoblje nalazi se u prvoj izvršnoj agenciji uspostavljenoj na državnom nivou, Uredu za veterinarstvo.

Sa 36% ukupnog osoblja RS ima značajne resurse za rad sektora. Međutim, većina zaposlenih je prilično rasprostranjeno u 63 općine RS (ca. 180). U RS općine vrše veliki broj regulatornih, inspeksijskih i funkcija podrške na lokalnom nivou. Međutim, mogućnosti Min. poljop. RS da usmejrava i nadgleda ove aktivnosti nisu uvijek optimalne i stiče se dojam da zavise od političke volje jer općine također imaju visok stepen nezavisnosti (Zakon o općinskoj samoupravi!). Općine u RS u prosjeku imaju 3-4 službenika koji rade za poljoprivredni sektor. Međutim, trenutno postoje velike razlike između povlaštenih i manje povlaštenih općina, posebno u RS (vidi aneks 5.3): općine u područjima sa vrlo dobrim poljoprivrednim i ekonomskim potencijalom imaju do 14 zaposlenih (Banja Luka) dok manje povlaštene (i često manje naseljene) općine - posebno u planinskim ili brdovitim predjelima - moraju raditi sa samo 1 ili maksimalno 2 osobe⁶⁶.

⁶⁴ Apsolutni broj ukupnog osoblja nije dostupan, pošto je broj osoblja u općinama samo procjena; međutim, ove procjene su zasnovane na podacima iz 52% svih općina u RS i 93% svih općina u FBiH. Dodatno, treba naglasiti općinsko poljoprivredno osoblje u mnogim slučajevima također pokriva i druge ne-poljoprivredne zadatke, tako da samo ca. 70% potencijala pomenutog općinskog osoblja stvarno pripada poljoprivrednom sektoru.

⁶⁵ Slovenija, zemlja veličine od prilike pola BiH po broju stanovništva i sa centralno organiziranom upravom u 2004 ima ukupno 947 zaposlenih, od čega 248 u samom Slovenačkom MP, 216 u Agenciji za tržišnu intervenciju i ruralni razvoj (od čega 201 za tržišnu intervenciju i 15 za ruralni razvoj), 324 u Upravi za veterinarstvo, 17 u Upravi za zdravlje bilja i 159 u Inspeksijskoj službi (vidi također, poglavlje C).

⁶⁶ Broj osoblja u općinskim upravama u RS je trenutno vezana za broj stanovnika na osnovu Zakona o samoupravi RS; trenutno se vodi rasprava o amandmanu na ovu odredbu sa ciljem da se općinama da više fleksibilnosti. U FBiH veza između broja zaposlenih i stanovništva nije tako striktna.

Samo Min. poljop. RS trenutno ima 95 zaposlenih (vidi također organizacionu šemu Min. poljop. RS u poglavlju B.1.2.1). Dodatnih 28 službenika zaposleno je u Agenciji za stručnu službu RS i Selekcijskoj agenciji RS. Većina osoblja Min. poljop. RS nije smješteno u sjedištu u Bijeljini niti u Banja Luci nego u jednom od 6 regionalnih ureda ministarstva. Kao posljedica ovoga, glavni ured je slabo popunjen tako da poslovi usmjeravanja i nadzora aktivnosti na terenu nisu nimalo lak posao. Postojeća raspodjela osoblja daje generalno prioritet aktivnostima na terenu a posebno inspekcijskim i uslugama podrške (stručnim). Popunjavanje osnovnih funkcija glavnog ureda kao što su planiranje, monitoring i nadzor politike kao i legislativne funkcije očigledno imaju manji prioritet.

Sa 54% F BiH ima daleko najviše ljudskih resursa na raspolaganju u poljoprivrednom sektoru. Ovo je najviše zbog činjenice da su nadležnosti za poljoprivredni sektor podijeljene između entiteta i kantona. Kao posljedica, uspostavljene su relativno velike kantonalne poljoprivredne uprave sa ukupno 222 zaposlenih (uključujući kantonalne zavode, ali bez novih kantonalnih uprava za šumarstvo koje tek treba da se uspostave). Međutim, u praksi samo je u prosjeku 10-15 zaposlenih na raspolaganju u svakom od 10 kantona za čitav niz praktičnih poslova planiranja, uprave, zakonodavstva i podrške (vidi pojedinačne brojke osoblja za svaki kanton u aneksu 4.1). Dodatno, postoji jaka tendencija da se postojeće administrativno osoblje prebacuje na funkcije podrške i razvoja koje su smještene izvan kantonalnih ministarstava ili odjeljenja u kantonalne zavode za stručne usluge. Iako se to smatra pozitivnim potrebnim, može dovesti do ozbiljnog slabljenja osnovnih funkcija planiranja, monitoringa i regulative koje treba da izvršavaju kantonalne uprave.

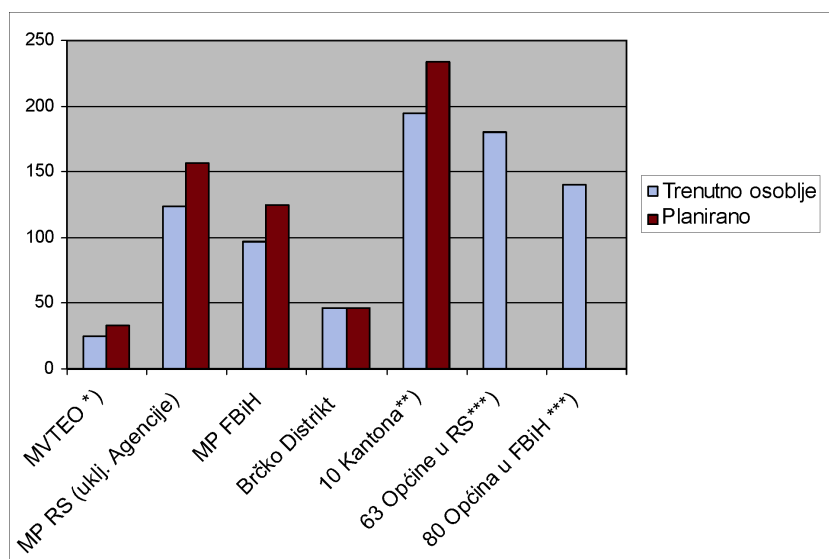
Također veliki broj osoblja (ca. 140) ima u 80 općina F BiH - opet prilično rasprostranjeno lociranih i često bez jasnih obaveza i kompetencija. Ovaj broj je dosta manji nego u RS jer su općine u F BiH puno manje uključene u regulatorne, inspekcijske i funkcije podrške. U F BiH većinu ovih funkcija vrše kantonalne uprave. Općine u F BiH imaju u prosjeku 1-2 zaposlenih u poljoprivrednom sektoru (vidi aneks 7.3). I u Federaciji općine u pogodnim područjima imaju više zaposlenih nego u manje pogodnim općinama. Međutim, međutim razlike nisu tako očigledne kao u RS.

U samom Min. poljop. F BiH trenutno se nalazi 93 zaposlenih (vidi također organizacionu šemu Min. poljop. F BiH u poglavlju B.1.2.2). Iako je ovaj broj osoblja skoro isti kao i u Min. poljop. RS ovdje osoblje nije decentralizirano raspoređeno u regionalne uredе nego je centralno locirano u glavnom sjedištu u Sarajevu. Jedini (važni) izuzetak su 28 graničnih inspektora F BiH za zdravlje bilja i veterinarstvo koji se smještene na graničnim prelazima. Struktura regionalnih ureda, međutim, nije potrebna niti je izvodljiva pošto su na raspolaganju kantonalne uprave (uključujući inspekcijske usluge) kao uprave srednjeg nivoa. Kao posljedica, u poređenju sa situacijom u RS, u Min. poljop. F BiH nema toliko inspektora. Nekolicina inspektora koji se bave unutarentskom inspekcijom ima samo funkcije nadzora i usmjeravanja.

Uprava poljoprivrednog sektora u Brčko Distriktu ima 57 zaposlenih (ili 7% od ukupnog osoblja), uključujući inspekcijsko osoblje. U poređenju sa ograničenom geografskom veličinom Distrikta (kao jedna veća općina u entitetu) značajno veliki broj osoblja je trenutno na raspolaganju poljoprivrednom sektoru (približno polovica osoblja entitskih min. poljop!). To je zbog specifičnog statusa Distrikta, njegove trenutno povoljne ekonomske situacije kao i zbog izuzetno velikog broja zaposlenih u Odsjeku za veterinarstvo (22). Međutim, pored ovog veterinarskog osoblja i inspekcijskog osoblja (11) iz posebnog odjeljenja Distrikta, Odjeljenje poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede sadrži samo 24 zaposlenih, što je sasvim razložno.

(ii) Usporedba postojećeg i planiranog osoblja

Usporedba postojećeg i planiranog osoblja (na osnovu pravilnika) prikazana je u sljedećoj šemi:



*) Samo poljop. i veterinarsko osoblje iz MVTEO (uglavnom iz Ureda za veterinarstvo uklj. Agenciju za identifikaciju životinja)

**) Kantonalno osoblje bez osoblja kantonalnih zavoda ili kantonalnih uprava za šumarstvo

***) Broj planiranog osoblja u općinama u oba entiteta nije dostupan

Samo u Brčko Distriktu je zaposleno osoblje na osnovu odredbi iz pravilnika o radu. U svim ostalim upravama postojeći broj zaposlenih dostiže u prosjeku samo 80% broja osoblja zacrtanog u odgovarajućim pravilnicima o radu tih uprava (vidi aneks 5.1). Kao rezultat, posebno odjeljenja u MVTEO koja se bave poljoprivrednim sektorom kao i većina tehničkih sektora oba entitetska Min. poljop. (posebno poljoprivredni sektori) su prilično nedovoljno popunjeni i često ne mogu na pravi način izvršavati svoje funkcije. Organizacione podstrukture ispod nivoa sektora ne mogu se uspostaviti na pravi način zbog nedostatka osoblja. S druge strane, inspeksijske pozicije su u većini slučajeva popunjene kao što je planirano.⁶⁷ Očigledno, do sada je prioritet bio dat regrutovanju inspektora. Kompletiranje osoblja na osnovu brojki zacrtanih u pravilnicima u mnogim slučajevima nije moguće zbog ponekad oštih budžetskih restrikcija nametnutih od strane odgovarajućih ministarstava finansija (šta više, većina uprava je čak pod kontinuiranim pritiskom da dodatno smanji broj osoblja!)⁶⁸.

Usporedba sa planiranim brojem osoblja entitskih Min. poljop. sa planiranim brojem u drugim ministarstvima na entitetskom nivou pokazuje da je broj osoblja Min. poljop. RS slično sa nekoliko drugih ministarstava RS:

RS	MP (bez agencija)	Ministarstvo trgovine	Ministarstvo financija	Ministarstvo privrede	Ministarstvo pravde
Br. osoblja	122 (95)	153	121	63	40

() = trenutni broj zaposlenih

U FBiH, Min. poljop. je veliko ministarstvo ako se uporede planirani broj osoblja sa planiranim brojem drugih ministarstava u FBiH:

FBiH	MP	Ministarstvo energije	Ministarstvo okoliša	Ministarstvo privrede	Ministarstvo zdravlja
Br. osoblja	112 (93)	90	79	75	75

() = trenutni broj zaposlenih

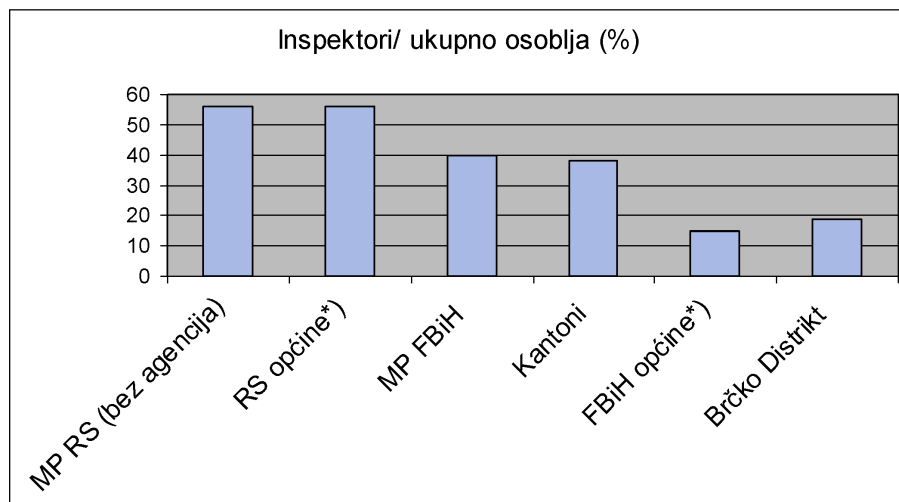
⁶⁷ Isto se odnosi i na upravne jedinice koje su izuzetno dobro popunjene u oba entitska Min. poljop.

⁶⁸ Međutim, neki kantoni ne povećavaju broj svog osoblja prema pravilniku pošto smatraju da je postojeće osoblje zadovoljavajuće (npr. Tuzlanski i Livanski kantoni).

Relativno veliki broj trenutno zaposlenih u oba entitetska Min. poljop. je primarno zbog visokog procenta inspeksijskog osoblja u obje uprave. Slijedi, dakle, detaljniji pregled specijalne uloge i važnosti inspeksijskog osoblja u poljoprivrednim upravama u BiH:

(iii) Važnost inspeksijskog osoblja

Sljedeći grafik pokazuje postotak ukupnog broja poljoprivrednih, veterinarskih, vodoprivrednih i šumarskih inspektora u raznim upravama:



*) procjene

Posebno u upravama u RS trenutno je stavljen prioritet na inspeksijske zadatke: više od 50% njihovog osoblja su inspektori. Također u FBiH nekih 40% osoblja obavlja inspeksijske funkcije. Samo općine u FBiH imaju relativno mali procenat inspektora pošto imaju vrlo ograničen stepen uključenosti u inspeksijske zadatke.

Prikazani udio inspektora u ukupnom broju osoblja postaje posebno očit usporedbom inspeksijskog osoblja sa ostatkom osoblja u entitetskim Min. poljop:

	Rukovodeće osoblje	Br. inspektora	Br. stručnjaka/ službenika	Pomoćno osoblje *)	Ukupno osoblje **)
MP RS (bez agencija)	13	53	19	10	95
MP FBiH	17	37	33	6	93

*) većinom bez univerzitetskog obrazovanja

***) bez osoblja prehrambene industrije iz drugih entitetskih ministarstava

Tabela potvrđuje ogromni značaj inspeksijskog osoblja u oba entitetska Min. poljop. Također pokazuje generalni nedostatak stručnog kadra potrebnog za funkcije planiranja i monitoringa, uprave, legislative i podrške/razvoja. Ova slabost stručnog nivoa je više uočljiva u Min. poljop. RS, ali i Min. poljop. FBiH također boluje od dominacije inspeksijskog osoblja: u Min. poljop. RS samo 20% ukupnog broja osoblja na raspolaganju je za funkcije koje nisu inspeksijske, a u FBiH to je nekih 36%⁶⁹. Kao rezultat, u praksi inspektori se često koriste za upravne i funkcije podrške (npr. administracija čema subvencije), ili su stručnjaci primorani izvršavati više različitih, nekad nekompatibilnih funkcija. Ovo često dovodi do sukoba interesa i neefikasnosti.

⁶⁹ Dominacija u MP FBiH odnosi se samo na granične inspektore, dok je relativno mali broj inspektora FBiH koji su zaduženi za usmjeravanje i nadzor inspeksijskih usluga kantona.

Bliži pogled na raspodjelu inspeksijskog osoblja između podsektora za poljoprivredu, veterinarstvo, vodoprivredu i šumarstvo daje sljedeću tabelu (vidi anekse 5.2 i 5.3):

Podsektor	Država	Entiteti i Brčko Distrikt	Kantoni	31 općine u RS	73 općine u FBiH	UKUPNO
Poljoprivreda	0	38	16	10	15	79
Veterinarstvo	4 *)	35	35	23	2	99
Vodoprivreda	0	11	14	11	1	37
Šumarstvo	0	17	18	7	1	43
UKUPNO I	4	101	83	51	19	258
UKUPNO II (uklj. procjene za sve općine u RS i u FBiH**)	4	101	83	ca. 100	ca. 20	ca. 308

*) Zamišljeni transfer entitetskih veterinarskih graničnih inspektora (FBiH: 14; RS: 9) u Ured za veterinarstvo će znatno povećati ovaj broj. Amandman na pravilnik o radu Ureda za veterinarstvo već predviđa 28 pozicija za veterinarske inspektore.

***) Općinski inspektori obično ne koriste 100% svog radnog vremena za inspeksijske funkcije nego djelimično i na upravne zadatke. Stvarni udio inspeksijskog posla na općinskom nivou je vjerovatno 70% potencijala.

Tabela otkriva veliki značaj posebno veterinarskih ali i poljoprivrednih inspektora (uglavnom inspektora zdravlja bilja). To ponovo pokazuje da osnovne inspeksijske funkcije koje u RS vrše uglavnom općinski inspektori u FBiH uglavnom obavljaju kantonalni inspektori⁷⁰. Ukupno nekih 37% od ukupnog osoblja uključenog u uprave poljoprivrednog sektora u BiH zaduženo je za inspeksijske funkcije!

Istorijski gledano, preveliki inspektorati su često ostatak sistema kojim je dominirala državna ekonomija. Međutim, EU politike su uglavnom zasnovane na finansijskim poticajima kao i na «ex post» kontrolama baziranim na uzorcima. To daje mogućnosti za inspeksijske usluge koje su - u poređenju sa funkcijama politike programiranja, planiranja i funkcijama podrške - puno manje dominantni. Dominacija inspeksijskih funkcija također može dovesti do zloupotrebe inspeksijskih ovlasti, neefikasnosti i nedostatka transparentnosti.⁷¹

B.2.2 Starost i polne strukture i kvalifikacijski profili

Pregled starosnih i polnih struktura kao i kvalifikacijskih profila u poljoprivrednim upravama će dati jasniju sliku potencijala ovih uprava da se uhvate u koštac sa izazovima kao što su EU integracija kao i da postignu druge ciljeve.

(i) Starosne strukture

Sljedeća tabela ilustruje postojeće starosne strukture u ključnim poljoprivrednim upravama (u % ukupnog osoblja, izvor: spiskovi zaposlenih u upravama):

Javna uprava	20-35 godina	35-45 godina	45-55 godina	55-65 godina
MVTEO *)	33 %	38 %	25 %	4 %
MP RS	6 %	47 %	37 %	10 %
MP FBiH	17 %	53 %	19 %	11 %
Brčko Distrikt	11 %	57 %	21 %	11 %
Kanton 10 / Livno	23 %	47 %	24 %	6 %

*) Osoblje iz samo dva 2 odjeljenja koja se bave poljoprivrednim sektorom i Ureda za veterinarstvo / Agencije za identifikaciju životinja

⁷⁰ Relativno visok broj poljoprivrednih inspektora u FBiH je vjerovatno zbog neprincipijelne diferencijacije između inspeksijskih funkcija i funkcija uprave/podrške. U praksi, općinski inspektori u FBiH izgleda su uglavnom zaduženi za funkcije uprave ili podrške (uklj. podršku kantonalnim upravama).

⁷¹ Vidi također: PRSP studiju, str 69.

U svim upravama većina osoblja je starosti između 35 i 45 godina. U Min. poljop. FBiH kao i u Brčko Distriktu više od pola osoblja pripada ovoj kategoriji. Ova jaka osnova još uvijek relativno mladog osoblja uglavnom izvršava stručne poslove u upravama. Nakon rata uprave su očigledno bile u mogućnosti da privuku relativno mlado osoblje koje danas čini okosnicu radne snage većine uprava i koje ujedinjuje većinu organizacionog iskustva.

Velika zastupljenost osoblja starosne dobi od 20 do 35 može se naći u MVTEO. Objašnjenje za ovu situaciju bi moglo biti u tome da su nedavno formirane uprave poput Ureda za veterinarstvo Agencije za identifikaciju životinja imale šansu da odaberu mlađe osoblje kao prioritet koji također posjeduju znanje stranih jezika. Dodatno, može se očekivati da je rad u ovim novim državnim institucijama (sa uglavnom većim platama, vidi sljedeće poglavlje) posebno primamljiv za mlađe, stručno osoblje.

U Min. poljop. RS izuzetno visok procenat (više od 1/3) zaposlenih je u trećoj kategoriji od 45 do 55. Ova relativno nepovoljna starosna struktura mogla bi biti prouzrokovana udaljenom lokacijom Min. poljop. RS u Bijeljini, što je vjerovatno stvorilo poteškoće za privlačenje stručnog mlađeg osoblja za službu.

Generalno, starosne strukture nisu dovoljno izbalansirane kako bi se osigurala održivost. Uprave treba da privuku mlađe, ali, kvalificirano ljudstvo. To se posebno odnosi na Min. poljop. RS ali također i na sve ostale poljoprivredne uprave. Pod pretpostavkom da mlađe osoblje ima više znanja stranih jezika i bolje znanje IT takvi "svježi" resursi su također potrebni za podršku ključnim funkcijama u vezi EU harmonizacije i generalno modernizacije uprava. Potpuno se osloniti na postojeće jezgro radne snage starosne dobi 30-40 godina znači da bi u samo 10 godina uprave trebale funkcionisati sa prilično "starom" radnom snagom koja vjerovatno nije više tako fleksibilna da u potpunosti podnesu izazove pristupanja EU.

Dodatno, mlađe osoblje će također biti potrebno (posebno na višim pozicijama) za podršku promjenama u poljoprivrednoj upravi u budućnosti. Trenutno rukovodeće osoblje je uglavnom školovano i steklo je osnovno radno iskustvo za vremena Jugoslavije više se fokusirajući na tehničke i inženjerske sposobnosti nego na ekonomska i upravna pitanja.

(ii) Polne strukture

Muško i žensko osoblje je u poljoprivrednim upravama podijeljeno na sljedeći način (u % ukupnog osoblja, izvor: spiskovi zaposlenih u upravama):

Javna uprava	Muškarci	Žene
MVTEO *)	55 %	45 %
MP RS	66 %	34 %
MP FBiH	59 %	41 %
Brčko Distrikt	72 %	28 %
Kanton 10 / Livno	58 %	42 %

*) Osoblje iz samo dva 2 odjeljenja koja se bave poljoprivrednim sektorom i Ureda za veterinarstvo / Agencije za identifikaciju životinja

Muško osoblje dominira u svim upravama, međutim u Min. poljop. FBiH, MVTEO i odabranim kantonima ta dominacija je manje vidljiva. Gledajući dva entitetska Min. poljop. kao relativno velike institucije prosječni udio ženskog osoblja od nekih 35% - 40% izgleda generalno reprezentativno. U poređenju sa zapadnoevropskim upravama ovaj udio je relativno visok. Dodatno, u nekim upravama kao što je Min. poljop. FBiH udio žena na rukovodećim pozicijama (Sekretar, Šef sektora i odjeljenja) kao i na stručnim pozivijama (posebno savjetodavnim!) je izuzetno visok. Međutim, trenutno nema ni jedne žene na poziciji ministra u BiH!

(iii) Kvalifikacijski profili

Pregled kvalifikacijskih profila daje sljedeću sliku (u % ukupnog osoblja, izvor: spiskovi zaposlenih u upravama i podaci koje je prikupio tim):

Javna uprava	Inžinjeri poljopriv	Veterinari	Inžinjeri šumarstva	Građevin. i drugi inžinjeri	Ekonomisti	Pravnici	Ostali ⁷²
MVTEO *)	4 %	46 %	0 %	4 %	4 %	4 %	38 % ⁷³
MP RS	31 %	20 %	10 %	8 %	2 %	2 %	27 %
MP FBiH	20 %	34 %	9 %	8 %	2 %	6 %	21 %
Brčko Distrikt	24 %	24 %	2 %	7 %	6 %	0 %	37 % ⁷⁴
Odabrani kantoni:							
Kanton 10 / Livno	47 %	29 %	12 %	0 %	0 %	6 %	6 %
Zenica-Doboj	39 %	28 %	6 %	11 %	0 %	5 %	11 %
Hercegovina-Neretva	89 %	0 %	0 %	0 %	0 %	11 %	0 %
Općine u RS **)	52 %	25 %	6 %	8 %	2 %	1 %	6 %
Općine u FBiH **)	61 %	2 % ⁷⁵	8 %	3 %	1 %	1 %	24 % ⁷⁶

*) Osoblje iz samo dva 2 odjeljenja koja se bave poljoprivrednim sektorom i Ureda za veterinarstvo / Agencije za identifikaciju životinja

**) Podaci iz 50% svih općina u RS i 95% općina u FBiH

Generalno, kvalificirano osoblje sa univerzitetskim obrazovanjem dominira u svim upravama. Ostalo osoblje sa srednjoškolskim obrazovanjem i sl. je u svim slučajevim manjina i vrše funkcije podrške. Ponekad (MVTEO, Brčko Distrikt) su te funkcije podrške više izražene pošto veterinarske ili aktivnosti animalne proizvodnje trebaju tehničko pomoćno osoblje za laboratorijske ili analitičke zadatke. U općinama FBiH visok udio niže obrazovanog osoblja bi se moglo objasniti generalno manje odgovornim funkcijama općina FBiH u poljoprivrednom sektoru.

Postotak *veterinara* u upravama je izuzetno visok. Ovo se posebno odnosi na Min. poljop. FBiH. Ovdje veterinarske pozicije imaju udio približno ¼ ukupnih pozicija. Trenutno dodatnih 10% osoblja su veterinari po obrazovanju. S druge strane: što smo bliže "terenu" sve je veći procenat *inžinjera poljoprivrede*. U kantonima o općinama (oba entiteta) inžinjeri poljoprivrede su daleko najdominantnija grupa. Kvalifikacije za ostale tehničke podsektore kao što su vodopriveda (*građevinski inžinjeri*) ili šumarstvo (*inžinjeri šumarstva*) igraju samo sporednu ulogu i diferencijacije između uprava odslikavaju samo različite prirodne uslove u dijelovima BiH.

Vrlo problematična je slaba zastupljenost pravnika u svim upravama. Većina uprava se mora zadovoljiti da ima Sekretara sa kvalifikacijama pravnika. Dodatni pravници koji spajaju tehničko i pravno znanje i tako omogućavaju profesionalan rad na zakonima i ostaloj legislativi skoro u potpunosti nedostaje u svim upravama. Situacija je posebno loša u vezi ovoga na državnom nivou, u Min. poljop. RS, u Brčko Distriktu⁷⁷ i u općinama u oba entiteta. Međutim također i u Min. poljop. FBiH i u kantonima pravno znanje posebno nedostaje u tehničkim sektorima ovih uprava. Također, tehnički sektori ili odjeljenja trebaju biti u mogućnosti da ocjenjuju upravne aktivnosti u smislu pravnih odredbi i da pripremaju legislativu.

Podjednako problematičan je skoro potpuni nedostatak (agro) ekonomista u poljoprivrednim upravama. Međutim, ekonomsko znanje u kombinaciji sa tehničkim poljoprivrednim znanjem, će biti značajno za razvoj trenutno slabih kapaciteta za planiranje i pripremu programa posebno u državnim, entitetskim i kantonalnim upravama.

⁷² Uglavnom pomoćno osoblje bez univerzitetskog obrazovanja, tj. sa srednjom školom.

⁷³ Tehničko pomoćno osoblje srednjoškolskog obrazovanja je posebno brojno u Uredu za veterinarstvo.

⁷⁴ U Odsjeku za veterinarstvo Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta uočljiv je relativno visok broj veterinarskog pomoćnog osoblja sa srednjoškolskim obrazovanjem.

⁷⁵ Veterinarsko osoblje u općinama u FBiH je uglavnom zaposleno u općinskim veterinarskim stanicama, koje u FBiH još uvijek nisu privatizirane. Osoblje iz veterinarskih stanica nije uključeno u ove brojke (1 stanica po općini sa u prosjeku 2-3 zaposlena).

⁷⁶ Uglavnom poljoprivredni ili šumarski tehničari.

⁷⁷ Opća pravna služba u Brčko Distriktu ne može zamijeniti legislativno znanje u tehničkom odjeljenju.

B.2.3 Primjenjene metode rukovođenja ljudskim resursima

Rukovođenje ljudskim resursima je međusektorski zadatak značajan za sve javne uprave. Jedan važan segment međuministarskog PAR *Pregleda sistema* će dakle izvršiti pregled rukovođenja ljudskim resursima u svim javnim upravama u BiH. S toga, ovaj pregled će se fokusirati na specifične implikacije metoda rukovođenja ljudskim resursima koje se primjenjuju u poljoprivrednim upravama za razvoj poljoprivrednog sektora i buduće EU integracije.

(i) Postojanje politika o ljudskim resursima i organizacione strukture upravljanja ljudskim resursima

Zbog poteškoća sa kojim se Bosna i Hercegovina susretala tokom zadnje decenije, poljoprivredne uprave su se morale razvijati od početka. Zbog toga, očito je da su se uprave prvenstveno koncentrisale na uspostavljanje uprave sposobne za rad. Očigledno nije bilo mjesta za razvoj kvalitetnih kadrovskih politika. Iako je administrativno osoblje poljoprivrednih uprava generalno upoznato sa kadrovskim pitanjima (broj osoblja, slobodni dani, plaće itd.) nema sveobuhvatnih politika upravljanja ljudskim resursima. Generalno postoji nedostatak dugoročnih politika o ljudskim resursima koje su u skladu sa formulisanim ciljevima i politikama uprave: iako pravilnici propisuju da osoblje treba ispuniti odgovarajuće (godišnje) planove rada, mala sredstva sprječavaju uprave da zaposle planirani broj osoblja. Očigledno, planiranje poljoprivrednih politika, budžeta i ljudskih resursa potrebnih za implementaciju politika i strategija nisu dovoljno izoštrjeni i prilagođeni.

Dodatno, u većini poljoprivrednih uprava ne postoji specifična jedinica za ljudske resurse/personal. Bez postojanja specijalne jedinice koja je jedino zadužena za ljudske resurse, profesionalno upravljanje osobljem je teško izvodljivo, ako ne i nemoguće. Profesionalnije upravljanje ljudskim resursima zasnovano na politici ljudskih resursa i implementirano od strane specijaliziranih organizacionih jedinica će međutim, u budućnosti biti neophodno kako bi se osiguralo i razvilo osoblje za nadolazeće izazove posebno one u vezi EU integracija. Ovaj posao mora se realizirati uz blisku saradnju sa novim Agencijama za državnu službu (ADS)⁷⁸ na državnom i entitetskom nivou. Međutim, ove agencije ne mogu zamijeniti praktični rad u pojedinačnim upravama u oblasti upravljanja ljudskim resursima.

(ii) Zapošljavanje kvalificiranog osoblja

Na osnovu Zakona o državnoj službi zapošljavanje osoblja u organima javne uprave mora se vršiti uz blisku saradnju sa ADS na državnom i entitetskom nivou. Od aprila 2004. godine, amandman na Zakon o državnoj službi⁷⁹ omogućava transfer državnih službenika iz entitetskih u državne administracije. Ovaj amandman je naravno, bio preduslov za implementaciju već dogovorenog transfera veterinarskih graničnih inspektora u Ured za veterinarstvo. Generalno, proces zapošljavanja izgleda da dobro funkcioniše u većini poljoprivrednih upravnih tijela, iako budžetski problemi u kombinaciji sa neizdiferenciranim (posebno za kvalificirano osoblje) pre niskim plaćama očigledno stvaraju poteškoće pri zapošljavanju osoblja sa specijaliziranim kvalifikacijama (npr. pravnici, ekonomisti) i sposobnostima (jezici, IT, itd). Problemi pri zapošljavanju su također uočeni i u kantonima. Ovdje, nedovoljna mobilnost aplikanta kao i činjenica da se pozicije oglašavaju samo u datom kantonu često sužavaju potencijal za zaposlenje samo na osobe koje žive u datom kantonu.

⁷⁸ ADS su formirane za državnu upravu kao i za entitetske vlasti na osnovu odgovarajućih državnih i entitetskih zakona o državnoj službi (Brčko Distrikt se ponaša na osnovu državnog zakona); one su centralno zadužene za nadziranje pravila i procedura za javno zapošljavanje, klasifikaciju pozicija, obuku o administrativnim poslovima, itd.. ADS na državnom nivou i u RS već funkcionišu od 2003. godine, dok u FBiH, sredinom 2004. godine, ADS tek treba biti fizički formirana.

⁷⁹ "Službeni list BiH", Br. 17/04.

(iii) Upravljanje osobljem

Generalno, delegiranje nadležnosti se nedovoljno prakticira. Ministri i pomoćnici ministara i/ili sekretari često dominiraju procesom odlučivanja; najviši rukovodeći nivo bavi se minornim odlukama (npr. sekretar u Min. poljoop. RS može potpisati samo putne naloge i molbe za odmor, o svemu ostalom odlučuje ministar). Ovo se također odnosi na zapošljavanje osoblja, ovdje u većini slučajeva ministar donosi odgovarajuću odluku. Međutim, u slučaju da se profesionalna organizaciona jedinica bavi pitanjima upravljanja ljudskih resursa, da je na raspolaganju kvalificirano srednje rukovodeće osoblje i da je uspostavljen dobar komandni lanac, ministar bi trebao da se koncentriše na odluke o zapošljavanju samo visokog rukovodećeg kadra.

Kompetencije i funkcije posebno na nivou stručnjaka/službenika također se ne doimaju dovoljno jasnim. Sa formalne tačke gledišta stvari se dobro rade: opisi radnih mjesta su propisani u pravilnicima, zadaci i obaveze su opisani u oglasima za radno mjesto i nakon zaposlenja oni se verbalno prenose budućim državnim službenicima. Međutim, u praksi kompetencije i funkcije nisu baš uvijek jasne. Zbog priličnog nedostatka osoblja često nije moguće jasno zaduženje za specializirane funkcije ako što su kreiranje politike, legislativni i inspekcijski zadaci kao ni za administrativne funkcije i direktne usluge i podršku farmerima.

Također nema ujednačene procedure u vezi izvještaja o uspjehu osoblja i ocijeni rada. Osoblje uglavnom nije aktivno uključeno u proces ocjenjivanja. U nekim upravama primjenjuju se sistemi nagrađivanja za izuzetan rad; međutim, ovi sistemi obično ne funkcionišu zbog nedostatka finansijskih resursa. Također relativno neizdiferencirani sistemi plaća na entitetskom i kantonalnom nivou ne pružaju dovoljno prostora za motivaciju povećanjem plaća na osnovu uspješnosti u radu.⁸⁰

(iv) Obim posla i veličina organizacionih jedinica

Poljoprivrednim upravama često nedostaje kvalificiranih stručnjaka/službenika sposobnih za razvijanje, implementaciju i monitoring poljoprivrednih politika i strategija. Kao posljedica takvog nedostatka osoblja postoji relativno visok broj visokog rukovodećeg osoblja (ministar, pomoćnici ministra, sekretar, savjetnici, itd) u odnosu na vrlo malo stručnjaka/službenika na radnom nivou. Kao posljedica toga, obim posla za stručno osoblje je često prevelik i ima tendenciju da je neizbalansiran. Veličina organizacionih jedinica je uglavnom ograničena i obim komande reduciran je na nepovoljnu veličinu (često samo 3 do 5 osoba za jednog pomoćnika ministra; optimalni obim za rukovodioce je obično 7-11). Često se samo jedan stručnjak/službenik bavi specifičnim pitanjima. Ako ta osoba napusti upravu nestaje i stručnost. U slučaju odsustva zbog bolovanja teško je nastaviti sa aktivnostima.

(v) Razvoj osoblja/obuka

Prema Zakonima o državnoj upravi, državni službenici imaju obavezu da ulažu konstantan trud u vezi njihove obuke uz rad i dodatno. Oni imaju pravo i obavezu da učestvuju u obuci i obrazovnim aktivnostima i seminarima. Međutim, iako bi nedavno formirane ADS trebale da ponude obuku o općim administrativnim pitanjima, do sada nije bilo ponuda za specijaliziranu obuku za osoblje uprava poljoprivrednog sektora.

Pored toga, nijedna poljoprivredna uprava nema kratkoročne, srednjeročne niti dugoročne planove za obuku i razvoj svoga osoblja. Dakle, ograničena obuka osoblja koja se do sada provodi, organizuje se po ad hoc principu a ne na osnovu sistematičnog pristupa. Šta više, postoje značajne razlike u ugledu i cijjenjenosti obuka. Većina osoblja u poljoprivrednom sektoru

⁸⁰ Diferenciranost plaća izgleda da se više koristi u Brčko Distriktu i na državnom nivou. Generalno, plaće na entitskom, kantonalnom i općinskom nivou kreću se između ca. 500 i 700 KM mjesečno plus neki specijalni dodaci dok su na državnom nivou i u Brčko Distriktu plaće gotovo duplo veće.

ne vidi potrebu za specijalnom obukom i većina vjeruje da se svi obučavaju kroz rad, uče tokom rada, itd. Prijedlozi i odlučivanje o obučavanju se opet uglavnom organiziraju odozgo prema dole gdje odluku donosi ministar. Samo nekolicina poljoprivrednih uprava vidi specifičnu i hitnu potrebu za obukom (npr. Sarajevo i Orašje⁸¹).

Identificirane teme obuke uglavnom se tiču buduće EU integracije i legislativnih pitanja kao što slijedi:

- Evropski sistem uprave (funkcionisanje kontrole uvoza u poljoprivredi),
- Administrativne strukture u EU, općenito,
- Organizacija ministarstava poljoprivrede u EU,
- Poljoprivredni zakoni i opća pravna obuka.

Obuka o tehničkim pitanjima u poljoprivredi, veterinarstvu, zdravlju bilja, vodoprivredi ili šumarstvu se skoro smatra nepotrebnom (izuzetak: obuka o bolestima životinja i njihovoj prevenciji). Očigledno, osoblje sa kojim se je razgovaralo (uglavnom inženjeri poljoprivrede, veterinari ili inženjeri šumarstva) vjeruje da je njihovo tehničko znanje i dalje aktuelno i u skladu sa međunarodnim standardima. Ovo je iznenađujuće s obzirom na činjenicu da je rat znatno uticao na univerzitetsko obrazovanje i da je još uvijek u procesu oporavka. Dodatno, značajno dalje obrazovanje i obuka nije dostupna na zadovoljavajući način većini osoblja.

Međutim, neke poljoprivredne uprave su već primijetile da je osoblje više spremno da napusti upravu nakon završetka kvalifikacijske obuke (posebno jezičke) pošto im postaju dostupni bolje plaćeni poslovi izvan ovih uprava. Politika ljudskih resursa koja uzima u obzir ove uticaje i uspješno obučenom osoblju daje ili višu poziciju/više odgovornosti i/ili više plaće u većini administracija skoro uopšte ne postoji.

⁸¹ U Kantonu Orašje, jedan radni sat u toku dana je određen za kompjutersku obuku. U budućnosti Ministar planira također uvesti učenje engleskog jezika, posebno da bi se moglo bolje služiti internetom.

B.2.4 Analiza potencijala za smanjenje broja zaposlenih

Iako je ovaj pregled identificirao hitnu potrebu za jačanje osoblja u poljoprivrednim upravama na svim nivoima vlasti, također je pronađen određeni potencijal za buduće uštede u vezi broja zaposlenih. Međutim, ovaj potencijal u većini slučajeva nije pronađen u u samim upravama gdje je potrebno dodatno osoblje nego uglavnom u povezanim institutima ili izvršnim upravama. Dakle, potencijalno reducirani brojevi ne mogu se direktno usporediti sa potrebnim dodatnim osobljem. Uz to, kvalifikacije se u većini slučajeva dosta razlikuju; ušteda osoblja može se realizirati samo tokom perioda od 3-5 godina dok se potrebno dodatno osoblje u poljoprivrednim upravama mora zaposliti što je prije moguće. Slijedi procjena potencijalnog smanjenja osoblja u entitetima i Brčko Distriktu:

Ustanova	Potencijal za smanjenje osoblja		Obrazloženje
	Stručnjaci	Radnici/Tehničari	
RS			
◆ Inspektori (svi sektori, uklj. poljoprivredni sektor)	50	---	Ca. - 7,5 % ukupnog smanjenja formiranjem entitetskih generalnih inspektorata i izbjegavanjem preklapanja; za poljopr. sektor: potencijalno smanjenje ca. 3 osobe (smanjenje glavnih inspektora)
◆ Šum. preduzeće	56	500	Spajanjem nekih od 42 šumska posjeda i tehnološki napredak
◆ Uprava za geodet. i imovinsko-pravna pitanja	60	100	Proširenjem nadležnosti sa sada jedne na dvije ili tri općine i privatizacijom geodetskih funkcija (geometri)
FBiH			
◆ Inspektori (svi sektori, uklj. poljoprivredni sektor)	70	---	Ca. - 7,5 % ukupnog smanjenja formiranjem entitetskih i kantonalnih generalnih inspektorata i izbjegavanjem preklapanja; for poljoprivredni sektor: potencijalno smanjenje ca. 3 osobe na nivou entiteta i 10 na kantonalnom nivou (smanjenje glavnih inspektora)
◆ Šum. preduzeća	50	1.600	Privatizacijom djelova nekadašnjih općinskih šum. preduzeća (plane, usluge transporta) kao i tehnološkim napretkom
◆ Geodetski institut	30	90	Nakon završetka digitalizacije katastra podataka zemljišne knjige i privatizacijom geodetskih funkcija (geometri)
◆ Veterin. stanice	100	100	Privatizacijom općinskih veterinarskih stanica (ca. 1 stanica sa 2-3 službenika u svakoj od 80 općina u FBiH)
Brčko Distrikt			
◆ Šum. preduzeća	7	10	Tehnološkim napretkom i transferom funkcija na privatni sektor.
◆ Odsj. Za veterin. odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	6	7	Privatizacijom veterinarskih usluga bivših veterinarskih stanica ili transferom na privatni sektor (mesoperađivačka industrija, itd.)

Realizacija ovih procijenjenih potencijala zavisi od (ponekad teških) političkih odluka i zato ih je teško predvidjeti. Dalje smanjenje osoblja u javnim šumarskim preduzećima u FBiH (uglavnom inženjeri šumarstva) će se postići spajanjem općinskih preduzeća koje je u toku u jedno kantonalno šumarsko preduzeće (na osnovu novog Zakona o šumarstvu FBiH); uz to, šumarski radnici će napustiti javni sektor pošto će dijelovi javnih šumarskih preduzeća biti povjereno privatnom sektoru (npr. privatizacija pilana i nekih šumarskih usluga kao sječa i odvoz drveća). U RS privatizacija ovih

funkcija je već izvršena, tj. dalje smanjenje može se realizovati spajanjem nekih od 42 šumarskih posjeda u RS. Međutim, općenito šumski radnici u udaljenim područjima vjerovatno će moći biti otpušteni samo kada se socijalno stanje u BiH popravi i pojave se druge mogućnosti za zaposlenje.

Geodetski instituti u oba entiteta bi mogli privatizirati neke od svojih funkcija. Nakon završetka digitalizacije katastra i podataka iz zemljišnih knjiga koja je u toku - u FBiH još uvijek veliki posao - geometri koji trenutno rade u Geodetskim institutima bi mogli vršiti svoje usluge na privatnoj osnovi. RS Uprava za geodetska i imovinsko-pravna pitanja bi mogli postati lideri u ovom procesu.

Moguća smanjenja u veterinarskom sektoru bi uglavnom bila zasnovana na specifičnim situacijama (Brčko Distrikt) i jaš uvijek ne završenom privatizacijom veterinarskih stanica u FBiH.

B.2.5 Sumarna analiza ljudskih resursa

Osoblje u poljoprivrednim upravama

- Trenutni ukupni broj zaposlenih u javnim upravama koji se u BiH bave poljoprivrednim sektorom (ca. 845) nije prevelik broj imajući na umu veličinu i značaj poljoprivrednog sektora u BiH kao i decentraliziranog karaktera administracije u BiH. Postojeći ljudski resursi su dobar osnov za budući rad na harmonizaciji i prilagođavanju složenih i širokih standarda EU.
- Ljudski resursi u poljoprivrednim upravama trebaju se postepeno jačati tokom narednih godina. Usporedba sa brojem osoblja bivših Zemalja kandidata pokazuje da se postojeći broj zaposlenih treba znatno povećati kako bi se dostigli zahtjevi za EU harmonizaciju i dalju integraciju (vidi poglavlje C i D.11).
- Posebno problematična je slaba zaposlenost u nekoliko uprava na državnom nivou koji se bave poljoprivrednim sektorom. Potrebno je hitno jačanje kako bi BiH bila u mogućnosti da se dalje prilagodi standardima EU, razvije koordinirane politike i uspješno okonča pregovore o međunarodnim poljoprivrednim sporazumima. Buduće državno Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja će se morati sastojati od ograničenog broja ali kvalificiranog osoblja (vidi poglavlje D.3).
- Broj osoblja koje je na raspolaganju u entitetskim Min. poljop. je dosta daleko od planiranog broja osoblja. U prošlosti prioritet je bio popunjavanje planiranih inspektorskih pozicija. Kao rezultat toga u upravama općenito dominira inspeksijsko osoblje, koje broji skoro 1/3 ukupno zaposlenih u sektoru. S druge strane, planirane pozicije u entitetskim Min. poljop za stručno osoblje nisu se mogle popuniti na odgovarajući način. Kao rezultat, ključne funkcije kao što su planiranje, koordinacija i monitoring politike kao i priprema legislative i odgovarajuća implementacija potrebnih razvojnih politika i aktivnosti EU harmonizacije ne mogu se izvršavati na dovoljno profesionalan način.
- Sadašnji broj zaposlenih u poljoprivrednom sektoru Brčko Distrikta je previsok što se tiče Odsjeka za veterinarstvo. Međutim treba pojačati osoblje za analizu i planiranje, ruralni razvoj, prehrambenu industriju kao i za pravne poslove kako bi se posao obavljao profesionalnije.
- Glavno osoblje u kantonalnim poljoprivrednim upravama sastoji se od nešto više od 10 - 15 osoba. Trenutno, većina kantona pokušava da uspostavi ili razvije stručnu službu ili druge direktne usluge podrške za farmere, međutim, realizacija je otežana zbog nedostatka finansijskih sredstava. U nekim kantonima planiran je transfer postojećeg osoblja u ove stručne funkcije, ali osoblje koje ode mora biti u potpunosti zamijenjeno kako bi bili u mogućnosti da ispunjavaju funkcije planiranja i uprave.
- Općine u RS u prosjeku imaju 3-4 zaposlenih, a u FBiH 1-2. Razlike u osoblju između pogodnih i manje pogodnih općina će vjerovatno doprinijeti još većim razlikama u njihovom razvoju. Međutim, postojeći kadrovi u općinama pružaju dobru osnovu za buduće aktivnosti ruralnog i poljoprivrednog razvoja na terenu. Pošto politike EU stavljaju veliki značaj i prilično sredstava u ove politike, postojeće osoblje će zaista biti potrebno u budućnosti za podršku implementaciji ovih politika EU i mora se ojačati.

Starosne i polne strukture, kvalifikacijski profili

- U starosnim strukturama svih poljoprivrednih uprava trenutno dominira osoblje srednjih godina. Postoji ozbiljna opasnost da će bez dovoljnog zapošljavanja mlađeg osoblja starosne strukture i dalje oslabiti tokom naredne decenije. Kako bi se osigurala održivost u budućnosti i da bi se pripremlilo za ubrzan rad na harmonizaciji i kasnije pristupu EU, postojeći ljudski resursi moraju biti "osvježeni" mlađim, visoko kvalificiranim osobljem.
- Sadašnje polne strukture nisu u potpunosti izbalansirane, tj. u većini slučajeva u upravama dominira muško osoblje. Međutim, u poređenju sa poljoprivrednim upravama u Zapadnoj Evropi udio ženskog osoblja je relativno visok.
- U poljoprivrednim upravama dominiraju (vrlo kvalificirani) inženjeri poljoprivrede i veterinari specializirani za tehnička pitanja kao što su biljna i životinjska proizvodnja i zdravlje životinja. Međutim, inženjeri često nisu zadovoljni sa administrativnim poslovima nego žele raditi sa farmerima na terenu (npr. u stručnim službama). S druge strane nedostaju (agro-) ekonomisti i pravници. Za dalji rad na ruralnom i poljoprivrednom razvoju, upravama će biti potrebno osoblje sa velikim ekonomskim, pravnim i međusektorskim znanjem kako bi bili u mogućnosti da sa bave poslovima pristupa EU.

Metode upravljanja ljudskim resursima

- Upravljanje ljudskim resursima u poljoprivrednim upravama karakteriše se sljedećim:
 - nedostatak politike ljudskih resursa koja je prilagođena poljoprivrednim politikama, strategijama i ciljevima kao i finansijskim planovima i raspoloživim budžetskim sredstvima,
 - poteškoće kod zapošljavanja i zadržavanja kvalificiranog osoblja (posebno pravnika, ekonomista),
 - nizak stepen dodjele nadležnosti i odgovornosti (od vrha ka dole),
 - generalno loše sastavljene pozicije predviđene u pravilnicima o radu što često rezultira nejasnim i izmješanim kompetencijama i funkcijama, i
 - nedostatak sistematične obuke osoblja zasnovane na pojedinačnim razvojnim planovima zaposlenih i vezanih za šeme ocjenjivanja i unaprjeđenja u karijeri.
- Poljoprivredne uprave podcjenjuju potrebu obuke za buduće izazove u vezi EU integracije i članstva u WTO i precjenjuju svoje tehničko inženjersko znanje.
- Nedavno osnovane agencije za državnu službu (ADS) su na osnovu odgovarajućih zakona o državnoj upravi glavni akteri u vezi osnovnih procedura upravljanja ljudskim resursima (npr. zapošljavanje, ocjenjivanje rada, itd.) i također trebaju vršiti obuku o administrativnim temama. Međutim, nedostaju specializirane jedinice za upravljanje ljudskim resursima koje bi mogle na odgovarajući način saradivati sa ADS, implementirati procedure i koordinirati obuku osoblja. Međutim od ADS se ne može očekivati specializirana obuka o temama od značaja za poljoprivredni sektor i buduću EU integraciju ili WTO članstva (npr. Zajednička poljoprivredna politika i strukturna politika EU, poljoprivredno zakonodavstvo i administracija u EU, pregovori i pravila WTO-a, standardi koji se odnose na veterinarstvo, sigurnost hrane, zdravlje bilja, itd.).

Potencijal za smanjenje broja zaposlenih

- Potencijal za smanjenje broja zaposlenih nije se mogao identifikovati u pregledanim ključnim poljoprivrednim upravama. Potencijal za smanjenje je ograničen na mali broj srodnih institucija, izvršnih uprava i javnih preduzeća na entitetskom i općinskom nivou. Međutim, u velikoj mjeri taj potencijal za smanjenje broja zaposlenih može se realizirati samo dugoročno i nakon ponekad teških političkih odluka. Dakle, nije moguće izvršiti procjenu potencijala za smanjenje broja zaposlenih i uključiti konkretne brojeve u sveobuhvatne kalkulacije.

B.3 FINANSIJSKA ANALIZA

Analiza finansiranja administracije u poljoprivrednom sektoru u BiH sastoji se od sljedećih poglavlja:

- Pregled alokacije budžeta⁸² po institucijama u 2002., 2003. i 2004.,
- Pregled procedura finansijskog planiranja u ovim institucijama, i

Ova analiza će formirati osnovu za preporuke u pogledu buduće raspodjele budžeta i razvoja procedura finansijskog planiranja kako bi se omogućilo zadovoljenje budućih potreba javne administracije u poljoprivrednom sektoru u BiH. Ove preporuke će biti prezentirane u poglavlju D.10.

B.3.1 Alokacija budžetskih sredstava u periodu 2002. - 2004.

Analizirani su budžeti ključnih administracija i institucija na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, kao i Distriktu Brčko⁸³ za 2002., 2003. i 2004. godinu. Ove analize su utemeljene na podacima dobivenim od ovih administracija (za sažeti prikaz podataka, pogledajte Aneks 6).

Prilikom prikupljanja budžetskih podataka na općinskom nivou korišteni su različiti pristupi, no niti jedan nije omogućio potpun obuhvat. Stoga su finansijski podaci za općine dati u ovom izvještaju dobiveni kao procjene načinjene na bazi raspoloživih prikupljenih podataka.

B.3.1.1 Usporedba ukupne javne potrošnje sa potrošnjom na poljoprivredu

Naredna analiza na makro nivou upoređuje troškove javne administracije u poljoprivredi u BiH sa ukupnom javnom potrošnjom. Sljedeći podaci govore o tome:

Administrativni nivo	Institucija(e)	Ukupan budžet za 2003. (KM)	Budžet za poljoprivredu za 2003. (KM)	Per capita potrošnja u 2003. (KM)	Procenat u 2002.	Procenat 2003.	Procenat 2004.
Državni nivo	MVTiEO (samo poljoprivreda) + državni Veterinarski ured	324.374.540 **)	1.394.827	0,4	0,2%	0,4%	0,8%
Republika Srpska	RS MP + vezane institucije *)	999.748.012	31.724.900	21,9	2,6%	3,2%	4,6%
Federacija BiH	FBIH MP	1.217.400.000	14.965.310	6,5	1,6%	1,2%	2,5%
10 kantona, uključujući i "vezane institucije"	Bosansko-podrinjski	19.625.423	644.222			3,3%	
	Posavski	23.185.000	1.093.750			4,7%	
	Herzeg-bosanski	37.560.000	696.000			1,9%	
	Sarajevski	428.613.917	3.828.656			0,9%	
	Zapadno hercegovački	48.500.000	425.280			0,9%	
	Zenički	170.371.750	3.790.200			2,2%	
	Unsko sanski	117.336.641	1.200.530			1,0%	
	Hercegovačko-neretvanski	113.300.000	1.466.416			1,3%	
	Srednje-bosanski	83.371.900	1.246.581			1,5%	
	Tuzlanski	190.000.000	2.401.600			1,3%	
	Ukupno kantoni	1.231.864.631	16.793.235	7,4	1,3%	1,4%	2,4%
Ukupno Federacija		2.449.264.631	31.758.545	13,7	1,4%	1,3%	2,4%
Brčko Distrikt		224.393.000	3.393.369	35,7	2,4%	1,5%	1,7%
Ukupno		3.997.780.183	68.271.640	18	1,7%	1,7%	2,8%

Tabela 1: Javna (budžetska) potrošnja na poljoprivredu u procentima od ukupne javne (budžetske) potrošnje za finansijsku godinu 2003.⁸⁴

*) vezane institucije = zavodi, instituti i agencije na nižem nivou vezane za javne administracije (ministarstva) i (barem djelimično) finansirani od strane njih

***) Budžeti prije rebalansa

82 Budžetska alokacija se sastoji od sljedećih kategorija, (i) operativnih troškova (ukupni troškovi plata i materijalni troškovi), (ii) transfera/subvencija i (iii) kapitalnih investicija.

83 Kod Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa na državnom nivou, te još 3 kantona, gdje poljoprivreda predstavlja samo dio unutar Ministarstva privrede, operativni troškovi su procjenjeni prema kriteriju broja zaposlenih u odjeljenju za poljoprivredu u odnosu na ukupan broj zaposlenih u ministarstvu.

84 Budžetska potrošnja, ne uključujući prikupljene vlastite prihode iz kojih se finansiraju tekući troškovi i transferi.

Može se primijetiti sljedeće:

- Ukupna javna potrošnja na poljoprivredu (ne uključujući potrošnju na općinskom nivou) predstavlja manje od 2% ukupne javne potrošnje u BiH u 2003. godini. Pogledamo li potrošnju po različitim administrativnim nivoima, vidjet ćemo da se na državnom nivou svega 0,4% od ukupnog budžeta troši na poljoprivredu. U RS ovaj udio je nešto veći sa 3,2%, dok je u Federaciji (uključujući i kantone) kao u Distriktu Brčko potrošnja na poljoprivredu, takođe, dosta niska čineći 1,4% , odnosno 1,5% ukupne javne potrošnje, respektivno. Na kantonalnom nivou postoje, međutim, znatne razlike između pojedinih kantona - čineći raspon od 0,9% u Sarajevskom i Zapadno-hercegovačkom do 4,7% u Posavskom kantonu.
- Kretanja javne potrošnje na poljoprivrednu pokazuju rastući trend u periodu od 2002. do 2004.: u 2002. kao i u 2003. ukupan udio potrošnje na poljoprivredu u ukupnoj javnoj potrošnji stagnirao je na približno 1,7%⁸⁵.
- Budžeti za 2004. odjednom pokazuju značajan skok na 2,8%, što je uglavnom posljedica povećanog budžeta za subvencije u poljoprivredi i uspostavljanja novih administracija nižeg nivoa (naročito u FBiH nove kantonalne Uprave šuma). Međutim, sredinom 2004. godine ova budžetska alokacija je već ugrožena, te je upitno da li će se iznos od zaista 2,8% moći i ostvariti⁸⁶. Pored toga, pojava novih administracija nižeg nivoa takođe je imala određen uticaj.
- Ovako niski udjeli javne potrošnje na poljoprivredu ne odgovaraju ukupnoj važnosti koju poljoprivredni sektor ima za ekonomiju BiH: poljoprivredni sektor čini 12% GDP-a BiH i zapošljava 18%.⁸⁷
- Ukupna javna potrošnja na poljoprivredu značajno varira između dva entiteta: Iako su ukupna budžetska sredstva koja se troše na poljoprivredu u oba entiteta relativno izjednačena, potrošnja po stanovniku je mnogo veća u RS u poređenju sa Federacijom (uključujući i entitetski nivo i kantone). Ovako povoljna situacija u RS uglavnom proizilazi iz znatno većeg nivoa potrošnje na subvencije u ovom entitetu. (pogledati B.3.1.3).
- Ukupan iznos od 18,- KM per capita je trošen na administraciju i podršku poljoprivrednom sektoru u BiH u 2003. godini. Iako ovaj podatak ne uključuje i potrošnju za poljoprivredu na općinskom nivou, poređenje sa per capita potrošnjom na poljoprivredu u nekim drugim zemljama jasno pokazuje da je ovaj iznos *izuzetno nizak* (podaci iz usporedbe, pogledati Aneks 7):

	BiH	Slovenija	Austrija	Latvija
per capita potrošnja na poljoprivredu u 2003. (€)	9	115	208	43

B.3.1.2 Razvoj operativnih troškova

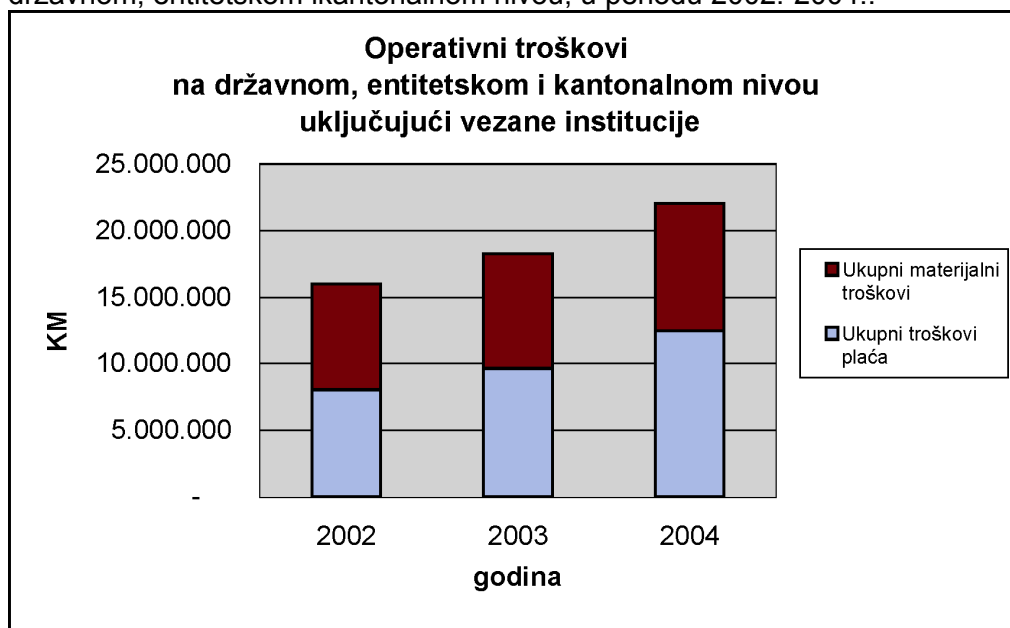
Podaci o operativnim troškovima (tj. svi troškovi vezani za plaće i materijalni troškovi) su obično dostupni jedino u ukupnim iznosima za svaku administraciju/instituciju koja je bila predmet pažnje. Razlog leži u činjenici da operativni troškovi nisu razbijeni na podbudžete pojedinačnih organizacionih jedinica, kao što su sektori, odjeljenja ili jedinice. Međutim, operativni troškovi administracija (ministarstva) su dostupni i biće analizirani u ovom poglavlju.

⁸⁵ U poređenju sa ovim procentom udijeli potrošnje na poljoprivredu u ukupnim javnim budžetima u ostalim zemljama su mnogo veći: npr. U Hrvatskoj 3,3%, Sloveniji 2,16% ili u Latviji 4,4%.

⁸⁶ U toku je priprema rebalansa budžeta što je posljedica značajnih budžetskih ograničenja nastalih sredinom 2004. godine, a što će se vjerovatno odraziti i na poljoprivredni sektor smanjenjem predviđenih sredstava za subvencije i transfere.

⁸⁷ Pogledaj: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL o spremnosti Bosne i Hercegovina za pregovore o Dogovoru o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom, 18. novembar 2003.; u ruralnim područjima u prosjeku 50-60% stanovništva ovisi o poljoprivredi.

Na narednoj slici prikazan je razvoj operativnih troškova poljoprivredne administracije na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, u periodu 2002.-2004.:

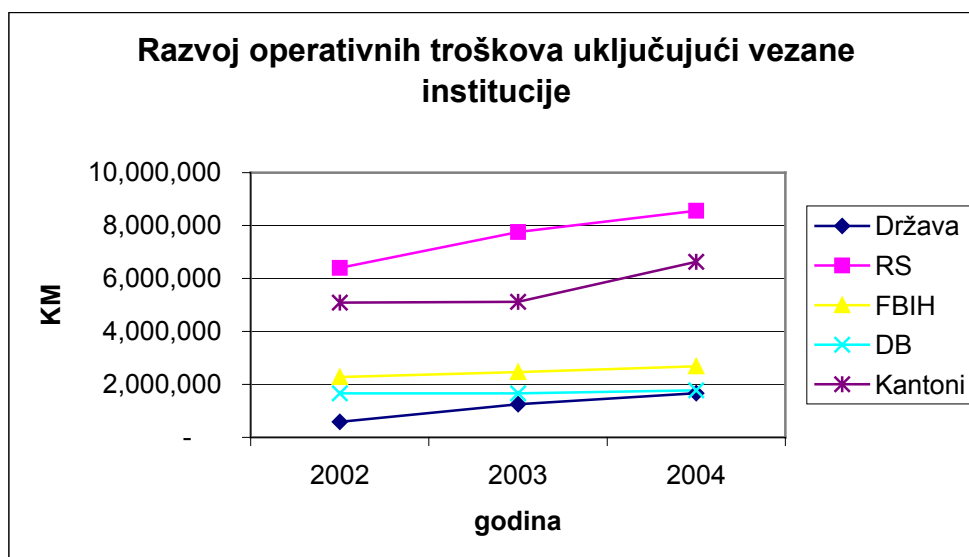


Slika 1: Operativni troškovi na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, uključujući i vezane institucije nižeg nivoa (definicija vezanih institucija: vidi napomenu uz tabelu 1).

Primjetan je porast ukupnih operativnih troškova od 33% u periodu od 2002. do 2004. godine. U 2004. ovi troškovi su dosegli nivo od 22 miliona KM. Međutim, ukupni troškovi plaća su u međuvremenu porasli znatno više (+ 44%), dok je porast operativnih troškova bio nešto manji (+ 22%).

Kako bismo upotpunili sliku, moramo uzeti u obzir i operativne troškove poljoprivredne administracije na općinskom nivou. Procjene općinskih troškova rađene su na bazi broja zaposlenih u poljoprivredno sektoru pomnoženog sa prosječnim troškovima plaće i materijalnim troškovima po uposlenom u općinama. Na ovaj način dolazimo do ukupnih troškova od oko 5 miliona KM u svim općinama, što daje ukupne troškove poljoprivrednog sektora u BiH od oko 27 miliona KM u 2004. godini.

Nešto detaljniji pregled operativnih troškova pojedinačnih administrativnih nivoa prikazuje sljedeća slika:



Slika 2: Operativni troškovi 2002.-2004. uključujući vezane institucije na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou i u Distriktu Brčko

Primjetne su značajne razlike u operativnim troškovima između različitih administrativnih nivoa: na državnom nivou, u periodu 2002.-2004., došlo je do znatnog porasta od 184%. Ovo je, uglavnom, rezultat uspostavljanja državnog Ureda za veterinarstvo. Budžet Ministarstva poljoprivrede RS pokazuje rast od 34%, što je posljedica uspostavljanja vodoprivredna infrastrukture (budžet Uprave za vodoprivredu RS. Osim toga, u ovom periodu (od 2002. do 2003. godine) došlo je i do povećanja broja zaposlenih u institucijama nižeg nivoa do koga je došlo. U budžetu Federalnog Ministarstva poljoprivrede operativni troškovi su porasli za relativno skromnih 19%, uglavnom usljed povećanja naknada zaposlenih⁸⁸ u periodu od 2002. do 2003. U Distriktu Brčko došlo je do rasta ovih troškova u visini od 7%, iako bi ovaj procenat trebao biti nešto veći s obzirom da je u 2003. došlo do prenosa troškova inspekcije na centralni Odjel za inspekcije što nije uključeno u ovaj iznos.

Na kantonalnom nivou primjećujemo povećanje operativnih troškova od 30%. Jedno od objašnjenja ovakvog porasta leži u uspostavljanju niza specijaliziranih kantonalnih zavoda (poljoprivredni i veterinarski zavodi), kao i novih kantonalnih Uprava šuma, propisanih novom legislativom u oblasti šumarstva u FBiH. Međutim, predviđeno je da se operativni troškovi ovih novih institucija finansiraju iz vlastitih prihoda od posebnih naknada. Takođe, Uprava za vodoprivredu RS bi trebala, na isti način, sama finansirati svoje operativne troškove.

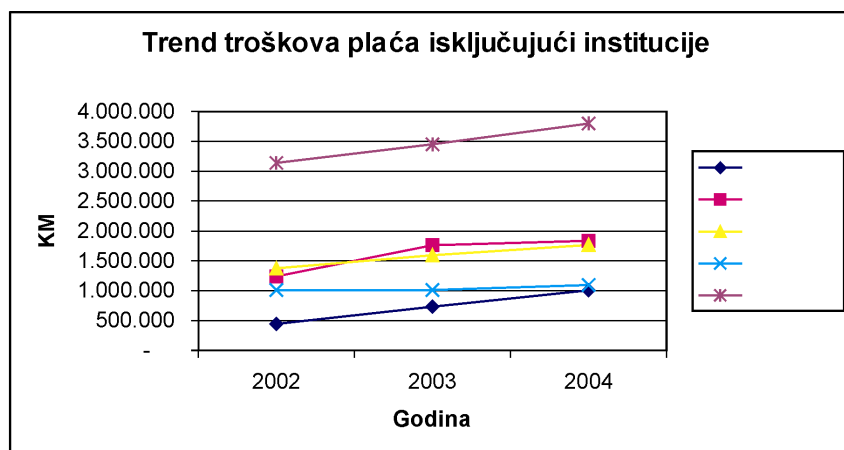
Budući da bi ove institucije nižeg nivoa trebale biti u mogućnosti da se same finansiraju, prikaz bi bio mnogo realističniji ukoliko isključimo operativne troškove ovih institucija:

	Država	RS	FBIH	DB	Kantoni	Ukupno
2002	586.017	1.773.600	2.274.738	1.660.913	3.841.806	10.137.074
2003	1.254.077	2.167.700	2.465.310	1.655.669	4.310.455	11.853.211
2004	1.662.711	2.246.630	2.717.440	1.771.983	4.483.756	12.882.520
Povećanje 2002-04. u %	184	27	19	7	17	27
Povećanje 2003-04. u %	33	4	10	7	4	9

Tabela 2: ukupni operativni troškovi isključujući institucije/administracije koje su samo-održive (same se finansiraju)

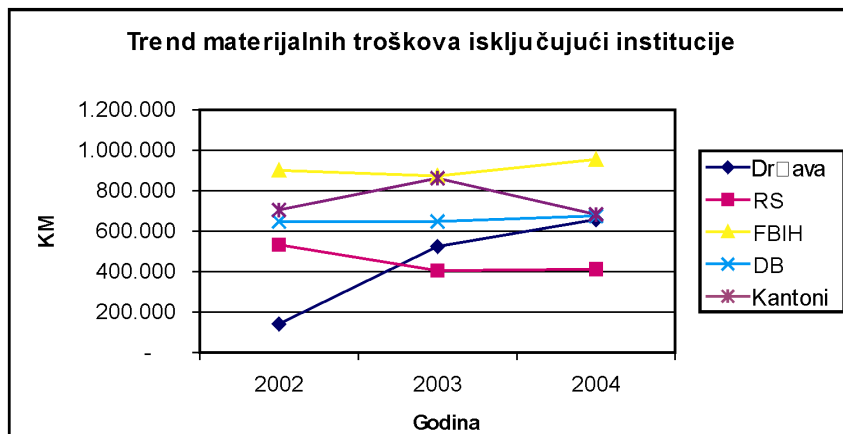
Bez samo-održivih institucija, ukupni operativni troškovi iznose oko 13 mil KM (9 mil KM manje nego sa ovim institucijama), a povećanje u periodu od 2002. do 2004. je samo 27% (za 6% nego uključimo li i ove institucije). Ukupan porast operativnih troškova u 2004. u odnosu na 2003. je čak samo 9%. Na svim nivoima porast nije veći od 10% (sa izuzetkom državnog nivoa, zbog već pomenutih razloga). Finansijska ograničenja su očigledno efikasno zaustavila porast operativnih troškova administracije u poljoprivrednom sektoru, naročito u posljednjim budžetima.

Pogledamo li bolje osnovne elemente operativnih troškova (tj. troškove plaća i materijalne troškove) otkrićemo neke nove detalje. Trend u kretanjima ukupnih troškova plaća i materijalnih troškova u periodu od 2002. do 2004. prikazan je na narednim slikama:



Slika 3: Razvoj troškova plaća nadržavnom, entitetskom i kantonalnom nivou, ne uključujući samo-održive institucije / administracije nižeg nivoa.

⁸⁸ Naknade zaposlenim predstavljaju dio ukupnih troškova plaća, a obuhvataju topli obrok, regres, troškove transporta itd.



Slika 4: Razvoj materijalnih troškova na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, ne uključujući samo-održive institucije/administracije nižeg nivoa.

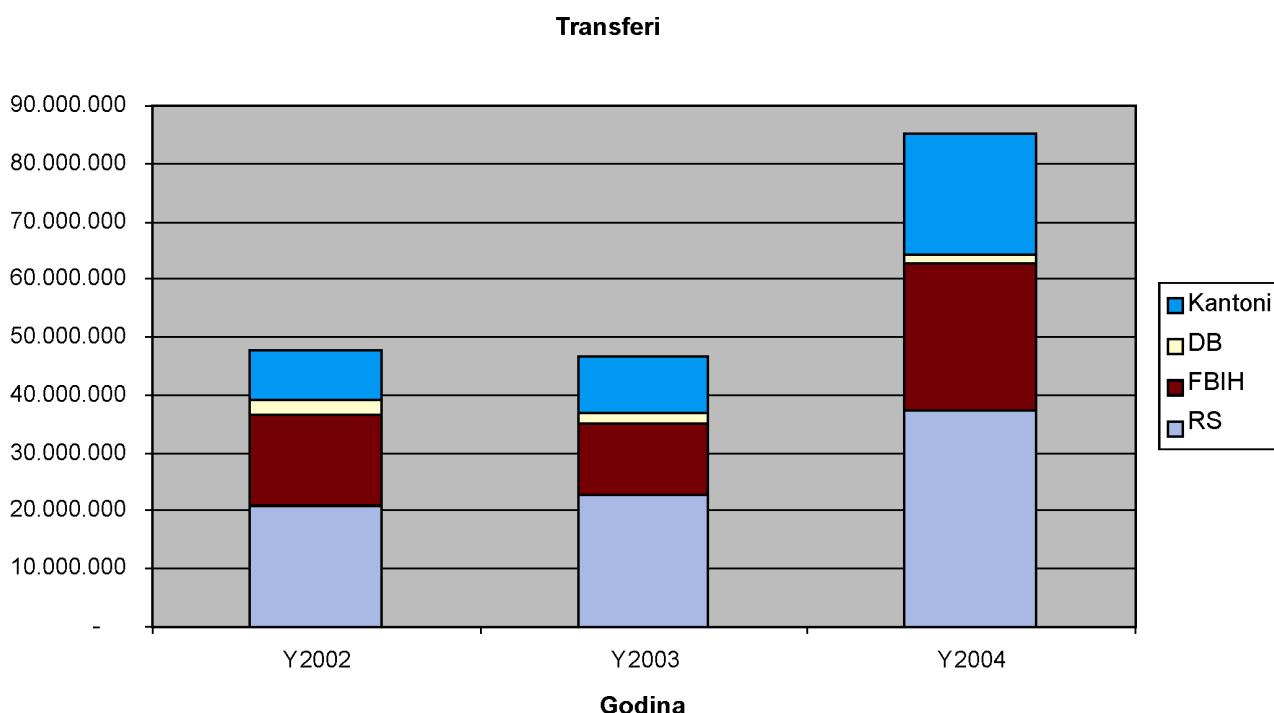
Kao što se može vidjeti iz slika 3 i 4, troškovi plaća su generalno rasli brže nego materijalni troškovi. Troškovi plaća činili su 72% ukupnih operativnih troškova u 2003. godini. Povećavajući troškove plaća bez odgovarajućeg povećanja materijalnih troškova u određenom periodu moglo bi, općenito govoreći, dovesti do poteškoća u obavljanju zadataka javnog sektora.

Analiza razvoja operativnih troškova:

- Operativni troškovi su u prosjeku u periodu 2002.-2004. narasli za svega 27% (isključujući sa-održive institucije i administracije). Ovaj rast uključuje i uspostavu državnog Ureda za veterinarstvo. Povećanje u periodu 2003.-2004. je bilo naročito ograničeno - ukupan rast od svega 9%, i to uglavnom na državnom nivou.
- Troškovi plaća su uglavnom rasli kao posljedica uspostavljanja novih institucija na entitetskom i kantonalnom nivou (naročito novih kantonalnih Uprava šuma), koje bi dugoročno trebale biti samoodržive. Ostali porast je uglavnom realizovan u periodu 2002.-2003., što pokazuje da su budžetske restrikcije bile posebno uticajne u budžetu za 2004. godinu.
- Materijalni troškovi su rasli tek upolakao troškovi plaća. Razlog ovoj razlici između materijalnih troškova i troškova plaća je, vjerovatno, nedostatak fleksibilnosti u pogledu smanjenja broja zaposlenih i njihovih plaća, dok je mnogo lakše smanjeniti budžetsku potrošnju za materijalne troškove. Ovo relativno smanjenje dostupnih materijalnih troškova bi srednjeročno moglo dovesti do situacije u kojoj će vršenje usluga javnog sektora (ili neophodno održavanje, npr. vodoprivredne infrastrukture) biti sve više ugroženo usljed nedostatka sredstava neophodnih za obavljanje ovih poslova.
- Povećana potrošnja na subvencije nije dovela do većih operativnih troškova, iako bi se znatno veći troškovi mogli očekivati za finansiranje naročito kompleksnih i dugotrajnih poslova planiranja subvencija, njihovog administriranja i kontrole. Očigledno, korištena su sredstva namijenjena za druge funkcije, što je u praksi dovelo do mješavine obavljanja neodgovarajućih funkcija i općenito nezadovoljavajućeg nivoa izvršavanja svih zadataka.

B.3.1.3 Razvoj transfera i subvencija

Sljedeća slika pokazuje razvoj troškova za transfere u poljoprivrednom sektoru u periodu od 2002. do 2004. godine:



Slika 8: Transferi/subvencije iz budžeta

Najinteresnija činjenica je da je ukupna potrošnja na transfere/subvencije stagnirala od 2002. do 2003. (rast u RS i pad u FBIH), dok je najveći rast (70%) predviđen u budžetima za 2004. To je uglavnom stoga što novija legislative predviđa znatan rast subvencija u oba entiteta.⁸⁹ Ovom legislativom predviđen je najniži nivo subvencija u oba entitets (4% u RS i 3% u FBIH od ukupnih entitetskih budžeta). S najnovijim porastom od 70% u budžetima za 2004. sredstva koja se izdvajaju za subvencije se približavaju predviđenom nivou subvencija u oba entiteta: postojeća alokacija u budžetima iznosi 3,6% u RS i 2,2% u FBIH.

Pred subvencija koje plaćaju entiteti i kantoni, i neke općine imaju vlastite, dodatne subvencije. Nije bilo moguće prikupiti tačne podatke od svih općina. Međutim, na osnovu raspoloživih podataka, može se procijeniti da će oko 2,5-3 mil KM dodatnih sredstava biti obezbjeđeno za transfere i subvencije na očinskom nivou u 2004. godini.

⁸⁹ "Službeni list FBiH", 28/04.

Većina subvencija je vezana za podršku poljoprivredi. Sljedeća tabela prikazuje distribuciju subvencija po različitim oblastima i za različite svrhe u FBiH i RS:⁹⁰

Transferi		FBiH	RS	Ukupno
	Podrška vezana za proizvod	71%	25%	36%
	Podrška vezana za investiraanje i marketing	16%	11%	13%
	Podrška vezana za kamate	2%	9%	7%
	Fond za garancije	0%	0%	0%
	Izgradnja kapaciteta	0%	1%	1%
	Istraživanje/nove tehnologije	3%	0%	1%
	Zdravlje bilja	1%	0%	0%
	Ruralni razvoj	0%	15%	11%
	Ostalo	3%	12%	10%
Poljoprivreda	Ukupno	96%	73%	79%
Veterinarstvo	Vakcinacija/identifikacija životinja	0%	14%	10%
	Izgradnja kapaciteta/institucija	0%	1%	1%
Šumarstvo		4%	12%	10%
UKUPNO		100%	100%	100%

Tabela 4: Transferi/subvencije prema oblasti i namjeni⁹¹

Kao što se može primjetiti, više od trećine ovih sredstava koristi se podršku vezanu za proizvod, u poljoprivredi. Velike razlike su uočljive između entiteta: dok FBiH koristi preko 70% subvencija za podršku vezanu za proizvod, RS je već uvela šemu za ruralni razvoj, koja predstavlja već oko 15% ukupnih sredstava za subvencije u RS.

Analiza razvoja subvencija:

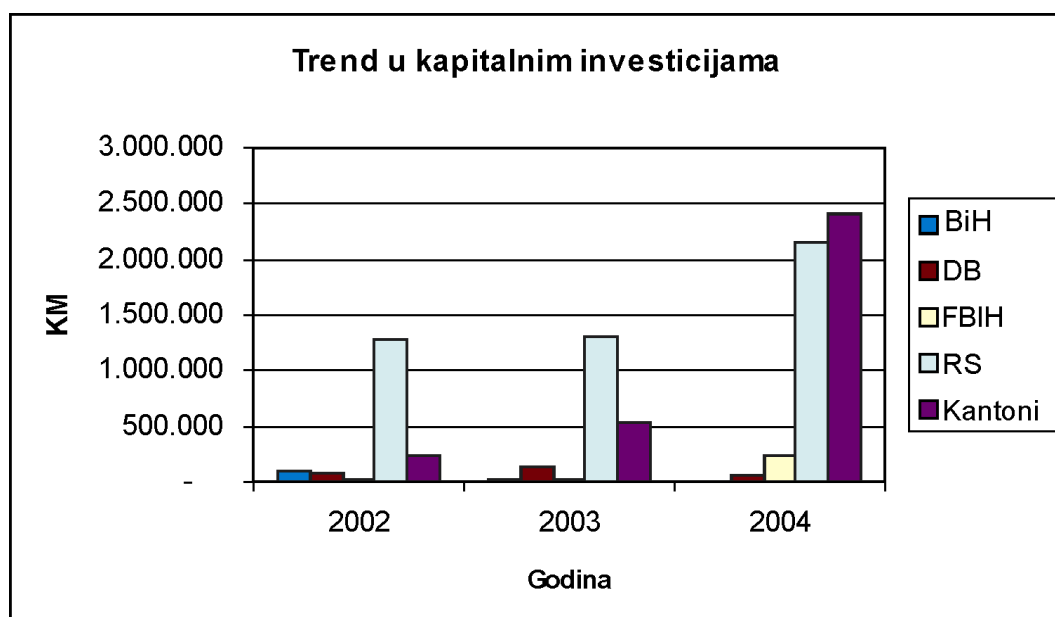
Alokacija budžetskih sredstava na subvencije/transfere se izuzetno povećala u posmatranom periodu (70%). Cilj odluka vlada da izdvoje 3% sredstava u FBiH i 4% sredstava u RS za ove subvencije još uvijek nije dostignut. Dodatnih 5 mil KM u RS i 9 mil KM u FBiH se mora izdvojiti u 2004. kako bi se dostigao ovaj cilj. Značajni naponi još uvijek predstoje kako bi se osigurala dovoljna sredstva u budućim budžetima i kriteriji za šeme podrške moraju se razviti na takav način da je izvršenje sredstava sigurnije.

B 3.1.4 Razvoj kapitalnih investicija

Kapitalne investicije u poljoprivrednom sektoru u BiH su bile prilično ograničene u periodu od 2002. do 2003. Ukupna javna potrošnja (isključujući općine) na investicije u poljoprivredi iznosila je oko 2 mil KM, odnosno približno 3% ukupne potrošnje. Situacija je slična i u ostalim sektorima. Međutim, investiciona potrošnja je nedavno znatno porasla. Iznenadan skok u kapitalnim investicijama javlja se u 2004. godini, naročito u RS, FBiH i na kantonalnom nivou. Planirano osnivanje kantonalnih Uprava šuma, kao i fokus u RS na kapitalno intenzivne mjere (kao što su investicije u zaštitu od poplava) je u velikoj mjeri doprinijelo ovakvom rastu troškova.

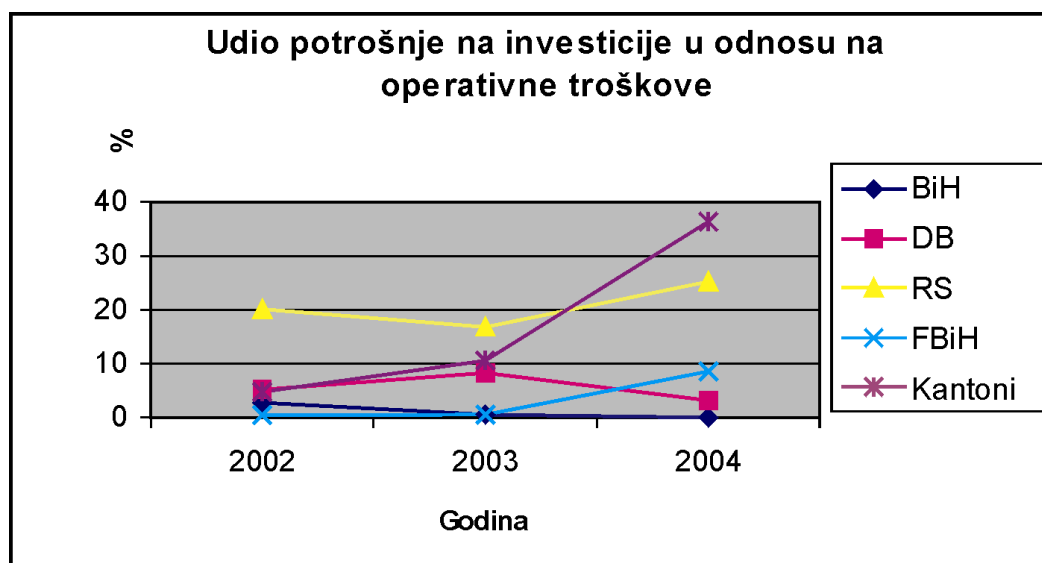
⁹⁰ Bazirano na budžetu FBiH za 2003. i budžetu RS za 2004. Distrikt Brčko i kantoni nisu uključeni.

⁹¹ Podaci su uzeti iz budžeta FBiH za 2003. i budžeta RS za 2004. godinu



Slika 9: Trend u kapitalnim investicijama po nivoima vlasti, za period 2002.-2004.

Ovaj generalno pozitivan trend rasta investicija može se potvrditi pogledamo li udio potrošnja na investicije u odnosu na operativne troškove administracije:



Slika 10: Trend u udjelu kapitalnih investicija u operativnim troškovima po nivoima vlasti

Općenito, ključni problem u upravljanju javnim investicijama u BiH jeste niz različitih izvora finansiranja i nedostatak koordinacije između njih. U prošlosti, veliki investicioni poduhvati su bili finansirani iz stranih izvora, a veoma malo iz javnih budžeta ili domaćih van-budžetskih fondova⁹². Međutim, u posljednjih nekoliko godina nivo investicija koje se finansiraju iz stranih izvora rapidno je opadao, što će se nastaviti i u budućnosti. Povećana alokacija sredstava iz budžeta za finansiranje javnih investicija će biti neophodna u narednim godinama kako bi se udovoljilo rastućim potrebama, naročito u vodoprivredi, ali takođe i u modernizaciji BiH prehrambene industrije, ta za ostale svrhe.

⁹² Van-budžetski fondovi su fondovi ili uprave koje se finansiraju iz javnih izvora, ali ne direktno iz budžeta, kao što su zdravstveni ili penzioni fondovi ili uprave cesta.

B.3.1.5 Razvoj prihoda

(i) Izvori prihoda koji de ubiru iz poljoprivrednog sektora

Vrste prihoda i alokacija prihoda različitim nivoima vlasti određeni su Pravilnikom o preraspodjeli prihoda u FBiH i Zakonom o budžetu RS. Dio ovdje definisanih prihoda se ubire iz poljoprivrednog sektora, odnosno aktivnosti vezanih za poljoprivredu, veterinarstvo, vodoprivredu i šumarstvo. Prihodi, direktno ili indirektno vezani za poljoprivredu, se mogu grupirati na sljedeći način: (i) porez na promet, (ii) posebni porezi (akcize) na duhan, kafu, alkohol, bez-alkoholna pića i pivo i (iii) naknade i takse - za vodu, šume ili korištenje zemlje i za kontrolu kvaliteta. Ovi prihodi se, u skladu sa legislativom FBiH i RS dijele između Federalnog nivoa, kantona i općina u FBiH i entiteta i općine u RS. Detaljniji pregled ovih prihoda i njihove distribucije između pojedinih nivoa vlasti dat je u Aneksu 6.

Svi prihodi se prikupljaju na jedinstvenom računu entitetskih/kantonalnih Trezora u FBiH i RS. Na taj način porezni prihodi vezani za poljoprivredne aktivnosti predstavljaju dio fonda ukupnih sredstava koje se kriste za finansiranje svih budžetskih korisnika, a ne samo javne administracije u poljoprivredi. Međutim, posebne naknade, kao što su naknade za šume, vode, korištenje zemljišta itd. Su unaprijed određeni specifične svrhe, kao što je definisano u odgovarajućim tehničkim zakonima.⁹³

Primjer iz šumarskog sektora u FBiH može pomoći ilustrirati funkcionisanje - i ograničenja - sistema finansiranja zasnovanog na naknadama: Naknade za šume su definisane zakonima o šumarstvu; pravna lica, kao što su javna šumarska preduzeća moraju platiti 0,1% od svog profita FBiH. Dio ovih sredstava bi se trebao koristiti za finansiranje novih kantonalnih Uprava šuma. Međutim, trenutno se ove uprave moraju finansirati uglavnom iz kantonalnih budžeta, čime se stvara dodatni teret za budžete. Za uspostavljanje efikasnog sistema prikupljanja naknada će trebati još vremena: npr. U Tuzlanskom kantonu od planiranih 1,2 mil KM u 2003. godini svega 0,3 mil KM prihoda od naknada je prikupljeno. Neophodno je riješiti problem naplate naknada za šume što je prije moguće, kako se ne bi ugrozila finansijska održivost kantonalnih Uprava šuma i kantona općenito!

Ministarstva poljoprivrede na različitim nivoima vlasti, kao i druge institucije, prikupljaju prihode od vlastitih aktivnosti, kao što su registracija, izdavanje registracija itd. U oba entiteta ovi prihodi se uplaćuju na jedinstven račun entitetskog Trezora, što znači da ministarstva poljoprivrede nemaju pristup ovim prihodima. Izuzetak čini tek nekolicina kantona, kao što je Sarajevski kanton, gdje su ovi prihodi, iako se prikupljaju na jedinstvenom računu, u potpunosti na raspolaganju samim ministarstvima.

(ii) Udio prihoda od poljoprivrede u ukupnim javnim budžetima

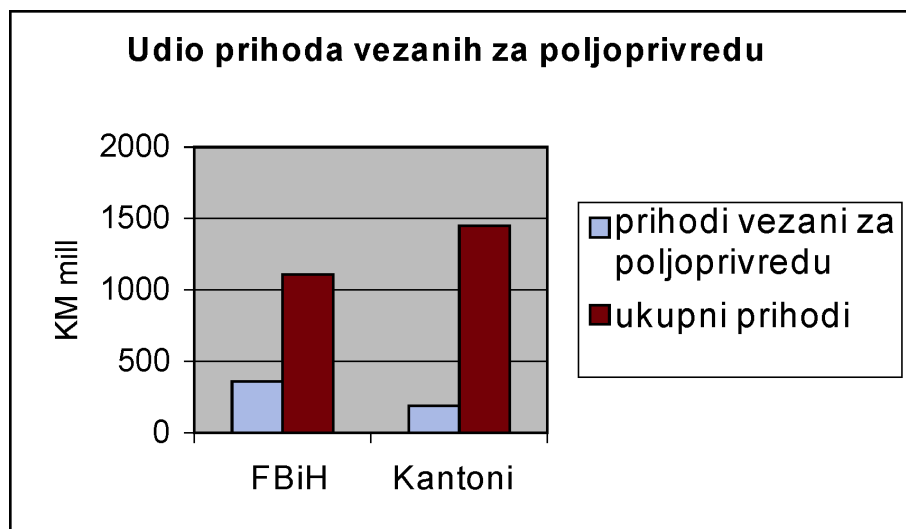
Ukupni prihodi od poljoprivrede, veterinarstva, vodoprivrede i šumarstva u 2003. iznosili su 360,4 mil KM u FBiH i 190,4 mil KM u kantonima. Prirodno, najveći udio imaju akcize.⁹⁴ Kako su podaci za RS dostupni u ukupnim iznosima za poreze na promet, akcize i carine, nije bilo moguće izdvojiti prihode koji dolaze od poljoprivrede, veterinarstva, vodoprivrede i šumarstva. Isti je slučaj i sa općinskim nivoima u oba entiteta.

Gore navedeni prihodi predstavljaju oko 32% ukupnih prihoda u Federalnom budžetu, i 13% od ukupnih kantonalnih prihoda.

⁹³ Na primjer, naknade za vodu se jednim dijelom koriste za finansiranje javne administracije u vodoprivredi; naknade za korištenje poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe su određene za finansiranje mjera rekultivacije poljoprivrednog zemljišta.

⁹⁴ Akcize su posebni porezi na tzv. akcizna dobra, kao što su nafta, duhan, kafa, alkohol.

Na sljedećoj slici prikazan je udio prihoda vezanih za poljoprivredu u ukupnim javnim prihodima na Federalnom i kantonalnom nivou:



Slika 11: Udio prihoda vezanih za poljoprivredu u ukupnim javnim prihodima budžeta za 2003. godinu; Izvor: ministarstva finansija; Iako ne možemo očekivati da se svi prihodi vezani za poljoprivredu ili poljoprivredne proizvode vrte u poljoprivredni sektor, gornja slika pokazuje važnost ovog sektora.

B.3.2 Procedure finansijskog planiranja

Kapacitet za finansijsko planiranje

Administracije koje su bile u fokusu ovog projekta u većini slučajeva imaju na raspolaganju veoma ograničene kapacitete za finansijsko planiranje. Tek nekolicina ima posebna finansijska odjeljenja u svojoj organizacijskoj strukturi. Uglavnom, samo jedan finansijski službenik je zadužen za izvršavanje svih budžetskih zadataka. Izuzetak predstavlja Ministarstvo poljoprivrede RS sa finansijskim odjeljenjem koje ima pet zaposlenih. U Distriktu Brčko finansijski i budžetski zadaci vrše se u odvojenom Odjelu za budžet i finansije koje obavlja ove poslove za sve tehničke odjele. Stoga odjel zadužen za poljoprivredni sektor nema vlastitih kapaciteta za finansijsko planiranje i monitoring.

Općenito, postoji praksa da isti službenik(ci) vrši funkcije izrade budžeta, planiranja, računovodstvene funkcije i funkcije nadgledanja. Pored toga, veoma ograničena obuka na polju savremenog finansijskog upravljanja i planiranja je raspoloživa.

Budžetske procedure

Finansijsko planiranje, općenito, je bazirano na historijskim podacima i (strogim) instrukcijama od strane odgovarajućeg ministarstva finansija (u Distriktu Brčko: Odjela za budžet i planiranje). Sljedeće procedure se koriste za različite kategorije troškova:

(i) Operativni troškovi

Zahtjevi su bazirani na godišnjim instrukcijama od strane ministarstva finansija i visini istih izdataka u prethodnoj godini. Zahtjevi se obično planiraju na centralnom nivou od strane finansijskog službenika, nakon čega ih odobrava ministar, a zatim se šalju odgovarajućem ministarstvu finansija. U nekim slučajevima rukovodioci sektora daju svoje prijedloge u pogledu potreba u narednoj godini. Međutim, stroge restrikcije u pogledu maksimalnog povećanja troškova plaća i materijalnih troškova rane ministarstva finansija umanjuju u mnogome

mogućnosti sektora da formuliraju stvarne potrebe. Ovo stvara statične budžete i za instituciju kao cjelinu, ali naročito u smislu unutarnjeg razvoja pojedinih sektora.

Još veći problem predstavlja nepostojanje direktne veze između finansijskog planiranja i jasnih i konciznih razvojnih politika, strategija i operativnih planova u poljoprivrednom sektoru. Kao posljedica, budžetiranje operativnih troškova nije bazirano na aktivnostima. Pored toga, višegodišnje planiranje se, generalno, ne koristi, što, naročito u poljoprivrednom sektoru sa prirodnim višegodišnjim ciklusima planiranja, stvara naročite probleme.

(ii) subvencije

Različite metode kod odlučivanja u pogledu transfera se koriste. U nekim slučajevima radne grupe ili Odbori se kreiraju na ad hoc bazi. U drugim administracijama ministri najprije alociraju transfere sektorima, a zatim se na osnovu ovako određenih raspoloživih transfera kreiraju programi podrške. U FBiH transferi se utvrđuju za svaki pojedinačni kanton. U RS budžetiranje se vrši centralno u RS Ministarstvu poljoprivrede, na osnovu historijskih/statističkih podataka. U RS forma korištenja pojedinačnih budžetskih stavki za subvencije je promjenjena na općenite stavke, usljed činjenice da izmjene/realokacija sredstava između pojedinih budžetskih stavki podrazumijeva dugotrajne procedure (preko RS Vlade ili Parlamenta!).

Generalni nedostatak dugoročnih strategija podrške poljoprivrednog sektora čini dugoročno finansijsko planiranje nemogućim. Pored toga, koordinacija programa subvencija između entiteta, kantona i općina je veoma ograničena, stvarajući stoga rizik od iskrivljavanja konkurencije u BiH poljoprivrednom sektoru. Takođe, ova situacija vodi ka sub-optimaliziranju ukupnog sistema subvencija u BiH.

Institucionalna održivost

U budućnosti će izmjene u vezi sa sistemom indirektnog oporezivanja i PDVom vjerovatno uticati i na promjene u raspodjeli sredstava između različitih nivoa vlasti. U ovom smislu čini se vitalnim osigurati da se dovoljna sredstva alociraju, ne samo za poljoprivredni sektor u cjelosti, nego i za nivoe gdje se razvoj mora desiti u okviru poljoprivrede.

Državno Ministarstvo vanjske trgovina i ekonomskih odnosa trenutno nema ni ljudske niti finansijske kapacitete da bi se nosilo sa ovim pitanjima na zadovoljavajući način (pogledaj poglavlje B.1.1). Fokus na sigurnost hrane, zdravstvenu zaštitu biljaka i životinja će biti od izrazite važnosti za osvajanje tržišta i približavanje EU. Ovi problemi se moraju rješavati na državnom nivou sa znatno većim sredstvima nego što je to trenutno slučaj.

Na entitetskim nivoima, usljed općeg nedostatka sredstava, ministarstva poljoprivrede se, čini se, bore kako bi izvršila svoje dužnosti. Ona uglavnom koriste oskudna sredstva za vršenje osnovnih administrativnih i poslova kontrole, dok se i suviše ograničena sredstva raspoloživa za funkcije planiranja i nadgledanja, razvoja i podrške (B.1.2).

Na kantonalnom nivou postoji velika razlika u finansijskim sredstvima koja se alociraju za poljoprivredu, kao i značajne razlike u finansijskoj održivosti ministarstava. Neka funkcionišu skoro na nivou koji je i potreban, dok druga imaju finansijska ograničenja i nisu u mogućnosti izvršavati svoje obaveze.

Pored toga, sistemi naplate naknada ne funkcionišu uvijek na svim nivoima vlasti, budući da sredstva naplate npr. naknada za šume na kantonalnom nivou nisu dovoljna. Ovo bi moglo postaviti dodatna ograničenja na budžet.

B.3.3 Sažetak finansijske analize

Alokacija budžeta u periodu 2002.-2004.

- Trenutno ograničena budžetska izdvajanja za poljoprivredu (2-3% ukupnih budžeta) ne odgovara znatnom nivou prihoda od poljoprivrede i trgovine poljoprivrednim proizvodima, kao ni visokom udijelu GDPa (12%) koji dolazi iz poljoprivrede.
- Od ovih ograničenih budžeta samo mali procenat se troši na administrativne funkcije i odgovarajuće operativne troškove (20%), dok se 80% sredstava troši za transfere i subvencije za poljoprivredni sektor u budžetu za 2004. godinu. Iako generalno nizak udio administrativnih troškova predstavlja prednost, trenutno veoma nizak nivo ugrožava obavljanje administrativnih poslova, te vodi do neefikasnosti u potošnji transfera i subvencija. Planiranje i nadgledanje subvencija, obrada aplikacija i mjere kontrole generalno zahtijevaju više sredstava ne uzimajući u obzir ostale funkcije.
- Međutim, operativni troškovi su u periodu od 2002. do 2004. porasli u prosjeku za 27%, isključujući samoodržive (samo-finansirajuće) institucije i administracije. Ovaj rast uključuje uspostavu državnog Ureda za veterinarstvo u 2002. godini. Međutim, rast u periodu od 2003. do 2004. je bio veoma ograničen - ukupan rast za svega 9%, uglavnom na državnom nivou. Materijalni troškovi su se pri tom povećali tek upola u odnosu na troškove plaća, stvarajući rizik da administracije ostanu bez dovoljno sredstava za obavljanje aktivnosti.
- Budžetska izdvajanja za transfere/subvencije su iznimno porasla u periodu 2002.-2004., za 70%. Međutim, cilj vladinih odluka (pogledaj futnotu 91) da se izdvoji 3% (u FBiH) i 4% (u RS) za finansiranje administracije i subvencija u poljoprivrednom sektoru u ukupnim budžetima još uvijek nije postignut. Dodatnih 5 mil KM u RS i 9 mil KM u FBiH bi bilo potrebno izdvojiti u 2004. iz budžeta kako bi se postigao predviđeni nivo subvencija.
- Postojeća upotreba sredstava izdvojenih za subvencije pokazuje fokus na podršku vezanu za proizvod (naročito u FBiH!). Međutim, odgovarajuće planiranje i ocjena ovih programa, te razvoj alternativa nedostaje. Postojeća obrada programa podrške je često zasnovana na dugotrajnim aplikacijama ili obradom dokumentacije. Trenutno se koristi 100% ex ante kontrola plaćanja, što je jako skupo za obradu i upravljanje - naročito stoga što se pojavljuje nekoliko nivoa vlasti.
- Podaci sa Federalnog nivoa i kantona pokazuju da su prihodi direktno ili indirektno generirani iz poljoprivrednih proizvoda i trgovine znatno veći od potrošnje za sektorsku administraciju i subvencije.
- Institucije i administracije u vodoprivrednom i šumarskom podsektoru se sve više i više baziraju na mehanizmima samo-finansiranja. Samo-finansiranje bi se trebalo koristiti gdje god je to moguće kod drugih podređenih izvršnih administracija, odnosno usluge ovih administracija bi trebale biti bazirane na naknadama, ukoliko je to moguće. Međutim, ozbiljni problemi koji postoje u vezi naplate naknada tek treba da budu riješeni.

Procedure finansijskog planiranja i institucionalna održivost

- Kapaciteti za savremeno finansijsko upravljanje i planiranje u administracijama su, generalno, slabi unutar odjeljena zaduženih za budžete i finansiranje. Pored toga, procedure izrade budžeta nisu eksplicitno vezane za politike, strategije, aktivnosti, nego su uglavnom bazirane na historijskim podacima. Stručno osoblje uglavnom ima I suviše ograničenu ulogu u ovoj proceduri. Naročiti problem predstavlja nedostatak višegodišnjeg finansijskog planiranja, čineći svako pouzdano višegodišnje planiranje proizvodnje nemogućim.
- Ograničena vertikalna i horizontalna koordinacija aktivnosti finansijskog planiranja između uključenih administracija (naročito u pogledu subvencija i ostalih programa podrške) vodi ka neefikasnosti i iskrivljenoj konkurentnosti u poljoprivrednom sektoru BiH.

- Generalno, budžetska fleksibilnost je ograničena: podjednako je teško realocirati budžetska sredstva između različitih budžetskih korisnika, kao što je teško realocirati sredstva unutar pojedinačne administracije. Realokacija je veoma teška i zahtijeva dosta vremena. U budućnosti mnogo veći stepen fleksibilnosti će biti potreban, a odgovarajući metod i procedure moraju biti dostupni.
- U periodu 2002.-2004. došlo je do povećanja u ukupnoj javnoj potrošnji na poljoprivredni sektor: od ograničenih 1,7% od ukupnog budžeta u 2002., do projiciranih 2,8% u 2004. godini. Ipak, uzevši u obzir finansijska ograničenja s kojim se FBiH susrela sredinom 2004. održivost ovih projekcija je upitna.
- Međutim, približavanje i kasnije članstvo u EU, kao i članstvo u WTOu će zahtijevati znatan porast sredstava koja se izdvajaju za poljoprivredni sektor. Dodatni troškovi će posebno biti neophodni za povećanje broja zaposlenih i jačanje državnog i entitetskog nivoa. U poglavlju D.10 biće dat pregled neophodnih finansijskih sredstava u narednih pet godina.

C. POREĐENJE SA DRUGIM DRŽAVAMA

Pregled funkcionalnosti poljoprivrednog sektora u BiH i priprema preporuka nije moguća bez poređenja sa drugim državama. Kao prvo, postojeća situacija se treba uporediti sa ciljevima i vizijama koje treba ostvariti. Vizija za 2005-2010 će biti pregledana i analizirana u sljedećem poglavlju. Međutim, usporedba sa drugim državama sa sličnim uslovima pruža dodatne, vrijedne informacije u pogledu ocjene postojeće situacije. U tom smislu odabrane su tri države:

- Austrija, kao jedna od "starijih" država članica EU već ima velika iskustva u administraciji Zajedničke poljoprivredne politike EU; nadalje, Austrija ima prirodne uslove koji su usporedivi sa BiH kao i federalno organiziranu administrativnu strukturu;
- Slovenija, mala država i nova članica EU ima iskustva u vezi nedavne harmonizacije i procesa integracije; pored toga, Slovenija ima usporedive prirodne uslove i bila je dio sistema bivše jugoslovenske administracije kao BiH;
- Latvija, također nova država članica EU, ima poljoprivredni i ruralni sektor usporediv sa BiH u svom značaju i razvojnim potrebama.

Pregled se fokusira na određene ključne podatke, gdje usporedba daje dodatne informacije. Međutim, podatke iz različitih država je općenito teško porediti pošto države imaju svoje specifične uslove, tradicije i istorije. Uz to, treba napomenuti da su prikupljeni podaci često zasnovani na procjenama stručnjaka iz poljoprivrednih administracija odgovarajućih država. Također, u BiH poljoprivredna statistika generalno nije u najboljem stanju pošto postoje problemi u organizacionim nadležnostima i metodama prikupljanja podataka. Zbog izostanka novijeg poljoprivrednog popisa (zadnji je obavljen 1991. godine!) teško je doći do pouzdanih podataka za poljoprivredni sektor. Međutim, iako tačnost podataka ne podliježe u potpunosti naučnim standardima, opisane tendencije se mogu smatrati dovoljno pouzdanim.

C. 1 ANALIZA PODATAKA

Podaci prikupljeni u tri države koje su korištene za usporedbu sa BiH dokumentovani su u aneksu 7. Koeficijenti koji su izračunati na osnovu prikupljenih podataka su posebno interesantni za ovaj pregled. Oni bacaju svijetlo na generalno nepovoljnu situaciju u poljoprivrednom sektoru u BiH i njenim upravama:

Koeficijenti usporedbe (2002/2003)

Koeficijent	BiH	Slovenija	Austrija	Latvija
Poljoprivredno (obrađivo) zemljište (ha) po glavi	0,41	0,25	0,42	1,07
Poljoprivredno (obrađivo) zemljište (ha) po farmi	3 - 4	6,3	17	13,7
Br. farmera/ po službeniku poljop. administracije	980	81	56	76
Br. farmera / savjetodavca	18.400	189	550	n. a.
Br. farmera/ inspektoru	8.198	484	138	n. a.
GDP poljoprivrede/ po službeniku poljop. administracije (€)	813.000	499.472	1.073.970	312.870
Odnos poljop. uvoza/izvoza	13,9	1,913	0,888	0,143
Obrađene poljop. subvencije/ po službeniku poljop. administracije (€)	30.592	156.283	615.198	21.846
Poljoprivredne subvencije/ 1 ha poljoprivrednog zemljišta (€)	16,4	304,5	472,3	21,0
Poljoprivredne subvencije / Poljoprivredni GDP (%)	3,78	48,8	60,0	7,0

Sa 0,41 ha po glavi stanovnika, BiH ima dovoljno poljoprivrednog zemljišta, dok je ovaj pokazatelj u Latvijiduplo veći. Čak, poređenjem sa zemljama EU, zemljišni resursi BiH su poprilično dobri (Njemačka: 0,20; Francuska: 0,50). Međutim, u pogledu veličine farmi, poljoprivreda BiH rangirana je najniže u poređenju sa već relativno malim farmama u Sloveniji, Latviji, pa čak i u Austriji.

Odnos između broja farmera i osoblja u poljoprivrednim administracijama posebno podvlači problematičnu situaciju poljoprivrednih administracija: jedan državni službenik mora se pozabaviti sa deset puta više farmera nego njegov kolega u Sloveniji. Čak i kada uzmemo u obzir nedoumice o broju i definiciji farmera i ruralnih domaćinstava u BiH, ovaj podatak je izuzetan i ukazuje na manjak osoblja u poljoprivrednim upravama u BiH.

Međutim, očito je da je ukupni broj malih, nerazvijenih farmi i ruralnih domaćinstava koji zavise od poljoprivredne proizvodnje (za lične potrebe) puno veći u BiH nego u svim ostalim državama koje su korištene u ovoj vježbi uspoređivanja⁹⁵. Ove farme i ruralna domaćinstva posebno zavise od javnih stručnih usluga kao što su stručne službe. Međutim, u poređenju sa situacijom u Austriji gdje na ca. 550 farmera dolazi po jedan savjetodavni službenik odnosno savjetnik⁹⁶, u izvršnim agencijama (RS) i poljoprivrednim zavodima (FBiH) se savjetodavni službenik mora starati za ca. 15.000 do 18.000 farmi i ruralnih domaćinstava! Čak i kada se uključi svih 320 poljoprivrednih službenika u općinama (koji često obavljaju i stručne funkcije) ovaj odnos nije mogao pasti ispod 2.200 farmera po službeniku. Manje dramatičan ali još uvijek nepovoljan je odnos između farmi i inspektora poljoprivrednog sektora. U poređenju sa ostalim državama BiH ima daleko najnepovoljniji odnos.

Uprkos ovoj nepovoljnoj kadrovskoj situaciji poljoprivredne uprave, poljoprivreda u BiH ostvaruju značajan dio Bruto nacionalnog dohotka (GDP) BiH. Odnos između GDP koji ostaruje poljoprivredni sektor i broja osoblja zaposlenih u sektoru pokazuje da samo austrijsko poljoprivredno osoblje više doprinosi GDP-u po jednom uposleniku.

Odnos uvoz/izvoz poljoprivrednih proizvoda (prerađenih i neprerađenih) naglašava da je uvozno/izvozni režim BiH potpuno neuravnotežen u poređenju sa ostalim državama. Rezultat toga je ogromni uvoz hrane, značajni trgovinski deficiti i ozbiljno otežan razvoj proizvodnih i prerađivačkih kapaciteta koji su još uvijek u vrlo lošem stanju zbog ratnih razaranja. Naravno, druge države su uspjele da bolje promovisu izvoz i zaštite razvoj svojih proizvodnih i prerađivačkih kapaciteta.

Također u vezi administracije subvencija, BiH nedostaje efikasnost u poređenju sa drugim državama. Kao što pokazuje odnos realizovanih poljoprivrednih subvencija po službeniku poljoprivredne administracije, BiH se jedino može nositi sa Latvijom, dok svaki Slovenački službenik obradi pet puta više. Austrija ima tako visoku produktivnost da je obrt po jednom državnom službeniku skoro dvadeset puta viši nego u BiH (644.300 €). Naravno, ovo je također i zbog visokih plaćanja šema podrške u EU, što rezultira godišnjim subvencijama u Austriji u iznosu od 470 € po ha.

Godišnje subvencije od nekih 300 € po ha u Sloveniji već u predpristupnom periodu su bile prilično visoke i odražavaju važnost koju u Sloveniji ima poljoprivredni sektor. Također pokazuje mogućnosti Slovenije da prikupi i upravlja predpristupnim sredstvima EU. S druge strane, Latvija je očigledno u 2002/2003 još uvijek imala probleme da podrži ovaj sektor što je rezultiralo sa samo 21 € po ha godišnje. Međutim, u poređenju sa ovim podacima iz država za odabranih za poređenje, BiH je najniže rangirana sa godišnje 16,4 € po ha.

Ovi podaci također dolaze do izražaja i u posljednjem odnosu prikazanom u gornjoj tabeli, tj. relativno učešće poljoprivrednih subvencija u poljoprivrednom GDP države: dok subvencije čine 60 % poljoprivrednog GDP u Austriji i već 49 % u Sloveniji, one dostižu samo 7 % u Latviji i tek 3,78 % u BiH.

⁹⁵ U kontekstu poljoprivrede BiH termin "farmer" uvijek uključuje komercijalne farme koje proizvode za tržište kao i farme i ruralna domaćinstva koji žive uglavnom od poljoprivrede kroz proizvodnju za sopstvene potrebe.

⁹⁶ Procjena Austrijskog MP (uključeni su samo javno finansirani savjetnici). Ako bi bili ubrajani razni polu javni, privatni i savjetnici iz udruga koje su aktivne u Austriji za poljoprivredni sektor broj farmera po jednom savjetniku bio bi puno manji!

U poređenju sa Austrijom državom sa federalnim uređenjem pokazuje da zakonodavne nadležnosti za implementaciju pravila EU i drugih normi su eksluzivno u federalnim izvršnim tijelima (Vlada i Parlament; što odgovara državnom nivou vlasti u BiH). Međutim, posebno administracija programa podrške za ruralna područja i druge mjere podrške umnogome se oslanja na niže izvršne nivoe koji su bliži korisnicima. Na osnovu ustavnih odredbi, Austrija kao i npr. Njemačka primijenjuju *princip nadjačavanja* koji osigurava da državni zakoni nadjačavaju "Länder" (pokrajinske odnosno regionalne) zakone; uz to, za određene oblasti (uključujući poljoprivredu) *konkurentna legislativa* zadržava nadležnosti za centralizirano (tj. državnog nivoa) izvršenje gdje je to potrebno i uz saglasnost nižeg "Länder" nivoa.

C. 2 ZAKLJUČCI ZA BiH

Komparativna analiza sa drugim državama upućuje na sljedeće zaključake:

- U poređenju sa drugim Evropskim državama BiH nije u nepogodnom položaju što se tiče prirodnih poljoprivrednih potencijala. Međutim, potrebno je još dosta rada da se razvije taj potencijal, koji još uvijek trpi posljedice ratnih razaranja. Poljoprivreda koja je u poređenju sa drugim državama malih razmjera mora razviti konkurentnije i efikasnije proizvodne kao i prerađivačke i marketinške kapacitete. Dugoročno gledano ovo podrazumjeva smanjenje broja farmi (za lične potrebe) i stvaranje nepoljoprivrednih mogućnosti za zaposlenje. Ruralni i poljoprivredni razvoj su usko povezani sa ovim ciljem.
- Ovaj razvoj će jedino biti izvodljiv uz podršku potpune i efikasne poljoprivredne uprave koja pruža usluge farmerima i ruralnim domaćinstvima na selu. Međutim, broj zaposlenih u poljoprivrednim administracijama u BiH je manji u poređenju sa drugim državama. Harmonizacija i buduća integracija u EU će zahtijevati znatno više kvalifikovanog osoblja kako bi se uhvatilo u koštac sa složenim *acquis communautaire* EU kao i za rad na nacionalnim šemama podrške - a kasnije i - šemama EU za poljoprivredni sektor⁹⁷. Posebno će biti potrebne dobro osposobljene stručne službe za podršku ruralnom i poljoprivrednom razvoju na terenu i za pripremu kako bi povukli ruralna i strukturalna sredstva EU.
- Kao što je to slučaj u ostalim državama, efikasne uprave na državnom nivou moraju razviti pogodne poljoprivredne i ruralne razvojne politike i odgovarajuće mehanizme za njihovu implementaciju i monitoring uz blisku saradnju sa entitetima, kantonima i općinama. Ojačane državne uprave za poljoprivredni sektor potrebne su za koordiniranje i usmjeravanje složenih procesa harmonizacije i integracije i da služe kao kontaktna tačka u pregovorima sa EU i drugim međunarodnim institucijama.
- Poređenje sa ovdje odabranim državama pokazuje izuzetno velike deficite u poljoprivrednoj trgovini (odnos uvoz/izvoz). Odgovarajuće poljoprivredne trgovinske politike se dakle moraju podhitno razviti na nivou države kako bi se osigurao dobar razvoj domaćih proizvodnih, prerađivačkih i marketinških kapaciteta. Iako one generalno moraju biti u skladu sa zahtjevima WTO poljoprivredna trgovinska politika bi trebala biti osnova za bilateralne kao i interne trgovinske pregovore za BiH. One su također potrebne da bi podigle razinu svijesti kod međunarodne zajednice o ugroženosti i potrebi za zaštitom poljoprivrednog sektora u BiH.
- Uzimajući u obzir trenutno komparativno visok doprinos poljoprivrednog sektora nacionalnom GDP i njegov značajan razvojni potencijal, javna ulaganja u poljoprivrednu upravu i usluge podrške - barem u srednjoročnom i dugoročnom periodu - će se ekonomski vrlo dobro isplatiti. Iskustva iz država odabranih za uporedbu pokazuju da

⁹⁷ Jedan račun pokazuje stepen manjka zaposlenih u poljoprivrednim upravama u BiH: pod pretpostavkom da će subvencije za poljoprivredu u BiH po ha porasti na 2/3 količine koje je Slovenija utrošila u 2003 (ca. 200 €) količina subvencija koje treba obraditi svaki službenik u poljoprivrednim administracijama u BiH (uzimajući trenutni broj zaposlenih) bi porastao na ca. 230.000 €; naravno ovo je izuzetno visoka suma kojom će biti teško upravljati.

će se ulaganja u dovoljno velike institucionalne kapacitete, dodatno osoblje i budžete za operativu (uklj. nacionalna sredstva za kofinansiranje podrške iz EU) isplatiti kada država postane država kandidat (i dakle bude imala pristup predpristupnim fondovima EU). Kada država postane članica EU i stekne mogućnost učestvovanja u šemama podrške EU za poljoprivredni i ruralni razvoj ova investicija će pokazati svoju punu opravdanost. Međutim, sredstva neće biti dostupna bez efikasnih kapaciteta programiranja, planiranja, administracije (podrške) i implementacije⁹⁸.

- Usporedba sa članicama EU koje su nedavno pristupili EU (Slovenija, Latvija) također pokazuje da u predpristupnoj fazi Države kandidati prvo trebaju investirati značajne sume iz svojih nacionalnih budžeta kako bi postale institucionalno spremne za pristup EU. BiH će morati dati daleko veći prioritet i više javnih sredstava za razvoj poljoprivrednog sektora a posebno za razvoj institucionalnih kapaciteta. Ovo se posebno odnosi na državni nivo ali i na sve ostale poljoprivredne uprave.
- Usporedba sa članicama EU također pokazuje da su poljoprivredne politike u BiH još uvijek dosta jednostrane u odnosu na podršku poljoprivredne proizvodnje (subvencije vezane za proizvod). U EU međutim, sve je veći dio sredstava za podršku, koji se odnose na ruralni i strukturalni razvoj. Postojeće politike podrške u BiH nisu dovoljno prilagođene šemama EU.

⁹⁸ Razvoj proizvođačkih grupa bi pomogao upravljanju subvencija (vidi također poglavlje D.7).

D. PREPORUKE

Da bi se kreirale preporuke potrebno je definisati horizont i globalne ciljeve kojim država teži. Bez vizije nije moguće izraditi preporuke. Zajedno sa glavnim partnerima iz uprava i drugih institucija poljoprivrednog sektora u BiH izrađena je vizija tokom radnog sastanka u julu 2004⁹⁹. Vizija za 2010 može se formulisati na sljedeći način:

“BiH ima efikasan, konkurentan poljoprivredni sektor koji koristi svoje potencijale i doprinosi ekonomskom razvoju države uopće i ruralnih zajednica posebno; efikasna administracija poljoprivrednog sektora BiH je spremna za pristup u EU i članstvo u WTO i na raspolaganju su usklađeni standardi, procedure podrške i institucionalni kapaciteti.”

Osnovni ciljevi te vizije za 2010 su:

- Potencijal poljoprivredne proizvodnje u BiH se koristi na pravi način i produktivnost i konkurentnost B-H poljoprivrede je značajno povećana;
- Administracija poljoprivrednog sektora radi efikasno i aktivno podržava razvoj sektora koristeći moderne mehanizme upravljanja subvencijama i drugih vidova podrške;
- Uspješna priprema pregovora za pristup u EU vezano za poljoprivredni sektor BiH;
- Većina poljoprivredne legislative usklađena je sa poljoprivrednom legislativom EU i standardi EU su u potpunosti na snazi u ključnim oblastima poput veterinarstva, sigurnosti hrane i zdravlja bilja;
- BiH, prije nego je postala članica WTO, je uspješno ugovorila trgovinske sporazume koji putem zaštitnih klauzula (do pristupa u EU) pružaju odličnu zaštitu poljoprivrednom sektoru BiH;
- Institucionalni kapaciteti neophodni za poljoprivredni razvoj i EU integracije su u potpunosti na raspolaganju na državnom, entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou.

Ovi ciljevi su dakako vrlo ambiciozni - posebno ako se uporede sa postojećim teškim stanjem poljoprivrednog sektora u BiH i ogromnim izazovima koji proizilaze iz masivne legislative Zajedničke poljoprivredne politike EU! Međutim, ovaj pregled će ovdje formulisati 10 preporuka kako se barem približiti formulisanim ciljevima do 2010. godine. Da li će biti moguće ostvariti viziju i pojedinačne ciljeve u tom vremenskom roku u mnogome će zavisi od napretka koji će BiH ostvariti u implementaciji ovih preporuka. Bez davanja većeg značaja poljoprivrednom sektoru u narednim godinama neće biti ispunjeni ovi ciljevi!

⁹⁹ Drugi sastanak upravnog odbora održan u Tesliću, 14-15, jula 2004.

D.1 UNAPRIJEĐENA DODJELA NADLEŽNOSTI I FUNKCIJA

U poglavlju B.1.7 izvršen je pregled postojeće raspodjele nadležnosti i funkcija i identificirana su dupliciranja, praznine i suvišnosti u institucijama poljoprivrednog sektora u BiH. Sljedeća tabela prikazuje preporučenu buduću raspodjelu nadležnosti za politike, legislativu, upravu i usluge za klijente:

Poljoprivr. administracija	Politike	Legislativa	Upravljanje	Usluge za klijente
Država (MPRR)	EU integracija, WTO i međunar. poljoprivredna trgovina, sigurnost hrane, zdravlje bilja i životinja, koordinacija B-H politika	Okvirna legislativa jedinstvenog ekonomskog tržišta, EU legislativa, trgovinska legislativa	Samo granična kontrola i funkcije koordinacije; ostale administrativne funkcije dodijeljuju se entitetima/ Brčko Distriktu	Samo inspekcijske usluge na granici (inspekcija u oblasti zdravlja bilja i životinja i sigurnosti hrane); izdavanje uvoznih/izvoznih certifikata
Entitetska MP / Brčko Distrikt	Specifične entitetske politike, strategije i razvojni programi (posebno programi ruralnog i poljoprivrednog razvoja)	Zakon u njihovoj kompetenciji na osnovu okvirnih zakona, zakoni u oblastima kojima se ne bavi državni nivo	Glavni administrator politika i strategija, osim granične kontrole i funkcija dodijeljenih kantonima i općinama	Samo inspekcijske usluge u zasebnim entitetskim inspektoratima; Nikakve druge direktne usluge u FBiH; u RS direktne usluge kroz ojačane regionalne urede uz blisku koordinaciju sa općinama
Kantoni	Kantonalni razvojni planovi zasnovani na državnim i entitetskim politikama i strategijama (operativni nivo)	Samo iznimno priprema zakona i u oblastima kojima se ne bavi državni ni FBiH nivo	Administrativne funkcije koje im dodijeli FBiH; administracija sopstvenih zakona i pravila koji nisu dodijeljeni općinama	Kantonalni zavodi pružaju stručne usluge i koordiniraju sa općinskim službenicima; zasebni kantonalni inspektorati pružaju inspekcijske usluge
Općine	Daju doprinos /komentar na kantonalne i entitetske politike i strategije; priprema sopstvenih razvojnih planova	Samo neke manje pravne odluke potrebne za lokalne regulatorne funkcije (potpuno u skladu sa državnim, entitetskom i kantonalnom legislativom)	Administrativne funkcije koje im dodijele entiteti ili kantoni, administracija sopstvenih pravnih odredbi	Osnovni dobavljač svakodnevnih usluga za klijente; ojačani stručni poslovi uz blisku saradnju sa kantonima (FBiH), ili Agencijom za stručnu službu (RS)
Sektorski instituti/ asocijacije, Ostale sektorske institucije	Aktivna podrška i uključenost u razvoju politike i legislative (posebno sektorske asocijacije)	Komentar na pravne inicijative i aktivno uključeni u proces pripreme nacrti	Nisu uključeni	Aktivna podrška farmerima i ruralnom stanovništvu kroz savjete, informacije, tehničku ekspertizu (posebno poljoprivredni i veterinarski instituti, ali i sektorske asocijacije)

Ova raspodjela nadležnosti u poljoprivrednom sektoru bi trebala biti zasnovana na sljedećim generalnim principima:

Politike: Okvirne politike za poljoprivredni i ruralni razvoj moraju se pripremati na državnom nivou u novom MPRR. Okvirne politike treba da opišu generalne razvojne politike, strategije i mjere.

To se međutim, mora izvršiti u vrlo bliskoj koordinaciji sa entitetima, kantonima i općinama. Ovi ostali administrativni nivoi imaju bolje znanje o situaciji na terenu. Mehanizmi koordinacije moraju uključivati formalizirane radne grupe sa predstavnicima iz svih administrativnih nivoa kao i iz sektorskih instituta i asocijacija. Na osnovu generalnih okvirnih politika entiteta, kantoni pa čak i općine izrađuju sopstvene specifične i operativne strategije i mjere.

Legislativa: U principu, legislativa od važnosti za čitavu BiH mora se pripremati na državnom nivou u novom MPRR. Ovo se posebno odnosi na svu legislativu koja utiče na zdravlje životinja i bilja kao i sigurnost hrane, ali također i na legislativu kojom se u BiH prihvataju međunarodni i EU standardi u oblasti poljoprivrede. Mora se osigurati bliska saradnja da entitetima kao i sa sektorskim institutima i asocijacijama koje se trebaju zasnivati na formalnim radnim grupama. Na osnovu okvirne legislative sa državnog nivoa, entiteti će pripremati svoju vlastitu legislativu koja odražava specijalne uslove na njihovoj teritoriji. Uz to, oni će se baviti legislativom kojima se državna legislativa ne bavi. Država i entiteti trebaju uvesti sistem obaveznog izvještavanja o predviđenoj legislativi radi što bolje koordinacije procedura pripreme nove legislative. Legislativni poslovi na kantonalnom nivou bi se trebali reducirati na iznimne slučajeve kada legislativa FBiH nije adekvatna.

Upravljanje: Administrativne nadležnosti i funkcije trebaju biti fokusirane na entitetske, kantonalne i općinske nivoe. Država će vršiti upravu samo kod granične inspekcije i vršiti neke funkcije koordinacije u vezi upravljanja na ostalim administrativnim nivoima. Izvršne agencije pri novom MPRR (Ured za veterinarstvo, Uprava za zaštitu bilja i Agencija za sigurnost hrane) će biti instrumenti za izvršavanje ovih administrativnih i koordinacionih funkcija. U RS, regionalni uredi MP RS se moraju ojačati da bi što bolje podržali administrativne funkcije na terenu (posebno u općinama sa ograničenim osobljem). U FBiH, funkcije općina u poljoprivrednom sektoru se moraju jasnije definisati i trebale bi biti što usklađenije u svih deset kantona. U slučajevima kada su administrativni zadaci dodijeljeni kantonima ili općinama, te funkcije bi trebali plaćati entiteti ili kantoni, a plaćanje bi se obustavljalo ako se funkcije ne izvršavaju. Mora se osmisлити mehanizam kompenzacije.

Usluge za klijente: Usluge klijentima (farmeri, ruralna domaćinstva, prerađivačka industrija, itd.) će se pružati u administracijama koje su najbliže klijentima. tj. državni nivo će kroz svoje izvršne agencije pružati samo neke usluge vezane za graničnu inspekciju kao i za aktivnosti uvoza i izvoza. Na entitetskom nivou ovakve direktne usluge će uglavnom biti ograničene na funkcije koordinacije. Međutim, u RS, regionalni uredi MP RS i njihove izvršne agencije (stručne i selekcijske agencije) će pružati direktno usluge klijentima. Isto se odnosi i na kantone u FBiH a posebno na općine u oba entiteta gdje pružanje usluga klijentima mora biti posebno skoncentrisano. Potrebno je ojačati ove uprave na najnižem administrativnom nivou posebno što se tiče stručnih i usluga podrške. Uz to, sektorski instituti i asocijacije i ostale polujavne ili privatne sektorske institucije moraju biti daleko više uključene u proces pružanja usluga klijentima. Javne uprave moraju ponuditi odgovarajuće poticaje.¹⁰⁰

Ako sumiramo osnovne karakteristike povoljne buduće raspodjele nadležnosti, možemo konstruisati slijedeću tabelu:

Poljoprivr. administracija	Politike	Legislativa	Upravljanje	Usluge za klijente
Država	+++	+++	+	+
Entiteti / Brčko Distrikt	+++	++	++ FBiH +++ reg. uredi RS	+ FBiH ++ reg. uredi RS
Kantoni	++	+	+++	+++
Općine	+		++ FBiH +++ RS	+++
Instituti / asocijacije	komentarisanje	komentarisanje		+++

+++ = osnovne nadležnosti

++ = neke nadležnosti

+ = vrlo ograničene nadležnosti

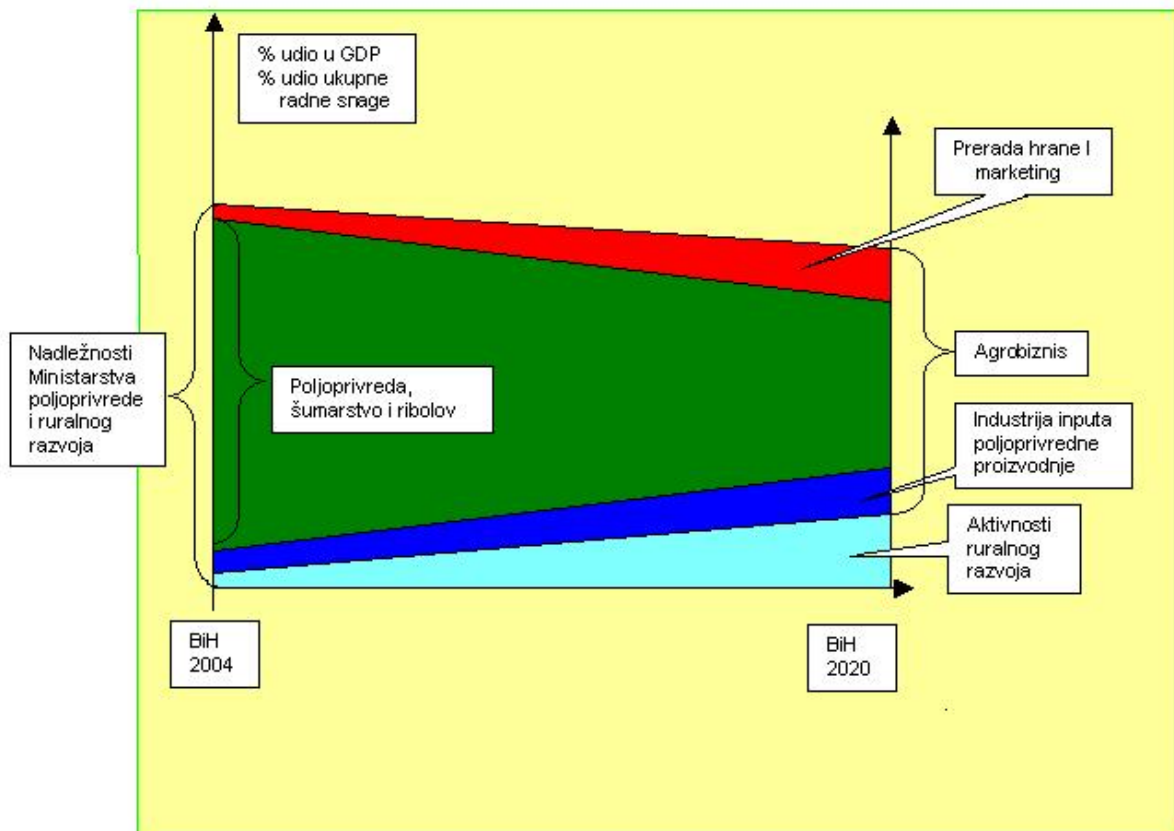
¹⁰⁰ U zapadnoevropskim državama privatne i polujavne institucije i asocijacije su često dosta uključene u pružanje stručnih i savjetodavnih usluga farmerima, ruralnom stanovništvu itd. BiH još uvijek preostaje dosta posla kako bi razvila efikasan lokalni NVO/asocijacijski sektor koji mora biti uključen u savjetovanje o razvoju politike i legislative i u pružanju podrške klijentima na terenu. Kada budu postojale te strukture, javna administracija može postepeno smanjivati svoje aktivnosti.

Veće nadležnosti kroz primjenu modernih koncepata agrobiznisa i ruralnog razvoja

Uprava poljoprivrednog sektora u BiH se trenutno fokusira na funkcije proizvodnje i kontrole (inspekcija) za poljoprivredu, veterinarstvo, vodoprivredu i šumarstvo. Taj uski "proizvodni pristup" mora postepeno biti zamijenjen modernim koceptima agrobiznisa i ruralnog razvoja koji također uzima u obzir multifunkcionalnost poljoprivrednog sektora. Ovi koncepti su vrlo rasprostranjeni u državama članicama EU i imaju podršku u postojećim poljoprivrednim politikama EU. Na osnovu ovih koncepata nadležnosti poljoprivrednog sektora uključuju

- (i) Proizvodnja i usluge koje daje poljoprivreda (zaštita okoliša, dobrobit životinja, itd.) kao i industrija poljoprivrednih inputa i prerađivačka industrija i odgovarajuće tržišne aktivnosti (agrobiznis), i
- (ii) Aktivnosti podrške razvoja ruralnih područja gdje stanovništvo znatno zavisi od poljoprivrede ili blisko vezanih ekonomskih aktivnosti (ruralni razvoj).

Kada uporedimo BiH sa kretanjima u državama zapadne Evrope možemo predvidjeti da će se smanjiti ekonomski značaj istinskih poljoprivrednih aktivnosti, gledano dugoročno, kao i udio poljoprivrednog sektora u GDP (vidi sliku). S druge strane, prerada, marketing i ruralni razvoj će postati znatno važniji. Uprave poljoprivrednog sektora moraju odgovoriti na primjeren način sa adekvatnim politikama, dodjelom nadležnosti i institucionalnim kapacitetima koji su također u skladu sa poljoprivrednim politikama EU.



Podjela među-sektorskih nadležnosti

Regionalni razvoj bi ubuduće također trebao biti u nadležnosti odgovarajućih ministarstava privrede (na državnom novou: MVTEO). Međutim, poljoprivredne uprave bi trebale imati glavnu ulogu u vezi svih mjera usko vezanih za poljoprivredni i ruralni razvoj. Ekonomski razvoj koji je uglavnom zasnovan na poljoprivrednim, šumarskim i vodoprivrednim aktivnostima (uklj. prerađivačke aktivnosti u malim i srednjim preduzećima) spada u mjere ruralnog razvoja za koje moraju biti nadležne odgovarajuće uprave poljoprivrednog sektora.

D.2 DRŽAVNI ZAKON O AGROBIZNISU I RURALNOM RAZVOJU KAKO BI SE RAZJASNILE PROCEDURE KOORDINACIJE I RASPODJELA NADLEŽNOSTI

Umjesto pripreme pojedinačnih entitetskih zakona o poljoprivredi preporučuje se priprema državnog Zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju. Ovaj zakon je potreban da bi se razjasnila dodjela nadležnosti u poljoprivrednom sektoru i unaprijedili koordinacija i efikasnost. Također će biti od pomoći za ispunjenje zahtjeva EU i WTO. Obrazloženje potrebe zakona i njegov sadržaj su sljedeći:

- Trenutno, su nadležnosti za legislativu i upravljanje rascjepkane na svim nivoima vlasti. Kao rezultat toga, zakonodavne i upravne procedure su dosta spore i ima dupliciranja. Jasnija dodjela nadležnosti raznim administrativnim nivoima je dakle neophodna i mora se odrediti zakonom.
- Zakon treba odrediti nadležnosti i procedure koordinacije entitetskih MP (i Brčko Distrikta) posebno u pogledu njihovih značajnih administrativnih i zakonodavnih nadležnosti.
- Kako bi se u kantonima i općinama većina upravnih zadataka trebala vršiti što bliže klijentima, , dodijela upravnih zadataka kantonima i općinama mora se kombinovati sa mehanizmom financijske kompenzacije; državni zakon to treba regulisati.
- Državni zakon treba odrediti implementaciju sistema obaveznog izvještavanja o pripremi legislative kako bi se izbjegla dupliciranja legislative na različitim administrativnim nivoima.
- Državni zakon treba sadržati odredbe o razvoju institucionalnih kapaciteta potrebnih za budući poljoprivredni razvoj i dalju harmonizaciju sa EU¹⁰¹, tj. formiranje ili razvoj
 - državnog Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR), uklj. Ured za veterinarstvo, Upravu za zaštitu bilja, Agenciju za sigurnost hrane i Agenciju za plaćanje BiH kao podređene izvršne agencije;
 - državno Savjetodavno vijeće za poljoprivredu i proizvodnju hrane, šumarstvo i ruralni razvoj za savjetovanje MPRR;
 - Stručne službe koje blisko sarađuju sa općinskim stručnim službenicima;
 - Poljoprivredni informacijski centar;
 - Agrobiznis registar;
 - Mreža podataka poljoprivrednog računovodstva.
- Zakon također treba da razjasni odgovornosti i procedure koordinacije za pripremu godišnjeg zelenog izvještaja o stanju poljoprivrednog sektora u BiH; također bi trebao odrediti odgovornosti za poljoprivrednu statistiku, registraciju farmera, poljoprivredni popis i odgovarajuće procedure koordinacije. Pored toga, državni zakon bi trebao definisati procedure saradnje sa asocijacijama koje predstavljaju interese B-H agrobiznisa.
- Državni zakon na kraju treba sadržati sveobuhvatni katalog definicija radi harmoniziranog objašnjenja termina koji se koriste u poljoprivrednom sektoru (npr. definicija farmera, ruralnog domaćinstva i zajednica, itd). Ove definicije bi trebale, što je više moguće, biti u skladu sa definicijama koje su u upotrebi u državama članicama EU i WTO sporazumima.

Ovaj funkcionalni pregled izradio je nacrt državnog Zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju koji se može iskoristiti kao radni materijal u budućim diskusijama (vidi radne materijal W 2.1). Zasnovan je na osnovnim ciljevima i odredbama poljoprivrednih zakona uobičajenih u državama članicama EU kao i na ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike u EU Sporazumu iz 1959 (vidi također Aneks 2).

¹⁰¹ Također uporedi sa radnim materijalom W 1: Osnovne administrativne strukture potrebne za članstvo u EU.

D.3 MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA BIH, KAKO BI SE OJAČALE FUNKCIJE CENTRALNE KOORDINACIJE I HARMONIZACIJE ¹⁰²

Komparativna analiza funkcija u poglavlju B.1.7 kao i usporedba u poglavlju C pokazala je da na državnom nivou i dalje nedostaju ključne funkcije potrebne za dalje približavanje EU i WTO. Te ključne funkcije su:

- Razvoj politika i strategija BiH za poljoprivredni sektor (npr. poljoprivredna strategija BiH, Plan ruralnog razvoja BiH),
- Podrška međunarodnoj poljoprivrednoj saradnji i trgovini kao i EU integracijama,
- Koordinacija i monitoring implementacije politika i strategija,
- Međuvladina saradnja na državnom nivou,
- Priprema državne legislative,
- Nadzor regulatornih funkcija na državnom nivou (uglavnom u oblasti veterinarstva, zdravlja bilja i sigurnosti hrane) uključujući granične inspekcije, i
- Koordinacija politika podrške i razvoja.

Nadležnosti za ove funkcije su u većini slučajeva već ima MVTEO, ministarstvo trenutno nadležno za poljoprivredna pitanja na državnom nivou. Međutim, zbog svog drugačijeg tehničkog fokusa, MVTEO ne obavlja ove funkcije sa potrebnim intenzitetom. U ovom ministarstvu nema potrebnih ljudskih resursa i institucionalnih struktura. Dodatno, zaštita i podrška još uvijek slabe poljoprivrede BiH je u sukobu sa njegovim generalnim trgovinskim politikama i interesima.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) je, međutim, ne samo hitno potrebno radi unaprijeđenja i predstavljanja poljoprivrednog sektora na državnom nivou nego i da bi se osigurao pravi mehanizam koordinacije za ravnomjerni razvoj. Specijalizirano Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je također ključni uslov za bilo kakav dalji značajan napredak ka EU integraciji i za razvoj ruralnih područja u BiH jer...

- EU legislativa poljoprivrednog sektora je posebno složena i obimna (40% od ukupnog EU *acquis communautaire*); veliki dio odgovarajućih poslova harmonizacije će zahtijevati specijalizirano ministarstvo na državnom nivou za koordinaciju poslova,
- profesionalni poljoprivredni pregovori sa EC i WTO će trebati centralnu kontakt tačku na državnom nivou (nakon pristupa ministar poljoprivrede i ruralnog razvoja će učestvovati na sastancima Vijeća EU i stručnjaci iz MPRR će učestvovati u komitetima poljoprivrednog menadžmenta Komisije EU),
- prva predpristupna sredstva koja su na raspolaganju Državama kandidatima su sredstva za ruralni i poljoprivredni razvoj¹⁰³, i odgovarajući kapaciteti za koordiniranje aktivnosti programiranja i planiranja moraju postojati na državnom nivou (npr. Plan ruralnog razvoja BiH),
- institucionalne strukture (agencije za plaćanje) za upravljanje predpristupnim sredstvom, a i nakon pristupa, strukturalna i poljoprivredna sredstva EU, su vrlo složeni i sve Države kandidati su formirale samo jednu agenciju za plaćanje pod okriljem MP (vidi detalje o formiranju agencija za plaćanje u specijalnom boksu u radnom materijalu W 1),

¹⁰² Ministarstvo će pokrivati funkcije na državnom nivou u vezi poljoprivrede, veterinarstva, zdravlja bilja, sigurnosti hrane, šumarstva, vodoprivrede i ruralnog razvoja. Da bi ministarstvo imalo kraće ime u naslovu se spominju samo poljoprivreda i ruralni razvoj, gdje se termin 'poljoprivreda' koristi kao sveobuhvatan, kao što je to uobičajeno u EU. Alternativno, ministarstvo bi se također moglo zvati "Ministarstvo agrobiznisa i ruralnog razvoja" naglašavajući značaj aktivnosti agrobiznisa uopće.

¹⁰³ Npr. od 2001 Program za poljoprivredu i ruralni razvoj procesa stabilizacije i pridruživanja EU (SAPARD) godišnje je podržavao ruralni i poljoprivredni razvoj u Slovačkoj sa ca. 18 Mil €, u Mađerskoj sa ca. 38 Mil € i u Sloveniji sa 6,5 Mil €. Nakon sticanja statusa Države kandidata planirano je obezbijediti SAPARD sredstva i za Hrvatsku.

- U državama EU poljoprivredne trgovinske politike za poljoprivredne proizvode (proizvodi iz Aneksa 1) i prerađene poljoprivredne proizvode (proizvodi koji nisu u Aneksu 1) su odgovornost MP, i
- izvršne agencije za veterinarstvo, zaštitu bilja i sigurnost hrane na državnom nivou trebaju jaku centralnu koordinaciju, nadzor i ministarsko usmjeravanje da bi radili profesionalno i da bi osigurali usklađenost sa detaljnom i striktnom legislativom EU.

Zbog toga se preporučuje uspostavljanje i razvoj MPRR u BiH što je prije moguće. Pošto će to biti ministarstvo sa ključnim funkcijama za buduću EU integraciju BiH ono mora biti smješteno u Sarajevu kako bi bilo dovoljno blizu ostalim državnim ministarstvima kao i VM. Imajući u vidu budžetske restrikcije u BiH preporučuje se da se započne sa 30 zaposlenih u 2005. godini. Međutim, broj zaposlenih se mora značajno povećati već u 2006 kako bi se dostigla dovoljna veličina (ca. 60). Do 2008 potrebno je dostići preporučeni broj osoblja od 95 kako bi se mogli pratiti poslovi ubrzane integracije:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MPRR osoblje	30	60	80	95	95	95

Međutim, ni ovaj broj osoblja vjerovatno neće biti dovoljan za punopravno članstvo u EU kao što pokazuju iskustva iz bivših uspješnih Država kandidata: Broj zaposlenih u slovenačkom MP porastao je sa ca. 80 u 2000 na 230 u 2004. Još i više osoblja je bilo potrebno u izvršnim agencijama poput slovenačke agencije za tržišnu intervenciju i ruralni razvoj, koja ima 219 zaposlenih u 2004! Slovenačka veterinarska uprava u 2004. godini ima 326 zaposlenih.

Međutim preporučeni broj osoblja za MPRR je skroman i srednje veličine ako se uporedi sa trenutnim osobljem u drugim ministarstvima na državnom nivou u BiH:

	MPRR	MVTEO	Minist. pravde	Minist. civilnih poslova	Minist. za izbjeglice	Minist. prometa i kom-unikacije
Broj osoblja *)	30 - 95	138	102	95	93	81

*) Na osnovu pravilnika

Ukupni troškovi formiranja MPRR i njegovog razvoja se procjenjuje od 1,6 Mil KM u 2005 do 3,5 mil KM u 2010 - što je razumna suma u predjenju sa prednostima koje ono donosi:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MPRR troškovi*)	1.110.000 500.000 **)	2.220.000	2.960.000	3.515.000	3.515.000	3.515.000

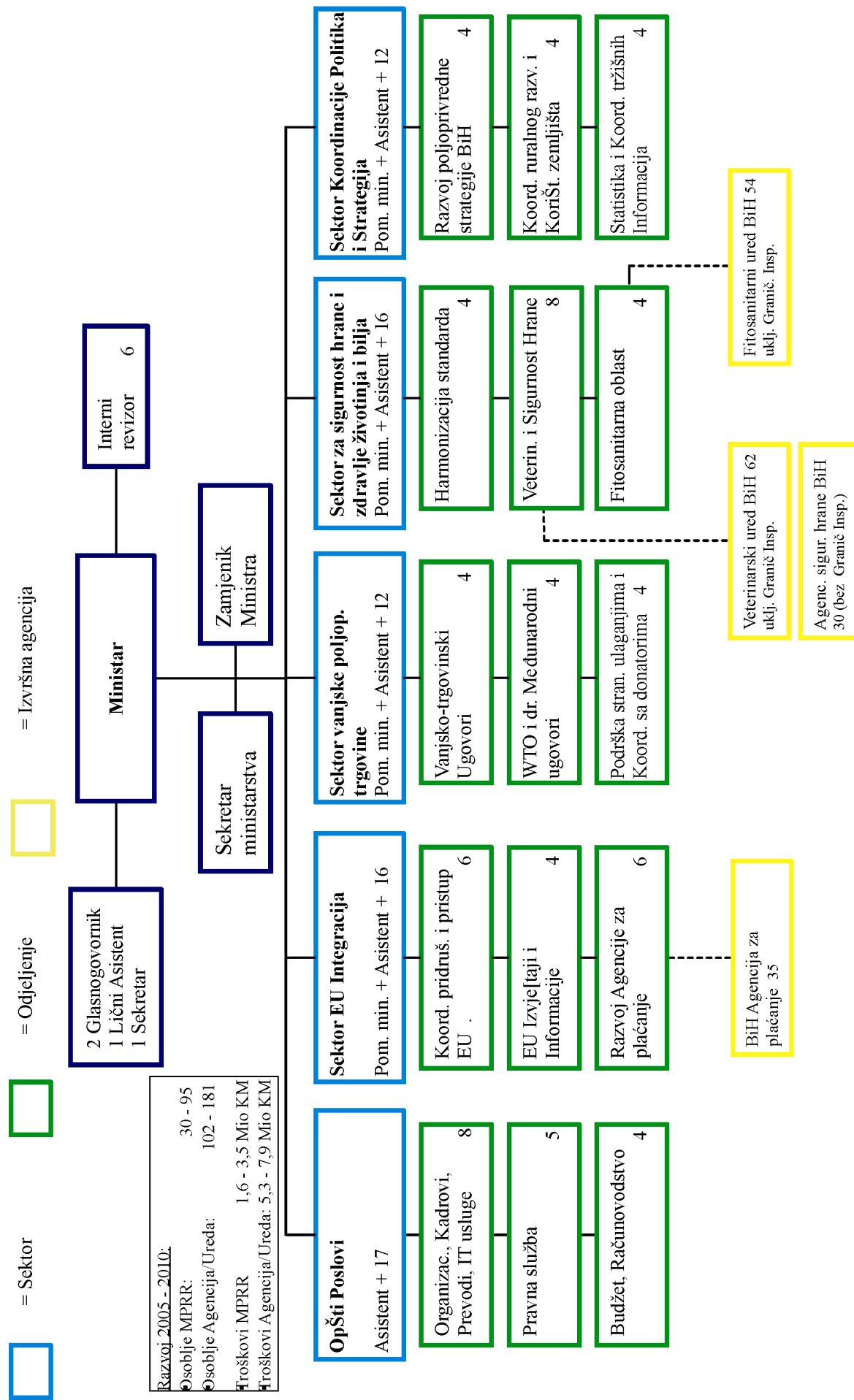
*) Plaće, materijalni troškovi, ost. operativni troškovi; **) Troškovi formiranja ministarstva (prostorije, IT-oprema, itd.)

Detaljno razmatranje i procjena troškova (uklj. formiranje i razvoj izvršnih agencija/ureda za veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane) je dokumentovano u radnim materijalima (vidi W 3). Preporučena struktura i minimalni broj zaposlenih u MPRR su prikazani na sljedećoj strani. Sadržavati će opću administraciju i četiri sektora:

- Evropske integracije,
- Međunarodna poljoprivredna trgovina,
- Zdravlje životinja i bilja i sigurnost hrane i
- Koordinacija politika i strategija.

Prijedlog za funkcije i nadležnosti pojedinačnih organizacionih jedinica MPRR dokumentovan je u priloženim radnim materijalima (vidi W 4.1). Generalno, ministarstvo će pokrivati nadležnosti koje su već dodijeljene MVTEO. Nadležnosti za regionalni razvoj će ostati pri MVTEO. Kako se mjere regionalnog razvoja i ruralnog/poljoprivrednog razvoja financiraju iz različitih budžetskih dijelova EC, dupliciranje nadležnosti se može lahko izbjeći. Naravno u budućnosti potrebna je bliska međuministarska saradnja (vidi također poglavlje D.1).

Organizaciona šema i osoblje budućeg Ministarstva Poljoprivrede i Ruralnog Razvoja BiH (MPRR)



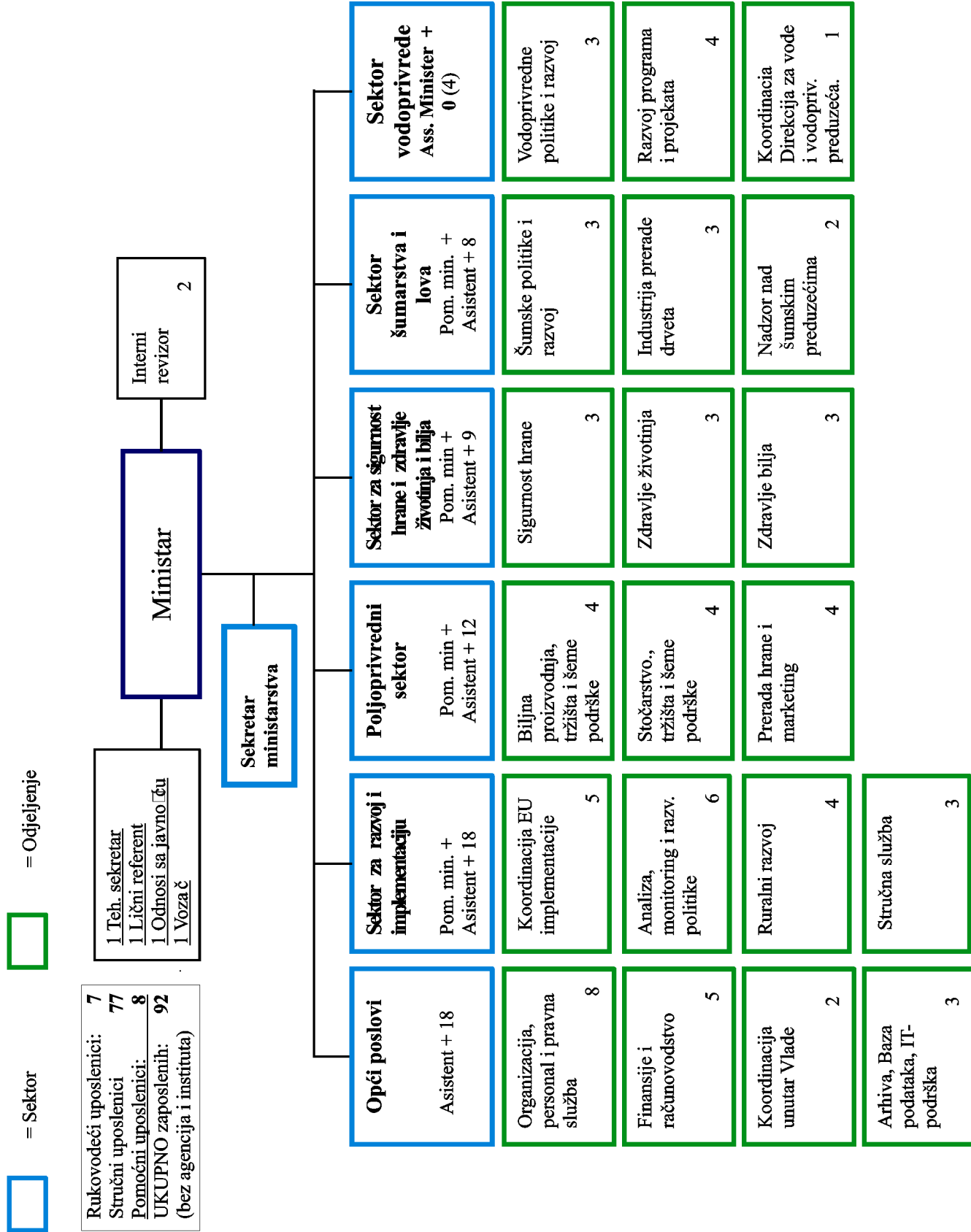
D.4 TRANSFORMACIJA ENTITETSKIH MINISTARSTAVA POLJOPRIVREDE IZ INSPEKCIJSKIH U RAZVOJNA MINISTARSTVA

Sredinom 2004. godine, dva entitetska ministarstva odgovorna za poljoprivredni sektor nemaju zadovoljavajuće strukture i stručno osoblje da na primjeren način odgovore razvojnim potrebama poljoprivrednog sektor u BiH kao i harmonizacije sa EU. U njima su dominantne inspeksijske i kontrolne funkcije dok ostale funkcije od ključnog značaja poput planiranja, monitoringa, podrške i harmonizacije sa EU postoje samo na papiru i nisu na pravi način zastupljene u postojećim organizacionim strukturama. Čak i ključne tehničke funkcije poljoprivrede, veterinarstva, zdravlja bilja, sigurnosti hrane, šumarstva i vodoprivrede često imaju nedovoljno zaposlenih i uglavnom nemaju primjerenu organizacionu strukturu.

Oba entitetska MP moraju razviti organizacione strukture primjerene za podršku razvoju poljoprivrednog sektora u skladu sa harmonizacijom sa EU. Dakle, postojeća "inspeksijska ministarstva" moraju biti transformisana što je moguće prije u "razvojna ministarstva". Preporučena organizaciona struktura za entitetsko MP prikazana na slijedećoj strani vodi u tom pravcu. Funkcije i nadležnosti svako od predloženih organizacionih jedinica dokumentovane su u priloženim radnim materijalima (vidi W 4.2). Slijedeća objašnjenja podvlače osnovne ideje i principe predložene organizacione strukture:

- Razvoj i EU harmonizacija sektora će obezbijediti ojačane kapacitete za kreiranje politike i monitoring kao i kapacitete za centralnu podršku i razvojne funkcije (stručne usluge, ruralni razvoj). Posebno odjeljenje za EU harmonizaciju i integraciju će koordinirati poslove harmonizacije na entitetskom nivou; ono će također usko sarađivati sa Sektorom za evropske integracije državnog MPRR.
- Odjeljenja poljoprivrednog sektora će se baviti ne samo stočarskom i biljnom proizvodnjom nego će njihove nadležnosti biti proširene i uključivati će također tržišta proizvoda i šeme podrške. Ovako proširene nadležnosti su česte u Državama članicama EU i bolje služe potrebama sektora.
- Dodijeljene su jasne nadležnosti za sigurnost hrane kao i za zdravlje bilja rekonstrukcijom postojećih veterinarskih sektora. Tako će se trenutno izmiješane funkcije biljne proizvodnje i zaštite zdravlja bilja odvojiti na zadovoljavajući način. Odjeljenja sektora će služiti kao partnerske jedinice za odgovarajuće strukture veterinarstva, zdravlja bilja i sigurnosti hrane na državnom nivou kako bi se poboljšala koordinacija.
- Nedovoljno ili nikako zastupljene nadležnosti i funkcije uključene su u specijalizirana odjeljenja npr. za međuvladinu koordinaciju, prehrambenu industriju i marketing, drveno prerađivačku industriju kao i za razvoj programa i projekata za investicije u vodoprivrednom sektoru.
- Ukupan broj osoblja u predloženoj ministarskoj strukturi (92) je gotovo jednak sadašnjem broju zaposlenih u oba entitetska MP. Međutim, preporučena struktura predpostavlja da će sve inspeksijske funkcije obavljati ili entitetski inspektorati ili državne izvršne agencije (granična inspekcija). Dakle, nisu predviđene jedinice za inspekciju i predpostavlja se da će inspeksijsko osoblje biti zamijenjeno kvalificiranim stručnim osobljem. Ako bi inspektori i dalje trebali biti uključeni, broj zaposlenih bi bio utoliko veći. Novo kvalificirano osoblje posebno mora uključivati osoblje sa ekonomskom i pravnom stručnošću i mora imati zadovoljavajuće znanje stranih jezika. Najmanje jedan specijalizirani pravnik mora biti raspoređen u svakom sektoru.
- Općenito, predložena organizaciona struktura je kompaktna, sa optimalnim komandnim rasponom pomoćnika ministra, sa jasnom dominacijom stručnog nivoa i sa samo ograničenim rukovodnim nivoom. Sa daljim približavanjem EU, potrebe za osobljem bi mogle porasti; ova struktura daje dovoljno fleksibilnosti za potrebe rasta a istovremeno obezbjeđuje sve ključne funkcije potrebne za EU integraciju.

Moguće osnovne strukture i ljudstvo entitetskog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede



Oba entitetska MP bi trebala što prije razviti preporučenu organizacionu strukturu. Međutim, postoje određeni specifični uslovi u oba entiteta u vezi uprave u poljoprivrednom sektoru. To se treba odraziti u pojedinačnom dizajnu svakog od entitetskih MP. Zbog toga su potrebne specijalne preporuke za oba MP.

Preporuke za MP RS

- Trenutno je MP RS smješteno u Bijeljini dok je ministar sa samo nekoliko pomoćnog osoblja sa ostatkom vlade RS, u Banja Luci. Ova fizička odvojenost najvišeg rukovodstva od ostatka ministarstva se mora riješiti što prije. Efikasnost ministarstva je značajno pogođeno ovom nepogodnom situacijom pošto se liderstvo i usmjeravanje ne mogu primijeniti na primjeren način. Preporučuje se transfer opće uprave, sektora za veterinarstvo i prirodne resurse, sektora za planiranje i razvoj iz Bijeljine u Banja Luku do 2006 i razvoj sektora na osnovu preporučene organizacione strukture. Odjeljenje za prehrambenu industriju i tržište bi već trebalo biti uspostavljeno u Banja Luci u 2004, dok bi ostatak poljoprivrednog sektora trebao preći u Banja Luku do 2007. Sektori za šumarstvo i lov kao i za vodoprivredu mogu ostati u Bijeljini bez velikih problema zajedno sa odgovarajućim izvršnim institucijama (Direkcija za vode, itd).
- Ujedinjenje ključnih funkcija MP RS ne bi samo povećalo efikasnost ministarstva nego bi ga također dovelo u centar odlučivanja vlade i parlamenta RS - nedvojbeno značajan preduslov za budući ubrzani napredak u harmonizaciji sa EU! Također će dovesti MP RS u bliski dodir sa sjedištem u Banja Luci i izvršnim agencijama (Agencija za stručnu i selekcijsku službu) i blisko vezane ključne sektorske institute (Veterinarski i poljoprivredni institut), i na taj način povećati efikasnost i raspoložive kapacitete.
- Za sada neformalni regionalni uredi MP RS moraju biti znatno ojačani kako bi osigurali pristup terenu i izvršavali važne administrativne i funkcije podrške uz blisku saradnju sa općinama. Transferom inspektora MP RS u entitetske inspektorate i državne izvršne agencije ključno osoblje smješteno u tim regionalnim strukturama više neće biti na raspolaganju. Inspektori se moraju zamijeniti kvalificiranim stručnim osobljem. Uz to, status regionalnih ureda treba biti formaliziran, ljudski resursi značajno ojačani (vidi poglavlje D.10) i planirani specijalni budžeti. Koliko god je to moguće osoblje iz Stručne i Selekcjske agencije bi također trebalo biti smješteno u 6 regionalnih ureda MP RS, međutim, sa jasnom razdvojenošću funkcija i odgovornosti. Regionalni uredi moraju biti zadovoljavajuće opremljeni i smješteni u odgovarajućim prostorijama.
- Generalna odgovornost za regionalne urede bi trebala biti smještena u Sektoru opće uprave MP RS. Odgovornost za Agenciju za stručnu službu RS treba biti u Odjeljenju za stručnu službu a za selekcijsku službu RS u Odjeljenju za animalnu proizvodnju, tržište i šeme podrške.

Preporuke za MP FBiH

- Osnovni izazov za MP FBiH je uspostavljanje pravih koordinacionih i komunikacijskih struktura i mehanizama sa kantonima koji (zajedno sa općinama) vrše većinu administrativnih i zadataka podrške. Koordinacioni mehanizmi i strukture u vezi programa podrške (subvencije, savjeti, ruralni razvoj, itd) moraju biti značajno unaprijeđeni i osiguran protok informacija (također prema općinama!). Sve organizacione jedinice MP FBiH će morati doprinijeti tom zadatku. Međutim, Odjeljenje za međuvladinu koordinaciju i čitav Sektor za razvoj i EU harmonizaciju će se morati osjećati posebno odgovornim za razvoj odgovarajućih formaliziranih mehanizama koordinacije što je moguće prije. Posebno u FBiH priprema redovnih sveobuhvatnih izvještaja o situaciji u poljoprivrednom sektoru, šemama podrške, itd. će biti od izuzetne važnosti jer su te informacione i koordinacione funkcije ključne funkcije za MP FBiH. Samo unaprijeđena koordinacija i usluge prema kantonima i općinama će na srednjoročnom i dugoročnom planu osigurati "razlog za postojanje" MP FBiH u upravi poljoprivrednog sektora!

- MP FBiH već ima specijalni Šumarski institut u svojoj središnjoj strukturi koji obavlja nekoliko funkcija. Predložena buduća struktura Sektora za šumarstvo i lov u MP FBiH je dakle samo malo uvećana: Ovaj institut bi mogao vršiti funkcije razvoja politike tako da ostaju samo ograničene funkcije u vezi nadzora aktivnosti kantonalnih šumarskih preduzeća. Kao posljedica, premalo ostaje da bi opravdalo zaseban Sektor šumarstva. Dakle preporučuje se da se sektor pripoji sa Sektorom za vodoprivredu. Šumarski institut bi trebao biti odgovoran Sektoru šumarstva i vodoprivrede.
- Trenutno, MP FBiH ima relativno jak kabinet uključujući nekoliko savjetnika. Sekretar vrši centralnu koordinaciju sa raznim sektorima. Predložene organizacione strukture ne predviđaju ove strukture i preporučuje se njihova reforma u MP FBiH. Postojećim strukturama previše dominira rukovodeće i savjetničko osoblje a nema dovoljno stručnog osoblja.
- Nadležnosti za odgovarajuće sektorske institute (Poljoprivredni instituti u Sarajevu i Mostaru i Institut za pedologiju) ili zavode moraju biti dodijeljene odjeljenjima kojima najviše odgovaraju. Generalno, odgovarajuće agencije, instituti, itd. ne bi trebale biti direktno odgovorni ministru nego organizacionim jedinicama MP.

Preporuke za Brčko Distrikt

Distrikt i Odjeljenje za poljoprivredu da bi vršili nadležnosti koje trenutno ima Distrikt. Zbog održivosti Brčko Distrikt bi trebao uspostaviti posebne odnose sa poljoprivrednim upravama na državnom nivou i podržati npr. direktnu primjenu poljoprivredne legislative. Preporučena struktura za entitetsko MP može se samo djelimično primijeniti na Brčko Distrikt pošto su strukture puno manje. Međutim, principi su primjenljivi. Generalno, trenutna organizaciona struktura i osoblje Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu je relativno dobro prilagođena potrebama teritorije koja je jednaka veličini općine ili grada. Nekoliko preporuka bi možda moglo optimizirati strukturu:

- Postojeći niži organizacioni status Službe za analizu i podršku nije preporučljiv s obzirom na važnost ove jedinice. Trebao bi biti transformisan u Pododjeljenje u sastavu odjeljenja i preimenovan u "Pododjeljenje za razvoj i EU implementaciju".
- Pododjeljenje za razvoj i EU implementaciju mora biti ojačan kako bi što bolje ispunjavao rastuće administrativne i razvojne funkcije. Funkcije EU harmonizacije, planiranje i monitoring projekata i programa, podrška poljoprivrednom razvoju i statistički i analitički rad će postati sve više važniji u budućnosti i potrebno ga je ojačati.
- Pododjeljenje poljoprivrede treba nastaviti pružati stručne usluge za *poljoprivrednu proizvodnju, marketing i proizvodnju šema podrške*. Pododjeljenje za razvoj i EU harmonizaciju bi s druge strane trebao biti odgovoran za programiranje i implementaciju *mjera ruralnog razvoja*.
- Nadležnost za pitanja sigurnosti hrane i legislative treba biti pri Pododjeljenju za veterinarstvo i trebaju biti dodane funkcije za zdravlje bilja. Dakle, ovaj odsjek bi trebao biti preimenovan u "Pododjeljenje za sigurnost hrane, zdravlje bilja i životinja". Postojeći preveliki broj veterinarskog osoblja mora biti reduciran a zaposleno osoblje za pitanja sigurnost hrane i zdravlja bilja.
- Generalno, specijalizirani pravni stručnjaci moraju biti smješteni u odjeljenju kako bi bili u mogućnosti pripremati i ocijenjivati legislativu. Ovo je specijalno hitno za legislativu zaštite zdravlja bilja. Pravna ekspertiza izvan odjeljenja neće biti u mogućnosti da pokrije veliki obim specifične poljoprivredne legislative EU.

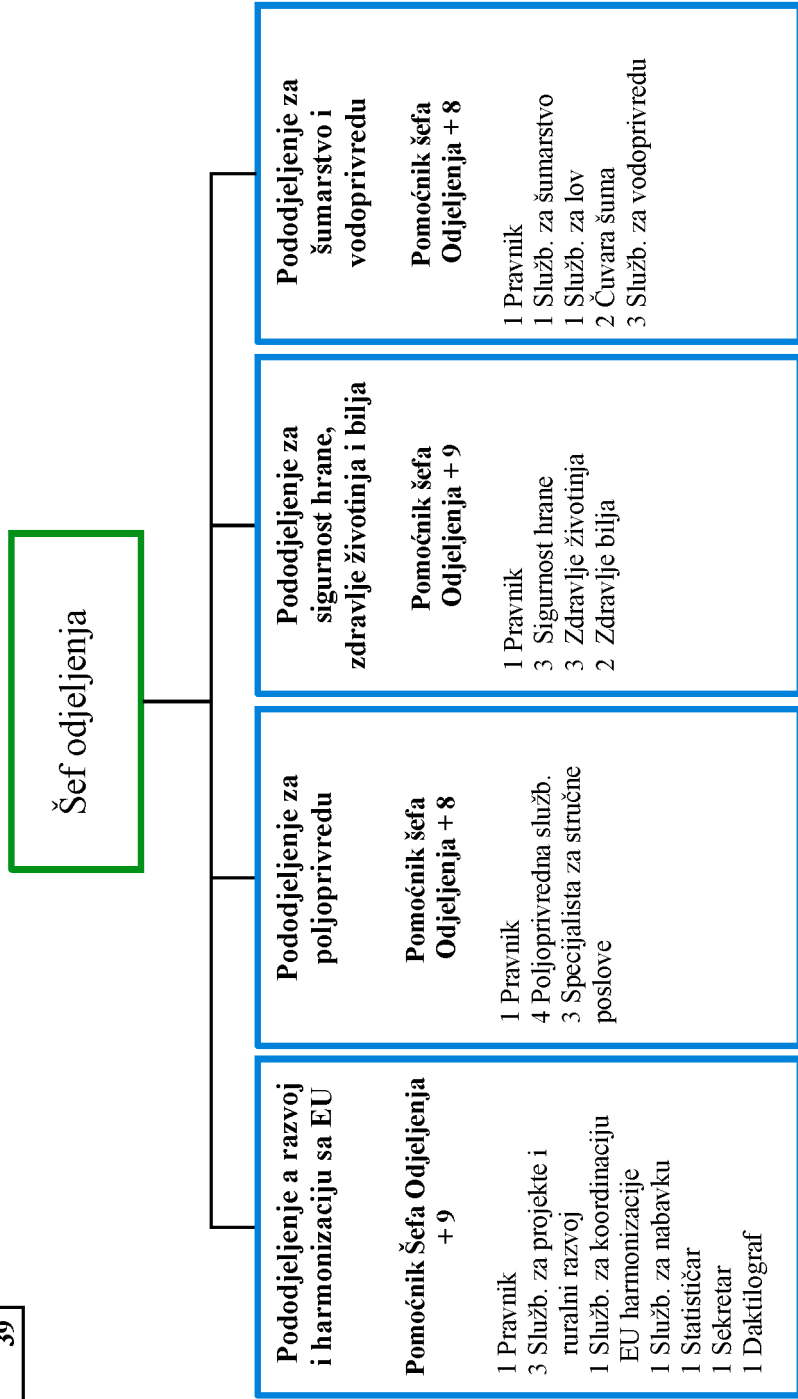
Predložena organizaciona struktura i procjena potrebnih ljudskih resursa odjeljenja prezentirana je na sljedećoj stranici:

Prijedlog strukture i osoblja Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta

= Odjeljenje

= Pododjeljenje

Rukovodeće osoblje:	5
Stručno osoblje:	32
Pomoćno osoblje:	2
UKUPNO:	39



D.5 OJAČANI INSTITUCIONALNI KAPACITETI KANTONA I OPĆINA ZA FUNKCIJE PODRŠKE BLIZU KLIJENATA

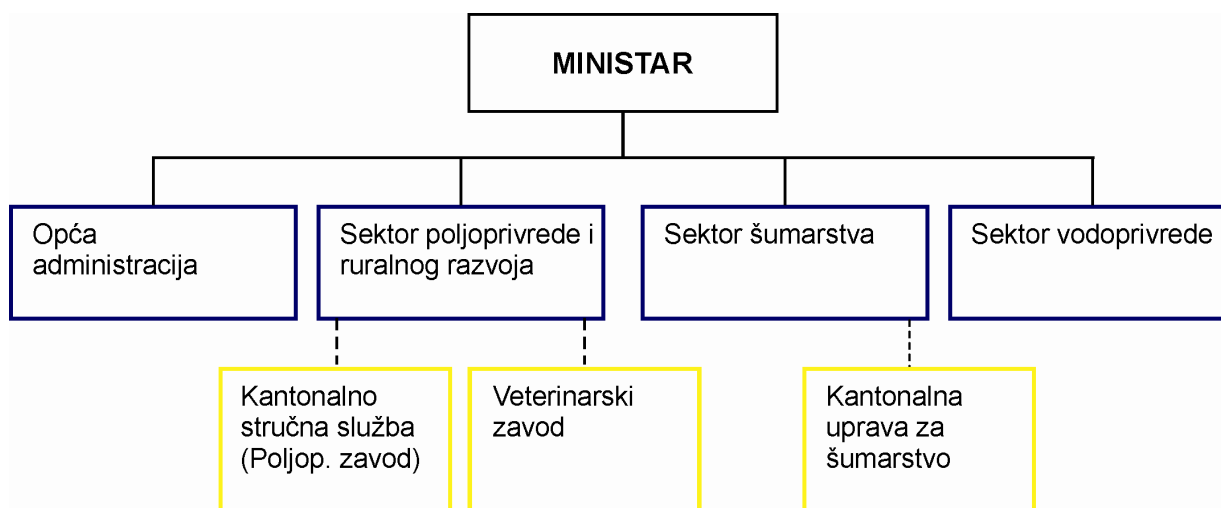
Kantoni i općine igraju ključnu ulogu u izvršavanju administrativnih i funkcija podrške u blizini farmera, ruralnog stanovništva i prerađivača male i srednje veličine na terenu. Za podršku i razvoj poljoprivrednog sektora ove decentralizirane strukture su od ogromne vrijednosti. Uz to, kako pokazuju iskustva Država kandidata, prva sredstva koja dolaze iz Brisela su fokusirana na decentralizirane mjere za poljoprivredni i ruralni razvoj. Može se očekivati da će sredstva za podršku decentraliziranih mjera također biti na raspolaganju i za BiH u narednom godinama (npr. SAPARD program). Iako koordinacija ovih aktivnosti programa i planiranja mora biti centralno vođena na državnom i posebno na entitetskom nivou, kantoni i općine moraju biti osnovni implementatori.

Kantoni i općine nisu potrebni samo za implementaciju budućih šema podrške EU. Već se sada upravljanje postojećih subvencija i šema podrške koji su financirani iz javnih budžeta oslanja na poljoprivredne uprave u kantonima i općinama. Kako bi na adekvatan način izvršavali ove administrativne i funkcije podrške moraju se prilčno ojačati. Bez takvog jačanja neophodni razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih područja će biti spor i neće biti moguće efikasno korištenje šema podrške EU. Slijede specifične preporuke:

Preporuke za kantone

- Nemaju svi kantoni zasebno ministarstvo za poljoprivredni sektor. Zbog relativno male veličine prosječnog kantonalnog MP, kantonalne poljoprivredne uprave ne moraju automatski imati status ministarstva. Međutim, niži status uprave u poljoprivrednom sektoru može dovesti do podcjenjivanja značaja poljoprivrednog sektora. Kada je sastavni dio ministarstva, značaj poljoprivrednog sektora treba se na bolji način odraziti u postavljenim prioritetima u datom ministarstvu.
- Pojedinačne strategije poljoprivrednog i ruralnog razvoja kantona trebaju biti zasnovane na odgovarajućim politikama sa državnog i entitetskog nivoa. MP FBiH mora podržavati i koordinirati ove aktivnosti i obezbijediti financijske resurse za specifične administrativne zadatke; u slučaju kada kantoni ne pružavaju odgovarajuće administrativne potencijale ta sredstva bi bila povučena.
- Razvoj poljoprivrednih zavoda kao institucionalnih struktura za stručne usluge moraju se provesti u svih deset kantona što je moguće prije. Taj razvoj bi mogao biti baziran na uspostavljenim strukturama nedavno yavršenog projekta o uspostavi stručnih službi koji je finansirala EC. Poljoprivredni zavodi bi trebali biti povezani sa kantonalnim poljoprivrednim upravama i blisko sarađivati sa njima npr. kod implementacije programa subvencije i drugih šema podrške kao i kod zadataka zaštite zemljišta na terenu.
- Savjetodavne i administrativne funkcije bi trebale biti razdvojene što je više moguće. Zato, treba imati dovoljno osoblja za administrativne funkcije u kantonima. Dakle, biće potrebno dodatno osoblje za razvoj kantonalnih stručnih službi - ili u zavodima ili u upravama (vidi poglavlje D.9). Uz to, stručne službe moraju biti kvalitetno opremljene, a posebno se mora osigurati zadovoljavajuća mobilnost.
- Odjeljenje za stručnu službu u MP FBiH mora pružiti odgovarajuće usluge koordinacije zasnovane na entitetskoj stručnoj politici koja također mora biti u skladu sa odgovarajućim politikama na državnom nivou. Ove usluge moraju biti u dogovoru sa kantonima i općinama, tj. funkcija MP FBiH treba da bude više funkcija podrške nego funkcija kontrole i nadzora.
- Pošto bi ubuduće i općine trebale obavljati stručne funkcije (vidi dole), kantoni i općine trebaju razviti aplikativne mehanizme saradnje njihovih službi za stručnu podršku, kako bi klijentima pružili efikasne usluge.

- Zbog manjka osoblja u kantonalnim poljoprivrednim upravama čak i osnovne administrativne funkcije nemaju dovoljan broj službenika ili ih nemaju nikako (posebno: Kanton 10/Livno, Travnik, Zenica-Doboj, Bosna-Podrinje/Goražde). To dovodi do neefikasnog miješanja funkcija ili do njihovog potpunog izostanka. Planiranim uspostavljanjem centralnih kantonalnih inspektorata u svim kantonima, inspeksijsko osoblje koje se još uvijek nalazi u MP u nekim kantonima (npr. Kanton 10/Livno) će morati napustiti ta ministarstva. Popunjavanje ključnih stručnih funkcija se zato mora realizovati što je prije moguće za šta su potrebni dodatni kantonalni resursi.
- Postojeće kantonalne uprave za šumarstvo sa značajnim brojem zaposlenih ne mogu se koristiti kao argument protiv opisanih zahtijeva za osobljem za poljoprivrednu administraciju i stručne funkcije. Šumarsko osoblje je u prošlosti bilo zaposleno u javnim preduzećima a nova Uprava mora biti potpuno samofinansirajuća putem prihoda kantonalnih šumarskih preduzeća.
- Kantonalne uprave također trebaju biti ojačane vezano za specializiranu pravnu stručnost. Ta stručnost nije namijenjena za izradu sopstvene kantonalne legislative (što bi se ubuduće trebalo dešavati samo iznimno) nego da bude u mogućnosti da na pravi način komentariše legislativu entitetskog ili državnog nivoa i da bolje prosuđuje pravne posljedice administrativnih aktivnosti.
- Postojeći kantonalni veterinarski zavodi trebaju biti uključeni u pregled na nivou čitave države o potrebama za laboratorijske kapacitete za oblasti veterinarstva i sigurnosti hrane. Oni se trebaju izmijeniti na osnovu rezultata tog pregleda.
- Organizacione strukture (kao i broj osoblja) mogu se razlikovati u deset kantona zbog individualnih uslova. Međutim, da bi se ispunile buduće potrebe i da bi se uskladilo sa strukturama na entitetskom i državnom nivou preporučuje se sljedeća generalne struktura kantonalnog ministarstva u čijoj nadležnosti je poljoprivredni sektor¹⁰⁴:



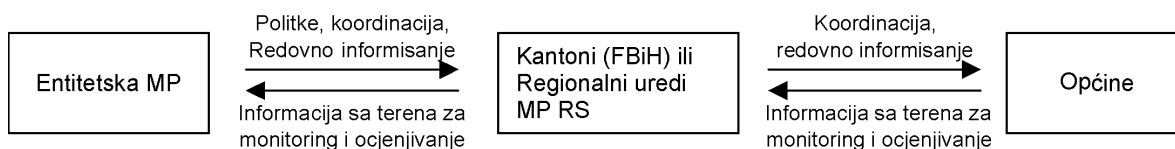
- Da li ima smisla formirati podstrukture (tj. odjeljenja), na primjer za biljnu i animalnu proizvodnju, zavisi od broja osoblja u organizacionim jedinicama. Obično, ograničen broj osoblja ne dozvoljava formiranje podstrukture. U kantonima sa sektorima poljoprivrede, niža odjeljenja mogu se spojiti kako bi se pojednostavila struktura.

¹⁰⁴ Pošto će funkcije u oblasti veterinarstva, sigurnosti hrane i zdravlja bilja u doglednom vremenskom roku biti smještene na entitetskom i državnom nivou nije predviđen poseban sektor za ove funkcije.

- Broj središnjeg administrativnog osoblja u kantonalnim upravama ne mora biti previsok (u prosjeku 13) jer imaju podršku na terenu od poljoprivrednih zavoda koji pružaju stručne usluge i podržavaju implementaciju šema podrške. Broj osoblja u ovim zavodima također može biti različit zbog različitih uslova u kantonima, međutim, po pravilu 1 službenik bi trebao biti na raspolaganju u svakoj općini. U 80 općina u svih 10 kantona potrebno je ukupno 80 savjetodavaca u svim poljoprivrednim zavodima. Kako će poljoprivredni zavodi biti sastavni dio kantonalne poljoprivredne uprave, *prosječna* veličina kantonalne poljoprivredne uprave će se popeti na oko 21 osobu.

Preporuke za općine

- Općinske poljoprivredne uprave vrše značajne administrativne i funkcije podrške u bliskom kontaktu sa klijentima. Postojeće osoblje je dovoljno samo za izvršavanje na pravi način određenih funkcija i u nekoliko povlaštenih općina. Zbog čestih poteškoća da se pokriju čak i osnovne administrativne funkcije ne preostaje previše vremena za potrebne savjetodavne i funkcije podrške.
- Općinske poljoprivredne uprave moraju biti ojačane kako bi na pravi način ispunili administrativne i funkcije podrške u bliskom kontaktu sa klijentima. To se posebno odnosi na općine u nepovlaštenim, siromašnim regionima. Apsolutni minimum od dva kvalificirana službenika potrebni su za svaku općinu u BiH, jedan koji bi se bavio administrativnim zadacima i jedan koji uglavnom podržava implementaciju stručnih programa i programa podrške uz blisku saradnju sa entitetskom i kantonalnom administracijom i stručnim službama.
- U općinama RS dodatni administrativni i inspekcijski zadaci (npr. u oblasti vodoprivrede i šumarstva) trebaju najmanje 1 -2 dodatna službenika, podižući ukupni broj osoblja na u prosjeku 3-4 po općini. Kako je trenutno prosjek broja zaposlenih u općinama ca. 2,8 (180 zaposlenih u 63 općine) to implicira skromno povećanje općinskog poljoprivrednog osoblja za oko 50 službenika u toku narednih godina (uporedi sa poglavljem D.9).
- U FBiH većina općina već ima najmanje 2 zaposlenih u poljoprivrednom sektoru. Onima koji imaju samo 1 zaposlenog savjetuje se da povećaju broj osoblja na spomenuti minimalni nivo. Međutim, ukupno gledajući nije potreban značajan porast u narednim godinama (uporedi poglavlje D.9). Međutim, još je važnije da općine omoguće postojećem poljoprivrednom osoblju da se koncentrišu 100% na svoje administrativne i zadatke podrške u poljoprivrednom sektoru. Osoblje mora biti oslobođeno dodatnih vansektorskih funkcija koje trenutno često moraju ispunjavati uz svoje stvarne funkcije.
- Za najsiromašnije općine u oba entiteta koje ne mogu same priuštiti neophodno jačanje poljoprivrednog osoblja, mora se osigurati finansijska pomoć od strane entiteta ili kantona. Bez takvog sistema ruralne općine - koje često u potpunosti zaviso od poljoprivrednih aktivnosti - neće biti u mogućnosti da na zadovoljavajući način realiziraju svoj ekonomski potencijal. Povlašteni regioni će i dalje profitirati uglavnom kroz mjere za podršku i razvoj dok će manje razvijeni regioni sve više zaostajati. Ovakav razvoj ne može biti u interesu BiH.
- U oba entiteta općine moraju biti više uključene kreiranje, administraciju, monitoring i ocjenjivanje entitetskih i kantonalnih šema podrške. Na osnovu dogovorenih, formaliziranih i obaveznih mehanizama komunikacije i saradnje one moraju redovno dobivati informacije o utrošenim sredstvima za subvencije i ostale mjere podrške u njihovim općinama. Tako će bolje razumjeti te mjere i povećati će se njihova želja da ulože sopstvene resurse u implementaciju. Ta saradnja se može vizualno prikazati na sljedeći opći način:



D.6. EFIKASNE UPRAVE ZA VETERINARSTVO, ZDRAVLJE BILJA I SIGURNOST HRANE ZA PRUŽANJE PODRŠKE SEKTORU I ZA ISPUNJENJE OSNOVNIH ZAHTIJEVA EU

Da bi se uspostavila efikasna i jedinstvena uprava za veterinarstvo, zaštitu zdravlje bilja i sigurnost hrane i kako bi se ubrzali poslovi EU integracije, reforma mora uključivati slijedeće osnovne elemente:

(i) Reduciranje administrativnih nivoa

Najbolje - i najjeftinije - rješenja za ostvarivanje neophodnog kvaliteta uprave za veterinarstvo, sigurnost hrane i zaštitu zdravlje bilja u BiH, bilo bi uspostavljanje linijskog sistema koji pokriva cijelu BiH. On bi trebao biti baziran na centralnom Uredu za veterinarstvo BiH i Agenciji za zaštitu zdravlje bilja, koji bi imali ograničeni broj regionalnih ureda. Regionalni uredi trebaju biti odgovorni za planiranje i provođenje inspekcija i za druga javna pitanja u veterinarstvu, sigurnosti hrane i zdravlju bilja u regionu. Implementacija ovog modela bi značajno olakšala ispunjenje zahtjeva EU u oblasti veterinarstva i zdravlja bilja u BiH. To bi, međutim, zahtijevalo transfer ne samo svih legislativnih nadležnosti nego i svih izvršnih funkcija na državni nivo i ovo bi se, dakle, trebalo smatrati dugoročnim rješenjem.

Za kraći vremenski rok preporučuje se da se nadležnosti uprava za veterinarstvo, sigurnost hrane i zdravlje bilja koncentrišu na državni i entitetski/Brčko Distrikt nivoe (model sa dva nivoa). Inspeksijsko osoblje - osim graničnih inspektora sa državnog nivoa - na osnovu toga treba biti prebačeno u ili planirane entitetske inspektorate ili (dok se oni ne uspostave) u inspektorate MP entiteta. Kako bi se minimiziralo vrijeme prelaska za inspektore, biće potrebo osnovati ograničen broj regionalnih jedinica entitetskih inspekcija. Ove jedinice trebaju biti locirane u skladu sa inspeksijskim potrebama, tj. treba uzeti u obzir gdje je najveća koncentracija prehrambenih fabrika i životinjske proizvodnje. Nadležnosti kantonalnih i općinskih organa što se tiče inspekcije u oblasti veterinarstva, hrane i zdravlja bilja treba ukinuti.

(ii) Jačanje državnih izvršnih agencija

Restruktuiranje Ureda za veterinarstvo

Ured za veterinarstvo - u kontekstu predložene generalne organizacione reforme veterinarske uprave u BiH - mora se postaviti kao izvršna agencija direktno odgovorna MPRR. Mora biti reorganiziran i sa zadovoljavajućim brojem zaposlenih. Ovo restruktuiranje bi trebalo rezultirati unaprijeđenim kapacitetima u vezi funkcija poput razvoja nacrta veterinarskih politika i zakona, koordinacija veterinarskih aktivnosti i EU integracije. Te funkcije moraju se vršiti u ime i uz usmjerenje Odjeljenje za veterinarstvo i sigurnost hrane novog MPRR.

Slijedi organizacioni prikaz preporučene buduće osnovne strukture Ureda za veterinarstvo:



Uspostava državne Uprave za zaštitu zdravlje bilja

Odluka Vijeća ministara o formiranju Agencije za zdravlje bilja¹⁰⁵ treba biti implementirana što je prije moguće. Agencija treba biti formirana kao izvršna agencija direktno pod nadležnošću novog MPRR. Trebala bi biti nadležna za:

- ◆ Podršku MPRR u pripremi politika zdravlja bilja i legislative za BiH
- ◆ Međunarodnu saradnju
- ◆ Podršku pravne harmonizacije sa EU
- ◆ Monitoring inspekcija na entitetskom nivou i praćenje tokova plasmana bilja otkrivenih tokom inspekcija
- ◆ Koordinaciju među-entitetskih aktivnosti vezanih za zdravlje bilja
- ◆ Graničnu kontrola zdravlja bilja
- ◆ Izdavanje uvoznih dozvola
- ◆ Administracija IT- registara

Te funkcije moraju se vršiti u ime i uz usmjerenje Odjeljenja za zdravlje bilja novog MPRR.

Slijedi organizacioni prikaz preporučene osnovne strukture agencije:



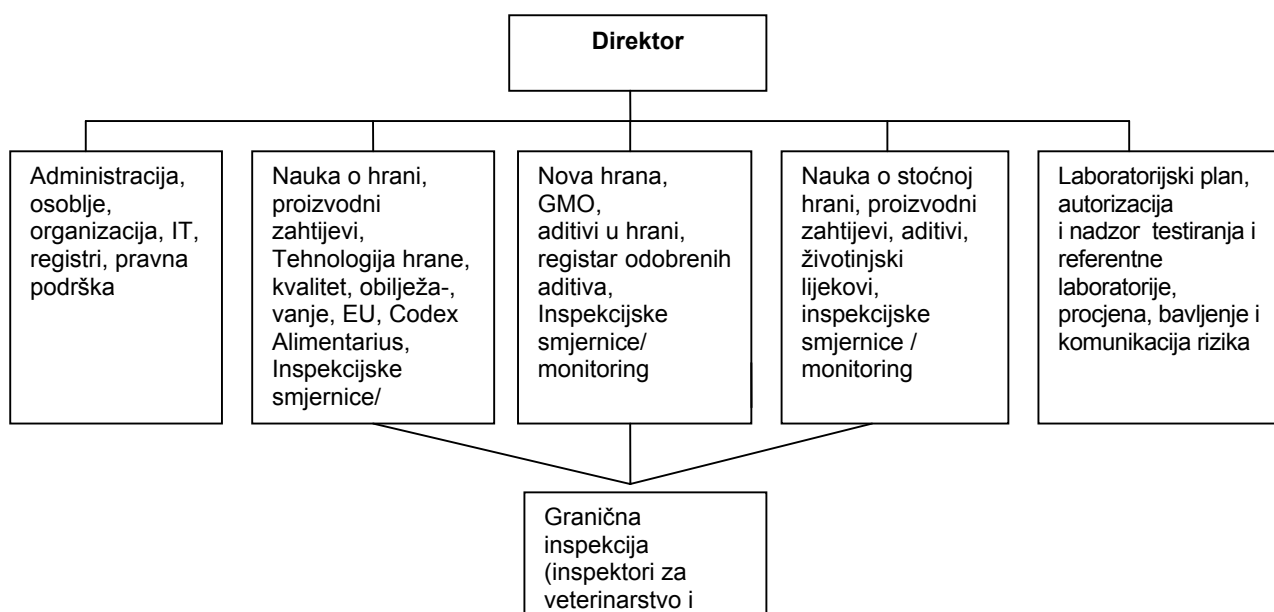
Uspostava državne Agencije za sigurnost hrane

Kako bi se osigurala sigurnost ljudske i stočne hrane na osnovu nacrtu državnog Zakona o sigurnosti hrane koji je u proceduri u Parlamentu BiH kao i međunarodnih konvencija i međunarodnih sporazume potrebno je osnovati Agenciju za sigurnost hrane. Agencija se mora postaviti tako da je direktno odgovorna novom MPRR kao izvršna agencija sa sljedećim funkcijama:

- ◆ Pružanje naučnih savjeta i naučne i tehničke podrške novom MPRR u vezi pripreme legislative i politika o sigurnosti hrane i stočne hrane, ljudskoj ishrani i genetički modificiranim organizmima;
- ◆ Međunarodna saradnja - posebno kao kontakt tačka za Codex Alimentarius, EU, FAO i WHO;
- ◆ Zaštita života i zdravlja ljudi, uz blisku koordinaciju o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i zaštiti okoliša u BiH;
- ◆ Monitoring inspekcije sigurnosti hrane na entitetskom nivou i praćenje tokova distribucije otkrivenih tokom inspekcija, organizacija hitnih mjera spriječavanja;
- ◆ Koordinaciju među-entitetskih aktivnosti vezanih za sigurnost hrane;
- ◆ Izdavanje izvoznih, uvoznih i međunarodnih certifikata u vezi sigurnosti hrane;
- ◆ Održavanje baze podataka o prehranbeno prerađivačkim preduzećima;
- ◆ Unaprijeđenje efikasnog spoja između procjene rizika, bavljenja rizikom i komunikacije rizika.

¹⁰⁵ Tačan naziv nove institucije iz odluke VM je "Uprava za zaštitu bilja".

Te funkcije moraju se vršiti u ime i uz usmjerenje Odjeljenja za veterinarstvo i sigurnost hrane novog MPRR. Slijedi organizacioni prikaz preporučene osnovne strukture i funkcija agencije:



Agencija za sigurnost hrane će se baviti pitanjima sigurnosti hrane i stočne hrane što je usko vezano sa Uredom za veterinarstvo. Obe institucije će se baviti sigurnošću vezano za hranu i proizvodne metode koje se primijenjuju u prostorijama za proizvodnju hrane. Laboratorije koje će biti autorizovane od strane Agencije za sigurnost hrane kao testne i referentne laboratorije će najvjerojatnije biti iste kao i laboratorije autorizovane od strane Ureda za veterinarstvo. Zbog efikasnosti i jasnoće, postojaće jaka potreba za koordinacijom ove dvije institucije kako bi se izbjegla preklapanja ili nejasnoće u vezi njihovih odgovarajućih nadležnosti. To će biti zadatak MPRR BiH.

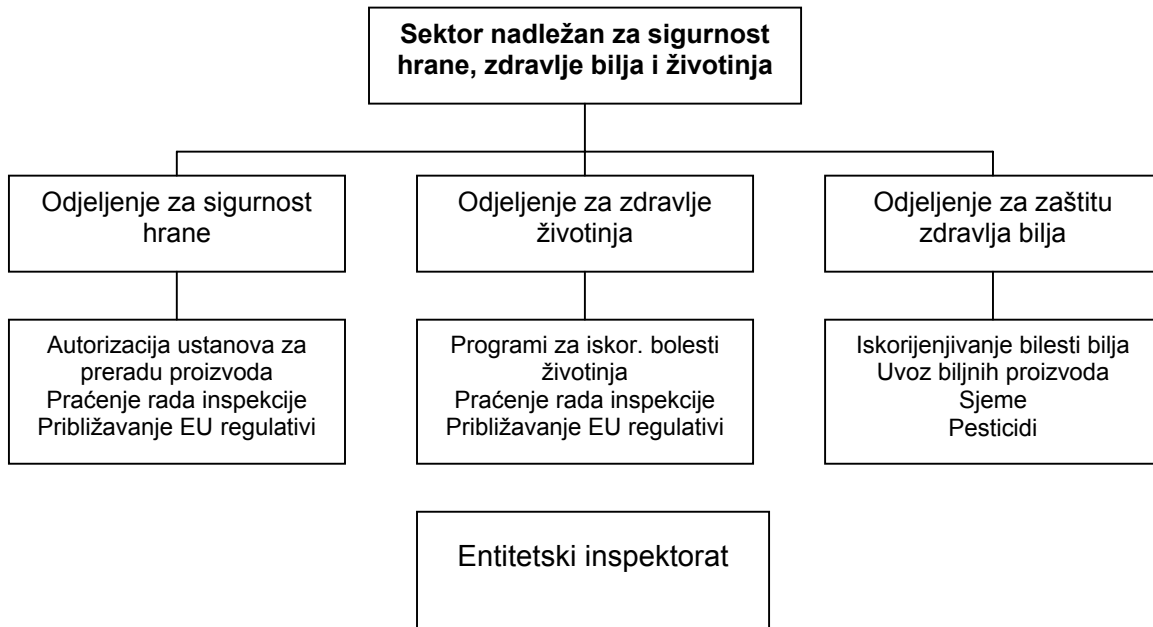
U skladu sa filozofijom "multifunktionalnosti" inspektori koji su pravilno obučeni za graničnu inspekciju za veterinarstvo i zdravlje bilja bi također trebali pokrivati graničnu inspekciju u skladu sa Zakonom o hrani. U mnogim Državama članicama EU sve centralne nadležnosti u vezi zaštite sigurnosti hrane (veterinarska i sanitarna) su smještene u istoj državnoj instituciji što povećava efikasnost i smanjuje ukupne troškove.

(iii) Uspostavljanje državne Referentne laboratorije / analiza potreba za dodatnim laboratorijskih kapacitetima

Referentna laboratorija za zdravlje životinja i sigurnost hrane kao i Referentna laboratorija za zdravlje bilja moraju se uspostaviti na državnom nivou. Podršku za svakodnevnu analizu treba pružati ograničen broj akreditovanih laboratorija na regionalnom nivou. Analiza obavljena u akreditovanim laboratorijama mora biti priznata u oba entiteta. Uspostavljanje i vođenje laboratorija sa zadovoljavajućim tehničkom opremom i kvalificiranim osobljem je skupo. Pitanje koliko laboratorija je stvarno potrebno da bi se zadovoljile ukupne potrebe u BiH kao i gdje bi one trebale biti locirane, treba biti oprezno analizirano. Ovo je neophodno prije značajnijeg investiranja u osnivanje i unaprijeđenje laboratorija.

(iv) Razvoj posebno organiziranih jedinica u entitetskim ministarstvima poljoprivrede

Sektor nadležan za sigurnost hrane, zdravlje bilja i životinja trebao bi biti formiran u oba entitetska MP. Trebao bi imati 3 odjeljenja koji trebaju imati dovoljan broj osoblja. Predlaže se slijedeća organizaciona struktura sektora u entitetskim MP:



Osnovne nadležnosti/ funkcije svakog od odjeljenja bi bile slijedeće:

Odjeljenje za sigurnost hrane:

- Davanje smjernica za autorizaciju ustanova za preradu/obradu životinjskih proizvoda
- Autorizacija ustanova za preradu/obradu životinjskih proizvoda
- Davanje smjernica za rad veterinarske inspekcije
- Učestvovanje u planiranju godišnjih inspeksijskih programa entitetskog inspektorata
- Razmatranje žalbi na odluke inspektora entitetskog inspektorata
- Učešće u radu u vezi harmonizacije sa EU

Odjeljenje za zdravlje životinja:

- Podrška Uredu za veterinarstvo u vezi planiranja B-H politika za iskorjenjivanje i prevenciju bolesti životinja
- Savjeti Uredu za veterinarstvo o legislativi
- Planiranje i monitoring specifičnih entitetskih programa za iskorjenjivanje bolesti životinja
- Praćenje stanja bolesti životinja i izvještavanje Uredu za veterinarstvo
- Praćenje veterinarskih stanica i privatnih veterinara
- Nadzor nad vještačkom oplodnjom
- Učestvovanje u planiranju godišnjih inspeksijskih programa entitetskog inspektorata
- Učešće u radu u vezi harmonizacije sa EU

Odjeljenje za zaštitu zdravlja bilja

- Podrška Upravi za zdravlje bilja u vezi planiranja B-H politika za iskorjenjivanje i prevenciju bolesti bilja
- Savjeti Agenciji za sigurnost hrane o legislativi, pravilima uvoza itd.
- Planiranje i monitoring specifičnih entitetskih programa za iskorjenjivanje bolesti bilja
- Praćenje situacije u vezi zdravlja bilja i izvještavanje Uparve za zaštitu zdravlja bilja.
- Učestvovanje u planiranju godišnjih inspeksijskih programa entitetskog inspektorata
- Učešće u radu u vezi harmonizacije sa EU

(v) Značajnije fokusiranje na EU integracije

Buduća harmonizacija sa standardima EU u oblasti veterinarstva, zdravlja bilja i sigurnosti hrane će uključivati oba administrativna nivoa, državni i entitetski. Ovaj rad će uključivati pravne i organizacione pripreme, obuku osoblja itd. Također bi trebao uključivati pružanje općih informacija javnosti i specifičnih tehničkih informacija o EU standardima prehrambenoj industriji u BiH. Uvođenje EU Standarda imat ynačajan uticaj na poslovanje prehrambene industrije, te ona mora biti informisana i pripremljena ya novu situaciju.

(vi) Značajniji fokus na koordinaciju

Implementacija preporučenog modela dvostepene uprave (država/entiteti) će znatno pojednostaviti koordinaciju aktivnosti u oblasti veterinarstva, sigurnosti hrane i zdravlja bilja. Međutim, čak i ovaj organizacioni model zahtijeva dobro funkcionisanje mehanizama koordinacije između entitetskih MP, Brčko Distrikta i posebno sa Uredom za veterinarstvo i budućom Agencijom za zdravlje bilja. Posebno u narednim godinama kada se budu razvijale strukture, od izuzetne će važnosti biti dobra koordinacija - također i kad je u pitanju svakodnevni rad. Ured za veterinarstvo i Agencija za zdravlje bilja će morati igrati ključnu ulogu u vezi unaprijeđenja koordinacije u upravama za veterinarstvo i zdravlje bilja u BiH.

(vii) Buduće uprave za veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane u Brčko Distriktu

Odsjek za veterinarstvo u Odjeljenju za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu ima previše zaposlenih i mora se transformisati u Odsjek za sigurnost hrane, zdravlje bilja i životinja (vidi poglavlje D.4). Planovi da se veterinari iz odsjeka uključe u druge zadatke (ušne markice, kontrola uzgoja) moraju se odbaciti jer su veterinari prekvalifikovani za takve zadatke. Generalno, nadležnost za uzgoj životinja treba prebaciti u Odsjek poljoprivrede. Praktični selekcijski rad treba biti privatiziran. Broj osoblja u odsjeku treba prilagoditi ovome i službenici za zdravlje bilja koji ostanu trebaju se fokusirati na iskorijenjivanje i prevenciju bolesti. Odsjek mora biti posebno osposobljen da se bavi poslovima pravne harmonizacije sa zahtjevima EU o sigurnosti hrane.

Kao što je to slučaj i u entitetskim MP, jako malo resursa je planirano za zaštitu zdravlja bilja što je odgovornost Odsjeka za poljoprivredu. Mora se posvetiti više pažnje pitanjima zdravlja bilja posebno u vezi dalje EU integracije u ovoj oblasti. Dva stručnjaka za zdravlje bilja bi trebali biti postavljeni u Odsjeku za sigurnost hrane, zdravlje životinja i biljaka da bi se bavili poslom iz ove oblasti (Vidjeti poglavlje D. 4.).

D.7 PROFESIONALNE USLUGE SPECIJALIZIRANIH INSTITUTA I SEKTORSKIH ASOCIJACIJA

Specijalizirani instituti i asocijacije treba da u budućnosti igraju ključnu ulogu u razvoju poljoprivrednog sektora u BiH i pripremi za EU integracije. Iako se ovaj pregled zalaže za jačanje struktura javne uprave, razvoj polujavnih i privatnih institucija koje su spremne da efikasno podrže sektor je jednako važno za dalji napredak. Generalno, javne uprave treba da se koncentrišu na funkcije koje moraju vršiti javni organi kako ne bi došlo do ugrožavanja nepristrasnosti implementacije tih funkcija. Privatne i polujavne institucije bi sve više trebale biti uključene u sve ostale funkcije i pružanje usluga treba biti bazirano na tržišnom mehanizmu kad god je to moguće. Kako većina pregledanih instituta već donekle radi na tržišnim osnovama trebalo bi biti izvodljivo nastaviti u tom pravcu. Međutim, za optimalniji rad sektorskih instituta, asocijacija i drugih sektorskih institucija treba preduzeti određene konkretne korake:

- Koordinacijom državnog MPRR, entitetska MP trebaju izraditi dugoročnu politiku i strategiju implementacije u vezi funkcija i usluga koje očekuju od sektorskih instituta; Na osnovu te generalne politike detaljne strategije bi trebale razraditi specijalne funkcije i učešće svakog pojedinačnog instituta u oba entiteta kao i finansijsko učešće javnih administracija. Treba obratiti posebnu pažnju kako bi se izbjegli dupliciranje funkcija odnosno nedodstatci. Ovakva strategija bi također trebala uključivati dugoročni investicioni plan za sektorske institute kako bi na osnovu potreba sektora adekvatno rasporedili laboratorijsku opremu.
- Za izradu takve strategije i investicionog plana preporučuje se pregled postojećeg stanja u tim sektorskim institucijama; u ovaj pregled bi trebali biti uključeni stručnjaci iz EU kako bi se osigurala kompatibilnost budućih laboratorija i institucionalnih struktura sa EU. Ideje o mogućim specializacijama i funkcijama pregledanih sektorskih instituta prezentirane su u radnim materijalima (vidi W 4.3).
- Kada se postigne dogovor o generalnoj politici i strategiji, javne poljoprivredne administracije bi trebale sklopiti precizne ugovore sa sektorskim institutima. U ovim ugovorima treba precizno definisati funkcije i usluge koje će odgovarajući institut pružati javnim upravama kao i javno učešće u finansiranju tih funkcija i usluga. Primjeri Ugovora o izvršenju dokumentovani u radnim materijalima (vidi W 5.5) mogu biti od pomoći u formulisanju ovih ugovora.
- Kao opće pravilo, javne uprave bi trebale snositi samo osnovne troškove sektorskih instituta za prostorije i ključna ulaganja u laboratorije. Ono što je od posebnog značaja: finansiranje jasno definisanih usluga za uprave mora biti zasnovano na višegodišnjim programima i projektima posebno da bi se omogućilo odgovarajuće investiciono planiranje.
- Poljoprivredni institut u Banja Luci, koji je trenutno još uvijek pod nadzorom Ministarstva nauke i tehnologije RS mora biti prebačen pod okrilje MP RS. Institut već uglavnom radi u imena MP RS i trenutni status je vještački i prouzrokuje neefikasnosti.
- Agrobiznis asocijacije (tj. asocijacije farmera, kooperative i prerađivača hrane itd.) vlada ne bi trebala finansijski podržavati kako bi zadržali svoju nezavisnost. Međutim, treba uvesti formalizirane procedure koje bi jasno obavezale administracije da pozivaju ove organizacije da učestvuju u debatama o legislativi kao i o administrativnim procedurama (npr. administracija subvencija). Preporučeni nacrt državnog Zakona o agrobiznisu i ruralnom razvoju jasno predviđa ovu obavezu (vidi poglavlje D.2 i nacrt zakona u radnom materijalu W 2).

D.8 UNAPRIJEĐENJE INSTRUMENATA ZA PLANIRANJE, KOORDINACIJU I UPRAVLJANJE

Budući razvoj poljoprivrednog sektora BiH i uspješna priprema za EU integracije i druge međunarodne obaveze neće zahtijevati samo opisane proširene institucionalne kapacitete na svim administrativnim nivoima. Jednako značajno je unaprijeđenje postojećih procedura planiranja, koordinacije i upravljanja. Specijalni instrumenti za planiranje, koordinaciju i upravljanje moraju se uvesti u sve poljoprivredne administracije. Posebno se treba skoncentrisati na procedure planiranja i upravljanja programima podrške za poljoprivredni sektor. Iako je značaj ovih programa veliki i u narednim godinama a će rasti i dalje, oni su trenutno su slabi i neefikasni. Slijedi nekoliko preporuka koje bi mogle pomoći u unaprijeđenju tih instrumenata i procedura.

(i) Jači kapaciteti planiranja

Formalizirane procedure planiranja nedostaju u gotovo svim pregledanim administracijama. To je veliki nedostatak jer će razvoj strategija i pravovremenih efikasnih mjera postajati sve važnije za ubrzani razvoj poljoprivrednog sektora. Nacrt Direktive o implementaciji ad-hoc radnih grupa za diskusiju i kreiranje poljoprivrednih strategija i koncepata nalazi se u radnom materijalu (vidi W 5.1). Formiranje ovih ad-hoc radnih grupa ne zahtijeva dodatno osoblje i ima prednost jer integriše znanje svih sektora ministarstva.

(ii) Formalizirane procedure koordinacije

I pored općih odredbi zakona o upravi, formalizirane procedure koordinacije se nedovoljno praktikuju. Ovo se posebno odnosi na pripremu legislative ali i na planiranje programa podrške. Integracija različitih pogleda zainteresiranih strana i nivoa vlasti mora se unaprijediti i procedure koordinacije moraju biti transparentnije. Umjesto uglavnom oslanjanja na pismenu razmjenu mišljenja buduće procedure moraju uključivati više direktnih diskusija sa svim zainteresiranim stranama i nivoima vlasti. Sastavljen je nacrt Direktive o formaliziranim procedurama koordinacije radi podrške posebno za dugu i vremenski zahtijevnu koordinaciju pripreme zakona (vidi radni materijal W 5.2).

(iii) Delegiranje odgovornosti i procedure potpisa

Dodijela odgovornosti je dosta ograničena. Kako bi se pružila neka jednostavna pravila dodijele odgovornosti i procedura potpisivanja sačinjen je nacrt Direktive o unaprijeđenju delegacije odgovornosti i efikasne procedure potpisivanja i prezentiran je u radnom materijalu (W 5.3). Predstavljena pravila su jednostavna i mogu pomoći da se najviše rukovodstvo ministarstva oslobodi potpisivanja akata ministarstva koji su od manje važnosti.

(iv) Čvršće administrativne procedure

Učvršćavanje administrativnih procedura je jedna od najvažnijih obaveza javne administracije kako bi bila efikasnija. Odluke najvišeg rukovodstva ministarstva moraju biti pažljivo pripremljene od strane osoblja. Nacrt Direktive za učvršćavanje administrativnih procedura u ministarstvu može poslužiti kao sredstvo za formaliziranje tih procedura (vidi radni materijal W 5.4). Osoblje je primorano da unaprijed pojasni sva pitanja i da izvrši pripremu za donošenje odluke na najvišem rukovodećem nivou (odluka da ili ne). Primjerak dokumenata za ministra nalazi se u radnom materijalu kao i primjerak teza za govor. Teze za govor će biti od velike vrijednosti za pripremu za pregovore (posebno međunarodne).

(v) Ugovori i izvođenju radova

Da bi se ojačao razvoj i monitoring jasnih ciljeva za podređene institucije preporučuje se uvesti "Ugovore o izvođenju radova". Nadređena administracija zaključuje "sporazum" sa podređenom institucijom koji određuje osnovne ciljeve u određenom vremenskom periodu također i resurse koji su na raspolaganju za to. Vrijednost ovakvih sporazuma je dvostruka: nadređene administracije su obavezne pismeno pojasniti prioritete rada podređene institucije. Na taj način, nadređena i podređena institucija dolaze do zajedničkog razumijevanja ciljeva koji se trebaju postići sa datim resursima i također kako će se njihovo ispunjenje ocijenjivati. Osnovni elementi Ugovora o izvođenju radova moraju biti:

- Jasna identifikacija pojedinačnih ciljeva/rezultata koje treba postići institucija / organizaciona jedinica ili službenik u određenom vremenskom periodu;
- Definiciju mehanizama izvještavanja koji osiguravaju pravovremeno upoznavanje rukovodstva o napretku u postizanju rezultata u određenim rokovima
- Uspostavljanje obostravno prihvaćenih kriterija za ocijenjivanje da li su dostignuti postavljeni ciljevi - kvantitativno i kvalitativno
- Konačno, podsticaji u formi finansijskih ili drugih podsticaja za postignute rezultate - ili sankcije kada se oni ne ostvare

Radni materijal (W 5.5) sadrži dva primjera " Ugovora o izvođenju radova " za poljoprivredne uprave koji se mogu koristiti kao osnov za ugovore npr. između MP i odgovarajućih instituta.

(vi) Unaprijeđene procedure podrške

Unaprijeđene procedure podrške i usluga će morati uključivati slijedeće mjere:

- Šeme podrške moraju biti zasnovane na višegodišnjem planiranju i autorizacije obavezivanja moraju omogućiti ministarstvima da na vrijeme isplate subvencije ili druge finansijske podrške čak i ako kasne odobrenja godišnjih budžeta.
- Kako bi se povećala efikasnost javnih fondova šeme podrške se moraju postepeno razvijati od subvencija i premija vezanih za proizvode ka kompleksnijim mjerama podrške, npr:
 - Industrija poljoprivrednih inputa: proizvodnja visokokvalitetnih inputa (sjemena, sperme, đubriva, pesticida, itd);
 - Proizvodnja: investicije u poljoprivredna dobra, poboljšani pristup dostupnih kredita po mogućnosti pružanjem garancija države, podrška konkurentnim proizvodima;
 - Marketing: podrška ustanovama i organizacijama za marketing npr. uspostavljanje proizvođačkih grupa ili asocijacija, (vidi također radni materijal W. 2.2), pružanje informacija farmerima o cijenama i tržištima, promocija poljoprivrednih proizvoda;
 - Prerađivačka industrija: podrška modernizaciji postojećih prerađivačkih fabrika i formiranje novih (posebno: malih i srednjih fabrika u ruralnim područjima!), uvođenje standarda u prerađivačkoj industriji kompatibilnih sa EU standardima;
 - Ruralni razvoj i agrookolišne mjere: razvoj zaostalih, ostarjelih ruralnih područja (npr. podrška mladim farmerima), podrška za infrastrukturu u ruralnim područjima, socioekonomski savjeti farmerima za sopstvene potrebe, podrška organskoj proizvodnji agroturizam i agrookolišne mjere.
- Veliki broj ovakvih kompleksnih mjera podrške su već izrađene i implementirane u nekadašnjim i sadašnjim Državama kandidatima. One su se morale izraditi kao osnov za SAPARD programe kroz koje bi poljoprivreda i ruralni razvoj dobivale podršku tokom predp pristupne faze. Isto tako, potrebna je obuka o mehanizmima i procedurama EU radi pripreme za poljoprivredne i strukturalne politike EU generalno. Uprave u BiH bi trebale izvući pouke iz ovih iskustava i proučirati dokumente koji su na raspolaganju¹⁰⁶ kako bi stekle ideje za promjene postojećih šema subvencije i podrške.

¹⁰⁶ Slovenačke mjere ruralnog razvoja mogu se naći na: http://www.arskrp.gov.si/index.php?stran=struktorni_skladi

- Poljoprivredne uprave koje kreiraju, upravljaju, prate i ocjenjuju šeme podrške moraju to raditi u bliskoj saradnji sa ostalim zainteresiranim upravama. Posebno koordinacija između
- - MP FBiH i kantonalnih uprava
 - kantonalnih uprava i općina
 - MP RS i općina
 - MP RS i agencija za stručnu i selekcijsku službu RS

mora se značajno popraviti i razviti zadovoljavajuće koordinacione i komunikacijske procedure. Potrebne su redovne formalizirane radne grupe kao i savjetodavni odbori koji sadrže npr. sektorske institute i NVO. Posebno je važno da općine kao i kantoni budu redovno informirani o podršci utrošenoj na njihovoj teritoriji.

- Da bi bile u mogućnosti da pruže pravovremene informacije i da pravilno upravljaju, prate i ocjenjuju šeme podrške izuzetno je važno da su zainteresovane administracije povezane IT opremom za brzu razmjenu informacija. Investiranje u IT sisteme koje povezuju administracije i osiguravaju bolju internu komunikaciju mora biti visoki prioritet u budućnosti. Prioritet treba dati sistemima koji su već uspješno implementirani u Državama članicama.

D.9 OJAČANI KAPACITETI LJUDSKIH RESURSA I UNAPRIJEĐENJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

(i) Ojačani kapaciteti ljudskih resursa

Implementacija preporučenog institucionalnog jačanja uprava poljoprivrednog sektora u BiH zahtijeva značajne dodatne ljudske resurse. Međutim uzimajući u obzir ograničenja javnih budžeta u BiH i nedostatak dovoljno kvalificiranog osoblja ti kapaciteti moraju biti postepeno razvijeni postavljanjem jasnih prioriteta. Potrebni razvoj ljudskih resursa u poljoprivrednim administracijama od 2005 - 2010 prezentirani su detaljno u tabeli niže i upoređene su sa kadrovskom situacijom u 2004. Objašnjenja za preporuke razvoja osoblja date su u tekstu koji slijedi.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DRŽAVA							
MPRR	(3 u MVTEO)	30	60	80	95	95	95
Izvršne agencije:							
- Ured za veterinarstvo	22	52 *	56	58	60	62	62
- Agencija za zdravlje bilja	--	35 *	40	45	48	51	54
- Agenc. za sigurnost hrane	--	15	20	25	30	30	30
- Agencija za plaćanje	--	--	3	10	15	20	35
Ukupno na nivou države	25	132	179	218	248	258	276
RS							
- Inspektorat RS ***	(53 in RS MoA)	36 **	36	38	40	42	42
- MP RS (bez Direkcije za vodu RS)	43	60	70	80	90	92	92
- 6 regionalnih ureda MP RS	(u 2004 uklj. osoblje MP RS)	12	18	24	30	30	30
- Stručna agencija RS	16	30	40	50	50	50	50
- Seleksijska agencija RS	12	12	12	0	0	0	0
- 63 općine u RS	180	180	200	220	230	230	230
Ukupno u RS	304	330	376	412	440	444	444
FBiH							
- Inspektorat FBiH ***	(37 u MP FBiH)	9 **	16	20	20	20	20
- MP FBiH	56	74	80	80	80	80	80
- Šumarski institut FBiH	4	9	12	12	12	12	12
- Kantonalni Inspektorati ***	(85 u kantonima)	85	87	90	90	90	90
- Kanton. poljop. <i>adminis-</i> <i>tracija</i> (bez Kantonalne uprave za šumarstvo)	109	117	120	125	130	130	130
- Kanton. poljop. zavodi (Stručne službe)	17	40	60	80	80	80	80
- Kanton. veterinarski zavodi	11	11	11	11	11	11	11
- 80 općina u FBiH	140	140	150	150	150	150	150
Ukupno u FBiH	459	485	536	568	573	573	573
BRČKO DISTRIKT							
- Odjeljenje	46	41	41	39	39	39	39
- Brčko Inspektorat ***	11	5 **	5	5	5	5	5
Ukupno u Brčko Distriktu	57	46	46	44	44	44	44
UKUPNO	845	993	1.137	1.242	1.305	1.319	1.337

* Uklj. granične inspektore prebačeni iz entiteta i Brčko Distrikta;

** Bez veterinarskih i zdravlje bilja graničnih inspektora koji bi trebali uskoro preći u državne izvršne agencije u 2005.

*** Brojevi uključuju samo inspektore poljoprivrede, veterinarstva, zdravlja bilja, šumarstva i vodoprivrede.

Državni nivo

Na državnom nivou treba se zaposliti veliki broj dodatnog osoblja. Potrebno je ostvariti porast sa 25 na 276 zaposlenih do 2010 kako bi se mogle izvršavati potrebne funkcije na državnom nivou. Formiranje i razvoj MPRR BiH u 2005 je apsolutni prioritet. Ovo novo ministarstvo na početku treba imati najmanje 30 zaposlenih. Međutim, imajući u vidu značaj državnog MPRR broj zaposlenih mora rapidno porasti tokom narednih godina kako bi se dostigao potrebni broj zaposlenih od 95 najkasnije do 2008. Međutim, razvoj državnih izvršnih agencija koje egzistiraju pod odgovornošću MPRR također se mora izvršiti što je moguće prije. Ove agencije će u 2004 i 2005. morati preuzeti nekih 45 graničnih inspektora za veterinarstvo i zdravlje bilja. Na osnovu toga, broj osoblja u državnim izvršnim agencijama će već biti relativno veliki u 2005 ali potreban je brzi dalji rast kako bi se ojačale neophodne funkcije planiranja, monitoringa i koordinacije. U vezi uspostavljanja Agencije za sigurnost hrane u 2005 broj osoblja ne uključuje granične inspektore. Predpostavlja se da će državni granični inspektori za veterinarstvo i zdravlje bilja vršiti relevantne granične inspekcije (kontrola kvaliteta, obilježavanje proizvoda, itd).

Kako državna Agencija za plaćanje mora biti potpuno spremna za rad sa dolaskom prvih predpristupnih sredstava EU preporučeni broj osoblja posebno odražava potrebu za neophodnim pripremnim radom i razvojem politike, što je - na osnovu iskustava Država kandidata - izuzetno vremenski zahtijevno! Međutim, osoblje Agencije za plaćanje također treba izraditi administrativne koncepte za upravljanje sredstava EU za ruralni razvoj i šeme tržišnih intervencija. Uz to, ovo osoblje također može izraditi koncepte i funkcije vezano za unaprijeđenje B-H poljoprivrednih proizvoda.

RS

Predpostavlja se da će u 2005. godini svi inspektori koji su trenutno smješteni u MP RS biti prebačeni u Inspektorat RS koji bi sadržavao sve Entitetske inspektore. Ovaj broj od 36 inspektora će se vjerovatno morati povećati tokom narednih godina, posebna ako se oporavi prerađivačka industrija i počne dinamično da se razvija. U tom slučaju predviđeni broj osoblja u Inspektoratu RS bi čak bio previše nizak. Razvoj se mora redovno ocijenjivati i na osnovu toga prilagoditi broj osoblja.

Od ključne je važnosti ojačati stručno osoblje MP RS. Preporučeni broj osoblja za 2005. godinu podrazumijeva da će inspektori koji budu prebačeni u Inspektorat RS biti potpuno zamijenjeni potrebnim službenicima. U narednim godinama broj osoblja se mora postepeno povećavati kako bi najkasnije do 2009 dostigao preporučni ukupni broj osoblja od 92 u optimalnoj organizacionoj strukturi (uporedi sa organizacionom šemom u poglavlju D.4). Ako inspektori ne budu ili ne budu u potpunosti prebačeni u Inspektorat pomenuto povećanje broja stručnog osoblja se svakako mora realizirati (+ 17 u 2005 god). U slučaju da svi inspektori ostanu u MP RS broj osoblja ministarstva bi također morao uljučivati broj osoblja određenog za Inspektorat RS (tj. 96 u 2005. i 134 i 2010. god.).

U 6 regionalnih ureda MP RS postojeći inspektori moraju biti zamijenjeni službenicima iz Ministarstva. Uredi bi u 2005. trebali startati sa 2 službenika po uredu i završiti sa do 5 u 2010. Oni će morati preuzeti sve ključne administrativne funkcije u ime MP RS i - zajedno sa agencijama RS za stručne i selekcijske usluge - postati osnovne službe na terenu MP RS potrebne posebno za implementaciju politika i strategija podrške. Kako bi bila u mogućnosti da ispuni te funkcije Agencija za stručnu službu RS mora u dogledno vrijeme (2007.) značajno povećati broj svog osoblja sa sadašnjih 16 na preporučenih 50. Za očekivati je da se funkcije Agencije za selekcijsku službu RS mogu privatizirati u nekom srednjoročnom roku. Dakle ovo osoblje nije predviđeno nakon 2007, međutim, agenciju će vjerovatno čak i nakon tog datuma morati podržavati MP RS na osnovu projekata.

Poljoprivredno osoblje u općinama u RS se u narednim godinama mora povećati za oko 50 službenika. Oni moraju popuniti trenutno nepopunjene ključne administrativne funkcije i posebno u siromašnim općinama ojačati savjetodavne i funkcije podrške. Već je razmotrena (poglavlje D.5)

potreba za specijalnim mehanizmima finansijske podrške za siromašne općine kako bi bili u mogućnosti da osiguraju dodatno osoblje za poljoprivredni i ruralni razvoj. Teško je procijeniti potrebu za inspeksijskim osobljem na općinskom nivou. Neophodno jačanje komandne linije između Inspektorata RS i općinskih inspektora bi također dovelo do povećanja efikasnosti. Međutim, sa većim privrednim i poljoprivrednim razvojem količina inspeksijskih poslova bi također mogla porasti.

FBiH

Nakon transfera u 2005. godini brojnih graničnih inspektora FBiH za veterinarstvo i zdravlje bilja u državne izvršne agencije ostati će samo 9 inspektora koje treba prebaciti u Inspektorat FBiH. Može se očekivati da će u narednim godinama biti potrebno barem skromno povećanje broja osoblja Inspektorata kako bi se popunile postojeće praznine i eventualno da bi se odgovorilo na veće potrebe za inspekciju posebno u prerađivačkoj industriji. Ukupno 20 inspektora za poljoprivredu, veterinarstvo, zdravlje bilja, šumarstvo i vodoprivredu za budući Inspektorat FBiH izgleda realno.

Isto se odnosi na MP FBiH kao i za MP RS: u 2005. odlazeći inspektori u potpunosti trebaju biti zamijenjeni kvalificiranim službenicima - ukoliko inspektori ostanu ili samo neki od njih budu prebačeni, preporučeno povećanje stručnog osoblja (18 u 2005. god.) mora se svakako realizirati da bi se Ministarstvo razvilo na način kako je to opisano u poglavlju D.4. Pošto je Uprava za šumarstvo FBiH u sastavu MP FBiH i izvršava ključne funkcije, može se sastaviti broj osoblja obje institucije. Na ovaj način, oba entitetska MP će do 2009 imati jednak broj osoblja - 92.

Kao i na nivou entiteta, očekuje se da će do 2005. godine svi inspektori poljoprivrednog sektora u kantonima biti potuno odvojeni od kantonalnih poljoprivrednih administracija. Kao posljedica toga, 85 inspektora za poljoprivredu, veterinarstvo, zdravlje bilja, šumarstvo i vodoprivredu će biti prebačeni u kantonalne inspektorate. Kao i u inspektoratima u FBiH i RS, očekuje se potreba za neznatnim povećanjem broja osoblja pošto u kantonima određene pozicije nisu popunjene i za očekivati je povećanu potrebu za inspekcijom sa poljoprivrednim razvojem a posebno razvojem prehrambene industrije. Međutim, opet je teško napraviti procjenu potrebnih ljudskih resursa pošto to zavisi od ekonomskog razvoja sektora. Generalno, preporučuje se transfer kantonalnih veterinarskih i biljnih inspektora iz kantonalnih inspektorata u Inspektorat FBiH najkasnije do 2008; to će dovesti do daljeg unaprijeđenja sistema inspekcije u FBiH i ojačati komandne linije (vidi preporuke, poglavlje D.6). Ovaj transfer bi doveo do smanjenja broja osoblja kantonalnih inspektorata i širenja Inspektorata FBiH što, se međutim, još uvijek ne vidi u gore navedenim ciframa.

Preostalo osoblje kantonalnih uprava za poljoprivredni sektor mora se tokom narednih godina postepeno ojačati. Predviđeni porast osoblja kantonalnih uprava sa sadašnjih 109 na 130 do 2008. potreban je da se popune trenutno nedovoljno popunjene ključne stručne funkcije kao i da se zaposle hitno potrebni dodatni pravници, (agro)ekonomisti i drugo specijalizirano osoblje. Samo sa ovakvim skromnim povećanjem broja osoblja biće moguće impementirati preporučeni institucionalni razvoj kantonalnih uprava (vidi poglavlje D.5).

Osnova poljoprivrednog i ruralnog razvoja će biti razvoj kantonalnih poljoprivrednih zavoda. Trenutno vrlo skromni broj osoblja (17) se mora drastično i hitno povećati i u 2007. godini u svakom od 10 kantona trebalo bi biti prosiječno 8 službenika na raspolaganju za savjetodavne usluge i implementaciju programa podrške. Teško je procijeniti potrebe razvoja u kantonalnim veterinarskim zavodima. Prvo treba izvršiti detaljan pregled i ocjenu laboratorijskih potreba za čitavu BiH. Zbog toga postojeći broj osoblja u veterinarskim zavodima nije mijenjan.

Općine u FBiH kao i u RS moraju biti daleko više uključene u implementaciju na terenu politika podrške. Međutim, nema potrebe za značajnim povećanjima broja općinskog poljoprivrednog osoblja u FBiH u narednim godinama. Vrlo malo povećanje prikazano u gornjoj tabeli je samo za popunjavanje ključnih administrativnih funkcija za koje trenutno nema zaposlenih i u ograničenom broju siromašnih općina. Generalno, postojeće poljoprivredno osoblje u općinama u FBiH izgleda

dovoljnim da obavlja stručni rad i poslove podrške. Pošto nemaju gotovo nikakve inspeksijske zadatke osoblje bi se trebalo u potpunosti posvetiti administrativnom i - ubuduće posebno - spomenutim savjetodavnim poslovima i poslovima podrške. Oni se moraju u potpunosti koncentrisati na ove funkcije i ne bi ih više trebalo koristiti za ne-poljoprivredne zadatke.

Brčko Distrikt

Implementacijom preporučene reorganizacije Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta (vidi poglavlje D.4) postepeno će se ostvariti potencijal smanjenja broja zaposlenih (broj osoblja će se postepeno smanjiti) Isto se odnosi i na Inspektorat Distrikta odakle će granični inspektori za veterinarstvo i zdravlje bilja biti prebačeni u državne izvršne agencije. Osoblje u upravama poljoprivrednog sektora može se ukupno smanjiti sa trenutnih 57 na 44 u 2010 što je znatno smanjenje.

Sažetak: Poređenjem kretanjem broja osoblja od 2004 do 2010 na raznim administrativnim nivoima dobićemo sljedeću sliku:

Ukupno (država, entiteti, kantoni, općine)	RS	FBiH	Distrikt Brčko
+ 58 %	+ 46 %	+ 25%	- 30%

Ukupno povećanje osoblja poljoprivrednog sektora administrativnim nivoima je 58% (845 u 2004 na 1.337 u 2010). Dodatno osoblje na državnom nivou je u velikoj mjeri "odgovorno" za ovu brojku. Rast broja osoblja u RS će biti znatno veći nego u FBiH zbog činjenice da je situacija sa osobljem u RS trenutno lošija i treba biti pojačana. Međutim, čak i u 2010 apsolutni broj zaposlenih u RS (444) će i dalje biti dosta niži nego u FBiH (537), tj. dostići će samo 77% osoblja u FBiH. Ovaj veći broj osoblja u FBiH je cijena dodatnog nivoa vlasti - kantona - cijena, koja bi se mogla jako isplatiti u budućnosti kada će za upravljanje i implementaciju velikih programa poljoprivrede i ruralnog razvoja biti potrebna jake regionalne i lokalne strukture!

Generalno, naznačeni dodatni ljudski resursi za naredne godine su značajni i zahtijevati će povećane budžete za uprave u poljoprivrednom sektoru (vidi poglavlje D.10). Međutim, ta povećanja su preduslov za efikasnu podršku razvoja poljoprivrednog sektora i - posebno - za pripremu za EU integracije što se pokazalo i u drugim državama. Ovo se može ilustrovati ponovnim poređenjem BiH sa državama odabranim za usporedbu u poglavlju C. Ukupni broj osoblja u 2004. godini u upravama poljoprivrednog sektora ovih država procijenjen je kao što slijedi:

BiH	Slovenija	Austrija	Latvija
845	947	2474	2362

Međutim, razlika između BiH drugih država je čak i veća ako se uzme u obzir da podaci o osoblju za BiH uključuju općinsko osoblje kao i osoblje za vodoprivredu. Podaci za Sloveniju, Austriju i Latviju ne uključuju osoblje sa lokalnog nivoa niti osoblje za vodoprivredu. U ovim državama poljoprivredne administracije nisu nadležne za taj pod-sektor.

Zato treba naglasiti da je predviđeni broj osoblja za 2010 (1.337) minimum koji je potreban za efikasan razvoj B-H poljoprivrednog sektora i za ubrzani proces harmonizacije sa EU. Bez ovih povećanja neće biti moguće postići datum pristupa EU koji se očekuje. One ni u kom slučaju nisu prevelike uzimajući ako je pristup EU ozbiljan cilj BiH. Potpuna integracija BiH u EU će vjerovatno zahtijevati znatno više resursa. Međutim, kako će tačni podaci također zavisi i od budućeg razvoja Zajedničke poljoprivredne politike EU, trebalo bi 2007 ili 2008 napraviti ponovnu dodatnu procjenu potrebnog osoblja.

(ii) Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima

Dodatno osoblje i veći institucionalni kapaciteti neće biti dovoljni da se postigne potrebni razvoj i harmonizacija sa EU poljoprivrednog sektora u BiH. Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima u administracijama je dodatni ključni zahtjev. Pošto će Sistemski pregled u sastavu PAR projekta horizontalna ocijenjivati Upravljanje ljudskim resursima, ovaj projekat će se ograničiti na slijedeće preporuke:

- Delegiranje zadataka i odgovornost u vezi postavljenih ciljeva mora se znatno unaprijediti u svim administracijama. Nadležnosti i kompetencije moraju se više delegirati srednjem rukovodstvu (rukovodiocima odjeljenja i odsjeka) i konkretno pojedinačnim službenicima. Ministri i visko rukovodeće osoblje (Sekretar, pomoćnici ministra) moraju se osloboditi minornih administrativnih zadataka i odluka i treba da se koncentrišu na kreiranje politike, liderstvo, usmjeravanje ministarstva. Međutim, to će biti moguće samo ako ministri ili pomoćnici ministra delegiraju kompetencije nižim nivoima, posebno kompetencije za odlučivanje!
- Moraju se izraditi efikasne politike razvoja osoblja u upravama poljoprivrednog sektor koje moraju biti zasnovane na osnovnim kvalifikacijama i znanjem potrebnim za razvoj poljoprivrednog sektora i EU integracije. U budućnosti uprave će zavisiti od osoblja sa boljim kvalifikacijama i sposobnostima (npr. strani jezik, IT i sposobnosti planiranja) kao i sa među-sektorskim znanjem (npr. pravnici, ekonomisti).
- Razvoj uprava poljoprivrednog sektora će u mnogome zavisiti od njihove mogućnosti da privuku mlado obrazovano osoblje. Preporučuje se uvođenje specijalizirane obuke prije službe kako bi se za rad pripremili mladi službenici koji su tek završili obrazovanje kao i kontinuirane obuke na radu za postojeće osoblje. Programi obuke moraju uključivati predavače iz administracija EU i imati čvrst fokus na Zajedničku poljoprivrednu politiku EU, ruralni razvoj, itd. Takvi specijalizirani programi obuke će biti izvedeni u saradnji sa EC kao i slični programi obuke u ranijim zemljama kandidatima. Stažiranja u bivšim zemljama kandidatima, npr. u Sloveniji, za odabrane državne službenike u trajanju 3-4 sedmice bi bilo od posebne vrijednosti.
- Programi obuke moraju biti isplanirani i koordinirani, moraju se obezbijediti finansijska sredstva (također i od donatora!) kao iiskusni predavači iz Država članica EU. Specijalizirani Službenik za razvoj ljudskih resursa mora postojati u svakoj upravi i brinuti se o ovim zadacima. Taj službenik bi također bio zadužen za razvoj karijera, politike i procedure unaprijeđenja i ocjenjivanja.
- Administracija poljoprivrednog sektora će posebno zavisiti od uspostave procedura za motivaciju i unaprijeđenje u karijeri kako bi se privuklo neophodno kvalificirano osoblje. Kao i u mnogim drugim državama poljoprivreda nema baš najbolju reputaciju. Zato je često vrlo teško administracijama poljoprivrednog sektora da se natječu za najbolje osoblje sa drugim javnim upravama ili privatnim sektorom! Kao kompenzacija mora se primijeniti politika razvoja i unaprijeđenja karijere koja motivira osoblje i osigurava da (posebno mlađe) osoblje ostaje u administracijama. Pored toga, moraju se uvesti jedinstvene procedure za izvještaje i ocjenjivanje osoblja gdje se na zadovoljavajući način povezuje osjenjivanje osoblja sa razvojem i unaprijeđenjem karijere. Kao pravilo, direktni nadređeni mora biti zadužen za ocjenjivanje svoga osoblja. Službenici koji iskažu veliku zainteresiranost za obuku, na zadovoljavajući način prođu seminare i u mogućnosti su da primijene to znanje u svom svakodnevnom radu trebaju biti unaprijeđeni i/ili dobiti zadovoljavajuću finansijsku nagradu.

D.10 UVEĆANI POLJOPRIVREDNI BUDŽETI I UNAPRIJEĐENE PROCEDURE PLANIRANJA BUDŽETA

Da bi se implementirale preporuke formulirane u poglavljima D.1 - D.9 moraju se uvećati budžeti poljoprivrednog sektora od 2005 do 2010. Međutim, prije prezentacije tih neophodnih povećanja treba iznijeti neke generalne preporuke u vezi budžeta i procedura planiranja budžeta.

Budžeti

- Osnovni zadatak za budućnost je racionalizacija procedura za upravljanje šema podrške i uvećanje resursa za kreiranje, administraciju i monitoring šema podrške. Sadašnji trend povećanja sredstava za šeme podrške i istovremeno održavanje operativnih troškova gotovo stabilnih ne može se nastaviti - posebno kada se očekuje porast sredstava za podršku kada se budžeti za poljoprivredne transfere izmijene na nivo koji je propisan u novim zakonima (3% ukupnog budžeta FBiH i 4% ukupnog budžeta RS). Poljoprivredne uprave moraju imati resurse da profesionalno implementiraju šeme podrške!
- Budući budžeti dakle moraju dodijeliti dovoljno osoblja za planiranje, vođenje i kontrolu šema podrške. Budžeti moraju biti zasnovani na višegodišnjim procijenama potrebnih sredstava za podršku koje treba podijeliti aplikantima, ali također moraju uključivati procijene troškova za praktično provođenje šema podrške (obrađa zahtijeva, isplate, kontrola, monitoring, itd).
- Generalno, primjerenija ravnoteža između platnog računa i materijalnih troškova mora osigurati stvarnu raspoloživost dovoljnih resursa (IT, kancelarijska oprema, vozila, itd) za praktičnu implementaciju funkcija poljoprivrednih administracija. Nezamisliva je obrađa velikog broja zahtijeva za subvencije bez kompjutera ili aktivnosti stručnih službi na terenu bez auta!
- Princip (barem djelimičnog) samofinansiranja treba primjeniti gdje god je to moguće, tj. usluge srodnih administracija nižeg nivoa, instituta ili agencija trebaju se naplaćivati kad god je to moguće. Konstantni problemi u vezi naplate naknada u kantonalnim upravama za šumarstvo moraju se riješiti kao prioritet. Potrebno je redovno ispitivati mogućnosti privatizacije funkcija kako bi se smanjila javna potrošnja - čak i ako te funkcije za sada moraju vršiti javne uprave (npr. selekcijske i uzgojne usluge).
- Nakon što postane Država kandidat za pristup EU, BiH će vjerovatno (kao i bivše i sadašnje Države kandidati) će se kvalifikovati za predpristupne mjere podrške EU za poljoprivredu i ruralni razvoj (npr. SAPARD program). Neke od tih predpristupnih mjera zahtijevaju barem djelimično kofinansiranje od strane korisnika i nacionalnih budžeta¹⁰⁷. Potrebna sredstva za kofinansiranje se moraju predvidjeti za vrijeme pripreme budžeta u toj predpristupnoj fazi. Međutim, pošto je ovo još uvijek dosta spekulativno, resursi za kofinansiranje nisu ovdje uključeni u prognozu budžeta.
- Ubuduće, moraju se povećati sada vrlo niske javne investicije namijenjene za poljoprivredni sektor pošto je primjetno znatno kašnjenje kod investiranja u ključne oblasti (npr. uspostavljanje neophodnih laboratorijskih objekata, modernizacija vodoprivrednih objekata itd). Međutim, investicije moraju biti zasnovane na vrlo detaljnim ispitivanjima budućih potreba za cijelu BiH i moraju preovladavati investicioni planovi na nivou cijele države. Još uvijek je dakle prerano za ovakve procjene i investicijska sredstva također nisu uključena u projekciju koja slijedi.

¹⁰⁷ Npr. za investiciju koja proizvodi profit u jednoj mljekari privatni udio može biti 50%, udio EU 37,5 % i doprinos Države kandidata 12,5%.

Procedure planiranja budžeta

- Kapaciteti finansijskog menadžmenta i planiranja moraju se ojačati. Većina institucija nema ili ima vrlo ograničen broj finansijski obrazovanog osoblja i interne budžetske procedure ne prate moderne finansijske standarde. Dakle potrebno je povećati broj specijaliziranog osoblja obučenog u oblastima financija i budžetskih pitanja kao i obezbijediti ciljanu obuku o modernom finansijskom menadžmentu.
- Budžetske procedure moraju biti na zadovoljavajući način povezane sa politikama, strategijama i aktivnostima. Na osnovu tih politika, strategija i konkretnih radnih planova kao i na osnovu iskustava iz prethodnih godina treba razviti dugoročni finansijski plan koji je zasnovan na aktivnostima. Procedura planiranja budžeta se mora organizirati odozdo-ka gore, tj. zahtijeva se učešće svih zainteresiranih stručnjaka. Potrebno je izvršiti procjenu troškova svih potrebnih aktivnosti koje identificiraju stručnjaci. Tokom finansijske godine, monitoring mehanizam mora neprekidno ispitivati da li se planirane aktivnosti izvršavaju u okviru budžetskih alokacija i da li se ispunjavaju ciljevi datih aktivnosti. Ova procedure će transformisati planiranje budžeta od pasivnog mehanizma koji sputava instituciju u strateško sredstvo za višegodišnje planiranje i razvoj.
- Višegodišnje finansijsko planiranje je ključni zahtjev posebno za uprave u poljoprivrednom sektoru pošto je poljoprivredna proizvodnja sama po sebi višegodišnji poduhvat i neophodna je višegodišnja sigurnost za planiranje inputa, proizvodnju i marketing. Bez višegodišnjih planova nemoguće je npr za korisnike šema podrške da izrade pouzdane proizvodne ili investicijske planove što bi onda rezultiralo ograničenim efektom tih šema podrške.
- Poljoprivredni budžeti koji su zasnovani na višegodišnjim finansijskim planovima i koji su vezani za strategije i aktivnosti postati će integralni dio strateškog plana te administracije. Oni će biti manje podložni rebalansima u toku finansijske godine i biće u stanju da na puno bolji način obezbijede pravilnu i pravovremenu potrošnju budžetskih alokacija (npr. isplata subvencija i drugih mjera podrške).
- Potrebno je implementirati horizontalnu i vertikalnu koordinaciju aktivnosti finansijskog planiranja između svih uključenih administracija. Te koordinirane procedure će biti posebno neophodne za subvencije i druge šeme podrške kako bi se izbjegle neuravnoteženosti na poljoprivrednim tržištima u BiH.
- Potrebno je implementirati procedure za fleksibilniju preraspodjelu budžeta za operacione troškove unutar pojedinačnih uprava (npr. preraspodjela između sektora). Najviše rukovodstvo mora imati više slobode da izvrši internu preraspodjelu budžeta u cilju optimizacije rezultata i izvršavanja zadataka.
- Kako bi se postojeće procedure vezane za upravu transfera/subvencija napravile jednostavnijim i efikasnijim preporučuje se sljedeće:
 - izraditi kriterije za subvencije i proceduralna pravila koji će vrijediti nekoliko godina;
 - da autorizacije obaveza daju pravo ministarstvima da na vrijeme isplaćuju subvencije ili druge vrste finansijske podrške čak i kada kasni odobrenje godišnjeg budžeta. Ovo je uobičajeno u ostalim evropskim državama;
 - tokom narednih godina postepeno zamijeniti postojeće subvencije vezane za proizvode za diferencirane i kompleksne šeme podrške koje uključuju ruralni razvoj, isplate za podršku formiranja specijaliziranih proizvođačkih grupa, šeme agrookoliša itd.

Projekcije budžeta u preiodu 2005 - 2010

Slijedi finansijska projekcija alokacija budućih budžeta za poljoprivredne uprave. Projekcija se zasniva na slijedećim pretpostavkama:

- ✓ U 2005. godini formirano je MPRR i razvijeno je u skladu sa preporukama u poglavlju D.3;
- ✓ Formirane su državne izvršne agencije i razvijene u skladu sa preporukama u poglavlju D.6, tj. jačanje Ureda za veterinarstvo i razvoj Agencije za zdravlje bilja od 2004, formiranje Agencije za sigurnost hrane u 2005 Agencije za plaćanje u 2006;
- ✓ Razvijene su organizacije entitetskih MP i posebno je povećan broj stručnog osoblja u skladu sa preporukama u poglavlju D.4 i D.9;
- ✓ Ojačane su kantonalne i općinske uprave i razvijene su kantonalne stručne službe u skladu sa preporukama u poglavlju D.5;
- ✓ Povećani su nivoi subvencija/transfera na nivoe koji su određeni nedavno donešenom legislativom (3% od ukupnog javnog budžeta u FBiH, 4% u RS);
- ✓ Ukupni javni budžeti povećani su za 5% godišnje¹⁰⁸.

Naredna prognoza će razmotriti razvoj operativnih troškova, transfera/subvencija i kapitalnih investicija; konačno, ponuditi će se projekcija ukupnih troškova za uprave poljoprivrednog sektora za period od 2005 do 2010. Ovdje nije izvršena procjena prihoda poljoprivrednog sektora i nisu uključeni u kalkulacije koje slijede zbog činjenice da detaljni podaci nisu dostupni na svim upravnim nivoima i nije moguće izvršiti komparativnu analizu. Nije jednostavno dati projekciju također i zbog činjenice da je sistem prihoda je u fazi rekonstrukcije (uvođenje PDV sistema) itd. Međutim, kako je pokazala finansijska analiza (poglavlje B.3.1.5) prihodi poljoprivrednog sektora dosta su značajni i poljoprivredni sektor u BiH koji je u razvoju pomoći će da se pokriju dodatni troškovi koji su ovdje opisani.

¹⁰⁸ Povećanje od oko 5% od ukupnog budžeta također je projekcija IMF-a i PRSP studije.

(i) Projekcija razvoja operativnih troškova

Na osnovu projekcija o osoblju u D.9 operativni troškovi će se razvijati na slijedeći način¹⁰⁹:

U hiljadama KM	2004 (stvarni budžeti)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DRŽAVA							
MPPR	165	1.110	2.220	2.960	3.515	3.515	3.515
Ured za veterinarstvo	1.497	2.340	2.520	2.610	2.700	2.790	2.790
Agencija za zdravlje bilja		1.575	1.800	2.025	2.160	2.295	2.430
Agencija za sigurnost hrane		675	900	1.125	1.350	1.350	1.350
Agencija za plaćanje			111	370	555	740	1.295
Ukupno država	1.662	5.700 **)	7.551 **)	9.090	10.280	10.690	11.380
RS							
RS Inspektorat		864	864	960	960	1.008	1.008
MP RS (bez Direkcije za vode)	2.247	1.440	1.680	1.920	2.160	2.208	2.208
6 regionalnih ureda MP RS		288	432	576	720	720	720
RS savjetodavna agencija		720	960	1.200	1.200	1.200	1.200
RS selekcijska agencija		288	288	-	-	-	-
63 općine u RS	3.600	3.600	4.000	4.400	4.600	4.600	4.600
Ukupno RS	5.847	7.200	8.224	9.056	9.640	9.736	9.736
FBiH							
FBiH Inspektorat		252	448	560	560	560	560
MP FBiH	2.717	2.072	2.240	2.240	2.240	2.240	2.240
FBiH Uprava za šumarstvo		252	336	336	336	336	336
Kantonalni inspektorati		1.913	1.958	2.025	2.025	2.025	2.025
Kanton. Poljop. uprave (bez kantonalnih uprava za šumarstvo)	4.484	2.633	2.700	2.813	2.925	2.925	2.925
Kanton. poljop. Zavodi (stručne službe)		900	1.350	1.800	1.800	1.800	1.800
Kanton. veterinarski zavodi		248	248	248	248	248	248
80 FBiH Općina	3.150	3.150	3.375	3.375	3.375	3.375	3.375
Ukupno FBiH	10.351	11.419	12.654	13.396	13.509	13.509	13.509
BRČKO DISTRIKT							
Odjeljenje za poljoprivredu	1.772	1.558	1.558	1.482	1.482	1.482	1.482
Brčko Inspektorat	418 *)	190	190	190	190	190	190
Ukupno Brčko Distrikt	2.190	1.748	1.748	1.672	1.672	1.672	1.672
UKUPNO	20.050	26.067	30.177	33.214	35.101	35.607	36.297

*) Procjena na osnovu prosječnih operativnih troškova u Odjeljenju za poljoprivredu;

**) U 2005 nije uključeno: ca. 1, 2 miliona KM za uspostavljanje novih institucija na državnom nivou u 2005 i 2006 (prostorije, oprema, IT itd.); detaljnije vidjeti radne materijale W 3.

Procjenjuje se ukupni porast operativnih troškova od oko 16 Mil KM u narednih 6 godina. Porast je posebno visok na državnom nivou - dodatni troškovi od oko 10 Mil KM do 2010. Međutim, to je naravno zbog činjenice da je trenutno vrlo ograničen budžet na raspolaganju poljoprivrednom sektoru na državnom nivou. Uz to, najveći dio ovog porasta je rezultat već donesenih odluka (npr. transfer granične inspekcije na državni nivo i formiranje Agencija za zdravlje bilja i sigurnost hrane na državnom nivou). U oba entiteta, RS i FBiH, procijenjen je ukupni porast od oko 3 Mil KM za narednih 6 godina, raspodijeljen na raznim nivoima uprave u oba entiteta. Ova dodatna alokacija je potrebna uglavnom za preporučeno jačanje institucija uprava na entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou.

¹⁰⁹ U projekciji su korišteni slijedeći prosječni operativni troškovi (platni račun i materijalni troškovi) po službeniku: MPPR i Agencija za plaćanje: 37.000 KM, Izvršne agencije na državnom nivou (veterinarstvo, zdravlje bilja i sigurnost hrane): 45.000 KM, RS entitetski nivo: 24.000 KM, RS općine: 20.000 KM, FBiH entitetski nivo: 28.000 KM, kantoni i FBiH općine: 22.500 KM i Brčko: 38.000 KM. Podaci su zasnovani na postojećim nivoima i djelimično su izmijenjeni u skladu sa kvalifikacijama budućeg osoblja. Inflacija i rast plaća nisu uzeti u obzir.

(ii) Projekcija razvoja transfera/subvencija

Entiteti će morati da dodijele dodatne sredstva za subvencije i druge šeme podrške za poljoprivredni sektor kako bi ispunili svoje zakonske obaveze (tj. FBiH: 3% od ukupnih javnih budžeta, RS: 4%). Kao posljedica toga za to će biti potrebni dodatni resursi kako slijedi (u hiljadama KM):

Institucija	Sadašnji budžet	Dodatni budžeti na osn. legislative	Ukupne budžetske alokacije
MP FBiH	25.300	9.000	34.300
MP RS	37.500	5.000	42.500

Dodajući ovih dodatnih 14 Mil KM sadašnjim budžetima za transfere/subvencije na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou alokacije za transfere/subvencije bi porasle u 2004 sa sadašnjih 85 Mil KM na oko 100 Mil KM, tj. na 2,6% ukupnog javnog budžeta umjesto dosadašnjih 2,2%¹¹⁰. Međutim, nerealno je očekivati da entiteti povećaju transfere već u 2004 na potrebni nivo predviđenog razvoja transfera/subvencija od 2004-2010 koji je ovdje prezentiran uključuje povećanje od 14 Mil KM u oba entiteta tek od 2005.

Slijedeći podaci ne uključuju nikakva eventualna povećanja u Brčko Distriktu, kantonima ili općinama pošto je njih teško predvidjeti. Međutim, projekcija uključuje pretpostavke povećanja ukupnih javnih budžeta za 5% godišnje i dakle jednako povećanje subvencija/transfera za poljoprivredni sektor. Rezultat toga je slijedeća dinamička slika do 2010 u nominalnim vrijednostima:

U hiljadama KM	2004 (stvarni budžeti)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Subvencije/ transferi							
Država	-	-	-	-	-	-	-
FBiH	25.300	35.700	37.485	39.359	41.327	43.394	45.563
RS	37.500	44.356	46.574	48.903	51.348	53.915	56.611
Brčko	1.600	1.680	1.764	1.852	1.945	2.042	2.144
Kantoni	20.566	21.594	22.674	23.808	24.998	26.248	27.560
RS Općine *)	1.500	1.575	1.654	1.736	1.823	1.914	2.010
FBiH Općine *)	1.500	1.575	1.654	1.736	1.823	1.914	2.010
Ukupno	87.966	106.481	111.805	117.395	123.264	129.428	135.899

*) Procjene za 2004

Zaključak: Ako se poštuje samo postojeća entitetska legislativa uprava poljoprivrednog sektora će imati na raspolaganju značajna sredstva za podršku poljoprivrednog razvoja i pripreme za EU integracije! Poljoprivredne uprave moraju biti spremne da profesionalno o efikasno utroše ova javna sredstva!

Projekcija razvoja kapitalnih investicija

Buduća potreba za kapitalne investicije zavisi od brzine EU harmonizacije i integracije. Kao što je već pomenuto potrebna je detaljna analiza u više investicionih oblasti (npr. potrebe laboratorijskih kapaciteta). Dakle, nema čvrste osnove za predviđanje budućih kapitalnih investicija. Međutim, jasno je da je neophodno u budućnosti povećanje relativnog udjela u ukupnim poljoprivrednim budžetima (trenutno oko 3%) kako bi se ostvarile hitno potrebne investicije u poljoprivrednom sektoru.

¹¹⁰ Ovo je još uvijek ispod preporuke PRSP studije, koja preporučuje minimalni nivo od 3% transfera za poljoprivredni sektor u svim budžetima (državnim, entitetskim i kantonalnim). Da bi se postigao taj cilj, dodatnih 15 Mil KM mora se odrediti za transfere/subvencije u poljoprivrednom sektoru!

Razvoj ukupnih budžeta 2004-2010

Kao što smo vidjeli u poglavlju B.3 poljoprivredni udio ukupnog javnog budžeta je porastao sa 1,7% u 2002 na 2,8% u 2004. Ovo je zanačajan korak naprijed. Međutim, ovaj trend uspona se mora nastaviti kako bi se sektor razvio na način kao što je to zamišljeno u preporukama. Uzimajući u obzir

- porast operativnih troškova neophodnih za implementaciju preporuka ovog pregleda (dodatni troškovi od 16 Mil KM od 2004 do 2010),
- neophodne dodatne resurse da bi se ispoštovale opisane zakonske obaveze entiteta u vezi subvencija/ transfera (dodatnih 14 Mil KM godišnje), i
- rast ukupnih javnih budžeta od oko 5% godišnje

poljoprivredni budžeti i poljoprivredni udio u ukupnim javnim budžetima će se razvijati na slijedeći način:

U hiljadama KM	2004 (stvarni budžeti)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Operativni troškovi i transferi/subvencije *)							
Država	1.662	5.700	7.551	9.090	10.280	10.690	11.380
FBiH	28.017	38.276	40.509	42.495	44.463	46.530	48.699
RS (uklj. Direkciju za vode ¹¹¹)	46.061	54.586	57.759	60.868	64.063	67.110	70.208
Brčko	3.790	3.428	3.512	3.524	3.617	3.714	3.816
Kantoni (uklj. uprave za umarstvo ¹¹²)	27.195	29.539	31.294	33.176	34.603	35.983	37.432
Ukupno	106.725	131.529	140.625	149.153	157.025	164.026	171.536
Godišnji rast (%)		24%	7%	6%	5%	4%	5%
Ukupni javni budžet	3.885.550	4.079.828	4.283.819	4.498.010	4.722.910	4.959.056	5.207.009
Poljop udio ukupnog javnog budžeta	2,8%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%

*) ne uklj. rast kapitalnih investicija¹¹³; kako nisu dostupni tačni podaci iz općina mogu se dati samo grube procjene. Procjenjuje se da će poljoprivredni budžeti u općinama blago porasti, u RS općinama sa 5,1 Mil KM u 2004 na 6,6 Mil KM u 2010, u FBiH općinama sa 4,6 na 5,4 Mil KM.

Zaključak: Implementacija preporuka iznesenih u ovom pregledu u narednih 6 godina dovesti će do porasta udjela poljoprivrednih budžeta u ukupnim javnim budžetima sa sadašnjeg 2,8% na 3,3% u 2010, tj. skroman porast od samo 0,5%! Poljoprivredna javna potrošnja po glavi stanovnika će porasti sa 18 KM (9€) u 2004 na 47 KM (24€) u 2010. To je značajan korak naprijed! Međutim, čak i ove alokacije za poljoprivredni sektor u 2010 će još uvijek biti dosta ispod potrošnje u Državama članicama EU nekadašnjim Državama kandidatima u 2003 (uporedi također poglavlja B.3.1.1 i C):

	BiH 2003	BiH 2010	Slovenija 2003	Austrija 2003	Latvija 2003
Per capita potrošnja u poljop. sektoru (€)	9	24	115	208	43

Preporuke za jačanje oljoprivrednog sektora i njegovih administracija dakle nisu prevelike. To je samo minimalni zahtjev za uspješan razvoj poljoprivrednog sektora u BiH generalno i efikasne poljoprivredne administracije posebno. Ovo je također važno za budući uspješan pristup međunarodnim organizacijama kao što je WTO.

¹¹¹ Direkcije za vode RS (6 Mil KM)

¹¹² Uključeni su operativni budžeti kantonalnih uprava za šumarstvo

¹¹³ Ako porastu sadašnje kapitalne investicije (oko. 3% ukupne potrošnje u sektoru) poljoprivredni udio u ukupnim budžetima će biti veći, ali, to također zavisi i od izvora finansiranja (budžeti ili strana pomoć).

Međutim, ako se sjetimo da

- na politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja EU odlazi 40% legislative EU,
- implementacija ovih politika traži kompleksne administrativne strukture i procedure, i
- prva predpristupna sredstva će vjerovatno biti iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja i zahtijevaju profesionalnu i efikasnu administraciju na svim nivoima

evidentno je da je od izuzetne važnosti za buduću integraciju BiH u EU implementacija preporuka ovog pregleda i obezbijeđenje potrebnih ljudskih i finansijskih resursa za taj zahtjevni poduhvat! Poljoprivredni i ruralni razvoj mora dobiti prioritet koji zaslužuje!

E. AKCIONI PLAN 2005 - 2010

Akcija	Ciljevi / Korist	Ko je odgovoran? Vremenski rokovi za Koordinacija, sa implementaciju kim?	Potrebni budžeti 2005 - 2010¹⁴
---------------	-------------------------	--	--

1. OSNIVANJE I RAZVOJ MPRR BIH I IZVRŠNIH AGENCIJA NA DRŽAVNOM NIVOU				
MPRR BiH	<ul style="list-style-type: none"> Ključne funkcije važne za razvoj sektora i EU harmonizaciju na raspolaganju na državnom nivou Poljop. sektor zastupljen na državnom nivou na zadovoljavajući način Kontakt tačka za EU na raspolaganju Efikasna koordinacija i usmjeravanje u oblasti veterinarstva, zdravlja bilja i sigurnosti hrane u skladu sa zahtjevima EU Profesionalna i efikasna granična inspekcija Postoje institucionalni kapaciteti za prihvatanje predpristupnih programa EU 	Vijeće ministara BiH	2005: formiranje MPRR sa minimalno 30 zaposlenih; razvoj do pune veličine sa 95 zaposlenih do 2008	1,6 - 3,5 mil KM
Ured za veterinarstvo (UV)		Vijeće ministara BiH	2005: Transfer UV i AZB u MPRR; formiranje ASH; završen transfer graničnih inspektora na državni nivo; 2006: formiranje AP; povećanje osoblja u izvršnim agencijama sa 102 (2005) na 181 (2010)	5,3 - 7,9 mil KM
Agencija za zdravlje bilja (AZB)				
Agencija za sigurnost hrane (ASH)				
Agencija za plaćenje (AP)				
2. USVAJANJE DRŽAVNOG ZAKONA O AGROBIZNISU I RURALNOM RAZVOJU				
	<ul style="list-style-type: none"> Jasne i efikasne procedure koordinacije i dodjele ključnih funkcija Definisani neophodni institucionalni kapaciteti Postoje standardizirane definicije za poljop. sektor 	Vijeće ministara u saradnji sa entitetima, kantonima/ općinama i sektorskim asocijacijama	Prva polovica 2005: Diskusija o nacrtu zakona; odluka VM sredinom 2005; Druga polovica 2005: Parlamentarna debata i usvajanje na državnom i entitetskom nivou	Nema posebnih troškova

¹⁴ Uporedi sa predviđenim razvojem operativnih troškova u poglavlju D. 10.

3. RAZVOJ INSTITUCIONALNIH KAPACITETA U RS				
Rekonstrukcija MP RS u preporučene organizacione strukture i osoblje sa stručnjacima	<ul style="list-style-type: none"> • Postoje institucionalni kapaciteti u RS za efikasnu podršku poljop. razvoju i EU harmonizaciju 	Vlada RS i MP RS	2005: implementacija preporučene organizacione strukture; 2005 - 2008: puna zaposlenost od 92 (bez inspektora); 2005 - 2007: postepeni prelaz glavnih dijelova MP RS iz Bijeljine u Banja Luku	1,4 - 2,2 mil KM (bez inspektora)
Formalizacija i jačanje 6 regionalnih ureda MP RS	<ul style="list-style-type: none"> • Optimalne administrativne i usluge podrške u blizini klijenata • Optimalna koordinacija sa općinama u RS 	Vlada RS i MP RS	2005: Formalizirani regionalni uredi; 2005-2008: puna zaposlenost od 30 službenika	0,3 - 0,7 mil KM
Jačanje stručne službe RS	<ul style="list-style-type: none"> • Postoje profesionalne stručne službe u čitavoj RS koje podržavaju mjere poljop. i ruralnog razvoja u skladu sa EU 	Vlada RS i MP RS	2005 - 2007: puna zaposlenost od 50 službenika	0,7 - 1,2 mil KM
Formiranje i razvoj RS Inspektorata uklj. inspektore poljoprivrednog sektora	<ul style="list-style-type: none"> • Postoje efikasne i nezavisne inspeksijske službe koje se ne miješaju sa administrativne i funkcije podrške 	Vlada RS i MP RS	2005: formiranje Inspektorata RS i transfer inspektora iz MP RS u Inspektorat RS	0,9 - 1,0 mil KM (samo za poljop. inspektore u sektoru)
Jačanje kapaciteta podrške za manje razvijene općine u RS	<ul style="list-style-type: none"> • Općine su u mogućnosti da daju aktivnu podršku i savjete farmerima i ostalom ruralnom stanovništvu 	Općine u RS Vlada RS	2005 - 2008: porast na najmanje 2 poljop. službenika u svakoj općini (posebno u onim manje razvijenim)	3,6 - 4,6 mil KM

4. RAZVOJ INSTITUCIONALNIH KAPACITETA U FBiH					
Rekonstrukcija MP RS u preporučene organizacione strukture i osoblje sa stručnjacima	<ul style="list-style-type: none"> Postoje institucionalni kapaciteti u FBiH za efikasnu podršku poljop. razvoju i EU harmonizaciji 	Vlada FBiH i MP FBiH	2005: implementacija preporučene organizacione strukture; 2005 - 2006: puna zaposlenost od 92 (bez inspektora)	2,3 - 2,6 Mil KM (bez inspektora)	
Razvoj efikasne i obavezne komunikacije i mehanizama koordinacije između kantona i općina	<ul style="list-style-type: none"> FBiH legislativa i politike bolje odgovaraju potrebama kantona i općina, posebno u vezi mjera podrške MP FBiH pruža vrijedne usluge koordinacije i informacije za kantone i općine 	MP FBiH U saradnji sa kantonima i općinama	Prva polovica 2005: diskusije o mehanizmima komunikacije i koordinacije; Druga polovica 2005: formalni dogovori o obaveznim mehanizmima	Cijena se ne može specificirati, ali biće potrebni dodatni IT kapaciteti za povezivanje uprava	
Jačanje kantonalnih uprava i razvoj kantonalnih stručnih službi	<ul style="list-style-type: none"> Efikasne i profesionalne usluge na kantonalnom nivou Profesionalne stručne službe u svim kantonima koje podržavaju mjere poljop. i ruralnog razvoja u skladu sa EU 	Kantonalne vlade i kantonalne poljop. uprave	2005 - 2008: jačanje odabranih kantona sa dodatnih 21 administrativna stručnjaka; 2005 - 2007: development of Canton extension services with a total of 80 staff	Kantonalne uprave: 2,6 - 2,9 mil KM; Kantonalne stručne službe: 0,9 - 1,8 mil KM	
Formiranje i razvoj FBiH Inspektorata and kantonalnih inspektorata uklj. inspektore poljoprivrednog sektora	<ul style="list-style-type: none"> Postoje efikasne i nezavisne inspeksijske službe koje se ne miješaju sa administrativne i funkcije podrške 	Vlada FBiH i MP FBiH, Kantonalne vlade	2005: formiranje FBiH i Kantonalnih Inspektorata; transfer inspektora iz MP FBiH i Kantonalnih poljoprivrednih uprava u inspektorate	FBiH Inspektorat: 0,3 - 0,6 mil KM; Kantonalni Inspektorati: 1,9 - 2,0 mil KM (samo za poljop. inspektore u sektoru)	
Jačanje kapaciteta podrške za manje razvijene općine u FBiH	<ul style="list-style-type: none"> Općine su u mogućnosti da daju aktivnu podršku i savjete farmerima i ostalom ruralnom stanovništvu 	FBiH Općine, Kantoni, Vlada FBiH	2005 - 2006: porast na najmanje 3 poljop. službenika u svakoj općini (posebno u onim manje razvijenim)	3,1 - 3,4 mil KM	
5. RAZVOJ ODJELJENJA U BRČKO DISTRIKTU					
Rekonstrukcija u preporučenu organizacionu strukturu	<ul style="list-style-type: none"> Postoje institucionalni kapaciteti u Brčko Distriktu za efikasnu podršku poljop. razvoju i EU harmonizaciji 	Brčko Distrikt i Odjeljenje	2005 - 2007: Reorganizacije Odjeljenja prema preporukama; smanjenje osoblja na 39	1,6 - 1,5 mil KM	

ZAHVALNICA

Ovaj pregled ne bi mogao biti izvršen bez dragocjenog doprinosa brojnih kolega iz poljoprivredne i drugih BiH administracija i institucija. Poseban doprinos u izradi ove studije su dali slijedeći glavni partneri:

- **Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa:** gđin. Jerko Doko - Ministar; gđin. Stijepo Pranjić; gđin. Amir Lubovac.
- Ured za veterinarstvo BiH: gđin. Jozo Bagarić; gđin. Slaven Grbić.
- **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede:** gđin. Rodoljub Trkulja - Ministar; gđin. Milan Ninčić; gđa. Mira Vrhovac; gđin. Mr Dragan Mičić.
- Agencija za pružanje stručnih usluga u poljoprivredi RS: gđin. Mićo Ristić.
- **Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH:** gđin. Marinko Božić-Ministar; gđa. Faketa Begović; gđin. Ahmed Duranović; gđin. Mladen Vasić.
- **Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko Distrikta:** gđin. Zoran Gajić - Šef Odjeljenja; gđin. Mehmed Raščić; gđin. Ferhat Čejvanović.
- **Poljoprivredna uprava u svih 10 kantona:**
Unsko-Sanski (gđin. Mustafa Filipović i gđin Mr Sulejman Alagić);
Posavski (gđin. Jozo Marković i gđin. Pejo Janjić);
Tuzlanski (gđin. Ševal Suljkanović i gđin. Damir Pirić);
Zeničko-Dobojski (gđin. Josip Martić i gđin. Zahid Kovač),
Bosansko-podrinjski (gđin. Enes Međuseljac i gđin. Edin Kuduz);
Srednjobosanski (gđin. Semin Ždralović i gđin. Ivo Mršo);
Hercegovačko-Neretvanski (gđin. Rasim Hamzić);
Zapadno-Hercegovački (gđin. Marko Ivanković);
Sarajevski (gđa. Ljubica Livaja i gđin. Čamil Kozčić) i
Kanton 10- Livno (gđin. Milan Bodroža).

Osim toga, poljoprivredno osoblje iz slijedećih odabranih **opština** je veoma pomoglo da se izrade poglavlja studije koja se odnose na poljoprivrednu upravu u opštinama:

Opštine u RS: Berkovići, Bijeljina, Gradiška, Mrkonjić Grad, Prijedor, Prnjavor, Rogatica, Sokolac, Trebinje, Višegrad.
Opštine u FBiH: Čapljina, Glamoč, Kakanj.

Poslijednje, ali ne i najmanje važno, rukovodeći kadar slijedećih **instituta** ključnih za poljoprivredni sektor je pružio vrijedne informacije:

- Poljoprivredni instituti u Sarajevu i Banjaluci;
- Agronomski instituti u Mostaru;
- Veterinarski institut u Banjaluci.

Konačno, moraju se spomenuti **međunarodni i domaći eksperti** projektnog tima koji su svojim iskustvom dali vrijedan doprinos u izradi studije:

Hartwig Breternitz, vođa tima
Deterd Goeman, ekspert za javnu upravu
Elisabeth Schlosstein, međ. ekspert za ljudske resurse
Mogens Ginnerup-Nielsen, međ. ekspert za poljoprivredu
Claus Havemann-Andersen, međ. finansijski ekspert
Indira Đugum, pravni ekspert
Rusmir Šabeta, ekspert za javnu upravu
Anto Domazet, finansijski ekspert, prof. na Ekonomskom fakultetu, Univerziteta u Sarajevu
Fuad Turalić, poljoprivredni ekspert, Banja Luka, RS
Aleksandra Nikolić, poljoprivredni ekspert, viši asistent na Poljoprivrednom fakultetu, Univerziteta u Sarajevu
Leila Čatić, lokalni finansijski ekspert

Hvala svima koji su dali svoj doprinos!

Sarajevo, oktobar 2004