

Godišnji izvještaj za 2010.

Monitoring procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine



Vanjskopolitička
inicijativa BH

**MONITORING PROCESA
EVROPSKIH INTEGRACIJA
BOSNE I HERCEGOVINE**

2010.

GODIŠNJI IZVJEŠTAJ

Sarajevo, Februar 2011.

Uređivački kolegij
VPI BH

Lektor
Faik Imamović

“Vanjskopolitička inicijativa BH je nevladina, neprofitna organizacija posvećena promišljanju i analiziranju vanjske politike, međunarodnih odnosa i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine”

www.vpi.ba

info@vpi.ba

Dizajn i štampa:
Arch Design

Tiraž:
350 kom



Ovaj nezavisni izvještaj je pripremila Vanjskopolitička inicijativa BH uz finansijsku pomoć Side. Pogledi izneseni u njemu su stoga pogledi VPI-ja i ni u kojem slučaju ne oslikavaju poglede Side.

Sadržaj

UVOD	4
GLAVA I OPĆI PRINCIPI	9
GLAVA II POLITIČKI DIJALOG	13
GLAVA III REGIONALNA SURADNJA	17
GLAVA IV SLOBODNO KRETANJE ROBA	21
GLAVA V KRETANJE RADNIKA, POSLOVNO NASTANJIVANJE, PRUŽANJE USLUGA, KRETANJE KAPITALA	25
Poglavlje 1. Kretanje radnika (čl. 47.- 49. SSP-a)	
Poglavlje 3. Pružanje usluga (čl. 57.- 59. SSP-a)	
Poglavlje 5. Zajedničke odredbe (čl. 63.- 69. SSP-a)	25
Poglavlje 2. Poslovni nastan (čl. 50.- 56. SSP-a)	28
Poglavlje 4. Tekuća plaćanja i kretanje kapitala (čl. 60.- 62. SSP-a)	31
GLAVA VI USKLAĐIVANJE ZAKONA, PROVOĐENJE ZAKONA I PRAVILA KONKURENCIJE	35
GLAVA VII PRAVDA, SLOBODA I SIGURNOST	41
GLAVA VIII POLITIKA SURADNJE	49
GLAVA IX FINANCIJSKA SURADNJA	55
GLAVA X INSTITUCIONALNE, OPĆE I ZAVRŠNE ODREDBE	59
UMJESTO ZAKLJUČKA	63

Izveštaj za period 15. 12. 2009. – 15. 10. 2010.

UVOD

Protekli izvještajni period s aspekta procesa evropskih integracija kreće se između dvije suprotstavljene krajnosti - jednoga pozitivnog i jednoga negativnog primjera.

Gledajući s pozitivne strane, 2010. godina ostat će upamćena po konačnoj odluci institucija Evropske unije da građanima Bosne i Hercegovine omoguće putovanja u zemlje Schengena bez viza. Pozitivni efekti ove odluke su višestruki i dugoročni. Odluka o bezviznom režimu bh. građanima vraća osjećaj pripadnosti Evropi, konačno im daje osjećaj slobode kretanja izvan vrlo suženoga prostora neposrednog susjedstva i daje priliku, prvenstveno mladim ljudima iz BiH, da kroz vlastito iskustvo osjete vrijednosti koje postoje izvan začaranoga kruga apatije, podjela i nacionalizma. Nadamo se da će ova promjena dugoročno utjecati na stvaranje drugačije percepcije podjela unutar BiH, ali i proizvesti više javnog pritiska na vlasti da ubrzaju proces evropskih integracija. Bezvizni režim također nameće i odgovornost da se spriječe bilo kakve zloupotrebe ukazanoga povjerenja.

Negativna krajnost je činjenica da je u proteklom periodu došlo do kršenja *Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima s Evropskom unijom* (EU), na šta smo upozoravali u prošlogodišnjim izvještajima. Bosna i Hercegovina je tako postala jedina zemlja koja krši *Privremeni sporazum* nepoštivanjem preuzetih obaveza u zadanim rokovima. To se prije svega odnosi na neprovođenje presude Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u slučaju *Sejdić i Finci protiv BiH*, ali i na neispunjavanje obaveze, koja je tehničke prirode, a to je usvajanje Zakona o državnoj pomoći BiH prije jula 2010. godine. Pored ovih primjera kršenja *Privremenog sporazuma*, također je bitno istaći činjenicu da u BiH još nije osnovano Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje za nadgledanje provedbe *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP), nakon kojeg je neophodno formirati Komitet za stabilizaciju i pridruživanje, te parlamentarni Komitet za stabilizaciju i pridruživanje.

Na osnovu nalaza ovog izvještaja, koji obuhvata period 15. 12. 2009. – 15. 10. 2010. godine, možemo konstatirati da će se slična kršenja *Privremenog sporazuma* nastaviti i u narednoj godini ukoliko ne dođe do dramatične promjene političkog kursa. Odnosno, prijeti nam kršenje samog SSP-a, koji bi u međuvremenu mogao stupiti na snagu. O posljedicama koje bi uslijedile nije moguće dobiti direktan odgovor od predstavnika Evropske unije (EU). Međutim, spekulira se s upotrebom raznih mjera, od toga da BiH neće biti odobreno traženo povećanje kvota za izvoz ribe do eventualne suspenzije SSP-a (odnosno odlaganja njegove primjene). Otežavajuća okolnost je to što prepreke koje se postavljaju na samom početku provedbe navedenih sporazuma zahtijevaju više političke volje nego li tehničke osposobljenosti. A naš izvještaj konstatira da je u proteklom periodu nedostajalo i jednoga i drugoga.

Međutim, na početku se ipak osvrćemo na pomake koji su učinjeni u proteklih godinu dana. To se prije svega odnosi na poboljšanje regionalne suradnje, do čijeg usporavanje je došlo u periodu nakon 2006. godine. U I. poglavlju ovog izvještaja ističemo intenziviranje regionalnih aktivnosti u domenu policijske suradnje, dok II. poglavlje naglašava poboljšanje regionalne suradnje na političkom nivou. Sredinom 2010. godine održana je prva zajednička sjednica Vijeća ministara BiH i Vlade Republike Hrvatske. Održani su trilateralni sastanci sa Srbijom i Turskom, te s Turskom i Hrvatskom, na

inicijativu turskih vlasti. Ova inicijativa rezultirala je imenovanjem bh. ambasadora u Beogradu, prisustvovanjem predsjednika Srbije Borisa Tadića komemoraciji žrtvama genocida u Srebrenici u julu 2010. te usvajanjem Deklaracije o osudi zločina u Srebrenici u Skupštini Srbije. Posjete hrvatskog predsjednika Ive Josipovića mjestima stradanja žrtava na svim stranama također su doprinijele intenziviranju međususjedskih odnosa.

Iako su pokrenute bilateralne konsultacije sa svim zemljama u okruženju, ne možemo se ipak oteti utisku da su te aktivnosti usmjerene ka zadovoljavanju forme, a ne rješavanju stvarnih otvorenih pitanja. Tako u III. poglavlju navodimo primjere još neriješenih pitanja granica i imovine sa susjednim zemljama, ali i probleme s primjenom ranije potpisanih bilateralnih sporazuma zbog neusvajanja pratećih domaćih akata i nedostatka tehničkih kapaciteta. Generalno govoreći, problem koji prožima sve aspekte regionalne suradnje na bilateralnom osnovu je nedostatak sistematski koordiniranih aktivnosti i političke opredijeljenosti da se pristupi rješavanju najvećih otvorenih pitanja. Ali imajući u vidu gotovo potpuno zamrzavanje odnosa u proteklih nekoliko godina, stvaranje povoljnije političke klime u regiji može se smatrati prvim korakom u tome pravcu i zato treba biti pozdravljeno.

Od konkretnih pozitivnih primjera navodimo regionalnu policijsku suradnju, koja je do sada rezultirala stvaranjem jake institucionalne mreže u regiji, ali i polučila konkretne rezultate u borbi protiv organiziranog kriminala i terorizma. Napredak također bilježimo u određenim aspektima slobodnog kretanja roba i usvajanja carinskih tarifa za industrijske i poljoprivredne proizvode, odnosno snižavanja carina za uvozne proizvode, koje se za sada odvija po planu.

Napredak je evidentan i kod preuzimanja direktiva novog pristupa, iako *Izveštaj o napretku BiH za 2010. godinu* daje suprotan nalaz. Kao razlog za negativnu ocjenu navodi se činjenica da se provjere ne vrše na svim domaćim i uvezenim proizvodima prije nego što se puste na tržište. Iako i naši nalazi potvrđuju nedostatak kapaciteta u ovoj oblasti, ipak želimo naglasiti činjenicu da je u zakonodavnom dijelu učinjen napredak time što je preuzeto pet direktiva, još četiri su pripremljene, a radi se na narednih šest direktiva s liste prioriteta.

U oblasti transporta, naročito civilne avijacije, i djelimično željezničkog transporta, također je postignut napredak kod usklađivanja propisa s *acquis communautaireom* (pravnom stečevinom EU-a). Pomaka ima i u područjima koja se tiču tekućih plaćanja i kretanja kapitala, i u oblasti devizne politike i poslovanja, iako još uvijek postoje ograničenja za iznos novca koji nerezidenti mogu prenijeti u inozemstvo.

Dalje, utvrđeno je da je Zakon o konkurenciji usklađen s regulativom EU-a, kao i prateći podzakonski akti, a i administrativni kapaciteti Konkurencijskog vijeća popunjeni su u skladu s pravilnikom o izboru kandidata. Kratkoročni prioritet *Evropskog partnerstva* da Agencija za nadzor nad tržištem bude potpuno funkcionalna realiziran je u predviđenom roku.

Najveći stepen usklađivanja s evropskim standardima u pitanju unutrašnjeg tržišta je u oblasti intelektualnog vlasništva, operativnosti Instituta za intelektualno vlasništvo, jačanju svijesti građana i obuke sudskih organa. Ovaj uspjeh smatramo direktnom posljedicom odsustva politizacije procesa primjene usvojenih zakona.

U oblasti *pravde, slobode i sigurnosti* ostvaren je veliki napredak, koji se prvenstveno može pripisati ispunjavanju uvjeta iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima*. Od 73 aktivnosti definirane *Akcionim planom za realizaciju Evropskog partnerstva*, ispunjeno ih je 49 ili 67 posto, iako su primjetna i kašnjenja od 12 do 18 mjeseci. Napredak je evidentan u formiranju institucija i njihovom kadrovskom osposobljavanju, kao i usvajanju potrebnih strategija i akcionih planova u oblastima *borbe protiv korupcije, organiziranog kriminala i*

terorizma, posebnih istražnih radnji i jačanja nezavisnosti pravosudnih institucija. U oblasti viza, granične kontrole, azila i migracija kontinuirano se realizira niz planiranih aktivnosti. Bitno je istaći da ispunjavanje obaveza iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima* rezultiralo ispunjavanjem obaveza iz SSP-a daleko prije rokova predviđenih samim sporazumom.

Nažalost, lista pozitivnih primjera time je iscrpljena. I u ovom izvještaju daleko je više oblasti u kojima se evidentira reformski zastoj i nemogućnosti provedbe preuzetih obaveza. Međutim, umjesto nabiranja svih negativnih primjera, želimo skrenuti pažnju na njihove uzroke s obzirom na to da je priroda opstrukcije slična u većini primjera.

Kao što je ranije rečeno, u dosta oblasti smo uočili pojavu zadovoljavanja forme izradom određenih zakonskih rješenja koja nije moguće dalje implementirati. Ovo se naročito odnosi na nedonošenje podzakonskih akata zbog neadekvatnih tehničkih kapaciteta. Ova pojava je primijećena, naprimjer, u području *slobodnog kretanja roba* za oblast industrije, poljoprivrede i ribarstva, kao i kod primjene direktive o socijalnom statusu vozača. Također je primjetno da se zbog nepostojanja obaveze za kontrolu usklađenosti podzakonskih akata s *acquis communautaireom* dešava da zakon koji je usklađen nije moguće primijeniti zbog neusklađenosti pratećih propisa.

Nedostatak kadrovskih kapaciteta se očituje kao ozbiljna prepreka primjeni obaveza iz SSP-a u primjerima kao što su primjena zakona koji reguliraju unutrašnje tržište, primjena tehničke legislative o sigurnosti proizvoda i nadzorom nad tržištem, u oblasti civilne avijacije i transporta općenito, kao i u mnogim drugim oblastima.

Također je izražen nedostatak komunikacije i koordinacije između institucija, naročito između različitih nivoa vlasti. Najeklatantniji primjer je nedostatak institucionalizirane koordinacije između države i entiteta na zakonodavnom, političkom i tehničkom nivou u cjelokupnom procesu pregovaranja s EU-om. Iako je uspostavljeno privremeno međuresorno tijelo za pregovore s Unijom, i dalje nema redovne, obavezne suradnje između institucija vlasti. Drugi primjer je oblast *kretanja radnika i uspostavljanje jedinstvenog tržišta* gdje fragmentirano zakonodavstvo i različiti uvjeti koje ono kreira i dalje odbijaju investitore.

Još jedna pojava koju smo primijetili i u ranijim izvještajima, ali koja se u međuvremenu intenzivirala, jeste usklađivanje entitetskih propisa u RS-u s *acquis communautaireom*, ali i nepostojanje usklađenosti propisa između entiteta. To je slučaj u oblasti *poslovnog nastana*, i kratkoročno je pohvalno za RS. Slična praksa se ponavlja i u formiranju entitetskih institucija za oblasti koje zahtijevaju jedinstvenu koordinaciju za pitanja evropskih integracija na državnom nivou, kao što je slučaj s Ekonomsko-socijalnim vijećem. Dugoročno ovakva praksa ne vodi konkurentnosti nijednog dijela tržišta, jer i cijela BiH se smatra malim tržištem, a kamoli kada se dodatno rascjepkava.

Svoj dio krivice za ovu praksu snosi naravno i Federacija BiH, koja daleko sporije usklađuje zakonodavstvo s propisima EU-a. U intervjuima koje smo obavili u sklopu ovog istraživanja veliki broj naših sugovornika se žalio na indiferentan odnos institucija u FBiH prema evropskim integracijama, čak i onih koje su izričito zadužene za koordinaciju tih poslova. Ova pojava će s vremenom postati naročito problematična zbog postojanja deset kantona unutar Federacije, koji će u velikoj mjeri biti zaduženi za primjenu evropskih obaveza u oblastima za koje su nadležni.

U odnosu na prethodni izvještajni period, primjetno je prolongiranje izvršenja značajnog broja mjera u reformi javne uprave, u oblasti *ljudskih prava i zaštite manjina, položaja žena i djeteta, borbe protiv nasilja nad djecom*, monitoringa provođenja strategije o maloljetničkom prijestupništvu itd. Veliki broj zakona čije je usvajanje pomjereno s 2009. na 2010. godinu na kraju nije realiziran. To je slučaj sa zakonima o animalnom otpadu,

stočnoj hrani, kulturnom naslijeđu, o veterinarskim lijekovima itd. Za neke zakonske projekte rokovi su pomjereni čak za dvije godine.

Kao i ranijih godina, političke opstrukcije su ipak bile glavni razlog nedonošenja niza zakona na državnom nivou. Naveli smo već primjer zakona o državnoj pomoći, ali tu su još zakoni o promociji malih i srednjih preduzeća i poduzetništvu, zatim o besplatnoj pravnoj pomoći, o agenciji za razvoj informacijskog društva, o veterinarstvu, zaštiti životne sredine, gasu itd. Od donošenja krovnih zakona, na državnom nivou, odustajalo se i onda kad entiteti donose zakone koji su harmonizirani međusobno, a i s *acquis communautaireom*, u slučajevima kao što su *devizna politika*, *tržište kapitala*, *hartije od vrijednosti*, *stvarna prava* itd. Ovo je još jedna praksa koja je intenzivirana u protekloj godini.

Sve ovo najzornije potkrepljuju podaci o dinamici u donošenju zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH. Do oktobra 2010. godine od planiranih 111 usvojeno je svega 27 zakona, među kojima samo sedam evropskih vezanih za *politike suradnje*. Od 35 ukupno odbijenih zakona 23 su odbijena mehanizmom entitetskog glasanja, od kojih se tri tiču ispunjavanja obaveza iz evropskih integracija, a četiri su ostala u proceduri prije izbora. Veliki broj zakona nije prošao ni proceduru u Vijeću ministara, a neki nikad nisu napustili resorna ministarstva, pa čak ni radne grupe koje su ih izrađivale. Kuriozitet je također činjenica da su zakone koje je predlagalo Vijeće ministara u bh. parlamentu odbijali poslanici stranaka koje čine izvršnu vlast.

Na kraju ukazujemo na vrlo bitne zaključke sastanka Privremenog odbora za stabilizaciju i pridruživanje održanog u junu 2010. u Sarajevu. Sastanak Privremenog odbora je ključan za ocjenu napredovanja Bosne i Hercegovine jer su se mnoga sporna pitanja konstatirana na sastancima pododbora u međuvremenu mogla riješiti. Razmatrana su najvažnija pitanja identificirana na prethodnim sastancima, ali je ovaj sastanak ključan za ocjenu da je BiH prekršila odredbe *Privremenog sporazuma*. Zbog neusuglašenosti *Ustava BiH s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* istaknuto je da se u takvim uvjetima ne može očekivati da države članice Unije izađu u susret BiH dajući joj dodatne trgovinske beneficije (odgovor na zahtjev za povećanje izvoznih kvota ribe). Komisija je istakla da je za Uniju ovo pitanje veoma bitno, te da će EU, bude li proces usuglašavanja trajao predugo, razmotriti moguće posljedice po BiH.

Opći izbori, međutim, održani u oktobru 2010. godine daju priliku da se kurs okrene upravo u pravcu ozbiljnijeg provođenja obaveza iz SSP-a. Zaključenje ovog izvještaja podudara se s najavama nekih političkih stranaka da će odabir koalicijskih partnera vršiti na osnovu zajedničkih programskih ciljeva, a ne raspodjele funkcija, kao što je bilo do sada. S tim u vezi izražavamo nadu da će programski ciljevi oko kojih se okupe nove vlasti biti zasnovani na ispunjenju evropskih obaveza i da će naš naredni izvještaj evidentirati napredak u evropskim integracijama BiH, a ne stagnaciju i kašnjenje.

Za sada ipak moramo konstatirati da je napredak u drugoj godini nakon potpisivanja SSP-a ostvaren samo u ograničenom broju oblasti. Izuzetno sporo ispunjavanje obaveza primoralo nas je da umjesto evidentiranja nerada u dva polugodišnja izvještaja od sada objavljujemo samo jedan godišnji izvještaj, koji je sasvim dovoljan da obuhvati mali broj promjena u odnosu na prethodni izvještajni period.

GLAVA I OPĆI PRINCIPI

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u regiji koja krši *Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima s Evropskom unijom*, i to po nekoliko osnova. U ovom dijelu izdvajamo kršenje člana 2. *Privremenog sporazuma*. Akcionim planom institucija BiH za realizaciju ciljeva i prioriteta *Evropskog partnerstva* bilo je predviđeno da se još u 2009. godini *Izborni zakon BiH* uskladi s *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima*, da se uvaži izvještaj Venecijanske komisije, te kasnije i presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić i Finci protiv BiH*, ali je realizacija toga plana pomjerena za sljedeću godinu. Nedostatak političke volje da se *Ustav BiH* uskladi sa spomenutom konvencijom i presudom ECHR-a ima svoje dublje uzroke u suštinskom razmimoilaženju u pogledima na budućnost BiH, njeno ustrojstvo i funkcionalnost. Ovaj sukob paralizira državne institucije i umanjuje njihovu funkcionalnost neophodnu za usvajanje evropskih standarda.

Evropsko partnerstvo u svojim kratkoročnim prioritetima posebno težište stavlja na zakonsko i institucionalno stvaranje direktnih i indirektnih pretpostavki za provođenje općih principa *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Među onima koji su ispunjeni nakon zaključivanja prošlogodišnjeg izvještaja izdvajamo usvajanje Zakona o prestanku rada Ureda ombudsmena Republike Srpske, a u cilju jačanja funkcije ombudsmena za ljudska prava BiH. Skupština Republike Srpske usvojila je navedeni zakon na svom posebnom zasjedanju 23. decembra 2009. godine.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Članom 2. SSP-a BiH je preuzela obavezu da u potpunosti ispunjava sve najvažnije međunarodne konvencije o ljudskim pravima i slobodama: *Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama, Helsinški završni akt, Parišku povelju za novu Evropu*. Nažalost, *Ustav BiH* je i dalje u direktnom ili indirektnom neskladu s gotovo svakom od pobrojanih konvencija.

Neusklađenost *Ustava BiH* s principima na kojima se zasniva EU posljedica je "krivog srastanja" društva uz nedorečene dejtonske norme koje prednost daju *etničkoj kolektivizaciji*, a ne pravu pojedinca, bez obzira na njegovu vjersku i nacionalnu pripadnost. Upravo je to "krivo srastanje" najveća prepreka usklađivanju postojećeg sistema s *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima* te presudom ECHR-a u Strasbourgu. U sistemu koji je dominantno baziran na kolektivnim pravima, uz to još i pravima koja *a priori* isključuju manjinu iz procesa, postalo je sasvim normalno da predizborna kampanja vrvi političkim nihilizmom, negiranjem državnosti BiH, pa čak indirektno i njene EU perspektive u jednom dijelu BiH. Izbori, organizirani bez incidenata, ali po izbornom zakonu koji nije izmijenjen ni usklađen s evropskim principima, produbili su, nažalost, *status quo* i podebljali linije podjela u društvu.

Nedostatak ozbiljnosti institucija ogleda se i u načinu na koji se pristupilo implementaciji odluke Evropskog suda za ljudska prava. Vijeće ministara je uspostavilo radnu grupu za izradu amandmana na *Ustav BiH* u skladu s presudom u slučaju *Sejdić i Finci*. Međutim, nakon tri inicijalna sastanka, od kojih je na prvom samo utvrđena procedura djelovanja, radna grupa nije uspjela poštovati zadani rok kojim bi amandmani bili ugrađeni u *Ustav* prije objave općih izbora u aprilu 2010. Nakon toga je Vijeće ministara zatražilo izradu novog akcionog plana, i Vijeće Evrope je na narednom sastanku obrazložilo potrebu za uspostavom „institucionaliziranog“ procesa izmjene *Ustava*. I nakon nekoliko sastanaka održanih iza toga radna grupa nije uspjela pomjeriti se dalje od rasprave o tome u kojoj mjeri njihov rad mora biti institucionaliziran, te je na kraju uglavnom bila onemogućena da nastavi s radom zbog nedostatka kvoruma.

Dalje izdvajamo međunarodni i regionalni mir i stabilnost kao preduvjete za razvoj dobrosusjedskih odnosa, uključujući i nivo uzajamnih ustupaka u pogledu kretanja ljudi, roba i kapitala, naročito u domenu borbe protiv organiziranog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalnih imigracija, nelegalne trgovine, posebno trgovine ljudima. Akcenat se i u ovom poglavlju stavlja na efikasno funkcioniranje cjelokupnog sistema tzv. unutarnjih poslova, sigurnosti, osobnih podataka građana itd.

U tome kontekstu, u prvoj polovini 2010. godine, Bosna i Hercegovina učestvovala je u nizu regionalnih aktivnosti koje bi trebalo da dovedu do kvalitetnije implementacije konvencija koje se tiču policijske suradnje u jugoistočnoj Evropi, zatim usuglašavanja međudržavnog sporazuma o tzv. crvenim potjernicama. Proces dogovaranja i usuglašavanja se nastavlja. Na Trećem sastanku Komiteta ministara *Konvencije za policijsku suradnju zemalja jugoistočne Evrope*, održanom 21. maja 2010. godine, usvojeni su važni zaključci u domenu suradnje u zaštiti osobnih podataka, harmonizirane obuke u vezi s ključnim područjima *Konvencije*.



Primjer: Izdavanje viza za građane Kosova

Nepostojanje suglasnosti unutar BiH oko priznavanja Kosova prenijelo se i na pitanje omogućavanja putovanja građanima koji imaju kosovski pasoš preko teritorije BiH. Prepoznavši ovaj problem, Ministarstvo vanjskih poslova BiH (MVP) uputilo je pismo Predsjedništvu BiH 16. marta u kojem predlaže rješenje koje se primjenjuje u drugim zemljama što također ne priznaju Kosovo, ali koje su poduzele korake da njegovim građanima omoguće kretanje teritorijem svojih država. MVP u svom pismu predlaže Predsjedništvu BiH da primijeni takvo rješenje koje se oslanja na odluku Evropske komisije EC 333/2002.

U pismu MVP-a predlaže se Predsjedništvu BiH - u skladu s njegovim stavom da ne prizna nezavisno Kosovo i kosovske putne isprave, ali kako bi se omogućilo slobodno kretanje ljudi - izdavanje bh. viza na posebnom putnom listu za građane Kosova. Putni list bi se izdavao isključivo u svrhu identifikacije od strane nadležnih bh. institucija, a MVP bi u roku od petnaest dana definirao praktične prijedloge za primjenu ove odluke.

Međutim, tadašnji predsjedavajući predsjedništva BiH Nebojša Radmanović 4. maja je poslao odgovor MVP-u u kojem ponavlja da oni ne priznaju Kosovo, kosovske pasoše, niti prihvataju prijedlog MVP-a. U pismu je izražena zabrinutost za validnost dokumenata koje nose kosovski državljani, ali je iskazana spremnost da se izađe u susret predstavnicima Kosova koji učestvuju u određenim regionalnim inicijativama, kao što su sastanci Regionalnog vijeća za suradnju.

Nakon toga je uslijedila odluka Vijeća ministara donesena 8. maja, kojom se na osnovu ovakvog stava Predsjedništva daje suglasnost MVP-u da izdaje vize na posebnom putnom listu onim građanima Kosova za koje se utvrdi da su „od posebnog interesa za BiH“. U skladu s tom odlukom, MVP je poslao instrukciju svim diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH (DKP) o izdavanju viza za građane Kosova na posebnom formularu koji im je dostavljen. Međutim, u instrukciji dostavljenoj DKP-ima MVP navodi da je odluka o tome koje su osobe „od posebnog interesa za BiH“ u nadležnosti Vijeća ministara. U skladu s tim zaključuje se da odluku o svakom pojedinačnom zahtjevu za izdavanje viza za kosovske građane mora prvo odobriti Vijeće ministara. Ovakvo nerazumijevanje potreba građana Kosova da putuju u skladu s vlastitim potrebama preko teritorije BiH, a ne samo u situacijama koje su od „posebne važnosti“ za našu državu, djeluje neopravdano, naročito iz pozicije države čijim je građanima tek odnedavno omogućeno pravo slobodnog kretanja u zoni Schengena.

GLAVA II POLITIČKI DIJALOG

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Politički dijalog između Bosne i Hercegovine i Evropske unije postavlja okvir i ključne principe pune integracije BiH u EU, koji se prije svega odnose na približavanje stavova i interesa ugovornih strana, posebno u domenu zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a.

Opća procjena ispunjenja preuzetih obaveza u ovom domenu u 2010. godini mogla bi se detektirati kroz odgovore na nekoliko suštinskih pitanja iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, odnosno njegovog poglavlja koje se odnosi na *politički dijalog*: Koliko je BiH uspjela svoje stavove približiti stavovima EU-a po ključnim vanjskopolitičkim i sigurnosnim pitanjima? Koliko je i da li je unaprijeđena regionalna suradnja i širenje dobrosusjedskih odnosa? Uz poštivanje određenih nijansi i ohrabrujućih pomaka, odgovor na ova pitanja nije se, nažalost, promijenio u odnosu na prošlu godinu i ostaje uglavnom negativan. Izvještaj o napretku u 2010. godini u većini svojih ocjena potvrđuje ovaj nalaz.

BiH je, u skladu s principima *Evropskog partnerstva* a koji se odnose i na ovo poglavlje SSP-a, trebalo da prioritetno u prvoj polovini ove godine osigura institucionaliziranu koordinaciju između države i entiteta na zakonodavnom, političkom i tehničkom nivou. Ne može se reći da takva koordinacija ne postoji, ali ima jako malo pozitivnih elemenata da bi je se moglo nazvati uspješnom. Uspostavljeno je privremeno međuresorno tijelo za pregovore s EU-om, ali nema redovne komunikacije među institucijama. Čini se kao da je ovaj minimum međuinstitucionalnih napora učinjen tek toliko kako bi se zadovoljio uvjet da ima ko da sjedi s druge strane stola i odgovara na pitanja eksperata EU-a, ali da nema redovne, pravilnicima regulirane i zajedničkim kodeksom profilirane suradnje između institucija BiH. I ovo je samo po sebi posljedica blokade proizvedene uslijed različitog viđenja države BiH, njene funkcionalnosti i njene budućnosti. Direktna posljedica je ponovno prolongiranje jednog od prvih koraka u implementaciji SPP-a - formiranja vijeća za stabilizaciju i pridruživanje. U skladu sa samonametnutim Akcionim planom, to je obaveza s kojom se kasni više od godinu dana. Politički dijalog prvenstveno

bi trebalo da se odvija upravo u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, jednom kada SSP stupi na snagu. Na žalost, nije izgledno da će SSP stupiti na snagu u skorije vrijeme zbog činjenice da BiH krši i sami Privremeni sporazum.

Posljednja sjednica Privremenog odbora za praćenje dinamike izvršenja obaveza proisteklih iz *Privremenog sporazuma* održana je u junu 2010. godine i najvjerojatnije se više neće ni održavati. Naime, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa BiH* do sada je ratificiralo 26 zemalja članica EU-a, a očekuje se da to uskoro učini i Francuska. Nakon toga na snagu umjesto *Privremenog sporazuma*, stupa SSP, a svi privremeni mehanizmi treba da budu zamijenjeni stalnima. To se odnosi i na vijeće za stabilizaciju i pridruživanje koje će, umjesto Privremenog odbora, biti stalni domaći kontrolni mehanizam za provođenje obaveza iz SSP-a na najvišem operativnom nivou (ministri, direktori agencija), a koje će imati i svoje pododbore na nižem nivou. Bosna i Hercegovina je propustila priliku da se kvalitetno pripremi za stupanje na snagu SSP-a te je sebi, pored postizbornog vakuuma u formiranju vlasti na državnom nivou, priuštila i vakuum u pripremi za ispunjavanje obaveza preuzetih potpisivanjem navedenog sporazuma. Tim prije što je formiranje vijeća za stabilizaciju i pridruživanja u direktnoj sprezi s formiranjem Vijeća ministara BiH. Na ovom terenu nedostatak političkog konsenzusa za uspostavljanje jasne horizontalne i vertikalne koordinacije u pogledu evropskih integracija najbolje dolazi do izražaja, te institucije BiH čini nedostojnim partnerom institucijama EU-a u provođenju SSP-a. Izvještaj o napretku BiH u 2010. godini ovu nefunkcionalnost bilježi i u evidentnom nedostatku političke volje da bude donesen zakon o popisu stanovništva i zakon o državnoj pomoći, čime se BiH svrstava među rijetke zemlje na svijetu koje nemaju pripremljene mehanizme za popis stanovništva.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Sudeći prema prošlogodišnjem izvještaju o napretku, a ta je konstatacija ponovljena i u ovogodišnjem, Bosna i Hercegovina se do sada u 67 različitih slučajeva¹ pridružila stavovima, izjavama, demaršima i drugim odlukama u domenu *zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a*. Uzimajući u obzir složenu strukturu odlučivanja, a posebno činjenicu da ključni politički akteri u BiH često nemaju jedinstvena stajališta o određenim vanjskopoličkim temama, ova dinamika pridruživanja može se smatrati dobrim rezultatom.

Došlo je i do pomaka u dinamici regionalne suradnje. Održana je prva zajednička sjednica Vlade Hrvatske i Vijeća ministara BiH, 21. juna 2010. godine u Splitu, na kojoj je razgovarano o otvorenim pitanjima prekogranične suradnje, uključujući i zajedničku borbu protiv prekograničnog kriminala, međunarodnu pomoć i readmisiju. Uspostavljen je i trilateralni mehanizam konsultacija na nivou ministara vanjskih poslova između BiH, Hrvatske i Turske, te BiH, Srbije i Turske. Ipak, ovaj trilateralni mehanizam više je rezultat turske inicijative, odnosno nove turske vanjskopoličke strategije nego što je riječ o istinskom pomaku koji je plod dobrosusjedske samoinicijative. Katkada se čini kako su ovi trilateralni sastanci i njihove deklaracije sami sebi svrha, jer ključna regionalna pitanja ostaju otvorena. Vijeće za međudržavnu suradnju između BiH i Srbije i BiH i Hrvatske nije se sastajalo u posljednjih skoro pet godina, a susreti zvaničnika Srbije i BiH na najvišem nivou odvijali su se zahvaljujući turskoj inicijativi ili na marginama međunarodnih foruma,

¹ Izvještaj o napretku za 2010. godinu (www.dei.gov.ba).

ali ne i na bilateralnoj osnovi.

Pokrenute su i bilateralne političke konsultacije, te konzularne konsultacije na operativnom nivou s Crnom Gorom, Makedonijom, Srbijom i Hrvatskom. Teško se je međutim oteti utisku kako je upravo riječ o aktivnostima skrojenim da zadovolje formu, a ne da uistinu riješe probleme. Suštinski problemi i dalje čekaju političku volju. Među njih ubrajamo i gore navedeni primjer da BiH zbog veta predstavnika srpskog naroda i dalje negira elementarna prava građana Kosova koji su u tranzitu kroz BiH. Rukovodeći se isključivo međunarodnom normom koja proizlazi iz činjenice nepriznavanja suvereniteta Kosova, Bosna i Hercegovina je pribjela kršenju drugih međunarodnih normi koje ukazuju na potrebu olakšavanja putovanja građanima zemalja s kojima ne postoje diplomatski odnosi. Riječ je o politički motiviranom tjeranju građana Kosova da uzmu srbijanski pasoš kako bi im se dozvolilo da putuju u tranzitu kroz BiH ili u BiH. I pored činjenice da su neke zemlje članice EU-a koje su priznale nezavisnost Kosova, kao i Vijeće za regionalnu suradnju sa sjedištem u Sarajevu (RCC), koje često pozivaju predstavnike Kosova na svoje konferencije, u najboljoj namjeri sugerirali adekvatno rješavanje ovog problema, BiH nije smogla unutarnje snage da usvoji odgovarajuće propise. Posebno ne one koji ne bi implicirali međunarodno priznanje, ali bi pomogli ljudima koji imaju potrebu da u tranzitu putuju kroz BiH.



Primjer:

Usklađivanje s vanjskopolitičkim stavovima EU-a

Još od 2003. godine, a prema *Solunskoj agendi*, Evropska unija poziva zemlje iz *Procesa stabilizacije i pridruživanja* da joj se pridruže u njenim vanjskopolitičkim stavovima, demaršima, deklaracijama, pa čak i sankcijama. Kao što smo prethodno naveli, BiH je uglavnom pozitivno odgovorila na većinu do sada upućenih zahtjeva. Zanimljivo je kako zahtjevi EU-a imaju autoritet i snagu koja za trenutak može anulirati sve teškoće koje inače prate proces usuglašavanja stavova na državnom nivou. Bosna i Hercegovina nema formiran tim koji bi pratio, analizirao i za potrebe MVP-a i Predsjedništva BiH dostavljao odgovarajuće informacije i analitički pregled usklađenih stavova sa zahtjevima EU-a. Bosna i Hercegovina također nema adekvatne analitičke kapacitete koji bi pomogli procesu odvagivanja zahtjeva EU-a, jer ne mora uvijek svaki zahtjev Unije biti *a priori* i u cijelosti koristan za BiH.

Formalno gledano, ohrabrujuće je da BiH hitro reagira na zahtjeve EU-a. Suštinski gledano, porazna je površnost koja prati taj proces. Ona samo dodatno ilustrira nefunkcionalnost sistema zasnovanog na improvizaciji. Predsjedništvo BiH ima ustavne ingerencije za vođenje vanjske politike, ali nema vlastite analitičke mehanizme niti su oni predviđeni sistematizacijom. Ministarstvo vanjskih poslova BiH, dakle, trebalo bi, zajedno s Direkcijom za evropske integracije (DEI), biti instanca koja Predsjedništvu daje analitički i tehničku podršku. U MVP-u BiH ima više uposlenih u Odsjeku za opće poslove nego što ih, zajedno uzevši, ima u Odsjeku za EU i Odsjeku za analizu i planiranje, koji su zapravo jedine instance iz kojih bi mogla doći ta podrška kada se usuglašavaju stavovi s EU-om. Direkcija za evropske integracije je svedena na tehnička pitanja, uz napomenu da nema nikakve systemske koordinacije između MVP-a i DEI-ja. Jasno je, dakle, da BiH usuglašava svoje stavove sa stavovima EU-a, te da uslijed nedostatka kapaciteta to radi po inerciji, katkada i površno.

GLAVA III REGIONALNA SURADNJA



Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Prioriteti iz *Evropskog partnerstva* glede regionalne suradnje obuhvaćaju jačanje regionalne suradnje, pomirenja i dobrosusjedskih odnosa i tješnje ekonomske suradnje u provedbi **Sporazuma o slobodnoj trgovini srednjoevropskih zemalja – CEFTA** (*Central European Free Trade Agreement*). Jedan od prioriteta je unapređenje suradnje sa susjednim zemljama, posebno u oblasti prekogranične suradnje, borbe protiv organiziranog kriminala, trgovine ljudima i krijumčarenja, sudske suradnje i upravljanja granicama. Nadalje, nadležni organi vlasti moraju naći načina da osiguraju sredstva za financiranje povratka izbjeglica.

Primjetan je napredak u oblasti dobrosusjedskih odnosa. Međutim, BiH i Hrvatska nisu riješile pitanje imovinskih odnosa, a i slobodni izlazak BiH na otvoreno more je još otvoreno pitanje. Usprkos očitim problemima u vezi s graničnom linijom i imovinskim odnosima, bilateralni odnosi s Hrvatskom su općenito poboljšani.

Predsjednik Republike Hrvatske Ivo Josipović posjetio je BiH 14. aprila 2010. i odao počast žrtvama rata, a u svom obraćanju Parlamentarnoj skupštini BiH izrazio je žaljenje zbog učešća RH u podjeli bh. društva i nevinih žrtava. Intenzivnija suradnja je također evidentna i u brojnim bilateralnim sporazumima, uključujući one vezane za suradnju u oblasti informatičkog društva i elektronskih komunikacija, te u oblasti rehabilitacije i modernizacije toka rijeke Save na potezu od Račinovaca do Siska. Od posebne je važnosti i potpisivanje *Sporazuma o uzajamnom priznavanju i izvršenju sudskih presuda u krivičnim stvarima*. Predsjedništvo BiH je donijelo odluku s namjerom da dodatno stimulira zaštitu investicija s Hrvatskom.² Nadalje, ove dvije

Evropski put Bosne i Hercegovine i dalje pati pod pritiskom suštinskog sukoba dvaju koncepata: jake državne strukture s jasno određenim ovlaštenjima i kapacitetom za provođenje reformi, na jednoj, te slabe državne strukture koja je puki zbir entitetskih volja, na drugoj strani. Ovaj sukob paralizira državne institucije i oduzima im vitalnost i funkcionalnost neophodnu za usvajanje evropskih standarda.

² Predsjedništvo BiH održalo je svoju 76. sjednicu 26. augusta 2010.

susjedne zemlje potpisale su *Sporazum o policijskoj suradnji u oblasti borbe protiv prekograničnog kriminala*, koji je iniciran na zajedničkom sastanku dviju vlada održanom u Splitu u junu 2010. Sporazum definira načine za intenzivniju suradnju između policijskih agencija kroz razmjenu informacija u istragama i imenovanje policijskih oficira za vezu.³

Otvorena su i granična pitanja između BiH i Srbije, a prisutan je i nedostatak formalnog dijaloga koji bi se odvijao kroz međudržavna vijeća za bilateralne odnose. Početkom 2010. Srbija je dala suglasnost za prihvaćanje novog ambasadora BiH, pozicije koja je bila upražnjena u posljednje tri godine. Također, u martu 2010. Skupština Srbije je donijela *Deklaraciju o osudi zločina u Srebrenici*. U septembru je potpisan *Sporazum o policijskoj suradnji* između BiH i Srbije. Namjera ovog sporazuma je povećanje efikasnosti u borbi protiv svih tipova kriminalnih aktivnosti te jačanje suradnje na polju eliminiranja prijetnji po javnu sigurnost, red i mir, te sprečavanja organiziranog kriminala, terorizma i korupcije. To također obuhvata suradnju na polju zaštite državnih granica u prekograničnoj regiji i zajedničke aktivnosti u oblasti edukacije i obuke osoblja i zaštite podataka.

Bosna i Hercegovina i Crna Gora potpisale su *Sporazum o regionalnoj i međunarodnoj, prekograničnoj trgovini*, na temelju kojeg će se otvoriti novi granični prijelazi između dvije zemlje. Granična pitanja s Crnom Gorom su uspješno riješena.

Intenzivnija suradnja između regionalnih policijskih službi u 2010. godini doprinijela je efikasnoj borbi protiv organiziranog prekograničnog kriminala. Daljnja provedba *Konvencije o policijskoj suradnji zemalja jugoistočne Evrope* u 2010. od ključnog je značaja. Ministri unutrašnjih poslova Rumunije, Moldavije, Makedonije, Srbije, Crne Gore, Albanije i ministar sigurnosti BiH sastali su se u Sofiji, u Bugarskoj, u maju 2010. kako bi razmotrili i analizirali provedbu *Konvencije* i buduće aktivnosti koje će ojačati policijsku suradnju. Tokom sastanka usvojen je niz dokumenata kojima je formalizirana buduća policijska suradnja i buduća zaštita podataka. Inicijativa za suradnju zemalja jugoistočne Evrope (*Southeast European Cooperative Initiative – SECI*) pohvalila je BiH za napore učinjene u oblasti prekogranične policijske suradnje sa susjednom Hrvatskom, te za efikasnu suradnju ostvarenu na nivou državnih agencija za provedbu zakona.

U maju 2010. predsjednici Hrvatske, Crne Gore i Srbije te predsjedavajući Predsjedništva BiH sastali su se u Sarajevu (21. sjednica Igmanske inicijative) i dogovorili bližu suradnju na putu ka Evropi. U junu, na konferenciji EU - zapadni Balkan zemlje regije su se obavezale na provođenje svojih političkih reformi i jačanje regionalne suradnje.

Prema *Evropskom partnerstvu*, BiH je obavezna osigurati odgovarajuća sredstva za povratak izbjeglica, pomoći potpunu provedbu *Sarajevske deklaracije* i okončanje procesa povratka izbjeglica, odnosno ostvarenje napretka u pogledu njihove ekonomske i socijalne integracije. Međutim, prema statističkim podacima UNHCR-a (marta 2010.), u BiH su registrirane 113.594 raseljene osobe, među kojima više od 7.500 interno raseljenih osoba koje i dalje žive u veoma lošim uvjetima kolektivnih centara.⁴ Nedostatak sredstava u državnim institucijama doprinio je odugovlačenju rješavanja pitanja raseljenih osoba. Tek u junu 2010. (nakon 18-mjesečnog odgađanja) Parlament BiH je usvojio revidiranu *Strategiju Bosne i Hercegovine za provedbu Aneksa VII. Dejtonskoga mirovnog sporazuma*. Prepreke povratku su nepostojanje ekonomskih prilika, neadekvatan pristup zdravstvenoj skrbi, ali i često neprijateljski stav lokalnog stanovništva prema povratnicima.

³ Ministar Ahmetović se obratio na konferenciji za novinare povodom potpisivanja *Sporazuma o policijskoj suradnji u borbi protiv prekograničnog kriminala* između Vijeća ministara BiH i Vlade Republike Hrvatske. Saopćenje za javnost, Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, 17. septembar 2010.

⁴ Statistika UNHCR-a od 31. marta 2010. http://unhcr.ba/images/stories/Stats/sp_03_2010.pdf.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Tokom 2010. Bosna i Hercegovina je bila izuzetno aktivna u regionalnim inicijativama. U kontekstu inicijativa za regionalnu suradnju, BiH je i dalje veoma aktivan učesnik, npr. u *Procesu suradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECp)*, *Vijeća za regionalnu suradnju (RCC)*, *Sporazuma o slobodnoj trgovini srednjoevropskih zemalja – CEFTA*, *Sporazuma o energetske zajednici i Evropskog sporazuma o zajedničkom zračnom prostoru (ECAAA)*. Od 1. januara 2010. Bosna i Hercegovina je postala nestalna članica UN-ovog Vijeća sigurnosti na period od dvije godine.

Bosna i Hercegovina je također obavezna, prema članu 15. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, potpisati sporazume o regionalnoj suradnji s drugim zemljama iz *Procesa stabilizacije i pridruživanja* u roku od dvije godine po stupanju na snagu ovog sporazuma. Hrvatska je, naprimjer, za sada potpisala ovaj sporazum samo s Makedonijom.

CEFTA sporazum je još uvijek veliki izazov za BiH zbog toga što se ekonomija BiH jedva nosi s konkurencijom, a pored toga i sam proces odlučivanja je politički veoma zamršen. Trgovinski deficit BiH sa zemljama CEFTA-e iznosio je 726 miliona KM (BAM) u prvih šest mjeseci 2010., čime je ukupni akumulirani deficit od 2006., kada se BiH pridružila CEFTA-i, dostigao pet milijardi KM.⁵ BiH će morati uložiti dodatne napore da održi korak sa susjednim zemljama kao što su Srbija i Hrvatska. Strana ulaganja u 2008. su dostigla gotovo 700 miliona eura. Na početku 2009. godine strana ulaganja su počela opadati i dostigla su oko 452 miliona eura. U prvoj polovini 2010. strana ulaganja su dostigla tek 121 milion eura, što je 41 posto manje od iznosa ulaganja ostvarenih u istom periodu 2009. U isto vrijeme susjedne zemlje Srbija i Hrvatska bilježe veliki trgovinski višak sa zemljama CEFTA-e, te kreću u daljnju liberalizaciju trgovine.

Bosna i Hercegovina je uglavnom pozitivno odgovorila na većinu do sada upućenih zahtjeva EU-a za usklađivanje vanjskopolitičkih stavova, pridruživanja rezolucijama, čak i međunarodnim sankcijama. Zanimljiv je međutim mehanizam kako je to rađeno. Sve upućuje na površnost po principu - sve što je dobro za EU i njene vodeće članice, dobro je i za nas. Bosna i Hercegovina, uslijed suštinskih nesuglasica, još nije razvila mehanizme za adekvatno promišljanje i pripremu stavova odmjerenih i prema svojim interesima.

c Primjer: *Regionalna policijska suradnja*

Uspjeh ostvaren u pogledu regionalne suradnje u bori protiv organiziranog kriminala i terorizma direktni je rezultat ispunjenja uvjeta Evropske unije, o čemu svjedoči uspostavljena jaka institucionalna mreža u regiji.

Veliki broj regionalnih inicijativa i tijela djeluje u različitim sigurnosnim okvirima - koordiniranje aktivnosti Vijeća za regionalnu suradnju (RCC), Regionalnog centra za borbu protiv prekograničnog kriminala (SECI), Centra za provedbu zakona u JI Evropi (SELEC), Konvencije za policijsku suradnju u JI Evropi (PCC), Udruženja načelnika policija u JI Evropi

⁵ http://www.seenews.com/news/latestnews/bosniaandherzegovina-mediareview__oct18-113441/

Postoje vidljivi pokazatelji napretka u politici dobrosusjedskih odnosa, koja se još uvijek smatra nedovoljno dobrom, posebno ako se ima na umu da pitanja granice i imovinskih odnosa već dosta dugo stoje neriješena. U svakom slučaju, otvaraju se mnoge prilike, posebno nakon nekih veoma pozitivnih znakova iz Srbije i Hrvatske.

(SEPCA), Savjetodavna grupa tužilaca JI Evrope (SEEPAG), Regionalne inicijative za borbu protiv korupcije (RAI), i Regionalne inicijative za migracije, azil i izbjeglice (MARRI). Nadalje, donatori su pokrenuli brojne inicijative koje su usmjerene na jačanje regionalne dimenzije vladavine prava. Te inicijative obuhvaćaju posebno mrežu tužilaca zapadnog Balkana, koja stvara direktne veze s tužilaštvima, uspostavljanje Međunarodne koordinacijske jedinice za provedbu zakona (ILECU), jačanje nacionalnih platformi za međunarodnu policijsku suradnju i suradnju agencija za provedbu zakona.

Ovaj međunarodni okvir i uzajamni regionalni naponi rezultirali su nekolicinom vrlo uspješnih međudržavnih policijskih akcija protiv trgovaca narkoticima. Ubojice hrvatskog novinara Ive Pukanića privedene su pravdi zahvaljujući zajedničkoj policijskoj akciji srbijanske i hrvatske policije.

Nadalje, suradnja u oblasti sudstva je napokon spriječila daljnje mogućnosti počinitelja krivičnih djela da izbjegnu krivično gonjenje zahvaljujući posjedovanju državljanstva neke zemlje iz koje ne mogu biti izručeni.

Podrška EU-a je pomogla BiH i zemljama u regiji da unaprijede svoje zajedničke kapacitete za borbu protiv kriminala, te zahvaljujući tome zemlje zapadnog Balkana sada polako ali sigurno izlaze iz situacije gdje su kriminalci mogli tražiti utočište u susjednim zemljama.

GLAVA IV SLOBODNO KRETANJE ROBA

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Prioriteti *Evropskog partnerstva* iz oblasti slobodnog kretanja roba za izvještajni period su slijedeći:

1. Poboljšati i provesti pravni okvir za standardizaciju, mjeriteljstvo, akreditaciju i certificiranje proizvoda kako bi bili usklađeni sa standardima EU-a i najboljom praksom; dalje približiti tehničke propise *acquisu*; ojačati kapacitet infrastrukture kvaliteta i institucija te stvoriti pravnu osnovu za postupke ocjenjivanja usklađenosti.
2. Osigurati kontinuiran napredak u usvajanju evropskih standarda (EN).
3. Uspostaviti mehanizme internih konsultacija i obavještavanja za nove tehničke propise prije usvajanja mjera koje utječu na trgovinu.
4. Osigurati da Agencija za nadzor nad tržištem bude potpuno funkcionalna i nastaviti poduzimati korake na uspostavi struktura za nadzor nad tržištem koje odgovaraju zahtjevima *acquisa* o slobodnom kretanju roba.
5. Usvojiti državni zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima, te uspostaviti državnu agenciju za medicinske proizvode.

U ovoj oblasti težište stavljamo na potrebu detaljnoga dugoročnog planiranja aktivnosti s ciljem da se što je moguće ranije ostvare pojedini ciljevi kao što je omogućavanje izvoza prioriternih proizvoda ili zaštita ljudi od izuzetno opasnih proizvoda. Nažalost, realizacija planiranih aktivnosti je onemogućena jer uglavnom nedostaju tehnički propisi, odgovarajuće infrastrukture kvaliteta (posebno ispitni laboratoriji), institucije koje provode te propise (npr. odgovarajući odjeli u entitetskim inspektoratima), adekvatna znanja i vještine kompanija za primjenu novih propisa itd.

Evidentno je da se donošenje podzakonskih akata koji se tiču usvajanja tehničkih propisa iz ove oblasti odvija suviše sporo. Samim tim se onemogućava primjena usvojenih zakona. Primjetno je da se radi na kadrovskom jačanju pojedinih agencija, ali još uvijek se može reći da nakon nešto više od dvije godine od stupanja na snagu Privremenog sporazuma institucije BiH još uvijek nisu spremne da ispunjavaju preuzete obaveze iz ove oblasti.

Ipak, određeni napredak u izvještajnom periodu zabilježen je u nekoliko oblasti. To se prije svega odnosi na preuzimanje, implementaciju i primjenu direktiva novog pristupa. U Službenom glasniku Bosne i Hercegovine objavljeno je pet naredbi kojima su preuzete direktive o sigurnosti niskonaponskih uređaja, sigurnosti mašina, elektromagnetnoj kompatibilnosti, sigurnosti liftova i ličnoj zaštitnoj opremi. Ekspertni timovi završili su rad na preuzimanju četiriju sljedećih direktiva, i rade na preuzimanju novih šest direktiva s prioritetne liste (gasni uređaji, oprema pod pritiskom, sigurnost igračaka, neautomatske vage, građevinski proizvodi, uređaji u eksplozivno opasnim atmosferama).

Međutim, u *Izveštaju EU-a o napretku BiH u 2010. godini* navodi se da je u ovoj oblasti učinjen slab napredak usprkos preuzimanju nekoliko direktiva novog pristupa. Kao razlog za to navodi se činjenica da se provjere ne vrše na svim domaćim ili uvezenim proizvodima prije nego što se puste na tržište. Najveća slabost je nedostatak koherentnog sistema za provjeru sigurnosti proizvoda.

I naši nalazi potvrđuju da kada su u pitanju kapaciteti institucija, Agencija za nadzor nad tržištem praktično je spremna za implementaciju i pružanje podrške entitetskim inspektoratima za provođenje na terenu direktiva novog pristupa, ali inspektorati još nisu spremni za taj posao koji se suštinski razlikuje od poslova koje oni trenutno rade. Pored toga, postoji bojazan da firme koje nude proizvode na koje se primjenjuju preuzete direktive novog pristupa neće imati dovoljno vremena i znanja da do isteka prijelaznog perioda usklade svoje proizvode s esencijalnim zahtjevima tih direktiva i uspješno prođu proceduru ocjenjivanja usklađenosti sa svakom primjenjivom direktivom, te na proizvod zakonito postave odgovarajući znak usklađenosti.

Što se tiče kadrovske jačanja nadležnih ministarstava za oblast tehničke legislative, u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH formiran je Odsjek za tehničke propise u kojem su zaposlena dva državna službenika i jedan uposlenik. Planira se do kraja 2010. godine uposliti još dva državna službenika. U okviru Ministarstva industrije, energetike i rudarstva RS-a formirano je Odjeljenje za evropske integracije i infrastrukturu kvaliteta, koje je između ostalog nadležno i za koordinaciju aktivnosti vezanih za izgradnju, razvoj i održavanje sistema infrastrukture kvaliteta za industrijske proizvode i standardizaciju i metrologiju u RS-u. Odjeljenje trenutno ima tri službenika od pet sistematiziranih radnih mjesta, s planom popune još dva radna mjesta do kraja prve polovine 2010. godine. Ministarstvo je u završnoj fazi prijema 21 novog službenika.

U oblasti veterinarstva, niti jedan zakon nije predložen od strane Ureda za veterinarstvo BiH, a trenutno su na snazi zakoni na entitetskim nivoima. U okviru prioriteta navedenog pod tačkom 2. predviđeno je usvajanje Zakona o animalnom otpadu, Zakona o stočnoj hrani, Zakona o veterinarskim lijekovima, te donošenje izmjena i dopuna zakona o veterinarstvu BiH. Za sve navedene zakone zadužen je Ured za veterinarstvo i MVTEO. Međutim, bilježimo takođe usvajanje 42 podzakonska akta i odluka iz ove oblasti koje su usklađene sa regulativom EU, od ukupno 58 akata pripremljenih od strane Ureda za veterinarstvo.

U okviru prioriteta navedenog pod tačkom 3. predviđeno je usvajanje izmjena i dopuna Zakona o općoj sigurnosti proizvoda, što je učinjeno i objavljeno u Službenom glasniku BiH 102/09.

Donošenje podzakonskih akata koji se tiču usvajanja tehničkih propisa iz ove oblasti odvija se suviše sporo, pa se time onemogućava primjena usvojenih zakona. Primjetno je da se radi na kadrovskom jačanju pojedinih agencija, ali još uvijek se može reći da nakon nešto više od dvije godine od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* institucije BiH još nisu spremne da ispunjavaju preuzete obaveze iz ove oblasti.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Program mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (PS/SSP) u periodu koji je predmet analize predvidio je usvajanje carinskih tarifa za 2010. godinu za industrijske i poljoprivredne proizvode, usvajanje četiriju zakona (Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o carinskoj tarifi BiH, Zakona o vinu BiH, Zakona o zaštiti oznaka geografskog porijekla i Zakona o žigu), te donošenje Odluke o uvozu putničkih automobila, teretnih vozila i upotrebljavanih pneumatskih vanjskih guma. Sve spomenuto je provedeno izuzev usvajanja zakona o vinu BiH, čiji je prijedlog stavljen u proceduru 17. augusta 2010. godine.

Međutim, važno je napomenuti činjenicu da je provedba navedenih zakona usporena ili čak onemogućena zbog nedonošenja pratećih podzakonskih akata. Nažalost, moramo konstatirati da je primjetno kako je zadovoljavanje forme kroz usvajanje zakona postalo redovna praksa, čime se onemogućava kontinuitet u cjelokupnom procesu od usvajanja zakona do njegove primjene. U vezi s tim navodimo primjer obimnosti poslova koji slijede nakon usvajanja zakona o vinu BiH, koji zahtjeva donošenje 18 podzakonskih akata te postavljamo pitanje - kada bi mogla početi njegova primjena imajući u vidu dosadašnju dinamiku provedbe drugih zakona?

Nijedan zakonski prijedlog u vezi s *Glavom IV. – Slobodno kretanje roba, Poglavlje III. Zajedničke odredbe* (članovi 32-46) *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EU-a* nije u proceduri Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Što se tiče snižavanja uvoznih carina, ove aktivnosti se za sada odvijaju po utvrđenom planu. Uvozne carine na industrijske proizvode porijeklom iz EU-a snižene su na 25% od polazne carine (*Dodatak I. b*) i na 60% od polazne carine (*Dodatak I. c*). Na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz *Dodatka II. Protokola I. i Dodatka III. (d)* uvozne carine snižene su na 60% od polazne carine i na 25% od polazne carine za proizvode navedene u *Dodatku III.(c)*. Usvojene su carinske tarife za 2010. godinu za industrijske i poljoprivredne proizvode, kao i odluke o tarifnim kvotama za poljoprivredne proizvode, vina i alkoholna pića (*Protokol 7*). Dakle, zakonodavne aktivnosti se po svemu sudeći odvijaju ažurno u vezi s otvaranjem bosanskohercegovačkog tržišta, međutim, usvajanje i primjena zakona koji reguliraju unutarnje tržište nije na potrebnom nivou, jednako kao što ni institucionalni kapaciteti BiH nisu u mogućnosti apsorbirati sve promjene koje dolaze s ispunjavanjem obaveza iz *Privremenog sporazuma*. Iz toga proizlazi da prihvaćene obaveze ne mogu biti realizirane samo usvajanjem zakonske regulative, već to treba pratiti adekvatna reforma institucija u pogledu povećanja kapaciteta za njihovu potpunu provedbu.

Stoga se vraćamo na primjer usvajanja novog zakona o vinu BiH, koji bi bio usklađen s propisima EU-a, a koji proizlazi iz obaveze po osnovu *Protokola 7*. U međuvremenu, do usvajanja i provedbe novog zakona na snazi je Zakon o vinu, rakiji i drugim proizvodima od grožđa i vina koji je manjkav i praktično neprimjenjiv, a "premoščivanje" perioda do donošenja novog zakona Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa riješilo je tako što je donijelo rješenje kojim je omogućeno redovno plasiranje vina na tržište na način da entitetski, odnosno kantonalni organi nastave redovno izdavanje rješenja o

Zakonodavne aktivnosti se po svemu sudeći odvijaju ažurno u vezi s otvaranjem bosanskohercegovačkog tržišta, međutim očigledno je da usvajanje i primjena zakona koji reguliraju unutarnje tržište nije na potrebnom nivou. Nedonošenje Zakona o vinu BiH primjer je nezainteresiranosti vlasti da regulira jednu veoma važnu oblast proizvodnje u BiH na koju je utrošeno puno vremena i energije u toku pregovora koji su prethodili potpisivanju SSP-a.

puštanju vina u promet. Evropska komisija je potvrdila listu ovlaštenih institucija koje mogu izdavati rješenja koja prate izvoz vina u EU, međutim, ova situacija stvara problem proizvođačima vina u BiH. Na ovom primjeru se jasno vidi nezainteresiranost vlasti da regulira jednu veoma važnu oblast proizvodnje u zemlji. Veliki dio vremena i energije u toku pregovora koji su prethodili potpisivanju SSP-a je utrošen upravo na ovu oblast. Također, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, kao nadležna institucija, nema dovoljno kadrovskih kapaciteta da bi moglo poštovati zadane rokove. Važno je naglasiti da u konkretnom slučaju ne postoje zakonske ni ustavne prepreke za usvajanje novog zakona. Iz toga je očigledno da je ovaj problem posljedica izostanka potrebne političke volje kako bi se izradile jasne i vremenski definirane strategije za neophodno jačanje kapaciteta institucija koje su nadležne za ispunjavanje preuzetih obaveza.



Primjer:

Veterinarska zaštita u službi izvoza bh. proizvoda

Jedan od ključnih prioriteta iz oblasti slobodnog kretanja roba jeste onaj koji se tiče standardizacije, mjeriteljstva, akreditacije i certificiranja proizvoda, kako bi bili usklađeni sa standardima EU-a i najboljom praksom te daljeg približavanja tehničkim propisima *acquisa*. Bosna i Hercegovina se obavezala da izgradi sistem sigurnosti hrane po novom modelu koji je na snazi u EU od 1. januara 2006. godine. Agencija za sigurnost hrane (FSA) do sada je izradila veliki broj nacrtu pravilnika kojim su preuzeti odgovarajući propisi EU-a, od kojih je 14 Vijeće ministara usvojilo i objavilo u Službenom glasniku BiH, a 32 pravilnika predala Upravnom odboru Agencije na odobravanje. U ovoj drugoj grupi su i pravilnici kojim je preuzeta Uredba EU-a 882/2004 kojom se regulira službena kontrola hrane i hrane za životinje i dva pravilnika o higijeni 852/2004 i 853/2004.

Činjenice, međutim - da je Komitet za tehničke propise u prvoj polovini 2010. godine održao svega jednu sjednicu i da se umjesto predviđenih 100 standarda godišnje prevode samo oni koji su neophodni za izradu određenih zakona ili za potrebe privrede - govore same za sebe.

Jedan pozitivan primjer, međutim, zahtijeva posebnu pažnju. Naime, nakon što je Evropska komisija izdala dozvolu za izvoz ribe 2008. godine, prilikom nedavne posjete BiH inspekcija Ureda za veterinarstvo Evropske komisije iz Dublina ustanovila je pozitivna kretanja u sektoru veterinarske zaštite te su stvoreni uvjeti da se i drugi proizvodi životinjskog porijekla kandidiraju za izvoz. Ured za veterinarstvo BiH je dobio deset preporuka, koje su prilično izvodljive, a čije ispunjavanje bi omogućilo ispunjavanje zahtjeva za izvoz jaja, meda i mesa peradi u EU. I pored velikog broja propisa koji su usvojeni ili pripremljeni za usvajanje i dalje je moguće u EU izvoziti samo ribu iz ograničenog broja pogona. Razlozi za to leže u nedostatku srednjoročnoga strateškog plana uspostave sistema sigurnosti hrane u BiH, u kojem ključnu ulogu imaju Ministarstvo zdravlja BiH, FSA, Ministarstvo poljoprivrede BiH, Ured za veterinarstvo BiH i Uprava za zdravlje biljaka BiH. Pored toga, potrebno je usvojiti i implementirati višegodišnji nacionalni kontrolni plan za implementiranje i provođenje na terenu propisa o hrani i hrani za životinje, o zdravlju i dobrobiti životinja i propisa o zdravlju biljaka. Također je potrebno donijeti instrukcije i/ili smjernice za provođenje službene kontrole hrane i hrane za životinje.

Inspekcija Ureda za veterinarstvo Evropske komisije očekuje se u BiH ponovo 2011. godine, kada bi trebala dati svoju konačnu ocjenu te bi se izvoz mogao očekivati tek 2012. godine. Ono što je potrebno učiniti u međuvremenu jeste akreditacija laboratorija u BiH i stvaranje pogodnog okvira za bosanskohercegovačke proizvođače kako bi mogli biti konkurentni na evropskom tržištu. Ovo će svakako biti jedan od testova za novu bosanskohercegovačku vlast.

GLAVA V

KRETANJE RADNIKA, POSLOVNO NASTANJIVANJE, PRUŽANJE USLUGA, KRETANJE KAPITALA

Poglavlje 1. Kretanje radnika (čl. 47.- 49. SSP-a)

Poglavlje 3. Pružanje usluga (čl. 57.- 59. SSP-a)

Poglavlje 5. Zajedničke odredbe (čl. 63.- 69. SSP-a)



Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Izuzev oblasti transporta, u navedenim poglavljima je napredak veoma mali ili nikakav, odnosno u svakom slučaju - nedovoljan. To se prije svega odnosi na oblast *kretanja radnika* gdje je teško i zamisliti značajan napredak dok je zakonodavstvo fragmentirano i različito u entitetima i kantonima. Zbog političkih razloga i neslaganja predstavnika iz RS-a, neki veoma bitni dokumenti nisu prihvaćeni u ovom izvještajnom periodu. U bh. parlamentu nije usvojen dokument o politici razvoja transportnog sektora, zbog čega Vijeće ministara nije moglo usvojiti prateću strategiju i akcioni plan. Strategiju transporta u BiH, koju su financirali Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Japanska agencija za međunarodnu suradnju (JICA), Ministarstvo komunikacija i transporta BiH nije prihvatilo i uputilo u proceduru.

Zakon o prijevozu opasnih materija, koji je ponovo u proceduri, blokirali su predstavnici RS-a. Zakon o cestama, iako nije obaveza koja proizlazi iz *acquis communautaire*, upućen je u proceduru, ali također nije usvojen u toku izvještajnog perioda. Aktivnosti koje se tiču EU direktive o socijalnom statusu vozača odnose se na primjenu digitalnih tahografa, što BiH još nije počela da primjenjuje. Razlozi za to leže u činjenici da domaće vlasti nisu pripremile sve potrebne propise kako bi se ovaj zakon primijenio, niti su nabavile odgovarajuće čitače za inspeksijske organe.

U oblasti transporta Bosna i Hercegovina bilježi određeni napredak usprkos veoma značajnom nedostatku sredstava.

U oblasti *civilnog zrakoplovstva* doneseni su potrebni zakoni, tj. Zakon o zrakoplovstvu BiH i Zakon o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH, koji su prema posljednjoj monitoring misiji institucija EU-a u skladu s propisima Unije. Navedeni zakoni propisuju direktnu transpoziciju propisa vezanih za civilno zrakoplovstvo, koje je potrebno samo prevesti jer su prenijeti važeći propisi na engleskom jeziku. Opredijeljenost vlasti je na visokom nivou, što pokazuju usvojeni zakoni (naprimjer Zakon o zrakoplovstvu) i reforme provedene u oblasti zračnog transporta, za koji se može reći da je najnaprednija oblast u sektoru transporta. Materijalne mogućnosti su za sada dovoljne, ali preostaje problem kadrova jer potrebni stručnjaci u oblasti zračnog transporta veoma su traženi i u mogućnosti su često ostvariti znatno veća primanja u inozemstvu. Drugi problem kadrovske prirode tiče se mobilnosti (na relaciji Sarajevo – Banja Luka – Mostar) s obzirom na to da su ključne institucije u ovoj oblasti smještene u ta tri grada, a potencijalno osoblje većinom nije voljno putovati i mijenjati mjesto boravka.

U oblasti *željezničkog transporta* također je postignut napredak i trenutno Delegacija Evropske unije pomaže usklađivanje propisa s *acquis communautaireom* putem angažmana konsultanta koji će ujedno uskladiti propise i sa zahtjevima interoperabilnosti te će i državni i entitetski nivo dobiti odgovarajuće regulative. Trenutni zakon o željeznicama nije u potpunosti usklađen s evropskim propisima, ali dozvoljava neometano funkcioniranje željezničkog transporta.

Nadležne institucije još uvijek nisu dokazale razdvajanje funkcije operatera od infrastrukture stvaranjem nezavisnih preduzeća, odnosno računa i imovine, što će morati biti dokazano nezavisnim auditom.

U toku izvještajnog perioda pokazalo se da je opredjeljenje vlasti za provođenje potrebnih reformi na zadovoljavajućem nivou, s izuzetkom *vodenog transporta* gdje ne postoje nikakvi pomaci. Međutim, očigledan problem u svim oblastima transporta je nedostatak odgovarajućih sredstava i slabi kadrovski kapaciteti, koji se koliko-toliko uspijevaju unaprijediti usprkos tome.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Transportni sektor nema većih problema u ispunjavanju mjera i uz bolju međuentitetsku suradnju aktivnosti bi mogle biti dovršene i prije roka. Radi se, naprimjer, o usklađivanju socijalnog radnog zakonodavstva. No u slučaju određenih kašnjenja, kao npr. u primjeni digitalnih tahografa, što spada u navedenu oblast, Bosna i Hercegovina će morati platiti određene penale.

U oblasti zračnog transporta *Sporazum o evropskom zajedničkom zračnom prostoru* (ECAA - *European Common Aviation Area*) primjenjuje se kao i određeni broj aktivnosti koje nisu obaveze iz *acquisa*. Kvalitet legislative koja se stvara je sve bolji i nivo usklađenosti s propisima EU-a je sve veći. Problem se međutim javlja jer ne postoji zakonska obaveza za kontrolu usklađenosti podzakonskih propisa s *acquisem*. Direkcija za evropske integracije prati usklađenost zakona, ali nijedna institucija nije zadužena za praćenje usklađivanja podzakonskih propisa s *acquis communautaireom*, što stvara probleme kod primjene zakona.

Ocjena je Evropske komisije da je u Bosni u Hercegovini, izuzev u oblasti *željezničkog transporta*, stanje u oblasti *cestovnoga i zračnog transporta* jednako ili čak bolje od stanja u zemljama u regiji. Međutim, glavni problem je nizak nivo razvoja osnovne cestovne i

željezničke infrastrukture. Razlozi za kašnjenje u razvoju osnovne infrastrukture vezani su za nedovoljan broj ispunjenih mjera za provedbu SSP-a i različite su prirode (od nedostatka sredstava, preko nepoštivanja tenderskih procedura pa do tehničkih problema kod izvođenja remonta pruge ili izgradnje autoceste). Kao konkretnu posljedicu možemo navesti i neostvarenu zaradu na željeznicama zbog kašnjenja remonta i zbog uskih grla koja nastaju. Neformalno se procjenjuje da navedeni gubitak zbog infrastrukture iznosi više od 600.000 KM dnevno zbog nepreuzimanja transporta u Luci Ploče.

Zbog sporosti u poboljšanju osnovne cestovne i željezničke infrastrukture BiH gubi nekoliko stotina hiljada eura svake sedmice.

Putna infrastruktura također uzrokuje gubitak novca s obzirom na kašnjenje u izgradnji autoputa. U 2009. godini vlasti su, prema izvoru iz Evropske unije, izgubile 5.360.000 eura sredstava za subvenciju kamata za kredit Evropske investicijske banke za autoceste u BiH zbog sporog povlačenja kreditnih sredstava.



Primjer: Transportna komunikacija u graničnoj zoni kod Neuma

Uzimajući u obzir istaknutu važnost teritorijalnog kontinuiteta za Hrvatsku, kao i visoku cijenu odvijanja prometa mostom koji se želi izgraditi do Pelješca idealan je trenutak za rješavanje transporta kroz Neum. Evropska unija pokušava pitanje Neuma prebaciti malo više na BiH nego na Hrvatsku i postoji jedan broj inicijativa, za sada još ne javnih, koje teže ka rješavanju ovoga strateškog pitanja. U *Deklaraciji o BiH* Evropskog parlamenta postoji i paragraf o mostu kopno – Pelješac gdje se preporučuje nalaženje zajedničkog rješenja između Hrvatske i BiH.

Evropska unija smatra da je situacija u vezi s Neumom bh. problem, a domaće vlasti još uvijek i ne započinju razgovore i neformalne pregovore. Činjenica je da obje strane imaju iznimno značajan ekonomski interes za ovakav dogovor. Tranzit kroz Neum je problem koji se mora riješiti. Ukoliko se u skorije vrijeme ne pronađe efikasno rješenje, BiH riskira da bude primorana graditi granične prijelaze (dva prijelaza u Neumu koja bi koštala oko devet miliona eura, bez troškova eksproprijacije). Osim što zauzima veliku teritoriju i dragocjeno tlo, to skupo rješenje bilo bi kratkog vijeka: nakon ulasku BiH u EU prijelazi bi morali biti uništeni jer gube svrhu. Isti projekt bi morala napraviti i Hrvatska, tako da je to dvostruko neproduktivno i neisplativo.

GLAVA V

KRETANJE RADNIKA, POSLOVNO NASTANJIVANJE, PRUŽANJE USLUGA, KRETANJE KAPITALA

Poglavlje 2. Poslovni nastan (čl. 50.- 56. SSP-a)



Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Za oblast *poslovnog nastana* relevantan je prioritet *Evropskog partnerstva* iz glave *Ekonomski kriteriji*: „Jačati pravnu pouzdanost za lokalne i strane privredne subjekte i unaprijediti poslovno okruženje”. Kao osnovna aktivnost prema ovom prioritetu navodi se: „Dalje usklađivati privredno zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU-a.”⁶ Vodeća odgovorna institucija je Direkcija za ekonomsko planiranje (DEP), a nadležne institucije za implementaciju Federalno ministarstvo financija i Ministarstvo finansija RS-a. Ovaj prioritet je djelimično realiziran, i to samo u Republici Srpskoj. Postavlja se pitanje zašto u realizaciju ove aktivnosti nisu uključena i entitetska ministarstva pravde, te kakav je odnos naspram realizacije preuzetih obaveza u kantonima, gdje konkretnu ulogu u ostvarivanju pravne pouzdanosti za lokalne i strane privredne subjekte i usklađivanju privrednog zakonodavstva imaju kantonalna ministarstva privrede.

Za još dvije srodne mjere u ovoj oblasti, koje su posredno komplementarne poslovnom nastanu, zadužen je DEP kao vodeća institucija i Ministarstvo pravde BiH kao nadležna. Jedna je od tih aktivnosti: „Standardizirati i dalje podržavati *one-stop-shop service* u BiH (servis *sve na jednom mjestu*), što će predstavljati podršku u pokretanju posla na području BiH”. Realizacija ove aktivnosti prolongirana je sa februara 2010. na decembar 2010. jer nadležne institucije nisu dostavile tražene informacije u predviđenom roku. Druga aktivnost se tiče zahtjeva: „Jačati zakonodavni okvir izmjenama i dopunama Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH”; realizirana je jer je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini stupio na snagu 22. juna 2010. godine.⁷

Istovremeno, u Federaciji Bosne i Hercegovine nije bilo pomaka u ovoj oblasti još od usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privrednim društvima,⁸ koji nije donio izmjene potrebne za harmonizaciju s evropskim propisima.

Nadležnosti nad privrednim procesima, zakonodavstvom i privrednim pravosuđem utvrđene su na entitetskoj razini. Uočljivo je da vlasti Republike Srpske nastoje uskladiti zakonski okvir u privrednom pravu s propisima EU-a ne čekajući harmonizaciju s Federacijom BiH. Ova praksa je kratkoročno pozitivna za RS jer na taj način, barem u

⁶ Polugodišnji pregled realizacije aktivnosti iz Akcionog plana realizacije prioriteta iz dokumenta *Evropsko partnerstvo sa BiH 1. januar 2010. – 30. juni 2010.* Vijeće ministara BiH, Sarajevo, juli 2010., str. 65.

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 48/10.

⁸ Službene novine F BiH, 84/08.

teoriji, za sada, osigurava poznati pravni okvir za investitore iz EU-a, a domaće privrednike suočava s problemom konkurentnosti. No, dugoročno, teško da ovakva praksa može dovesti do željenoga privrednog, a ne samo političkog probitka. Sve dok pravila poslovnog nastana i pravna sigurnost u poslovanju ne budu harmonizirani u oba entiteta i Distriktu Brčko ne može se očekivati značajan pozitivan trend jer je i cijela BiH s tržištem od oko 3,7 miliona ljudi premala, a da ne govorimo o zainteresiranosti za tržište RS-a od oko 1,2 miliona ljudi. No, ipak, u usporedbi s Federacijom BiH ovakva nastojanja vlasti RS-a su za pohvalu, jer one ne čekaju zadnji rok za realizaciju aktivnosti koje mogu poboljšati zakonodavni okvir u oblasti poslovanja. Federacija BiH mora prevladati svoj indiferentan odnos prema procesu evropskih integracija i jačanju pravne sigurnosti u poslovanju, posebno zbog postojanja 10 kantona koji imaju svoja ministarstva privrede direktno odgovorna za osiguravanje povoljnoga poslovnog okruženja, transparentnog i jednako dostupnog svima, kako domaćim, tako i stranim firmama ili njihovim podružnicama.

Možemo konstatirati da je ispunjavanje ovoga evropskog prioriteta neadekvatno te ovakva situacija, uza sve ostale probleme u konkurentnosti bh. privrede, ne doprinosi pravnoj sigurnosti koja je jedan od bitnih preduvjeta za sve investitore, i strane, prije svega one iz EU-a, i domaće.

Primjer Zakona o privrednim društvima pokazuje na koji način se Vlada Federacije BiH odlučivala za rješavanje trenutnog problema i „gašenje vatre“ umjesto građenja sistema koji bi garantirao pravnu sigurnost poslovnih subjekata. Postavlja se i pitanje - koliko ovakva odluka zapravo odmaže pravnoj sigurnosti lokalnih i stranih privrednih subjekata i kreiranju pozitivnoga poslovnog okruženja?

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Ispunjenost mjera u oblasti poslovnog nastana je polovična. Od 1. januara 2010. u primjeni je Zakon o privrednim društvima,⁹ koji je usklađen sa 7 kompanijskih direktiva EU-a. U skladu sa Zakonom o sudovima Republike Srpske,¹⁰ od 1. maja 2010. u RS-u je počelo s radom pet okružnih privrednih sudova (Banja Luka, Doboj, Bijeljina, Trebinje i Istočno Sarajevo) i jedan Viši privredni sud sa sjedištem u Banjoj Luci.

U Federaciji BiH nije bilo zakonodavnih ni drugih aktivnosti u ovoj oblasti. Što se tiče aktivnosti državnog nivoa, rok za usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u Bosni i Hercegovini bio je februar 2010. godine, a Zakon je konačno stupio na snagu 22. juna 2010. Drugih zakonodavnih aktivnosti relevantnih za poslovni nastan u izvještajnom periodu nije bilo.

U *Izvještaju o napretku BiH za 2010. godinu* također se navodi:¹¹ "Nije napravljen napredak u oblasti poslovnog nastana. Administrativne procedure za licenciranje i dobivanje dozvola za strane i domaće kompanije kao i za samozaposlene moraju biti usuglašene. Odsustvo jedinstvenog sistema registracije kompanija za cijelu zemlju nastavlja otežavati poslovne aktivnosti. Bosna i Hercegovina nije napravila napredak ka priznavanju profesionalnih kvalifikacija EU-a."

⁹ Službeni glasnik RS-a, br.127/08 i 58/09.

¹⁰ Službeni glasnik RS-a, br. 114/04, 109/05, 37/06, 119/08.

¹¹ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. Radni dokument osoblja Komisije, Bruxelles 9. novembar 2010., SEC (2010) 1331, str. 36.*

Osnovni razlog, iako nije opravdavajući, što u oblasti poslovnog nastana nema napretka jeste što ta tematika nije predmet *Privremenog sporazuma* već SSP-a. Ipak to ne bi trebalo da bude izgovor vlastima da ne rade na unapređenju poslovnog okruženja, čekajući da se rokovi približe isteku.



Primjer: Privatizacija i zakoni o privrednim društvima

U Federaciji BiH nije bilo zakonodavnih ni drugih aktivnosti u oblasti poslovnog nastana, ni poboljšanja poslovnog okruženja uopće. Štaviše, niz privatizacijskih afera i trogodišnja sapunica u oblasti razvoja elektroenergetskog sektora u Federaciji BiH urušili su u potpunosti poslovni imidž Federacije BiH kao povoljnoga privrednog okruženja. Mnogi pokušaji da se preko noći dođe do rezultata vodili su preko nepropisnih tendera, nepostojanja odluka nadležnih organa, kompromitacije rada agencija za privatizaciju te nerealiziranih i raskinutih ugovora u kojima su žrtve uglavnom bili radnici.¹² Kompletna aktivnost Vlade FBiH se mogla percipirati kao pokušaj gašenja vatre koju su izazvale te iste strukture. Odsustvo strategije i vizije u vođenju privredne i industrijske politike te pravna nesigurnost odlikovali su sve te aktivnosti. Odsustvo pravnih propisa usuglašanih s praksom u Evropskoj uniji odbijalo je respektabilne kompanije iz Evrope, a privlačilo strateške partnere koji također žele preko noći ostvariti dobit.

Krajem septembra 2010. usvojene su izmjene Zakona o privrednim društvima u FBiH koje su riješile jedan gorući problem, ali poslale veoma lošu poruku o pravnoj sigurnosti u poslovanju u Federaciji. Naime, na zahtjev federalnog premijera Mustafe Mujezinovića, 23. septembra 2010. održana je 18. vanredna sjednica Doma naroda Parlamenta FBiH, kako bi delegati ponovo razmotrili Prijedlog zakona o dopunama Zakona o privrednim društvima za koji nije bilo potrebne većine na sjednici Doma održanoj 14. septembra 2010. Ova tačka je stavljena na dnevni red s ciljem spašavanja 1.900 radnih mjesta u *Krivaji 1884 d.o.o. Zavidovići*. Ovim je izmjenama omogućeno da se dio firme koji je pod stečajem može izdvojiti i privatizirati, a drugi dio ostaviti za sanaciju. Parlamentarni dom je uvažio zahtjev Vlade FBiH, a za navedeni prijedlog ruku je digla većina u Domu naroda Parlamenta FBiH.

¹² Federalno ministarstvo energetike, privrede i rudarstva uputilo je Parlamentu Federacije prijedloge o strateškim ulaganjima u elektroenergetski sektor, obnavljanju starih i izgradnji novih kapaciteta te izboru strateških partnera bez prethodnih konsultacija i odluka Skupštine i Nadzornog odbora Elektroprivrede BiH. Netransparentan izbor partnera iz Kazahstana predstavljao je kulminaciju koja je svoj epilog imala u poništavanju cijelog procesa u Parlamentu FBiH i zahtjev za prethodnom izradom strategije razvoja elektroenergetskog sektora. Ovakvo odsustvo strateškog i ozbiljnog planiranja te negativan rezultat privatizacijskih procesa, poput slučaja Feroelektra, i konačno nedavno ustanovljene neregularnosti na Sarajevskoj berzi samo su dalje kompromitirali poslovno okruženje u Federaciji BiH.

GLAVA V

KRETANJE RADNIKA, POSLOVNO NASTANJIVANJE, PRUŽANJE USLUGA, KRETANJE KAPITALA

Poglavlje 4. Tekuća plaćanja i kretanje kapitala (čl. 60.- 62. SSP-a)

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

U *Izveštaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu* Evropska komisija je ocijenila da je određen pomak napravljen kod područja koja se tiču tekućih plaćanja i kretanja kapitala u BiH.¹³ U odnosu na 2009. godinu, kada je utvrđeno da „nije bilo značajnih promjena u oblasti kretanja kapitala“,¹⁴ ovo predstavlja pozitivan pomak.

U nacrtu polugodišnjeg pregleda realizacije aktivnosti iz *Akcionog plana realizacije prioriteta iz dokumenta Evropskog partnerstva za period 1. januar 2010. – 30. juni 2010.*, koji je Direkcija za evropske integracije BiH (DEI) dostavila Vijeću ministara,¹⁵ konstatirano je da je izvršena potpuna harmonizacija entitetskih propisa međusobno, kao i s *acquisem*, u oblasti *devizne politike i poslovanja* i da su time otklonjene posljednje, za sada, nametnute prepreke za nesmetan tok kapitala u inozemstvo i iz njega. Međutim, u *Izveštaju Evropske komisije o napretku BiH u 2010. godini* je navedeno da i dalje postoje ograničenja u entitetskim zakonima o deviznom poslovanju u pogledu iznosa deviznog novca koji nerezidenti mogu da prenesu u inozemstvo, da nije napravljena potpuna harmonizacija sa zahtjevima EU-a, te da nedostaje koordinacije u koncipiranju i implementaciji zakonskih reformi u ovoj oblasti.¹⁶

Izveštaj Evropske komisije i izvještaj DEI-ja¹⁷ više ne spominju Zakon o okviru devizne politike u BiH koji je bio predmetom rasprave i parlamentarnog razmatranja krajem 2009. godine. Međutim, konstatacija Evropske komisije o potrebi daljnje koordinacije reformi u ovoj oblasti možda će ponovo aktualizirati ovo pitanje za koje je, očito, implicitno stajalište nadležnih institucija da je ovaj zakon nepotreban za cjelovito uređivanje ove oblasti i da je uređivanje ovog pitanja na entitetskom nivou dostatno rješenje.

To je razlog zbog kojeg Zakon o okviru devizne politike u BiH nije ponovo upućen u parlamentarnu proceduru u 2010. godini. Samo radi podsjećanja, prijedlog zakona koji je Vijeće ministara prosljedilo Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH 17. 4. 2009. i koji je usvojen na sjednici Komisije za financije i budžet na 46. sjednici održanoj 8. maja 2009. bio je odbačen u Predstavničkom domu na 53. sjednici održanoj 30. maja 2009. jer nije dobio dovoljnu entitetsku većinu.¹⁸

¹³ European Commission (2010), „2010 Progress Report for Bosnia and Herzegovina“, strana 36.

¹⁴ Evropska komisija (2009), „Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009“. strana 38.

¹⁵ Direkcija za evropske integracije (2010), „Pregled realizacije aktivnosti iz Akcionog plana realizacije prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo za period 1. januara 2010. – 30. juni 2010“, strana 76.

¹⁶ European Commission (2010), „2010 Progress Report for Bosnia and Herzegovina“, strana 37.

¹⁷ Direkcija za evropske integracije (2009), „Izveštaj o stanju provođenja Privremenog sporazuma/SSP-a za period 1. juli 2009. godine – 31. decembar 2009. godine“, strane 5–6.

¹⁸ 21 glas iz Federacije BiH za i 11 protiv od strane poslanika iz Republike Srpske.

Trebalo je da osnovni cilj spomenutog zakona bude da „uvede standardna ponašanja u ekonomskim odnosima, a na monetarnom planu standarde kojima se nastoje isključiti devizna ograničenja te na temelju istog budu uređeni osnovni zakoni Federacije BiH i Republike Srpske.“¹⁹ Zakonom su se definirala temeljna načela deviznog poslovanja: 1) načelo slobode deviznog poslovanja, 2) načelo rezidentnosti, 3) načelo jednakog tretmana fizičkih i pravnih lica, 4) načelo da su svi kapitalni poslovi izjednačeni sa svojim ekonomskim učincima i 5) načelo jedinstvenosti i jednoobraznosti. Nadalje, zakonom je uvedena jedinstvena nomenklatura pojmova u oblasti devizne politike i poslovanja u skladu s *Aneksom 1 Direktive 88/361/EEC*.

Konačno stajalište je bilo da je ovaj zakon zapravo redundantan, jer su izmjene i dopune Zakona o deviznom poslovanju (koji je u trenutku razmatranja zakona već bile na snazi u Republici Srpskoj) bile u dobrom omjeru u skladu s načelima koja su bila preuzeta iz relevantnih EU direktiva, te da Zakon o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine s naknadnim izmjenama i dopunama već regulira pitanja nadležnosti i odgovornosti Centralne banke u ovoj oblasti.²⁰ Ponovne izmjene i dopune Zakona o deviznom poslovanju Republike Srpske su usvojene u septembru iste godine, čime je izvršena „završna“ harmonizacija sa zahtjevima EU-a. Na koncu, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je u julu 2010. usvojio Zakon o deviznom poslovanju Federacije BiH, koji je potom stupio na snagu 1. oktobra 2010. godine.

Jedno od bitnih pitanja koje je bilo regulirano nacrtom zakona bilo je pitanje primjene zaštitnih mjera. Prijedlog zakona dao je mogućnost Centralnoj banci BiH da posebnim aktom propiše i provede zaštitne mjere²¹ u slučajevima kada kretanje kapitala prouzrokuje ili prijeti da prouzrokuje „ozbiljne poteškoće u provedbi monetarne politike ili devizne politike“, odnosno radi izvršenja sankcija Ujedinjenih naroda i drugih međunarodnih organizacija čiji je član BiH.

Ovo rješenje je kompatibilno s rješenjima u susjednim državama, u kojima gore spomenute zaštitne mjere u cilju sprečavanja ozbiljnih poteškoća u provedbi devizne ili monetarne politike donose i izvršavanju narodne, odnosno centralne banke. U entitetskim zakonima određena ograničenja su predviđena, međutim nisu eksplicitno definirana kao zaštitne mjere, nisu definirani preduvjeti za donošenje takvih zaštitnih mjera niti se postavljaju ograničenje na dužinu njihovog važenja, kao što je u skladu s odredbama i zahtjevima *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Nadalje, ovlaštenja za donošenje određenih ograničenja povjerena su nadležnim entitetskim ministarstvima, odnosno ministrima financija.

U pogledu funkcioniranja *tržišta kapitala*, nacrt izvještaja o polugodišnjoj realizaciji EP-a je utvrdio slijedeće: „Cjelokupna institucionalna infrastruktura (komisija za hartije od vrijednosti, berza, centralni registar hartija od vrijednosti) uređena entitetskim zakonima o hartijama od vrijednosti, te je obezbijedena pravna sigurnost emisije i prometovanja obveznica na entitetskom nivou, a u skladu s ustavnim nadležnostima i zakonskim ovlaštenjima.“²²

¹⁹ Prijedlog Zakona o okviru devizne politike u Bosni i Hercegovini, član 2.

²⁰ Pogledati transkripte sa 53. sjednice Predstavničkog doma PSBiH održane 30. maja 2009. godine.

²¹ Zaštitne mjere mogu da budu: 1) ograničenje plaćanja po osnovu tekućih i kapitalnih poslova; 2) ograničenje i zabrana iznošenja iz inozemstva novca ili vrijednosnih papira; 3) ograničenje rezidentima da raspoložu sredstvima u inozemstvu ili na deviznim računima; 4) ograničenje obavljanja kreditnih poslova između rezidenata i nerezidenata; 5) ograničenje i zabrana kupovine i prodaje deviza i efektnog stranog novca; 6) ograničenje davanje garancija ili jamstava, zaloga ili drugih osiguranja za račun nerezidenata; 7) ograničenje i zabrana poslova terminske kupoprodaje deviza i 8) druge neophodne mjere.

²² Direkcija za evropske integracije (2010), „Pregleda realizacije aktivnosti iz Akcionog plana realizacije prioriteta iz dokumenta Evropskog partnerstva za period 01.01.2010. – 30.06.2010“, strana 76.

Međutim, u *Izveštaju Evropske komisije o napretku za 2010. godinu* konstatirano je da tržišta kapitala u BiH još nisu u potpunosti funkcionalna.²³ U tome kontekstu je početkom oktobra 2010. godine saopćeno iz Sarajevske berze da je osnovana Koordinacijska radna grupa za unapređenje tržišta kapitala Federacije BiH s ciljem, kako je navedeno, "prevladavanja teške situacije na tržištu kapitala Federacije BiH". Pored predstavnika Komisije za vrijednosne papire FBiH, na sastanku su učestvovali predstavnici Registra vrijednosnih papira FBiH, Sarajevske berze / burze vrijednosnih papira, Udruženja profesionalnih posrednika u prometu vrijednosnim papirima te Udruženja društava za upravljanje fondovima, koji će ujedno činiti i članove spomenutoga koordinacijskog tijela. Na sastanku nisu bili predstavnici Federalnog ministarstva financija.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Uvidom u članove 60.–62. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, koji reguliraju pitanja tekućih plaćanja i kretanja kapitala, ukazuju na to da su ispunjeni neki od ključnih zahtjeva koji su postavljeni pred vlasti BiH u ovom periodu u ovoj oblasti. Međutim, slijedeća područja ostaju još neriješena:

Što se tiče direktnih stranih ulaganja, i dalje ostaju ograničenja na omjer inozemnog kapitala u sektoru medija,²⁴ što čini da taj segment nije u potpunosti usklađen sa članom 61., stav 1. SSP-a.

Član 61., stav 2. tiče se omogućavanja državljanima država članica Evropske unije da budu vlasnici nekretnina u BiH, mada je ostavljen rok od šest godina nakon stupanja na snagu SSP-a da vlasti u BiH prilagode svoje zakonodavstvo „u vezi sa stjecanjem nekretnina u Bosni i Hercegovini kako bi državljanima država članica osigurala isti tretman kao i svojim državljanima“. Ovo bi trebalo biti uređeno entitetskim zakonima o stvarnim pravima koja, po posljednjim raspoloživim informacijama, ili su usvojena, ali nisu stupila na snagu (u Republici Srpskoj), ili nisu uopće usvojena (u Federaciji BiH).

Što se tiče iste odredbe SSP-a, entitetskim zakonom o deviznom poslovanju u RS-u izvršena je obaveza iz člana 61. SSP-a koja se odnosi na liberalizaciju finansijskih kredita s rokom dospjeća dužim od godinu dana, dok se odobravanje kratkoročnih finansijskih kredita neće liberalizirati do isteka pete godine od stupanja SSP-a na snagu, a u međuvremenu će se nastaviti s primjenom mjera koje omogućavaju stvaranje potrebnih uvjeta za daljnju postepenu primjenu pravila Zajednice o slobodnom kretanju kapitala, u skladu sa članom 62. SSP-a.²⁵

Zaštitne mjere koje su propisane članom 61., stav 5. ostale su nedefinirane jer nije došlo do usvajanja prijedloga zakona koji je u članovima 17. i 18. regulirao ovo pitanje.

U skladu sa članom 62., stavom 2., po isteku pete godine od dana stupanja na snagu SSP-a Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje (VSP) utvrdit će detaljne aranžmane za potpunu primjenu pravila EU-a o kretanju kapitala. Po planu aktivnosti u Akcionom planu za provedbu *Evropskog partnerstva* VSP je trebalo da bude uspostavljen već u martu 2009. godine, ali je taj rok prolongiran za decembar 2010. Nadalje, u *Programu mjera za provedbu Privremenog sporazuma / SSP-a za period 1. januar 2010. – 31. decembar 2011.*

²³ European Commission (2010), „2010 Progress Report for Bosnia and Herzegovina“, strana 37.

²⁴ European Commission (2010), „2010 Progress Report for Bosnia and Herzegovina“, strana 37.

²⁵ Direkcija za evropske integracije (2010), „Pregled realizacije aktivnosti iz Akcionog plana realizacije prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo za period 1. januar 2010. – 30. juni 2010“, strana 76.

VSP se spominje kao nosilac pojedinih aktivnosti u tom periodu, i ukazuje na to da je njegova uspostava trebala biti završena u 2009. godini. Na osnovu do sada raspoloživih informacija nije poznato koje su aktivnosti poduzete u vezi s njegovim osnivanjem.



Primjer: Zaštitne mjere pri deviznom poslovanju

Zakon o deviznom poslovanju Republike Hrvatske (*Narodne novine* Republike Hrvatske, broj 96/03) definira slijedeće preduvjete za poduzimanje zaštitnih mjera (u članku 47.):

1. Ako kretanje kapitala prouzroči ili prijeti da će prouzročiti ozbiljne poteškoće pri provođenju monetarne ili devizne politike.
2. Ako su one potrebne radi izvršenja sankcija Ujedinjenih naroda i drugih međunarodnih organizacija kojih je Republika Hrvatska članica.

Zaštitne mjere koje Narodna banka Republike Hrvatske može da poduzme uključuju (članak 48.):

1. ograničenje rezidentima da raspolažu sredstvima na računima u inozemstvu ili na deviznim računima u Republici Hrvatskoj;
2. obvezu banaka da Hrvatskoj narodnoj banci prodaju devize na osnovi mjenjačkih poslova banaka i ovlaštenih mjenjača;
3. ograničenje obavljanja kreditnih poslova između rezidenata i nerezidenata;
4. ograničenje obavljanja plaćanja i naplata na osnovi obveza i potraživanja u poslovima s inozemstvom;
5. ograničenje prijenosa vrijednosnih papira, strane gotovine i zlata u Republiku Hrvatsku i iz Republike Hrvatske;
6. ograničenje obavljanja transakcija vrijednosnim papirima i zlatom između rezidenata i nerezidenata;
7. ograničenje davanja garancija ili jamstava, zaloga ili drugih osiguranja za račun nerezidenata.

Zaštitne mjere se postavljaju za period od šest mjeseci, s tim da se taj rok može iznimno produžiti uz suglasnost Hrvatskoga sabora. Narodna banka ima obavezu da informira Vladu Republike Hrvatske i Komisiju za vrijednosne papire Republike Hrvatske prije odluke o primjeni zaštitnih mjera.

GLAVA VI

USKLAĐIVANJE ZAKONA, PROVOĐENJE ZAKONA I PRAVILA KONKURENCIJE

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Ključni je prioritet *Evropskog partnerstva* u oblastima koje pokriva *Glava VI*. SSP-a slijedeći: „Postići znatan napredak u stvaranju jedinstvenoga ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini koji podržava slobodno kretanje roba, kapitala, usluga i osoba.“ Osnovna je aktivnost usmjerena na realizaciju ovog prioriteta sadržana u ovome: „Nastaviti harmonizaciju propisa iz oblasti koje reguliraju kretanje roba, kapitala i usluga s propisima EU-a.“ Glavna institucija zadužena za realizaciju kao nosilac aktivnosti je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH,²⁶ no realizacija ove aktivnosti je prolongirana s februara na decembar 2010.²⁷ U daljnjoj konkretizaciji Ministarstvo financija i trezora je zaduženo za slijedeće: „Dalje donositi i provoditi niz mjera i propisa sekundarnog zakonodavstva čime će se osigurati funkcioniranje unutrašnjeg tržišta u pravno-tehničkom smislu“, no i realizacija te aktivnosti je prolongirana s februara na decembar 2010. Vijeće ministara BiH je zadužilo DEI da u suradnji s nadležnim državnim i entitetskim ministarstvima i institucijama pripremi tabelarni prikaz uzajamne usklađenosti entitetskih propisa i usklađenosti tih propisa s *acquis communautaireom* u oblasti unutarnjeg tržišta, koji će dostaviti Evropskoj komisiji.²⁸

Skoro svim aktivnostima su rokovi iz 2009. i s početka 2010. prolongirani za kraj 2010. ili čak 2011. godine. Jedini izuzeci su aktivnosti u provedbi Zakona o intelektualnom vlasništvu te jačanje Instituta za zaštitu intelektualnog vlasništva.

²⁶ Odgovornost dijeli s Ministarstvom civilnih poslova BiH, Ministarstvom financija i trezora BiH, Ministarstvom pravde BiH, ministarstvima financija entiteta i ministarstvima pravde entiteta te Agencijom za indirektno oporezivanje.

²⁷ DEIBiH, Polugodišnji pregled realizacije aktivnosti iz Akcionog plana realizacije prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo sa BiH 1. januar 2010. – 30. juni 2010. Vijeće ministara BiH, Sarajevo, juli 2010., str. 13.

²⁸ DEIBiH, str. 13.

U vezi s ekonomskim prioritetima relevantnim za *Glavu VI.* zahtijeva se slijedeće: „Jačati pravnu pouzdanost za lokalne i strane privredne subjekte i unaprijediti poslovno okruženje.“ Unutar ovoga prioriteta definirano je pet aktivnosti,²⁹ od kojih su dvije realizirane, a tri prolongirane s početka na kraj 2010.³⁰ U pogledu evropskih standarda koji tretiraju unutarnje tržište fokus je na politici konkurencije, državnim pomoćima, Agenciji za nadzor nad tržištem, javnim nabavkama intelektualnim vlasništvom, mentalnim zdravljem, zapošljavanjem i socijalnom politikom.

Kratkoročni prioritet je poboljšati postojeće antitrustovsko zakonodavstvo u skladu sa zahtjevima iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* i ojačati administrativni kapacitet Konkurencijskog vijeća. Na redovnom pripremnom sastanku (RPM) utvrđeno je da je Zakon o konkurenciji usklađen s regulativom EU-a,³¹ kao i podzakonski akti, te da su administrativni kapaciteti Konkurencijskog vijeća popunjeni u skladu s aktualnim pravilnikom. Za kontinuiranu edukaciju državnih službenika u oblasti konkurencije osigurano je 65 miliona KM u budžetu za 2010. U vezi s ovim ostaje nejasno: ko se sve educira u oblasti konkurencije, službenici Konkurencijskog vijeća (KV) ili i drugi državni službenici koji su svojim radom vezani za Zakon o konkurenciji?

Kao srednjoročni prioritet zahtijeva se provođenje zakonodavstva o državnoj pomoći te uvjeti da tijelo za praćenje državne pomoći djelotvorno funkcionira. Kod ovog prioriteta postoji mnoštvo nedorečenosti, kako u planiranju, tako i u realizaciji.³² Naime, kao nosilac posla se javlja Konkurencijsko vijeće BiH iako obim posla i zakonodavni obuhvat državnih pomoći prevazilazi nadležnosti Konkurencijskog vijeća. Nosilac posla bi trebalo da bude Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, a KVBH tek jedna od institucija uključenih u proces kao dio mehanizma kontrole državnih pomoći koji je na kraju lanca uspostave sistema državne pomoći u BiH. Nadalje se kao aktivnost navodi: „Kadrovski popuniti tijelo za praćenje državne pomoći kako bi moglo efikasno funkcionirati“, što ne odgovara istini i statusu ovog predmeta u procesu realizacije SSP-a. Naime, zakon o sistemu državne pomoći nije donesen, nema ni nadležnoga novog tijela, pa se ono stoga ne može ni „popuniti“ ni „efikasno funkcionirati“, te je prolongirano za decembar 2010.

Kratkoročni prioritet da Agencija za nadzor nad tržištem bude potpuno funkcionalna realiziran je u predviđenom roku. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i Agencija izvršili su predviđene aktivnosti edukacije i osiguravanja uvjeta za rad. No srednjoročni prioritet o uspostavi sistema nadzora nad tržištem koji je u skladu s evropskim standardima je djelimično realiziran. Izvršeno je to zahvaljujući sredstvima IPA-e. No analiza nedostataka i potreba Agencije prolongirana je s juna na novembar 2010.

Jedan od ključnih prioriteta je osigurati da jedinstven sistem javnih nabavki ispravno funkcionira te provesti zakonodavstvo i procedure o javnim nabavkama. Dvije aktivnosti Agencije za javne nabavke su prolongirane za 2011. godinu.³³

²⁹ Izmjene i dopune Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, 22. juni 2010. (Službeni glasnik BiH, broj 48/10); Vršiti promociju prednosti alternativnog rješavanja sporova na nivou izvršnih vlasti u BiH, DEIBiH, str. 62.

³⁰ Kontinuirano raditi na poboljšavanju zakona i podzakonskih akata koji reguliraju oblast te promovirati prednosti alternativnog rješavanja; standardizirati i dalje podržavati one-stop-shop service u BiH; osigurati strateške smjernice za razvoj alternativnog rješavanja sporova.

³¹ Službeni glasnik BiH, 80/09 i 34/10.

³² DEIBiH, str. 81.

³³ Pružanje tehničke i savjetodavne pomoći ugovornim organima i ponuđačima na juni 2011. a implementacija programa obuke iz oblasti javnih nabavki na novembar 2011., uvjetovano usvajanjem novog teksta Zakona o javnim nabavkama, DEIBiH, str. 82.

Najveći stepen ispunjenja zahtjeva evropskih standarda u pogledu unutarnjeg tržišta je ponovo u oblasti *intelektualnog vlasništva* kao jednog od ključnih prioriteta.³⁴ Naime, osnovni prioritet je slijedeći: „Osigurati da Institut za intelektualno vlasništvo bude potpuno operativan, tako da može obavljati svoje zadatke djelotvorno, te provesti postojeći pravni okvir“, a obavljene su sve aktivnosti vezane za Svjetsku organizaciju za intelektualno vlasništvo (WIPO)³⁵ i njezine standarde usvajanjem potrebnih zakona i jačanjem svjesnosti javnog mnijenja te dijelom i obukom sudija, tužilaca i carinskih službenika.

U oblasti zapošljavanje i socijalne politike vidljivo je odgađanje realizacije aktivnosti za kraj 2010. godine, te su stoga aktivnosti djelimično realizirane, i to uglavnom one koje se tiču planiranja i kreiranja strategija. S obzirom na to da je ovo oblast koja zahtijeva višedimenzionalan pristup i uključuje desetke aktera s raznih nivoa vlasti, uočljivo je lutanje u kreiranju mehanizama za suradnju među institucijama kao preduvjetu za realizaciju planova i aktivnosti.³⁶ Osnovni prioritet je stoga postavljen veoma široko,³⁷ kao i na području zaštite potrošača te zdravlja i zaštite mentalnog zdravlja.

Sve aktivnosti na realizaciji prioriteta u oblasti *obrazovanja i istraživanja* prolongirane su iz 2009. za kraj 2010., a neke, poput onih koje se tiču „primjene generički kvalificiranog okvira za visoko obrazovanje u četiri određene oblasti studiranja“, prolongirane su i za decembar 2011. iako su za njih osigurana sredstva iz IPA 2007.

Općenito, iz analize realizacije *Programa usklađivanja prioriteta u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma* može se zaključiti da su skoro sve aktivnosti s rokovima realizacije u 2009. i početkom 2010. prolongirane za kraj 2010. ili čak 2011. godine. To nam govori o stagnaciji i nedostatku političke volje i administrativnih kapaciteta za realizaciju aktivnosti u ovoj oblasti. Jedini izuzeci su aktivnosti u provedbi Zakona o intelektualnom vlasništvu i Zakona o konkurenciji te jačanje institucija Instituta za zaštitu intelektualnog vlasništva, Konkurencijskog vijeća i Agencije za nadzor nad tržištem. Ovo možemo dovesti u vezu s odsustvom politizacije procesa primjene zakona koji su im u opisu posla.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Opći nivo usvajanja ključnih zakonskih akata u oblastima koje spadaju u *Glavu VI*. SSP-a možemo ocijeniti nezadovoljavajućim. Od 25 zakona usvojenih u 2010. godini sedam ih se tiče *Glave VI* SSP-a. Od toga šest zakona pokriva oblast intelektualnog vlasništva,³⁸ a jedan oblast javnih nabavki.³⁹ To ponovo potcrtava zaključak da oblast *prava intelektualnog vlasništva* ima najviši stepen realizacije od svih oblasti u *Partnerstvu* i

³⁴ DEI x.

³⁵ World Intellectual Property Organisation – Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo.

³⁶ Agencija za statistiku BiH, Vlada DB, Vlada FBiH, Vlada RS-a, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo za ekonomsku koordinaciju RS-a, Ministarstvo financija FBiH, Ministarstvo financija RS-a, Ministarstvo financija i trezora BiH, relevantna ministarstva za rad i socijalnu politiku u entitetima i kantonima.

³⁷ „Dalje razvijati politike socijalne uključenosti i socijalne zaštite“ kao i aktivnosti: „Razraditi i provesti sve sektorske akcijske planove u okviru državne Strategije za smanjenje siromaštva i socijalne uključenosti.“

³⁸ Zakon o autorskom i srodnim pravima, Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava, Zakon o patentu, Zakon o žigu, Zakon o industrijskom dizajnu, Zakon o zaštiti oznaka geografskog porijekla.

³⁹ Zakon o izmjenama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.

Od 25 zakona usvojenih u 2010. godini sedam ih se tiče Glave IV. SSP-a. Od 12 zakona koji su trenutno u proceduri nijedan ne tretira oblasti iz Glave VI. SSP-a. Nema pomaka u ključnoj oblasti državnih pomoći.

Prijelaznom sporazumu u 2010. godini, što se tiče Glave VI. Od 12 zakona koji su trenutno u proceduri nijedan ne tretira oblasti iz Glave VI. SSP-a.

Potrebno je, međutim, izdvojiti jedan od ključnih prioriteta na koji je u datom periodu stavljen izuzetan naglasak, u pitanju probijanja rokova, odnosno kroz različite političke, medijske ili međunarodne pritiske. To je pitanje ispunjavanja obaveze iz člana 71. SSP-a (član 36. *Privremenog sporazuma*), tj. donošenja zakona o sistemu državne pomoći i uspostavi neovisnog regulatornog tijela. Naime, Bosna i Hercegovina se obavezala članom 71. SSP-a (član 36. *Privremenog sporazuma*) donijeti zakon o državnim pomoćima koji će definirati i neovisno tijelo za kontrolu državnih pomoći u roku od dvije godine od stupanja na snagu *Prijelaznog sporazuma*. Ovaj rok je istekao 1. jula 2010. O važnosti donošenja ovog zakona

govori činjenica da je Evropska komisija već 2006. otpočela projekt *Podrška za konkurenciju i državne pomoći u BiH*, koji je financirala s 1,5 miliona eura u trajanju od dvije i po godine. Projekt je rezultirao pripremom svih neophodnih zakonskih i analitičkih dokumenata, pozitivno ocjenjenih, no nikada nisu poslani Vijeću ministara jer se predstavnici radne grupe iz institucija (posebno RS) nisu uspjeli usuglasiti oko institucije nadležne za kontrolu.

Početak 2010. tadašnji evropski povjerenik za proširenje Olli Rehn pisao je predsjedavajućem Vijeća ministara BiH, bh. ministru vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i premijeru RS-a (svi iz vladajućeg SNSD-a) da se stavi van snage Zakon o državnim pomoćima u RS-u i u Parlamentu BiH usvoji zakon o državnim pomoćima u BiH, u skladu sa zahtjevima SSP-a i *Evropskog partnerstva*, a prije isteka roka 1. 7. 2010. Kabinet ministra Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO) BiH pripremio je nacrt zakona o državnim pomoćima i poslao ga krajem godine na mišljenje Evropskoj komisiji te dobio negativan odgovor. Konačno, pitanje državnih pomoći bilo je i jedan od prioriteta u razgovorima koje su sa zvaničnicima BiH tokom oktobra obavili povjerenik za proširenje EU-a Štefan Fuele i predsjednik Evropskog vijeća Herman van Rompuy.

U pogledu jačanja kapaciteta i kvaliteta rada Konkurencijskog vijeća BiH (KV) može se primijetiti jedan pozitivan odmak u kvalitetu, ali i smanjenje u kvantitetu odluka. Naime dosadašnja praksa rada KV-a je bila usredotočena na odluke u oblasti dozvoljenosti koncentracije (gotovo dvostruko više od ostalih), dok je veoma mali broj predmeta vođen o pitanju zabranjenih djelovanja te rijetkog broja mišljenja. U periodu od 26. januara do 13. oktobra 2010. KVBiH je donijelo 22 odluke, što je 50 posto manje u odnosu na isti period 2009.⁴⁰ Pri tome se može vidjeti da je KVBiH vodilo i slučajeve protiv *BH Telecoma* i *Telekomunikacija RS-a* u vezi sa zloupotrebom dominantnog položaja te u osjetljivoj oblasti šumskih privrednih društava. Također se pozitivnim može ocijeniti i davanje dvaju tematskih mišljenja.⁴¹ Konačno, treba napomenuti da je KVBiH u izvještajnom periodu prošlo kroz reizbor članova Konkurencijskog vijeća i održalo konstituirajuću sjednicu novog saziva 1. oktobra 2010.

⁴⁰ Osam rješenja, od kojih šest u oblasti zloupotrebe dominantnog položaja, a dva u oblasti koncentracija, što je suprotno od trenda u prošloj godini. Osam mišljenja, od kojih jedno u oblasti zabranjenih sporazuma, pet u oblasti koncentracija i dva tematska. Donesene su i tri obavijesti i tri zaključka.

⁴¹ Mišljenje o ocjeni telekomunikacijskog tržišta HT Mostar i mišljenje o odluci o izmjenama i dopunama odluke o taksiprijevozu u Kantonu Sarajevo.



Primjer: Zakon o sistemu državne pomoći

Ovaj slučaj pokazuje kakvu štetu može nanijeti nepoznavanje materije i odbacivanje stručne pomoći i prakse drugih država u regiji koje su ovaj zakon davno usvojile u korist transparentnosti državnih izdvajanja i planiranog subvencioniranja onih privrednih subjekata gdje postoji istinska potreba u cilju postizanja ravnomjernog ekonomskog razvoja zemlje i stimulacije zapošljavanja.

S obzirom na to da se kod državne pomoći radi o kontroli transparentnosti i svrsishodnosti državnih subvencija privatnim i javnim privrednim subjektima kako oni ne bi narušavali tržišnu konkurenciju između BiH i EU-a, odnosno država članica, postavilo se pitanje nadležnosti. Kako se radi o vanjskotrgovinskom elementu, odnosno osiguravanje da ne dođe do narušavanja konkurencije između BiH i EU-a putem nedozvoljenih prekomjernih subvencija, predstavnici MVTEO-a BiH i Evropske komisije (EK), kao i strani i domaći eksperti, zauzeli su stanovište da u skladu s Ustavom BiH i nadležnosti u vanjskoj trgovini ovo jeste jasna i nedvosmislena nadležnost državnih institucija kao i sam zahtjev izrečen u članu 71. SSP-a. Nadalje, praksa je takva da ne postoji nijedna država aspirantica za članstvo koja nema ovu instituciju na državnom nivou te da s ulaskom u Uniju ova nadležnost prelazi direktno na Generalni direktorat za konkurenciju, što govori o važnosti ove oblasti za EU.

S druge strane, predstavnici RS-a su zauzeli stav da država BiH nema sredstava kojima bi raspolagala u ove svrhe jer postoji samo budžet institucija i međunarodnih obaveza BiH, dok su efektivno sredstva i mehanizmi za subvencije i podršku privredi, odnosno oslobađanju od poreza na nivoima entiteta i Brčko distrikta te stoga zahtijevali uspostavu triju zasebnih neovisnih tijela. U skladu s tim Narodna skupština RS-a je u decembru 2009. donijela Zakon o državnoj pomoći privrednim subjektima u RS-u, suprotno izričitim zahtjevima Komisije da to ne radi, a sam zakon je u potpunosti mimo standarda EU-a i općenito mimo potreba jednog entiteta u oblasti državnih pomoći.

Zabranjenim državnim pomoćima smatra se svako izdvajanje bilo kojeg nivoa vlasti iz budžeta ili vanbudžetskih fondova ili oslobađanje od poreza usmjereno ka favoriziranju određenih privatnih ili javnih preduzeća ili proizvodnje određenih proizvoda koje za cilj ima stavljanje primalaca državnih pomoći u povlašteniji položaj, što može rezultirati narušavanjem konkurencije na jedinstvenom tržištu EU-a. Pri tome se iznos pomoći, odnosno oslobađanja od poreza koji bi doveo do zabrane mijenjao s vremenom i trenutno iznosi 400.000 eura po firmi tokom perioda od tri godine.

Suština sistema državne pomoći i kontrole sredstava koja se dodjeljuju iz javne kase privatnim i javnim firmama nije u zabrani državne pomoći, već u njenom usmjeravanju tamo gdje je potrebna, na transparentan način i u cilju povećanja zaposlenosti i ostvarivanja balansirano ekonomskog razvoja svih krajeva Evropske unije. Ako pođemo od te pretpostavke, zakon o državnim pomoćima nikad nije bio potrebniji jednoj zemlji kao Bosni i Hercegovini sada. Ono što sistem državne pomoći zahtjeva nije samo donošenje zakona i uspostava neovisnog tijela za državne pomoći koje će imati nadležnost da odobrava i naređuje povrat nezakonitih državnih pomoći. Suština procesa je u stvaranju socioekonomskih analiza razvijenosti pojedinih krajeva BiH kombinirajući podatke o GDP-u, kupovnoj moći *per capita*, nezaposlenosti. Rezultat treba da budu

Zakon o državnim pomoćima nikada nije bio potrebniji jednoj zemlji kao Bosni i Hercegovini sada. Ono što sistem državne pomoći zahtjeva nije samo donošenje zakona, već pretpostavki za balansiran ekonomski razvoj BiH.

socioekonomske mape koje će identificirati manje ili više nerazvijene krajeve BiH, pri čemu bi oni nerazvijeniji imali pravo na više državne pomoći i ulaganja države u kapitalne investicije i podršku stranim investitorima koji otvaraju radna mjesta.

Nažalost, dvije godine su izgubljene zbog shvaćanja nadležnih institucija i političkih elita da se radi o zakonu koji će definirati *ko, kome i kako zabranjuje raspolaganje javnim sredstvima omogućavajući paušalnost i netransparentnost trenutnog raspolaganja novcem građana*. Zbog toga danas na djelu imamo kupovinu naklonosti medija od strane političara, otpisivanje javnih dugova firmama kako bi ih kupili stranački strateški partneri iz inozemstva, trošenje novca u *firmе - rupe bez dna*, koje su nekonkurentne u obavljanju svoje funkcije, umjesto u nove tehnologije i ekološke programe. Krajnji rezultat je općeniti porast nezaposlenosti i razlika u regionalnom razvoju zemlje koji potiče migraciju stanovništva i netransparentnost u investiranju javnih sredstava na štetu svih građana.

GLAVA VII

PRAVDA, SLOBODA, SIGURNOST

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Analiza realizacije obaveza iz dokumenta *Evropsko partnerstvo sa BiH* u posmatranom izvještajnom periodu ukazuje da je glavni impuls za ostvarenje većine definiranih obaveza bilo njihovo podudaranje s obavezama i aktivnostima sadržanim u *Mapi puta za liberalizaciju viznog režima*, odnosno perspektiva dobivanja bezviznog režima za državljane BiH. Od 73 aktivnosti definirane Akcionim planom za realizaciju dokumenta *Evropsko partnerstvo* u predmetnoj oblasti u izvještajnom periodu realizirano ih je 49, odnosno 67 posto. Međutim, istovremeno je primjetno i prosječno kašnjenje od 12 ili 18 mjeseci u odnosu na prvobitno utvrđene rokove implementacije u Akcionom planu, pri čemu osnovne razloge za probijanje prvobitnih rokova za realizaciju predmetnih prioriteta i aktivnosti iz *Evropskog partnerstva* treba tražiti u nekoliko ravni: preambicioznom planiranju prilikom izrade samoga Akcionog plana: nije se u dovoljnoj mjeri uvažio ustavnopravni ni finansijski i politički okvir u kojem se politički i legislativni procesi u BiH odvijaju, te niz tehničkih faktora koji su u implementaciji pojedinih prioriteta s vremenom došli do izražaja.

Posmatrano po oblastima te normativnoj i institucionalnoj ravni definiranih obaveza, veoma bitan moment podrazumijevao je poduzimanje aktivnosti u pravcu završetka procesa reforme policijskih tijela u BiH, odnosno imenovanje direktora i dva zamjenika Direkcije za koordinaciju policijskih tijela u BiH, zamjenika Agencije za istrage i zaštitu (SIPA), kao i direktora i zamjenika direktora Granične policije BiH. Vijeće ministara BiH usvojilo je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Direkcije za koordinaciju policijskih tijela u BiH, čime je otvoren prostor za njeno puno funkcionalno osposobljavanje. Kako je predviđeno, Direkcija će obuhvaćati 1.270 osoba, a popunjavanje sistematiziranih mjesta realizirat će se preuzimanjem dijela zaposlenika iz Agencije za istrage i zaštitu (SIPA) i putem javnog konkursa.

Isključivo zahvaljujući konkretnoj perspektivi dolaska na bijelu Schengen listu, u vezi sa čime je postojao realan konsenzus najrelevantnijih političkih subjekata u BiH, određeni napredak u oblasti pravde, slobode i sigurnosti u izvještajnom periodu je ostvaren.

Imenovanja direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije također ukazuje na značaj perspektive dolaska na *bijelu Schengen listu* u kontekstu ispunjavanja prioriteta sadržanih u *Mapi puta* i *Evropskom partnerstvu*. Međutim, kako se kasnilo u izradi samoga predmetnog zakona kojim su uređene nadležnosti i organizacija Agencije, te kako se potom iz političkih razloga kasnilo i pri stvaranju normativnih i institucionalnih uvjeta za pokretanje postupka za izbor njenog direktora, do njegovog izbora u periodu pred opće izbore u BiH nije ni došlo, već je produžen mandat v. d. direktora kako bi uvjet iz *Mape puta* bio realiziran, a izbor novog direktora bit će obavljen u najskorije vrijeme.

Kao istovjetan primjer značaja perspektive liberalizacije viznog režima za ispunjavanje komplementarnih ili identičnih obaveza iz dokumenta *Evropsko partnerstvo*, doduše ovaj put na legislativnoj ravni, neophodno je navesti usuglašavanje entitetskih krivičnih zakona s izmijenjenim i dopunjenim Krivičnim zakonom BiH, čime je osigurana usuglašenost krivičnog zakonodavstva u BiH sa zahtjevima međunarodnih pravnih instrumenata koje je prihvatila, uključujući preporuke Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), te relevantne konvencije Ujedinjenih nacija i Vijeća Evrope. Pored toga, u ovoj oblasti realiziran je niz drugih značajnih aktivnosti u izvještajnom periodu, počevši od toga da je Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije riješeno i osiguranje efikasnog sistema za vođenje krivičnih statistika iz oblasti korupcije, da su poduzete aktivnosti u izradi i usvajanju etičkih kodeksa ponašanja službenih i imenovanih osoba na svim nivoima, da se pojačavaju timovi za kriminalističke analize, realiziraju javne kampanje o problemu korupcije na svim nivoima organizacije vlasti, organizira specijalizirana obuka za sudije i tužioce u vezi s borbom protiv korupcije, do toga da je *Sporazum o uspostavljanju elektronskih baza podataka između policijskih tijela i agencija u BiH* i *Strategija za borbu protiv korupcije* u fazi implementacije, da se djeluje u pravcu uvođenja odgovarajućeg sistema finansijskih prijava državnih službenika i imenovanih osoba, te poduzimaju aktivnosti u jačanju svijesti o problemu korupcije.

U oblasti pranja novca, u izvještajnom periodu, djelovalo se u jačanju institucionalnih i profesionalnih kapaciteta Finansijsko-obavještajnog odjeljenja Agencije za istrage i zaštitu; izabran je njegov načelnik, ali sva sistematizirana mjesta, primarno iz finansijskih razloga, još nisu popunjena. Slična je situacija i kada je riječ o ostalim organizacijskim strukturama Agencije; u pogledu dinamičkog plana realizacije, kada je riječ o popunjavanju sistematiziranih radnih mjesta, to se odvija u otežanim finansijskim i budžetskim uvjetima, iako će projektirani procent popunjenosti kadrovske kapaciteta Agencije od 85,53 posto do kraja 2010. godine najvjerovatnije biti dostignut.

U oblasti borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma, nakon usvajanja revidirane *Strategije za borbu protiv organiziranog kriminala 2009.–2012. godine*, Vijeće ministara BiH je februara 2010. godine usvojilo i Akcioni plan za njenu implementaciju, a monitoring provođenja Strategije i Akcionog plana vršit će radna grupa formirana prema odluci Vijeća ministara, koja je Akcioni plan i sačinila.

Zaključen je i *Sporazum o uspostavljanju elektronske razmjene podataka* iz evidencija policijskih tijela i tužilaštava, između svih policijskih agencija u BiH, Visokoga sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) te Službe za poslove sa strancima, a u toku je instaliranje odgovarajućih informacijskih sistema i provođenje obuke zaposlenih osoba. U toku je implementacija sporazuma s Europolom te uspostavljanje tzv. sigurne komunikacijske mreže za međusobnu razmjenu podataka.

U domenu posebnih istražnih radnji usvojen je niz podzakonskih akata kojima su definirani mehanizmi i uvjeti njihovog provođenja, a u funkciju su stavljeni i operativni kapaciteti Granične policije BiH za nadzor komunikacija, koji zadovoljavaju standarde

Evropskog instituta za standardizaciju u oblasti telekomunikacija (ETSI). Istovremeno je pokrenuta inicijativa za uspostavljanje radne grupe na nivou Vijeća ministara BiH koja bi bila zadužena za izradu novog zakona o programu zaštite svjedoka u BiH i uputstva o izdavanju i privremenom mijenjanju potvrda i drugih dokumenata neophodnih za stvaranje ili održavanje privremeno izmijenjenog identiteta osoba pod zaštitom i zaposlenih u Odjeljenju za zaštitu svjedoka.

Usvojena je *Strategija za prevenciju i borbu protiv terorizma 2009.–2013. godine*, a Odjeljenje SIPA-e za borbu protiv terorizma je gotovo 90 posto popunjeno prema sistematizaciji radnih mjesta.

U oblasti borbe protiv droga, uz pomoć projekta Evropskog centra za praćenje droga i ovisnosti od droga (EMCDDA) do kraja 2010. godine bit će izrađen nacrt akcionog plana za uspostavljanje informacijskog sistema o drogama, pregleda stanja zloupotrebe opojnih droga u BiH za 2009. godinu i dopuna informacijske mape. U toku je također izrada zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga koji postavlja zakonsku osnovu za uspostavljanje ureda za droge kao središnjega koordinacijskog tijela za objedinjavanje svih napora u sprečavanju zloupotrebe opojnih droga u BiH, a koji će biti zadužen i za izradu akcionog plana za uspostavljanje informacijskog sistema. Entitetske strategije na polju borbe protiv droga provode se predviđenom dinamikom.

Kada je riječ o reformi pravosudnog sistema u BiH, provodi se niz aktivnosti koje imaju za cilj jačanje nezavisnosti pravosuđa, posebno kada je riječ o programiranju, raspolaganju i implementaciji budžetskih sredstava pravosudnih institucija, pospješivanju disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, primarno putem izmjena i dopuna Zakona o Visokome sudskom i tužilačkom vijeću BiH, te definiranju jasnih vremenskih indikatora za rješavanje pojedinih kategorija sudskih predmeta na temelju izrade i implementacije Pravilnika o okvirnim mjerilima za rad sudija, stručnih savjetnika i drugih zaposlenih u redovnim sudovima u BiH. U periodu od aprila do juna 2010. godine taj je pravilnik početno implementiran u sedam pilot sudskih organa s različitog nivoa organizacije vlasti. Na konferenciji ministara pravosuđa u BiH, juna 2010. godine, definirane su izmjene i dopune Akcionog plana za reformu sektora pravde u BiH, čiji je primarni cilj redukcija nagomilanih predmeta u sudovima u BiH. U toku su i aktivnosti koje treba da dovedu do izrade nove srednjoročne strategije za početnu obuku i stručno usavršavanje za period 2011.–2014. godine, čija izrada i usvajanje se očekuje do kraja 2010. godine.

Konačno, u oblasti viza, granične kontrole, azila i migracija, u skladu s definiranom dinamikom, kontinuirano se realizira obuka i usavršavanje zaposlenih u svim institucijama BiH koje se bave pitanjima azila i imigracija, u suradnji s Evropskom unijom i pojedinačnim članicama. Ojačani su kapaciteti Imigracijskog centra, međutim, još uvijek se kasni s izgradnjom azilantskog centra, njegovog opremanja i stavljanja u funkciju. Kontinuirano se vrši implementacija *Strategije za integrirano upravljanje granicom* na temelju Akcionog plana, kao i *Konvencije o policijskoj suradnji u jugoistočnoj Evropi*. Poduzeti su i koraci u pravcu jačanja infrastrukturnih kapaciteta graničnih prijelaza; instaliraju se čitači biometrijskih pasoša, čija će puna funkcionalnost uslijediti nakon instaliranja novoga softverskog paketa KPDG2011. Svi podzakonski akti predviđeni Zakonom o graničnoj kontroli usvojeni su i stupili su na snagu, s tim što je nakon izmjena Zakona o graničnoj kontroli utvrđeno da je za njegovu implementaciju potrebno 12, a ne 13 podzakonskih akata kako je prvobitno bilo predviđeno, jer pitanje graničnih oznaka i njihovog postavljanja duž granične linije mora biti riješeno sporazumnim, odnosno ugovornim aktom s drugom stranom. Svojim internim aktima te sporazumima koje je zaključila sa svim susjednim zemljama BiH je izvršila kategorizaciju svih svojih graničnih prijelaza. Ostvaruje se uspješna suradnja sa susjednim zemljama u oblasti kontrole i

unapređenja graničnih prijelaza, o čemu svjedoči i dva u vezi s tim nedavno potpisana sporazuma s Crnom Gorom.

Iz ukratko pobrojanih realiziranih aktivnosti predviđenih *Akcionih planom za realizaciju prioriteta dokumenta Evropsko partnerstvo sa BiH* u ovoj oblasti jasno je da je značajan dio obaveza proveden, te da je jedan dio u fazi implementacije. Međutim, isključivi „vjetar u leđa“ realizaciji utvrđenih obaveza predstavljalo je njihovo podudaranje ili komplementarnost s obavezama iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima*, odnosno nastojanje političkih subjekata u BiH da preuzete obaveze realiziraju u dinamičnom okviru determiniranom ne samo *Mapom puta* i njenim akcionim planom, već i djelovanjem i najavama Evropske komisije i drugih relevantnih institucija i subjekata Evropske unije u vezi s ovom problematikom.

U tom kontekstu, uzimajući u obzir složenost legislativnog postupka na nivou zajedničkih institucija i odsustvo spremnosti političkih subjekata s entitetskog nivoa da se u realizaciji definiranih obaveza vrši bilo kakav prijenos nadležnosti na državni nivo organizacije vlasti, a što su osnovni problemi i prepreke koji su identificirani u dosadašnjem periodu realizacije zadataka u predmetnoj oblasti, otvoreno se može izraziti sumnja u kvalitet i brzinu realizacije preostalih prioriteta iz *Evropskog partnerstva* koji nisu obuhvaćeni *Mapom puta za liberalizaciju viznog režima*.

Ispunjavanje obaveza iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima* ukazuje na to da ukoliko postoji jedinstveno i snažno opredjeljenje svih relevantnih političkih subjekata u BiH da se zahtijevane aktivnosti provedu, kompromisni, odgovarajući modalitet realizacije definiranih obaveza, i pored određenih problema koji se pojavljuju, moguće je pronaći. Svakako, najviše napora u pravcu postizanja kompromisa zahtijevale su obaveze koje su podrazumijevale (in)direktni prijenos nadležnosti s entiteta na državni nivo, odnosno uspostavljanje novih ili jačanje kompetencija postojećih državnih institucija. Pri tome se kao centralno mjesto „političke borbe“ u ovom kontekstu pokazala Parlamentarna skupština BiH, odnosno njen Predstavnički dom u manjoj, a Dom naroda u daleko većoj mjeri, što je često dovodilo do zastoja u legislativnom postupku ili postupku imenovanja nosilaca rukovodećih funkcija u tek uspostavljenim institucijama. S druge strane, iako je Dom naroda najvidljiviji „krivac“ za kašnjenje u realizaciji definiranih obaveza, i Vijeće ministara BiH također snosi značajan dio odgovornosti, primarno zbog neadekvatne pripremljenosti nacrtu zakonskih akata u kontekstu pružanja adekvatne ravnoteže između potrebe realizacije obaveza iz *Mape puta*, s jedne, te ustavnopravne strukture BiH i političkih platformi najrelevantnijih političkih subjekata, s druge strane. Ovakva nepripremljenost, posebno u oblasti reforme policijske strukture u BiH, često je zahtijevala ulaganje dodatnih napora kako bi se došlo do kompromisnog rješenja, primarno putem organiziranja ministarskih konferencija i sastanaka, kao mehanizama izvan postojeće institucionalne strukture unutar koje se realizira legislativni postupak na nivou BiH. Pored toga, svakako je otežavajući faktor za realizaciju utvrđenih obaveza predstavljalo i direktno i indirektno predizborno djelovanje političkih subjekata u BiH, koje je u određenim pitanjima dodatno reduciralo prostor za stvaranje tako potrebnog kompromisa.

Na kraju, ne smije se zanemariti ni činjenica da je, uz teškoće vezane za odsustvo zajedničke volje relevantnih političkih subjekata u BiH, veoma značajan otežavajući faktor za realizaciju definiranih obaveza, posebno onih koje se odnose na uspostavljanje novih institucija i agencija na zajedničkom nivou i njihovo infrastrukturno i personalno opremanje, predstavljala i otežana finansijska i ekonomska situacija, čije su budžetske reperkusije svakako usporile ili čak privremeno stopirale realizaciju aktivnosti koje zahtijevaju dodatna budžetska izdvajanja. Između ostalog, na to ukazuje i trenutno opće stanje kada je riječ o odnosu iskazanih potreba, odnosno sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta u većini novouspostavljenih institucija države BiH.

b Analiza ispunjenosti mjera za provođenje *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Uzimajući u obzir činjenicu da se BiH nalazi u fazi pridruživanja Evropskoj uniji, a na snazi je još uvijek samo *Privremeni sporazum*, koji oblast *pravde, slobode i sigurnosti* ne tretira, te da dio *Akcionog plana za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* koji se odnosi na obaveze što nisu obuhvaćene *Privremenim sporazumom* ne raspolaže jasno definiranim rokovima njihove realizacije, postoji objektivna nemogućnost identifikacije stepena realiziranosti obaveza iz *Glave VII. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Kao i kod obaveza iz dokumenta *Evropsko partnerstvo*, i ovdje je, međutim, očigledno da je ispunjavanje obaveza iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima* doprinijelo paralelnoj realizaciji i određenih obaveza iz samog ugovornog akta, i to prije nego što su one formalno stupile na snagu. U nekim slučajevima radi se o potpunoj, dok je u drugim slučajevima u pitanju djelimična ili kontinuirana realizacija ugovorno definiranih obaveza. U tom kontekstu, naprimjer, moguće je identificirati visok stepen realiziranosti ugovorne obaveze u oblasti zaštite ličnih podataka, koja podrazumijeva uspostavljanje nezavisnog nadzornog tijela, te usklađivanje bh. zakonodavstva sa evropskim i drugim relevantnim međunarodnim standardima (član 79. SSP-a). Slična je situacija i kada je riječ o zaključenju i implementaciji *Sporazuma o readmisiji s EU-om i zemljama obuhvaćenim Procesom stabilizacije i pridruživanja* (član 81. SSP-a), dok su obaveze stalnijeg karaktera one koje se odnose na reformu pravosuđa i osiguranje njegove nezavisnosti, borbu protiv svih oblika kriminala i terorizma, te regulaciju oblasti viza, upravljanja granicom, azila i migracije, u okviru kojih, kako pokazuju i primjeri pojedinih država regije koje su prilično blizu punopravnog članstva u Evropskoj uniji, dostizanje evropskih standarda zahtijeva relativno duži vremenski period (članovi 78. i 80. te 82.–85. SSP-a).

S druge strane, uzimajući u obzir navedenu činjenicu da je indirektna realizacija obaveza iz *Glave VII. SSP-a*, u većem ili manjem obimu, provođena posredstvom realizacije komplementarnih obaveza iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima* i prije nego što su obaveze iz *Glave VII.* formalno stupile na snagu, nesumnjivo je da će relevantne institucije u BiH kada SSP stupi na snagu i kada budu konkretizirani vremenski indikatori realizacije aktivnosti iz Akcionog plana u oblasti *pravde, slobode i sigurnosti*, imati više nego povoljan start za nastavak provođenja ugovornih obaveza.

Suprotstavljenost političkih platformi najrelevantnijih političkih subjekata, različite percepcije modaliteta njihovog djelovanja u pravcu realizacije obaveza u približavanju Evropskoj uniji, složen legislativni postupak te insistiranje na dnevnopolitičkim interesima, naspram zahtjeva evropskoga integracijskog procesa, mogu se navesti kao najznačajniji otežavajući faktori brže realizacije ne samo obaveza iz Glave VII. SSP-a već svih obaveza BiH u procesu pridruživanja i, kasnije, pristupanja Evropskoj uniji.



Primjer:

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Obaveza uspostavljanja Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije temeljila se na nekoliko pravnih i dokumentacionih osnova, među kojima su najznačajniji svakako *Mapa puta za liberalizaciju viznog režima*, dokument *Evropsko partnerstvo sa BiH* te preporuke Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) formalizirane kroz relevantne dokumente Vijeća Evrope. Bez obzira na značaj ove obaveze te općenito izražen problem korupcije ne samo na svim nivoima u BiH već i u drugim zemljama u regiji, suprotstavljeni politički koncepti te različite percepcije uloge i nadležnosti nezavisnog upravnog organa koji bi se bavio pitanjem korupcije, a koji su se mogli identificirati kod različitih političkih subjekata ne samo po vertikalnoj liniji entitet – zajedničke institucije već i u okviru samih zajedničkih institucija, predstavljali su glavni razlog kašnjenju, kako u stvaranju zakonskog okvira za njeno uspostavljanje, tako i u omogućavanju pune funkcionalnosti ove agencije.

Prvobitnu verziju nacрта zakonskog akta, koji je predviđao da buduća agencija raspolaže snažnim istražnim, upravnim i operativnim ovlaštenjima, odbacili su predstavnici Republike Srpske, koji nisu prihvaćali bilo kakvo rješenje koje bi podrazumijevalo prijenos nadležnosti s entitetskog MUP-a na buduću agenciju, posebno uzimajući u obzir da je RS prethodno bila usvojila vlastiti strateški dokument o borbi protiv korupcije i uspostavila zasebnu komisiju koja bi se bavila pitanjem njegove implementacije. Umjesto prvobitnoga, odbačenog prijedloga, postignuto je kompromisno rješenje na nivou države, koje je u središte djelovanja buduće agencije stavilo prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, uz očuvanje istražnih i drugih nadležnosti entitetskih i drugih policijskih tijela, u skladu s postojećim ustavnim i zakonskim rješenjima. Usuglašen Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije⁴ konačno je usvojen sredinom decembra 2009. godine, te se nakon toga pristupilo njenom operativnom uspostavljanju i izboru nosilaca rukovodećih funkcija. Komisija za izbor i praćenje rada Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, uspostavljena na osnovu predmetnog zakonskog akta, pristupila je realizaciji zadatka izbora direktora bh. antikorupcijskog tijela.

Istovremeno, kako je paralelno tekao proces evaluacije ostvarenih rezultata institucija u BiH u kontekstu ispunjavanja obaveza iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima* koju su provodili predstavnici Evropske komisije, zamjenik ministra sigurnosti BiH imenovan je za v. d. direktora Agencije s oročenim mandatom do 1. augusta 2010. godine, jer se očekivalo da će u tom periodu izbor direktora u punom kapacitetu biti okončan. Međutim, kako zbog spore realizacije konkursnog postupka u kojem učestvuje nekoliko institucija (Parlamentarna skupština BiH, Centralna izborna komisija BiH, Agencija za istrage i zaštitu...), selekcije između velikog broja prijavljenih kandidata, te posebno suprotstavljenih interesa najrelevantnijih političkih subjekata, definirani rok je probijen i pojavila se opasnost da jedan od najznačajnijih uvjeta za liberalizaciju viznog režima ne bude realiziran. Ovakva situacija je izazvala i konkretnu reakciju predstavnika Evropske unije, koji su se oglasili u vezi s ovim pitanjem i apelirali na političke subjekte u BiH da što prije dođu do rješenja kako dolazak na *bijelu Schengen listu* zbog neispunjavanja ovog uvjeta ne bi bio ugrožen. Pod pritiskom mogućeg ugrožavanja pozitivnog izvještaja Evropske komisije o stepenu realizacije uvjeta za liberalizaciju viznog režima, ali i pod pritiskom činjenice da u BiH slijede opći izbori, polovično rješenje je pronađeno u produženju mandata v. d. direktora, prvo u Predstavničkom domu, a zatim, i nakon

dodatnih političkih trzavica i otkazivanja sjednica zbog odsustva i predstavnika srpskoga, i predstavnika bošnjačkog naroda, i u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Time je osigurana površna ispunjenost uvjeta iz *Mape puta* koji se odnosi na izbor direktora Agencije, što je Evropsku komisiju u datom momentu zadovoljilo, međutim, obaveza izbora direktora ostaje kao jedna od primarnih obaveza novog saziva Parlamentarne skupštine BiH.

Tok donošenja zakona i izbora direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, suštinski, u potpunosti oslikava temeljne probleme s kojima se realizacija velikog broja obaveza u procesu približavanja Evropskoj uniji suočava: snažna suprotstavljenost političkih koncepata najrelevantnijih političkih subjekata, kako u pogledu forme i načina na koji država treba da funkcioniра, tako i u vezi s modalitetima njene unutrašnje organizacije i djelovanja u kontekstu ispunjavanja obaveza koje proces približavanja Evropskoj uniji podrazumijeva, te složen legislativni postupak u pravno, politički i institucionalno kompleksnoj državi koji zahtijeva dodatne napore i dodatno vrijeme za svoje okončanje.

Činjenica koja je dovela do privremenog rješenja u konkretnom slučaju jeste da se radilo o uvjetu za realizaciju konkretne i realne perspektive oslobađanja od šengenskoga viznog režima, za šta postoji realni interes svih političkih subjekata, te samim tim nešto širi prostor za postizanje neophodnog konsenzusa. U drugim slučajevima, gdje je riječ o obavezama koje isključivo referiraju na opću, još uvijek nejasnu evropsku perspektivu BiH, postizanje konsenzusa o pojedinim pitanjima neusporedivo je teže.

Primjer liberalizacije viznog režima jasno ukazuje da se kvalitetniji rezultati i kompromisna rješenja, čak i kada je riječ o najsloženijim pitanjima koja podrazumijevaju prijenos nadležnosti i uspostavljanje novih institucija na državnom nivou, mogu ostvariti ukoliko je riječ o konkretnoj i realnoj perspektivi ostvarenja neposredne i relativno brze koristi za građane BiH, nego kada je riječ o općoj evropskoj perspektivi, koja ne samo za BiH već i za najveći dio drugih zemalja u regiji, uzimajući u obzir opću situaciju u Evropskoj uniji i stavove predstavnika najrelevantnijih članica, još uvijek nije postavljena na realne temelje.

GLAVA VIII

POLITIKE SURADNJE

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja sa zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Analiza ispunjenosti mjera iz *Programa prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Evropskog partnerstva* za period 15. decembar 2009. – 15. oktobar 2010. godine ukazuje na velike probleme sudionika zakonodavnog procesa u BiH da ispune preuzete obaveze. U prethodnom izvještavanom periodu konstatirana zakonodavna paraliza na državnom nivou intenzivirana je i kulminira sredinom 2010. godine.

Ovo najilustrativnije potkrepljuju podaci o usvojenim zakonima u Parlamentarnoj skupštini BiH: u toku 2010. godine od planiranih 111 usvojeno je svega 27 zakona, od kojih samo sedam evropskih vezanih za oblast *Politike suradnje*,⁴³ od 35 ukupno odbijenih zakona među 23 zakona odbijena mehanizmom entitetskog glasanja nalaze se i tri evropska zakona iz ove oblasti.⁴⁴ Također, u parlamentarnoj proceduri još uvijek se nalaze četiri evropska zakona koja su značajna za oblast *Politike suradnje*.⁴⁵

Analiza ispunjenosti mjera iz Programa prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Evropskog partnerstva za period 15. decembar 2009. – 15. oktobar 2010. godine ukazuje na velike probleme sudionika zakonodavnog procesa u BiH da ispune preuzete obaveze. U prethodnom izvještavanom periodu konstatirana zakonodavna paraliza na državnom nivou intenzivirana je i kulminira tokom 2010. godine.

⁴³ Zakon o autorskim i srodnim pravima, Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnog prava, Zakon o radnom vremenu, obaveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u cestovnom prijevozu, Zakon o patentu, Zakon o zaštiti topografije integriranog kola, Zakon o žigu, Zakon o industrijskom dizajnu.

⁴⁴ Prijedlog okvirnog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Prijedlog zakona o volontiranju, Prijedlog zakona o promociji malih i srednjih preduzeća i poduzetništva.

⁴⁵ Prijedlog zakona o vinu, Prijedlog zakona o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu, Prijedlog zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH 2011. godine, Prijedlog zakona o primjeni rezultata dezoksiribonukleinske kiseline u sudskim postupcima.

Uočena zakonodavna paraliza manifestira se na nekoliko načina:

Prvo, određeni broj zakona iz *Programa prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Evropskog partnerstva*, premda utvrđeni na Vijeću ministara, odbijen je u Parlamentarnoj skupštini BiH, poput slijedećih: Prijedlog zakona o promociji malih i srednjih preduzeća i poduzetništvu, Prijedlog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Prijedlog zakona o agenciji za razvoj informacijskog društva BiH. Interesantno je da su neki od ovih prijedloga zakona više puta prolazili zakonsku proceduru i odbijeni korištenjem mehanizma entitetskog glasanja. Tako je, naprimjer, zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, kojim se reguliraju subjekti i korisnici besplatne pravne pomoći, uvjeti i način ostvarivanja, financiranje i kontrola pružanja besplatne pravne pomoći, te institucionalno upravljanje i nadzor nad provođenjem zakona, prvi put odbijen u martu 2009. godine, a zatim i jula 2010. godine.

Drugo, određeni broj zakonskih akata, premda planiran u okviru različitih ministarstava na državnom nivou, nikada nije realiziran. Ovdje možemo svrstati: zakon o zaštiti životne sredine, zakon o sistemu državne pomoći, zakon o gasu, zakon o veterinarstvu u BiH, zakon o veterinarskim lijekovima, zakon o carinskoj tarifi i zakon o fitofarmaceutskim sredstvima.

Treće, realizacija određenog broja evropskih zakona koji nisu usvojeni u planiranom roku u 2009. godini nije predviđena u 2010. godini (zakon o animalnom otpadu, zakon o stočnoj hrani, zakon o kulturnom naslijeđu, zakon o ustanovama kulture od značaja za BiH).

Četvrto, pored kašnjenja u pripremi i usvajanju predviđenih zakonskih akata, pomjeraju se i prolongiraju rokovi vezani za donošenje pratećih podzakonskih i drugih dokumenata (npr. *akcioni plan za osobe s invaliditetom*, *strategija za rješavanje problema Roma u BiH - revidirana*, *strategija omladinske politike u BiH*, *sporazum o reformi zdravstvenog sistema u BiH*, *sporazum o ekonomsko-socijalnom vijeću BiH*).

Peto, postupno se u političku stvarnost BiH uvodi pogubna praksa da se nakon blokade dogovora o uspostavi državnih institucija u određenim oblastima koje zahtijeva zakonodavno usuglašavanje sa standardima EU-a te institucije osnivaju na nivou entiteta. Tako su, naprimjer, nakon što je blokirano postizanje političkog konsenzusa o osnivanju ekonomsko-socijalnog vijeća na nivou države, entitetske vlasti u RS-u osnovale ovo tijelo na nivou entiteta.

Generalno, u odnosu na prethodni izvještajni period, kada je konstatirano otežano i sporo odvijanje procesa normativnog usuglašavanja i harmonizacije između različitih nivoa vlasti u BiH s *acquis communautaireom*, u 2010. godini je primjetna totalna regresija u realizaciji definiranih obaveza koja se najjasnije očituje u činjenici da je zakonodavni proces na državnom nivou u potpunosti blokiran i onemogućen.

Budući da su sve ključne oblasti regulirane entitetskim i/ili kantonalnim zakonodavstvom, ispunjavanje predviđenih mjera i aktivnosti onemogućeno je sve izraženijim političkim neslaganjem oko prijenosa nadležnosti s kantonalnih i entitetskih nivoa na državni. Iz tog razloga BiH još uvijek kaska u usuglašavanju s *acquisem* u oblasti zaštite životne sredine (nije usvojen državni zakon o okolišu, kojim bi, pored ostalog, bila uspostavljena državna agencija za zaštitu okoliša), *transportne politike* (državni zakon o gasu i državna strategija u oblasti energetske politike), *informacijskog društva* (državni zakon o informacijskom društvu i pratećoj državnoj agenciji), *poljoprivrede* (zakon o veterinarstvu), *radnog zakonodavstva* itd.

Nadalje, parlamentarni proces u najvećoj mogućoj mjeri karakterizira ne samo slaba i difuzna koordinacija između dva doma Parlamentarne skupštine nego i ojačana

nekoordiniranost na relaciji Vijeće ministara - Parlamentarna skupština, što se reflektira u porastu broja odbijenih zakonskih akata čije je predlagač upravo Vijeće ministara.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Analiza ispunjenosti mjera i aktivnosti planiranih dokumentom *Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za period 1. januar – 31. decembar 2010. godine* u oblastima koje pokrivaju *Politike suradnje* pokazuje neujednačen i limitiran napredak u njihovoj realizaciji.

U odnosu na raniji izvještavani period primjetno je prolongiranje izvršenja značajnog broja mjera u gotovo svim sektorskim politikama. Izdvajamo primjere u oblasti *reformе javne uprave* u kojoj je odgođeno usvajanje programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH; u oblasti *ljudskih prava i zaštite manjina* odgođena je uspostava odjela za prava djeteta, monitoring provođenja strategije o maloljetničkom prijestupništvu, uspostava elektronske baze podataka o položaju žene i djeteta, donošenje državne strategija za borbu protiv nasilja nad djecom; u oblasti *poljoprivrede* prolongirana je implementacija niza mjera koje se tiču provođenja sveobuhvatne državne strategije ruralnog razvoja, donošenje zakon o veterinarstvu itd.

Analogno ranijim izvještajima, određeni napredak je primjetan u oblasti *carina, revizije, financijske kontrole i transportne politike*, dok su primjetni zaostaci u oblasti *energetskoga i industrijskog sektora, poljoprivrede, socijalne politike i zapošljavanja te zaštite životne sredine*. Ove oblasti i u prethodnim izvještajima detektirane su kao "kritične", ne samo u smislu harmonizacije pravnih propisa *acquis communautaireom*, nego i u oblasti *zaživljavanja i jačanja ljudskih materijalnih kapaciteta institucija na državnom nivou te međusektorske suradnje*.

Osnovni uzrok leži u činjenici da se usprkos razumijevanju o neumitnosti evropskog puta BiH, politička mišljenja razlikuju o pitanju kako je ovo moguće postići. Dok je političarima iz Federacije Bosne i Hercegovine uglavnom prihvatljivo jedino ono što garantira uspostavu i jačanje državnih ovlasti u procesu evropskih integracija, predstavnici političkih opcija iz Republike Srpske smatraju prijenos neophodnih nadležnosti s entitetskog na državni nivo problematičnim i neprihvatljivim. Stoga se implementacija značajnog broja mjera i aktivnosti kojima je planirano zakonodavno usuglašavanje na državnom nivou i/ili kreiranje i jačanje državnih institucionalnih kapaciteta, čija implementacija zahtijeva tijesnu bržu i efikasniju međusektorsku suradnju, pojavljuje kao nemoguća misija.

Navedeno je moguće ilustrativno pokazati na nekoliko primjera. U oblasti *industrije* ovo najbolje potkrepljuje neuspjeh u stvaranju koherentnoga zakonodavnog i institucionalnog okvira za mala i srednja preduzeća. Iako je Prijedlog zakona o promociji

Analiza ispunjenosti mjera i aktivnosti planiranih dokumentom Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za period 1. januar – 31. decembar 2010. godine u oblastima koje pokrivaju Politike suradnje pokazuje neujednačen i limitiran napredak u njihovoj realizaciji. Implementacija značajnog broja mjera i aktivnosti kojima je planirano zakonodavno usuglašavanje na državnom nivou i/ili kreiranje i jačanje državnih institucionalnih kapaciteta, a čija implementacija zahtijeva tijesnu, bržu i efikasniju međusektorsku suradnju doima se kao nemoguća misija.

malih i srednjih preduzeća i poduzetništva u BiH utvrđen na Vijeću ministara 22. decembra 2009. godine, ovaj zakon je odbijen u Parlamentarnoj skupštini BiH 16. juna 2010. godine korištenjem mehanizma entitetskog glasanja poslanika iz RS-a. Absurdnost ovakvog parlamentarnog ishoda pojačava činjenica da je predlagač ovoga zakona bio ministar iz jedne od stranaka koja je kasnije entitetskim glasanjem zaustavila taj isti zakon.

U oblasti *energije* također možemo pronaći sličan primjer kada je riječ o (ne)postojanju političkog konsenzusa za donošenje državnog zakona o gasu i načinu rješavanja organizacije gasnog sektora na državnom nivou, što predstavlja osnovu za ispunjenje ostalih mjera preuzetih u ovoj oblasti.

Primjer: Zakonodavna blokada na primjeru (ne)usvajanja zakona o popisu stanovništva i moguće političke implikacije

Priprema i provođenje popisa stanovništva jedan je od ključnih prioriteta iz oblasti statistike u dokumentu *Evropsko partnerstvo*, tim prije što će popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godine biti sproveden na globalnom nivou. Međutim određeni otpori su i dalje prisutni iako su lideri Evropske Unije i Evropske Komisije kontinuirano apostrofirali neophodnost usvajanja zakonske osnove za sprovođenje popisa, ukazujući da bi pomanjkanje političke volje za sprovođenje popisa bio veliki poraz za BiH koja bi se, u tom slučaju našla izvan svjetske baze podataka, i što je još značajnije bez podataka neophodnih za planiranje programa podrške. Većina evropskih i zemalja Zapadnog Balkana će provesti popis u 2011. godini, uprkos različitim praksama u pojedinačnim zemljama u prošlosti. Na primjer, Danska ažurira popis kroz podatke iz matičnih knjiga, koji su dovoljno precizni da bi se pouzdano statistički koristili. U Francuskoj se djelimični popis provodi svake godine. Njemačka koristi uzorke različitih podataka o stanovništvu u kombinaciji sa statističkim podacima umjesto punog popisa, a slična metodologija se primjenjuje i u Holandiji.

Međutim, imajući u vidu demografske promjene i kretanja stanovništva u i izvan BiH od 1992. godine, kao i činjenicu da su podaci i knjige uništavani i razmješteni u tom periodu, popis stanovništva je ključan za uspostavu pouzdanih statistika. Uprkos potrebi za provođenjem popisa, i pritisku evropskih institucija u tu svrhu, popis je i dalje predmet političkih nesuglasica. Razlog tome leži u divergentnim političkim stavovima i nedostatku konsenzusa o principima na kojima ovaj popis treba biti sproveden. (Etno)političke rasprave polarizirale su se oko pitanja: da li u popis uključiti i pitanja o vjerskoj, nacionalnoj i jezičkoj pripadnosti, da li i kako pristupiti anketi među BiH dijasporom, te na kojim principima formirati strukture vlasti u BiH.

U procesu izrade i usuglašavanja teksta prijedloga zakona predstavnicima bošnjačkih političkih partija nije bilo prihvatljivo popisivanje vjerske, nacionalne i jezične pripadnosti, a kao argument se najčešće navodila činjenica da *Aneks VII. Dejtonskog sporazuma* nije proveden, te bi u ovakvim uvjetima uključivanje ovih elemenata značilo legalizaciju etničkog čišćenja.

Premda popisivanje vjerske i etničke / nacionalne strukture nije obavezno shodno evropskim standardima, predstavnici hrvatskih i srpskih političkih stranaka suglasni su oko toga da popis treba sadržavati navedene elemente, ali se njihovi stavovi dijametralno oprečni kada su u pitanju njihove implikacije na etničku zastupljenost u konstituiranju vlasti. Dok je za hrvatske i bošnjačke političare neprihvatljivo legaliziranje posljedica rata

i etničkog čišćenja i traže da se vlast konstituirna na rezultatima izbora iz 1991. godine do donošenja novog bh. ustava, političkim liderima iz Republike Srpske odbojna je ova ideja, budući da se, kako smatraju, pitanje strukture organa vlasti uređuje ustavnim i pojedinačnim konkretnim zakonima i nije u direktnoj vezi s popisom stanovništva.

Proces političkog dogovaranja rezultirao je na kraju usvajanjem Prijedloga zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova na sjednici Predstavničkog doma 30. juna 2010. godine, koji, uza sva pitanja obavezna po Eurostatu, omogućuje i dobrovoljno izjašnjavanje građana o etničkoj, vjerskoj i jezičnoj opredijeljenosti. Pitanje popisa stanovništva koje živi u dijaspori ovim prijedlogom zakona riješeno je tako što bi se popis ove kategorije bosanskohercegovačkih građana proveo odvojeno od popisa rezidentnog stanovništva, a članom 48. Prijedloga zakona predviđeno je da se za osnovu pri konstituiranju zajedničkih institucija vlasti po nacionalnoj zastupljenosti koriste rezultati popisa iz 1991. godine.

Premda je Prijedlog zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova dobio zeleno svjetlo Predstavničkog doma PSBiH, predsjedavajuća Doma naroda prekinula je sjednicu ovoga doma kada je na red došlo usvajanje navedenog zakona, s obrazloženjem da "delegatima iz reda srpskog naroda u ovom domu treba stav Narodne skupštine RS-a o navedenom zakonu, koji će biti obavezujući za sve delegate". Na sjednici 7. septembra 2010. godine Narodna skupština RS-a usvojila je zaključak kojim se od entitetskih poslanika u Domu naroda traži da ne podrže zakon o popisu stanovništva na razini BiH u kome bi ostao sporni član 48 u predloženoj formi. Usvajanje državnog zakona o popisu stanovništva uvjetovano je ukidanjem ovoga člana ili njegovom redukcijom na sve nivoe vlasti niže od organa BiH, a primjena je ograničena na 2014. godinu.

Uz opasku da zakon o popisu stanovništva na državnoj razini neće biti usvojen prije Općih izbora u oktobru 2010., delegati Narodne skupštine RS-a su 1. septembra 2010. godine usvojili zakon kojim se regulira ovo pitanje na entitetskom nivou, bez obzira na upozorenja iz Evropske komisije kako popis stanovništva nije pitanje koje se može riješiti na nivou entiteta ili regija te da djelimičan popis ne može zamijeniti popis stanovništva za cijelu državu.

GLAVA IX

FINANCIJSKA SURADNJA

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Dio koji se tiče financijske suradnje nije bio predmetom *Evropskog partnerstva*, prvenstveno iz razloga što i sam SSP spominje pomoć Evropske unije u kontekstu njegove uvjetovanosti „u zadovoljavanju političkih kriterija iz Kopenhagena, a posebno napretkom u ispunjavanju konkretnih prioriteta *Evropskog partnerstva*“.

Međutim, u članu 114. ističe se potreba za „tjesnom koordinaciji s doprinosima iz drugih izvora“, te potreba da se „redovno razmjenjuju informacije o svim izvorima pomoći“. U tom kontekstu, a i u svrhu sveobuhvatnog financijskog planiranja i praćenja, ministarstva financija na svim nivoima treba da u okviru svojih aktivnosti srednjoročnog budžetskog planiranja izrađuju srednjoročne programe javnih investiranja u kojima bi trebalo da iskazuju sve javne rashode koji se financiraju iz eksternih izvora. Nadalje, na nivou Ministarstva financija i trezora je, uz tehničku i financijsku podršku međunarodnih donatorskih organizacija, uspostavljen Forum za koordinaciju donatora koji čini „dvadeset glavnih bilateralnih i multilateralnih donatora, koji doprinose procesima reformi u BiH“.⁴⁶

Već je tokom 2007. godine odgovornost za vođenje Forum za koordinaciju donatora prebačena odlukom Parlamentarne skupštine BiH na Ministarstvo financija i trezora i s tim ciljem je u 2008. godini uspostavljen Sektor za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći (SCIA), koji se sastoji od dvije unutrašnje organizacijske jedinice, i to Odsjeka za pripremu i realizaciju programa javnih investicija i Odsjeka za koordinaciju i mobilizaciju međunarodne pomoći. Zadnji izvještaj o aktivnostima donatora (*Donor Mapping Report*) bio je pripremljen za 2008. i 2009. godinu i predstavlja prvi izvještaj koji je Ministarstvo financija i trezora izradilo samostalno kao primarni nosilac, uz tehničku pomoć Odjela za međunarodni razvoj (DFID-a) i Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP-a).

U području koordinacije donatorske pomoći ostaje od primarnog značaja osiguravanja

⁴⁶ Iz Pregleda aktivnosti donatora za 2008. i 2009. godinu koje je izradilo Ministarstvo financija i trezora BiH.

infrastrukture i sistema koordinacije u kojem se programiranje i koordinacija pomoći vrši u uskoj vezi sa srednjoročnim budžetskim planiranjem (odnosno ostvarenom izradom javnih investicijskih programa - PiP-ova - zajedno sa srednjoročnim budžetima) i da sveukupni proces koordinacije pomoći i planiranje resursa, odnosno budžeta, reflektira opće razvojne ili reformske strategije i politike.

Također je bitno da postoji redovita komunikacija s donatorskim forumima uspostavljenim u onim sektorima koji nisu bili obuhvaćeni prvobitnim naporima u uspostavljanju državnih mehanizama za koordinaciju inozemne pomoći, kao što je naprimjer Forum za koordinaciju pomoći u sektoru pravde. U okviru Sektora za koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći Ministarstva financija i trezora BiH obavljaju se poslovi koji se tiču koordinacije međunarodne ekonomske pomoći BiH, izuzev dijela koji se odnosi na pomoć EU-a. U tom kontekstu je bitno osigurati da postoji sinergije između ova dva, u suštini paralelna procesa koordinacije međunarodne pomoći, te da se i jedan i drugi proces temelje na jedinstvenim razvojnim strategijama i politikama.

b. Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Svakako najznačajniji aspekt financijske suradnje u kontekstu *Privremenog sporazuma*, odnosno SSP-a, jeste primjena decentraliziranog sistema implementacije (DIS) sredstava EU-a. Iako aktivnosti u ovom domenu nisu eksplicitno navedene kao uvjet, ni u EP-u ni u SSP-u, odluka EU-a da domaćim institucijama omogući da preuzmu zadatke raspisivanje tendera te praćenje implementacije projekata EU-a sigurno je snažan indikator napretka države na putu ka evropskim integracijama.

U biti DIS se vrši u dvije ključne faze: a) faza uspostavljanja i b) faza akreditiranja.⁴⁷ U BiH je do sada skoro u potpunosti realizirana prva faza donošenjem *Strategije za uvođenje DIS-a*, uspostavom institucionalnih struktura i nadopunom propisa, kao i jačanjem ljudskih kapaciteta (kako u broju, tako i u vještinama).⁴⁸ DIS uključuje prijenos dijela nadležnosti u upravljanju fondovima s Evropske komisije na državu korisnicu, što podrazumijeva:

1. javne nabavke / raspisivanje tendera, sklapanje ugovora, izradu budžeta i raspodjelu sredstava Zajednice obavlja institucija osnovana u ovu svrhu: Centralna jedinica za financiranje i ugovaranje (CFCU) i
2. potražnju i upravljanje sredstvima Komisije, kao i podnošenje financijskog izvještaja obavlja institucija osnovana u ovu svrhu: Državni fond (NF).

Kao što je istaknuto *Strategijom za uvođenje DIS programa pomoći EU-a u BiH*, „cilj prelaska s centraliziranog na decentralizirani sistem implementacije postepena je priprema Bosne i Hercegovine za preuzimanje nadležnosti u upravljanju pomoći EU-a od Komisije prilikom ulaska u EU“, a „preuzimanjem dijela nadležnosti u upravljanju fondovima Bosna i Hercegovina dobiva priliku da uspostavi i praktično primijeni neophodne interne procedure i strukture“.⁴⁹

Strategijom se utvrđuje da je za potpunu uspostavu DIS-a potrebno imenovanje nosilaca

⁴⁷ ACIPS (2010), „Decentralizirani sistem upravljanja fondovima Evropske unije (DIS) – Analitički pregled njegovog značaja i razvoja u BiH“, strana 4.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Strategija za uvođenje DIS programa pomoći EU-a u BiH.

pojedinih odgovornosti i izgradnja posebnih jedinica u postojećim institucijama:

1. Državni koordinator pomoći (NAC),
2. Državni fond (NF), predvođen državnim službenikom nadležnim za ovjeravanje (NAO),
3. Centralna jedinica za sklapanje ugovora i financiranje (CFCU), kojom rukovodi državni službenik za ovjeravanje programa (PAO),
4. viši državni službenici u resornim ministarstvima zaduženi za upravljanje programima pomoći (SPO - voditelji programa),
5. korisnici i
6. zajednički odbor za praćenje.



Primjer: *Decentralizirani sistem implementacije sredstava EU*

U kontekstu BiH može se konstatirati da su značajni naponi do sada postignuti u uspostavi DIS sistema za upravljanje, programiranje i praćenje sredstava pomoći EU-a, međutim, bitno je održati visoki stepen političke volje ne samo u donošenju formalnog okvira već i u jačanju apsorpcijskih kapaciteta kako bi se osiguralo da će institucije u BiH biti u stanju u potpunosti iskoristiti potencijale koje sredstva EU-a sa sobom nose.

Iskustva zemalja koje su prošle ovaj put ukazuju na potencijalne poteškoće koje nove zemlje članice imaju s apsorpcijom sredstava EU-a ukoliko odgovarajući politički naponi nisu usmjereni prema jačanju tih kapaciteta.⁵⁰ Kao najznačajnije prepreke u jačanju apsorpcijskih kapaciteta pokazale su se slijedeće:⁵¹

1. nepostojanje sveobuhvatne dugoročne strategije nacionalnog razvoja;
2. nedostatak sredstava za sufinansiranje projekata;
3. neefikasna, a u nekim slučajevima i nepostojeća horizontalna i vertikalna koordinacija između ministarstava i različitih nivoa vlasti u zemlji te
4. nedostatak stručnih ljudskih resursa angažiranih na upravljanju sredstvima EU-a u upravama na svim relevantnim nivoima.

U tom kontekstu postoje tri veoma važna mjerila apsorpcijske moći jedne zemlje da koristi sredstva EU-a. Prvi je makroekonomski apsorpcijski kapacitet „koji definira ukupni iznos sredstava EU-a koja mogu biti dodijeljena određenoj državi članici i koji se utvrđuje kao određeni procent BDP-a te zemlje“.⁵² Drugi je administrativni apsorpcijski kapacitet, koji podrazumijeva da su svi organi uprave na svim nivoima u stanju pripremati „adekvatne planove, programe i projekte u utvrđenim rokovima“, da mogu utvrditi prioritete i da imaju mehanizme djelotvorne suradnje i komunikacije sa svim ključnim eksternim i internim sudionicima, te da generalno posjeduju odgovarajuće kapacitete upravljanja, nadzora i praćenja svog rada i aktivnosti.⁵³ Naposljetku, bitan je finansijski apsorpcijski kapacitet, odnosno omjer do kojeg zemlja članica može iz domaćih budžetskih sredstava participirati u sufinansiranju projekata koji se financiraju iz sredstava EU-a.⁵⁴

⁵⁰ Knežević, I. (2010), „Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korištenje EU fondova - praktična iskustva iz Slovačke“, Evropski pokret u Srbiji.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

Sve gore navedeno zapravo samo potcrtava značaj koji reforma javne uprave ima u jačanju apsorpcijskih kapaciteta za korištenje sredstava EU-a, posebno administrativnih i finansijskih. U tom kontekstu poseban značaj ima unapređenje sistema i procesa strateškog planiranja i izrade politika, upravljanje ljudskim resursima, budžetsko planiranje i finansijsko upravljanje, te unapređenje informatizacije i eksterne i interne komunikacije. Stoga je, u pogledu BiH, potrebno da nadležne vlade pokažu daleko veću posvećenost tim reformskim inicijativama nego što je to do sada bio slučaj ukoliko žele da svi nivoi i strukture u zemlji budu u mogućnosti iskoristiti potencijale koje EU financiranje sa sobom nosi kada jednom BiH postane zemlja članica.

GLAVA X

INSTITUCIONALNE, OPĆE I ZAVRŠNE ODREDBE SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU IZMEĐU BIH I EU-A

a Ocjena ispunjenosti prioriteta usklađivanja sa zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva*

Tokom 2010. godine svi pododbori, kao i Privremeni odbor održali su sjednice u skladu s usvojenim planom. U periodu januar-juni održani su sastanci Pododbora za transport, energiju, zaštitu životne sredine i regionalni razvoj, Pododbora za poljoprivredu i ribarstvo, Pododbora za trgovinu, industriju, carinu, poreze i suradnju s drugim zemljama kandidatima, Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju, Pododbora za ekonomska i finansijska pitanja i Pododbora za inovacije, informacijsko društvo, socijalnu politiku i zdravstvo.

Na sastancima navedenih pododbora razmatrana su sva pitanja obuhvaćena *Privremenim sporazumom* i SSP-om, a to je također bila prilika da se sagledaju svi problemi i kašnjenja koji su uzrokovani nedovoljnim naporima da se ispune prioriteti ili neslaganjem različitih nivoa vlasti oko raspodjele nadležnosti. U skladu s nalazima prethodnih poglavlja koja analiziraju svaku od oblasti SSP-a, u ovom poglavlju rezimiramo stavove Evropske komisije o pojedinačnim pitanjima koja su bila tema pododbora i prenosimo njihove ocjene.

b Analiza ispunjenosti mjera za provedbu *Privremenog sporazuma / Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*

Tokom šest sastanaka pododbora održanih u periodu od januara do juna 2010. godine Evropska komisija je dala negativne ocjene u slučaju većine razmatranih pitanja (ovdje navodimo nekoliko najvažnijih), što je u skladu s našim nalazima iz prethodnih poglavlja.

Izdvajamo četiri oblasti u kojima je identificiran ograničen napredak te sedam kod kojih je napravljen značajan napredak.

Oblasti u vezi s kojima je Evropska komisija izrazila nezadovoljstvo i žaljenje zbog neispunjavanja obaveza uključuju:

1. neusklađivanje Ustava BiH s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno neprovođenje odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić i Finci*;
2. zakon o sistemu državne pomoći u BiH;
3. zakon o prijevozu opasnih materija na nivou BiH;
4. strategija, politika i akcioni plan na nivou BiH u oblasti transporta;
5. otvorena pitanja s Republikom Hrvatskom oko nalaženja rješenja za tranzitni promet kroz tzv. neumski koridor;
6. energetska strategija na državnom nivou;
7. zakon o gasu na nivou BiH,
8. zakon o zaštiti životne sredine na nivou BiH,
9. politika izvoznih subvencija u oblasti poljoprivrede na nivou BiH;
10. popis stanovništva, uključujući popis poljoprivrednih gazdinstava i zemljišta i drugih relevantnih indikatora;
11. problem dvostruke registracija preduzeća u BiH, odnosno nefunkcioniranje nejedinstvenog ekonomskog prostora;
12. neusklađenost entitetskih zakona o javnim radio-televizijskim servisima s državnim zakonom;
13. strategija telekomunikacijskog sektora na državnom nivou i prateći akcioni plan;
14. problemi oko imenovanja rukovodstva RAK-a, statusa ove institucije, nespremnosti vlasti u BiH da riješe ovo pitanje te povećanja političkih pritisaka na RAK;
15. uspostavljanje agencije za informacijsko društvo na državom nivou;
16. problemi u oblasti obrazovanja uzrokovani neusklađenošću kantonalnih zakona i nedostatkom primjene zakonodavstva i strategija na državnom nivou;
17. odsustvo napretka u oblasti socijalnog dijaloga, kao i pitanje uspostavljanja ekonomsko-socijalnog vijeća na nivou BiH;
18. odsustvo adekvatnih statističkih podataka koji se odnose na primjenu zakonskih akata kojima su uređena pitanja zabrane diskriminacije, ravnopravnosti spolova itd.

Djelimičan napredak je ostvaren u vrlo malom broju oblasti, ali je Evropska komisija ukazala na konkretne probleme koji su se postavili kao prepreka u daljnjem provođenju ovih obaveza:

1. Ukazano je da je dosadašnja transpozicija propisa u oblasti nadzora nad tržištem bila primarno usmjerena na sigurnost proizvoda, ali da je potrebno posebnu pažnju posvetiti usvajanju direktive o nadzoru nad tržištem (765/2008), koja je u ovoj oblasti najznačajnija.
2. Trgovinski dio *Privremenog sporazuma između BiH i EU-a* se načelno dobro

provodi, međutim, Evropska komisija je izrazila svoje iznenađenje i revolt što je bh. strana nije informirala o usvajanju Zakona o izmjenama Zakona o carinskoj tarifi, kojim su određene MFN carinske stope snižene na nivo carinskih stopa EU-a. Prema ocjeni Komisije, radi se o unilateralnom aktu BiH kojim su prekršene odredbe člana 3. stav 7. PS-a koje predviđaju obavezu ugovornih strana da informiraju jedna drugu o svojim osnovnim carinama i svakoj njihovoj promjeni.

3. U oblasti carina ukazano je da BiH mora brže da se prilagodi izmjenama do kojih je u ovoj oblasti došlo u Evropskoj uniji, dok je u oblasti indirektnih poreza ukazano da će Uprava za indirektno oporezivanje BiH (UIOBiH) morati proći kroz cjelokupnu reorganizaciju u kontekstu pripreme za funkcioniranje u skladu sa standardima koji važe u Uniji.
4. Komisija je preporučila da se bar za oblast unutrašnjeg tržišta u BiH izradi tabela koja će sadržavati usporedni prikaz uzajamne usklađenosti entitetskih propisa i njihovu usklađenost s propisima Unije, te ukazuje da se transpozicija *acquis communautaire* u domaće zakonodavstvo mora izvršiti na harmoniziran način u cijeloj zemlji.

Prema stavovima Evropske komisije izraženim na sastancima pododbora, napredak je ostvaren u nekoliko oblasti od kojih izdvajamo:

1. Usvajanje *Revidirane strategije za provođenje Aneksa VII*.
2. Zakon o tahografima
3. Mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo
4. Regionalna suradnja s aspekta pravosudne suradnje i pravne pomoći
5. Zakon o zabrani diskriminacije
6. Uspostavljanje Vijeća za nacionalne manjine



Primjer: Sastanak Privremenog odbora za stabilizaciju i pridruživanje

Na kraju ukazujemo na vrlo bitne zaključke sastanka Privremenog odbora za stabilizaciju i pridruživanje održanog u junu 2010. u Sarajevu. Sastanak Privremenog odbora je ključan za ocjenu napredovanja BiH jer su se mnoga sporna pitanja konstatirana na sastancima pododbora u međuvremenu mogla riješiti. Razmatrana su najvažnija pitanja identificirana na prethodnim sastancima, ali je ovaj sastanak ključan za ocjenu da je BiH prekršila odredbe *Privremenog sporazuma*.

Evropska komisija je izrazila zabrinutost i negodovanje zbog kršenja odredbi *Privremenog sporazuma* i *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (PS-a i SSP-a), ali i drugih relevantnih dokumenata od strane BiH - neusvajanje zakona o sistemu državne pomoći u BiH i probijanje rokova koji su ugovorno definirani. Predstavnici Evropske komisije također su istaknuli kako Komisija, usprkos dostavljanju novog nacрта, mora registrirati da je došlo do flagrantnog kršenja PS-a i SSP-a te o tome izvijestiti predstavnike vlada zemalja članica.

Izraženo je nezadovoljstvo i velika zabrinutost zbog problema oko usvajanja zakona o popisu stanovništva, te su vlasti u BiH upozorene kako ne smiju dozvoliti da dođe do daljnjeg prolongiranja, a pogotovo da se popis nikako ne realizira u predviđenim rokovima. Ponovljeno je da za Komisiju i Eurostat nikakvog značaja nema popis koji bi bio izvršen na entitetskom nivou.

Zbog neusklađivanja Ustava BiH s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda istaknuto je kako se u takvim uvjetima ne može očekivati da države članice Unije izađu u susret BiH dajući joj dodatne trgovinske beneficije (odgovor na zahtjev za povećanje izvoznih kvota ribe). Komisija je istaknula da je za Uniju ovo pitanje veoma bitno, te da će EU ukoliko proces usuglašavanja bude trajao predugo, razmotriti moguće posljedice po Bosnu i Hercegovinu.

Umjesto zaključka

Proces evropskih integracija u Bosni i Hercegovini najspecifičniji je u cijeloj regiji, jer se odvija istovremeno s pokušajima rješavanja suštinskih pitanja funkcionalnosti države u kompleksnim društvenim odnosima. Za razliku od država u okruženju, političke elite u BiH dijele istu viziju članstva u Evropskoj uniji, ali imaju i dijametralno suprotne poglede na državu, njenu funkcionalnost, pa samim tim različito gledaju i na način kako BiH može postati sastavni dio EU-a. Nedostatak političke volje zajednički je imenitelj za sve poteškoće pobrojane u daljnjem tekstu, a tamo gdje je pak ostvaren uspjeh, što smo također naveli, to se desilo jer je inicijativa prepuštena struci. I ovaj monitoring, kao uostalom i svi prethodni, zaključujemo općom konstatacijom – da BiH polovično ispunjava obaveze iz *Privremenog sporazuma* i *Evropskog partnerstva*.

Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u regiji koja krši *Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima s Evropskom unijom*. To se prije svega odnosi na kršenje člana 2. *Privremenog sporazuma* kojim se zahtijeva usklađivanje Ustava BiH i Izbornog zakona s *Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, ali i na neusvajanje bh. zakona o državnoj pomoći prije jula 2010. godine.

Iako je uspostavljeno privremeno međuresorno tijelo za pregovore s EU-om, i dalje nema redovne komunikacije među institucijama BiH. Direktna posljedica je ponovno prolongiranje jednog od prvih koraka u implementaciji SPP-a, a to je formiranje vijeća za stabilizaciju i pridruživanje. To je obaveza sa čijom se provedbom kasni više od godinu dana.

U većini oblasti problemi kod ispunjavanja obaveza javljaju se zbog nedostatka dugoročnog planiranja aktivnosti s ciljem da se što je moguće ranije ostvare pojedini ciljevi. To onemogućava i nedostatak tehničkih propisa, odgovarajuće infrastrukture, kapaciteti institucija koje provode te propise te nedostatak adekvatnih znanja i vještina za primjenu novih propisa.

Na osnovu nalaza svakog od deset poglavlja ovog izvještaja, izdvajamo nekoliko pozitivnih i negativnih primjera koji su obilježili evropske integracije BiH u proteklih godinu dana:

- Određeni napredak u izvještajnom periodu bilježi se u nekoliko oblasti. Bosna i Hercegovina učestvovala je u nizu regionalnih aktivnosti koje bi trebalo da dovedu do kvalitetnije implementacije konvencija koje se tiču policijske suradnje u jugoistočnoj Evropi, zatim usuglašavanja međudržavnog sporazuma o tzv. *crvenim potjernicama*.
- Dalje, Bosna i Hercegovina se do sada u 67 različitih slučajeva pridružila stavovima, izjavama, demaršima i drugim odlukama u domenu zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a. Pokrenute su i bilateralne političke konsultacije te konsultacije na operativnom nivou s Crnom Gorom, Makedonijom, Srbijom i Hrvatskom. Teško se je, međutim, oteti utisku kako je upravo riječ o aktivnostima skrojenim da zadovolje formu, a ne da uistinu riješe probleme. Suštinski problemi i dalje čekaju političku volju.
- Napredak se bilježi i kod preuzimanja, implementacije i primjene *Direktiva novog pristupa*. Agencija za nadzor nad tržištem praktično je spremna za implementaciju i pružanje podrške entitetskim inspektoratima za provođenje na terenu *Direktiva novog pristupa*, ali inspektorati još nisu spremni za taj posao koji se suštinski razlikuje od poslova koje oni trenutno obavljaju.

- Što se tiče snižavanja uvoznih carina, ove aktivnosti se za sada odvijaju po utvrđenom planu.
- Zakonodavne aktivnosti su po svemu sudeći ažurne u smislu otvaranja bosanskohercegovačkog tržišta, međutim, očigledno je da usvajanje i primjena zakona koji reguliraju unutarnje tržište nije na potrebnom nivou.
- U bh. parlamentu nije usvojen dokument o politici razvoja transportnog sektora, zbog čega Vijeće ministara nije moglo usvojiti ni prateću strategiju i akcioni plan. U oblasti željezničkog transporta postignut je određeni napredak, ali trenutni zakon o željeznicama nije u potpunosti usklađen s evropskim propisima. Zakon o prijevozu opasnih materija, koji je ponovo u proceduri, blokirali su predstavnici Republike Srpske.
- U oblasti zračnog transporta *Sporazum o evropskom zajedničkom zračnom prostoru (ECAA - European Common Aviation Area)* primjenjuje se, kao i određeni broj aktivnosti koje nisu obaveza iz *acquis communautaire*. Kvalitet legislative koja se stvara sve je bolji i nivo usklađenosti s *acquisem* sve je veći. Problem se, međutim, javlja jer ne postoji zakonska obaveza za kontrolu usklađenosti podzakonskih propisa s *acquisem*.
- Uočljivo je da vlasti Republike Srpske nastoje uskladiti zakonski okvir u privrednom pravu s propisima EU-a ne čekajući harmonizaciju s Federacijom BiH. Ova praksa je kratkoročno pozitivna za RS jer na taj način, barem u teoriji, za sada osigurava poznati pravni okvir za investitore iz EU-a, a domaće privrednike suočava s problemom konkurentnosti. No, dugoročno, sve dok pravila poslovnog nastana i pravna sigurnost u poslovanju ne budu harmonizirani u oba entiteta i Distriktu Brčko, ne može se očekivati značajan pozitivan trend jer i cijela BiH predstavlja malo tržište, a da ne govorimo o zainteresiranosti za tržište samo RS-a.
- Ispunjenost mjera u oblasti *poslovnog nastana* je polovična. Osnovni, iako ne opravdavajući razlog što u oblasti *poslovnog nastana* nema napretka jeste što ta tematika nije predmet *Privremenog sporazuma* već SSP-a.
- Primjer Zakona o privrednim društvima FBiH pokazuje na koji način se Vlada Federacije odlučivala za rješavanje trenutnog problema i „gašenje vatre“, umjesto građenja sistema koji bi garantirao pravnu sigurnost poslovnih subjekata.
- I dalje postoje ograničenja u entitetskim zakonima o deviznom poslovanju u vezi s iznosima deviznog novca koji nerezidenti mogu da prenesu u inozemstvo.
- Što se tiče direktnih stranih ulaganja i dalje ostaju ograničenja na omjer inozemnog kapitala u sektoru medija, što čini da taj segment nije u potpunosti usklađen sa članom 61. stav 1. SSP-a.
- Kratkoročni prioritet da Agencija za nadzor nad tržištem bude potpuno funkcionalna realiziran je u predviđenom roku.
- Jedan je od ključnih prioriteta osigurati da jedinstven sistem javnih nabavki ispravno funkcionira i provesti zakonodavstvo i procedure o javnim nabavkama. Dvije aktivnosti Agencije za javne nabavke su prolongirane za 2011. godinu.
- Najveći stepen ispunjenja zahtjeva evropskih standarda u pogledu unutarnjeg tržišta ponovo je u oblasti *intelektualnog vlasništva* kao jednog od ključnih prioriteta.

- U oblasti *zapošljavanja i socijalne politike* vidljivo je odgađanje realizacije aktivnosti za kraj 2010. godine, te su stoga aktivnosti djelimično realizirane, i to uglavnom one koje se tiču planiranja i kreiranja strategija.
- U toku 2010. godine od planiranih 111 usvojeno je svega 27 zakona, među kojima samo sedam evropskih vezanih za oblast *politika suradnje*, od 35 ukupno odbijenih zakona među 23 zakona odbijena mehanizmom entitetskog glasanja nalaze se i tri evropska zakona iz ove oblasti. Također, u parlamentarnoj proceduri još uvijek se nalaze četiri evropska zakona koja su značajna za oblast *politika suradnje*.
- Iz analize realizacije Programa prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu *Evropskog partnerstva* i *Privremenog sporazuma* može se zaključiti da su skoro sve aktivnosti s rokovima iz 2009. i s početka 2010. prolongirane za kraj 2010. ili čak 2011. godine.
- U vezi s jačanjem kapaciteta i kvaliteta rada Konkurencijskog vijeća BiH može se primijetiti jedan pozitivan odmak u kvaliteti, ali i smanjenje u kvantitetu odluka.
- Nema pomaka u ključnoj oblasti državnih pomoći. Zakon o državnim pomoćima nikad nije bio potrebniji jednoj zemlji kao Bosni i Hercegovini sada. Ono što sistem državne pomoći zahtijeva nije samo donošenje zakona, već stvaranje pretpostavki za balansiran ekonomski razvoj BiH.
- U oblasti vezanoj za pranje novca u izvještajnom periodu djelovalo se u pravcu jačanja institucionalnih i profesionalnih kapaciteta Financijsko-obavještajnog odjeljenja Agencije za istrage i zaštitu, ali dinamička realizacija plana kada je riječ o popunjavanju sistematiziranih radnih mjesta, teče u otežanim finansijskim i budžetskim uvjetima.
- U oblasti borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma, nakon usvajanja revidirane *Strategije za borbu protiv organiziranog kriminala 2009.–2012. godine*, Vijeće ministara BiH je februara 2010. godine usvojilo i Akcioni plan za njenu implementaciju, a monitoring provođenja Strategije i Akcionog plana vršit će radna grupa formirana prema odluci Vijeća ministara, koja je Akcioni plan i sačinila.
- U domenu posebnih istražnih radnji, usvojen je niz podzakonskih akata kojima su definirani mehanizmi i uvjeti njihovog provođenja, a u funkciju su stavljeni i operativni kapaciteti Granične policije BiH za nadzor komunikacija.
- Usvojena je *Strategija za prevenciju i borbu protiv terorizma 2009.–2013. godine*, a Odjeljenje SIPA-e za borbu protiv terorizma gotovo 90 posto je popunjeno prema sistematizaciji radnih mjesta.
- Konačno, u oblasti viza, granične kontrole, azila i migracija, u skladu s definiranim dinamikom, kontinuirano se realizira obuka i usavršavanje zaposlenih u svim institucijama BiH koje se bave pitanjima azila i imigracija, u suradnji s Evropskom unijom i pojedinačnim članicama. Ojačani su kapaciteti Imigracijskog centra, međutim, još uvijek se kasni s izgradnjom azilantskog centra, njegovog opremanja i stavljanja u funkciju.
- Visok je i stepen realizacije ugovorne obaveze u oblasti zaštite ličnih podataka, koja podrazumijeva uspostavljanje nezavisnog nadzornog tijela te usklađivanje bh. zakonodavstva s evropskim.

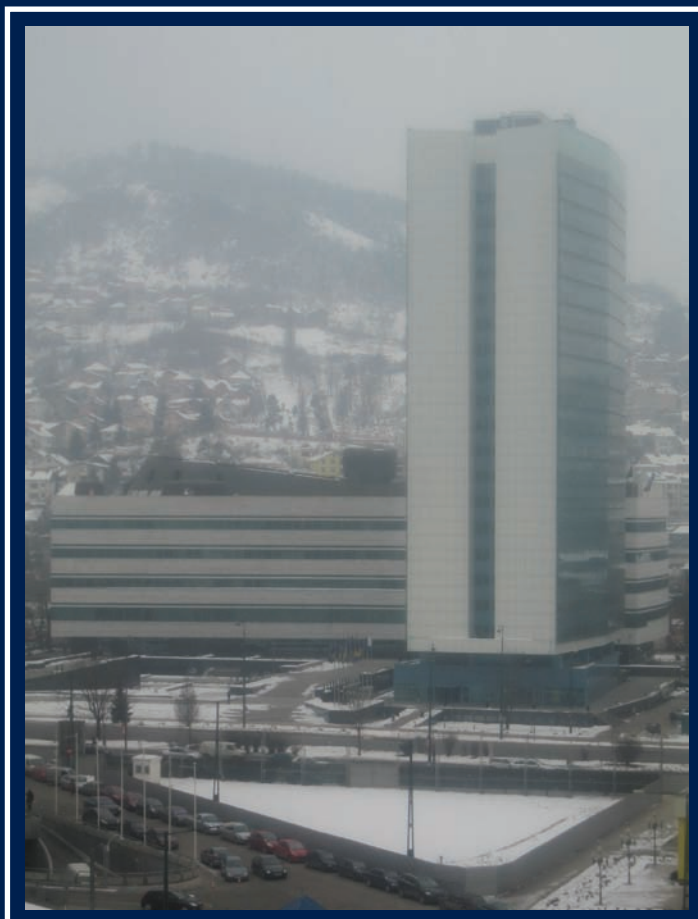
Međutim, zapažen napredak u oblasti *pravde, slobode i sigurnosti* u izvještajnom periodu ostvaren je isključivo zahvaljujući konkretnoj perspektivi dolaska na *bijelu Schengen listu*.

Ispunjavanje obaveza iz *Mape puta za liberalizaciju viznog režima* tako ukazuje da je moguće pronaći kompromisni, odgovarajući modalitet realizacije definiranih obaveza, i pored određenih problema koji se pojavljuju, ukoliko postoji jedinstveno i snažno opredjeljenje svih relevantnih političkih subjekata u BiH da se zahtijevane aktivnosti provedu.

Umjesto zaključka, želimo naglasiti nekoliko pojava koje prožimaju sve oblasti evropskih integracija i postavljaju se kao osnovna obilježja opstrukcija u ovim procesima:

- Parlamentarni proces u najvećoj mogućoj mjeri karakterizira ne samo slaba i difuzna koordinacija između dva doma Parlamentarne skupštine BiH nego i ojačana nekoordiniranost na relaciji Vijeće ministara - Parlamentarna skupština, što se reflektira u porastu broja odbijenih zakonskih akata čije je predlagач upravo Vijeće ministara.
- Određeni broj zakonskih akata, premda planiran u okviru različitih ministarstava na državnom nivou, nikada nije realiziran.
- Za znatan broj evropskih zakona koji nisu usvojeni u planiranom roku u 2009. godini zakonodavna procedura nije provedena ni u 2010. godini.
- Pored kašnjenja u pripremi i usvajanju predviđenih zakonskih akata, pomjeraju se i odgađaju rokovi vezani za donošenje pratećih podzakonskih i drugih dokumenata.
- Postupno se u političku stvarnost BiH uvodi pogubna praksa da se nakon blokade dogovora o uspostavi državnih institucija u određenim oblastima koje zahtijeva zakonodavno usuglašavanje sa standardima EU-a te institucije osnivaju na nivou entiteta.
- U odnosu na prethodni izvještajni period kada je konstatirano otežano i sporo odvijanje procesa normativnog usuglašavanja i harmonizacije između različitih nivoa vlasti u BiH s *acquis communautaireom*, u 2010. godini je primjetna totalna regresija u realizaciji definiranih obaveza koja se najjasnije očituje u činjenici da je zakonodavni proces na državnom nivou u potpunosti blokiran i onemogućen.

Na kraju, ne smije se zanemariti i činjenica da je, uza sve navedene teškoće, veoma značajan otežavajući faktor za realizaciju definiranih obaveza, posebno onih koje se odnose na uspostavljanje novih institucija i agencija na zajedničkom nivou i njihovo infrastrukturno i personalno opremanje, predstavljala i otežana finansijska i ekonomska situacija, čije su budžetske reperkusije svakako usporile ili čak privremeno stopirale realizaciju aktivnosti obuhvaćenih *Privremenim sporazumom*.



Vanjskopolitička
inicijativa BH



Ovaj nezavisni izvještaj je pripremila Vanjskopolitička inicijativa BH uz finansijsku pomoć Side. Pogledi izneseni u njemu su stoga pogledi VPI-ja i ni u kojem slučaju ne oslikavaju poglede Side.