

Monitoring procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine

Uporedni izvještaj za 2011
(Zapadni Balkan – Bosna i Hercegovina)



UREĐIVAČKI KOLEGIJ

VPI BH

PRIJEVOD

Language Lab Sarajevo

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

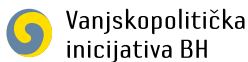
info@vpi.ba

DIZAJN I ŠTAMPA:

Poeta Pista

TIRAŽ:

350 kom



Ovaj nezavisni izvještaj je pripremila Vanskopolitička 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

Predgovor	9
Uvod	11
Glava I, II i III Opći principi, politički dijalog, regionalna suradnja.....	13
Glava IV Slobodno kretanje robe.....	21
Glava V Poglavlje 1. – Kretanje radnika (čl. 47-49); Poglavlje 3. – Pružanje usluga (čl. 57- 59) i Poglavlje 5. – Zajedničke odredbe (čl. 63-69 SSP-a).....	29
Glava V Poglavlje 2 – Poslovno nastanjivanje	41
Glava V Poglavlje 4 Tekuća plaćanja i kretanje kapitala	49
Glava VI Usklađivanje zakona; Provođenje zakona i pravila konkurencije; Odredbe o provođenju zakona, zaštiti intelektualnog vlasništva, standardizaciji, zaštiti potrošača i jednakim mogućnostima.....	55
Glava VI Odredbe o konkurenciji, državnoj pomoći, javnim preduzećima i javnim nabavkama.....	63
Glava VII Pravda, sloboda i sigurnost (čl. 78-85 SSP-a).....	71
Glava VIII Politike suradnje.....	79
Glava IX Financijska suradnja.....	87
Glava X Institucionalne, opće i završne odredbe.....	93
Zaključak	101

Predgovor

Od oktobra 2008. pa do juna 2012. godine Vanjskopolitička inicijativa (VPI) BH sačinila je osam sveobuhvatnih izvještaja prema poglavljima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju / Privremenog sporazuma (SSP-a / PS-a), i to: Preliminarni izvještaj za 2008.; Prvi polugodišnji izvještaj za 2009.; Drugi polugodišnji izvještaj za 2009.; Uporedni izvještaj za 2009.; Godišnji izvještaj za 2010.; Uporedni izvještaj za 2010.; Godišnji izvještaj za 2011. te ovaj Uporedni izvještaj za 2011. godinu. U sklopu projekta *Monitoring procesa evropskih integracija BiH* obavljena su tri istraživanja javnog mnijenja – 2009., 2011. i 2012. te održano 14 sastanaka fokus grupa s građanima iz raznih krajeva Bosne i Hercegovine. Istraživanjima javnog mnijenja obuhvaćeno je više od 4500 osoba, a u fokus grupama je učestvovalo oko 100 osoba prema statističkim karakteristikama stanovništva u BiH. Na projektu je radilo 20 stručnjaka iz raznih oblasti: prava, ekonomije, financija, socijalne politike, političkih nauka, diplomacije, inženjerstva, lingvistike itd. Osobe koje su radile na projektu kao autori izvještaja po poglavljima SSP-a, članovi Uređivačkog odbora, projektnog logističkog tima ili analitičari na poslovima istraživanja javnog mnijenja pripadnici su svih naroda koji žive u BiH, a dolaze iz Sarajeva, Banje Luke, Tuzle, Mostara i Zenice, dok je rodni odnos tokom trajanja projekta bio približno 50% : 50%. Među njima su bivši domaći eksperti na projektima tehničke pomoći Evropske komisije, državni službenici, univerzitetski djelatnici, poslovni konsultanti, istraživači iz nevladinog sektora. Iako se radi o ljudima koji imaju različita politička opredjeljenja ili društvene svjetonazore, svima je zajednički interes – *demistifikacija procesa evropskih integracija*. Istraživanja su promovirana na osam konferencija koje su okupile više od 1200 osoba, uključujući

državne službenike, zvaničnike iz izvršne vlasti i parlamentarce sa svih nivoa vlasti, kao i novinare, profesore, istraživače, predstavnike međunarodne zajednice u BiH i inozemstvu te predstavnike nevladinog sektora u BiH. Kao govornici ili panelisti / komentatori izvještaja učestvovali su predsjedavajući Predsjedništva BiH, član Predsjedništva BiH, predsjedavajući Parlamentarne skupštine BiH, predsjedavajući i članovi parlamentarnih odbora za evropske integracije i ekonomski razvoj, ministri u Vijeću ministara BiH te entitetski zvaničnici. Iz međunarodne zajednice naši su gosti bili i visoki predstavnik UN-a za BiH, šefovi Delegacije Evropske komisije u BiH te ambasadori država koje predsjedavaju Evropskom unijom. Zadovoljstvo nam je bilo da na ovom projektu ugostimo i naše kolege iz *think tank* organizacija koje se bave procesom evropskih integracija u regiji, Regionalnog vijeća za suradnju (RCC) te predstavnike Evropskog instituta za strateške studije (EISS). Izvještaji su štampani u 500 primjeraka svaki put, što znači da je distribuirano oko 4000 publikacija na relevantne adrese vladinoga i nevladinog sektora kao i medija, a sve publikacije su dostupne na internetskoj stranici www.vpi.ba.

Uvod

Poštovani čitaoci, pred vama je III uporedni izvještaj o procesu evropskih integracija Bosne i Hercegovine u odnosu na ostale države zapadnog Balkana. Period izvještaja obuhvata treću godinu od potpisivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. U pogledu Bosne i Hercegovine i Srbije radi se o 2011. godini, o 2010. godini se radi u vezi s Crnom Gorom, a 2009. kad se govori o Albaniji te o 2004. godini u pogledu Hrvatske i Makedonije. Ili da budemo precizniji: **BiH** – od juna 2010. do juna 2011. godine; **Srbija**: od aprila 2010. do aprila 2011. (SSP u procesu ratifikacije); **Hrvatska**: od oktobra 2003. do oktobra 2004. (SSP stupio na snagu 1. februara 2005.); **Albanija**: od juna 2008. do juna 2009. (SSP stupio na snagu 1. aprila 2009.); **Crna Gora**: od oktobra 2009. do oktobra 2010. (SSP stupio na snagu 1. maja 2010.); **Makedonija**: od aprila 2003. do aprila 2004. (SSP stupio na snagu 1. aprila 2004. godine).

U periodu od našega prošlog uporednog izvještaja zabilježene su značajne promjene u cjelokupnom integracijskom procesu zemalja zapadnog Balkana, posebno Hrvatske, Srbije i Crne Gore. U junu 2011. godine zatvoreni su pregovori o zadnjem od 35 poglavlja s Hrvatskom, da bi u oktobru 2011. godine Evropska komisija dala pozitivno mišljenje o prijemu Hrvatske u Evropsku uniju. U decembru 2011. potpisan je *Sporazum o pridruženju*, a u januaru 2012. godine 66% hrvatskih građana glasalo je za ulazak Hrvatske u EU, čime je ta zemlja osigurala svoje mjesto u evropskoj zajednici država. Srbija je krajem januara 2011. predala svoje odgovore na *Upitnik Evropske komisije* za članstvo, o čemu se Evropska komisija očitovala u oktobru 2011. Srbiji je dodijeljen kandidatski status 1. marta 2012. godine. Na koncu, kandidatski status Crna

Gora je dobila u decembru 2010. godine, a u decembru 2011. je pokrenut pregovarački proces s Crnom Gorom s namjerom da pregovori započnu u junu 2012. godine.

Općenito uspoređujući druge zemlje zapadnog Balkana s Bosnom i Hercegovinom, moramo, nažalost, konstatirati da su one, za razliku od BiH, mnogo ozbiljnije i s više pažnje pristupile uspostavi mehanizama za provedbu SSP-a / PS-a, kao i izradi strateških dokumenata, poput nacionalnih programa za provođenje SSP-a i pratećih strateških dokumenata vezanih za reformu administracije ili programa rada parlamenata usklađenih s rokovima iz SSP-a. Štaviše, Srbija je unilateralno provodila *Privremeni sporazum* više od godinu dana, dok je Hrvatska prije stupanja na snagu SSP-a dobila kandidatski status.

Prosječan rok trajanja *privremenih sporazuma* do stupanja na snagu *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* u drugim zemljama zapadnog Balkana bio je 28 mjeseci, dok je period između stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* i dobivanja kandidatskog statusa 36 mjeseci. Uzevši u obzir ovaj podatak, može se reći da Bosna i Hercegovina tri godine nakon potpisivanja SSP-a ne zaostaje mnogo za drugim zemljama u regiji, tek nekih osam do 12 mjeseci. No ova ocjena ne treba navesti na pogrešan zaključak. U julu 2012. godine navršit će se četiri godine od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* između BiH i EU-a, odnosno 48 mjeseci, što je skoro dvostruko duže od prosječne dužine trajanja *privremenih sporazuma*, a Bosna i Hercegovina još uvijek nije ispunila sve tražene uvjete, pa tako nije ni podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji, koji je formalni preduvjet za dobivanje statusa kandidata.

Prema istraživanju javnog mnijenja provedenog u aprilu 2012. godine, većina građana Bosne i Hercegovine i dalje podržava proces evropskih integracija u omjeru od 79,6%. Istovremeno, građani učesnici fokus grupa, neovisno o etničkoj pripadnosti, smatraju da je tehnički proces pristupanja EU-u ispolitiziran do maksimuma, a kao najveću prepreku „europeizaciji“ smatraju same političare i predstavnike vlasti za koje vjeruju da brinu više o svojim ličnim interesima nego o interesima ljudi koje predstavljaju.

Odgovore na pitanja zašto je u slučaju Bosne i Hercegovine opisana situacija takva pokušali smo dati na stranicama ovog izvještaja prema sadržajima poglavlja SSP-a.

Glava I, II i III

Opći principi, politički dijalog, regionalna suradnja

a) Općenita procjena

U junu 2011. navršile su se tri pune godine otkad je Bosna i Hercegovina potpisala *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)* s Evropskom unijom. Premda nije jedina u regiji, BiH je imala najspecifičnije razloge zašto SSP tri godine po potpisivanju nije stupio na snagu, čak ni nakon završetka procedure ratifikacije. Na zahtjev EU-a, Venecijanska komisija je još 2005. godine u svom izvještaju o ustavnoj situaciji u BiH ukazala na neke ustavne nelogičnosti i diskriminatorne odredbe Ustava BiH, a što je kasnije potvrđeno i presudom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u Strasbourgu u slučaju *Sejdić i Finci vs. BiH*. Nemogućnost bh. građana koji se ne deklariraju kao Bošnjaci, Hrvati i Srbi da budu zastupljeni u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništvu BiH, kombinirana s jednogodišnjim kašnjenjem u formiranju Vijeća ministara BiH, ozbiljno je ugrozila reformsku dinamiku, te je *Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH* u trećoj godini od potpisivanja SSP-a bio najlošiji u regiji. Ustavna nedorečenost oko raspodjele nadležnosti između entiteta i državnog nivoa i nedostatak političke volje da se to pitanje adekvatno riješi doveli su do nefunkcioniranja postojeće koordinacije u poslovima vezanim za evropske integracije. Nije adekvatno funkcionirala izvršna vlast; bilo je problema u funkcioniranju koordinacije u spomenutim poslovima; BiH je kršila *Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, kao i *Opće principe SSP-a* i neke od osnovnih principa na kojima počiva Evropska unija.

EVROPSKA UNIJA JE OČIGLEDNO NAPRAVILA PRESEDAN S HRVATSKOM JER JE TOJ ZEMLJI DOZVOLJENO DA SAMO S JEDNOM POTPISANOM KONVENCIJOM USPJEŠNO OKONČA PREGOVORE O ČLANSTVU. MOŽDA JE TO NEGATIVNO UTJECALO NA OSTALE ZEMLJE U REGIJI DA NE SHVATE OZBILJNO OBAVEZU IZ ČLANA 15. SSP-A.

Bosna i Hercegovina i Srbija jedine su dvije zemlje u regiji čiji SSP nije stupio na snagu u trećoj godini od njegova potpisivanja. S tom razlikom što je u slučaju BiH SSP ratificiran od svih 27 zemalja članica još krajem 2010. godine, ali nije stupio na snagu zbog kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima te pojedinih ugovornih obaveza. U Srbiji, pak, SSP nije stupio na snagu zbog «nedovoljne suradnje» s Međunarodnim sudom za ratne

zločine počinjene na području bivše SFRJ (ICTY). Srbija i Hrvatska bile su jedine zemlje u regiji koje su imale problema s provođenjem ugovornih obaveza sadržanih u poglavljima *Opći principi* i *Politički dijalog*. Hrvatskoj je zbog problema s generalom Antom Gotovinom ICTY dao negativno mišljenje, usljed čega je Vijeće EU-a odgodilo početak pregovora o pristupanju EU-u. U pogledu (ne)suradnje Srbije s ICTY-em došlo je čak do privremene suspenzije procedure ratifikacije.¹

U domenu regionalne suradnje sve zemlje regije, od Hrvatske, preko BiH, Srbije, Crne Gore i Makedonije do Albanije, imale su u trećoj godini od potpisivanja SSP-a manjih ili većih otvorenih pitanja sa susjedima. Hrvatska s BiH u domenu granice, imovinsko-pravnih odnosa; BiH i Hrvatska su sa Srbijom imale otvorena granična i imovinsko-pravna pitanja. Srbija nije priznavala demarkacijsku liniju Makedonije s Kosovom, Makedonija je pak imala problem s Grčkom zbog imena. Srbija nije ispoštovala preporuke Evropske unije o uspostavljanju *inkluzivne*² regionalne suradnje s Kosovom. U Hrvatskoj, Crnoj Gori i Makedoniji SSP je stupio na snagu u trećoj godini od potpisivanja. Albanija je jedina zemlja čiji je SSP stupio na snagu dvije godine nakon njegovog potpisivanja.

b-1) Opći principi i politički dijalog

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju tipizirani je sporazum koji je za sve zemlje obuhvaćene *Procesom stabilizacije i pridruživanja* (SAP) propisao isti set kriterija i obaveza. Vladavina prava, stabilnost institucija, puna suradnja s ICTY-em, sprečavanje širenja oružja za masovno uništenje te puna kontrola izvoza naoružanja,

1 SSP sa Srbijom nisu ratificirale još Rumunjska i Litvanija.

2 Pronalaženje rješenja za telekomunikacije i obostrano prihvatanje diploma; daljnje provođenje svih postignutih dogovora i aktivnu suradnju s EULEX-om kako bi on vršio svoje funkcije u svim dijelovima Kosova.

uspostavljanje Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, politički dijalog na najvišem nivou s EU-om, kao i obaveza sve većeg usuglašavanje vanjske politike svake od zemalja sa *Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU-a (ZSVP)*.

U pogledu vladavine ljudskih prava Bosna i Hercegovina je imala i još ima najviše problema u regiji, budući da *Ustav BiH* nije usklađen s *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima*. I u pogledu stabilnosti političkih institucija BiH je ozbiljno zaostajala za ostalim zemljama u regiji, prvenstveno zbog političke krize potaknute nemogućnošću postizanja dogovora o formiranju izvršne vlasti nakon općih izbora. Vladavina prava, općenito, problem je s kojim su se u trećoj godini od potpisivanja SSP-a manje-više susretale sve zemlje SAP-a, a neke ga još ni danas nisu prevladale. Aplikacija za članstvo Albanije u EU-u nije razmatrana upravo zbog nefunkcionalnosti pravne države i problema s korupcijom. U BiH je Evropska komisija čak poduzela i posebne mjere organizirajući „Strukturalni dijalog o pravosuđu“ kako bi ublažila sukob pravosudne nadležnosti koji je prijetio da paralizira sistem. Hrvatska i Crna Gora trpjele su najviše kritika zbog neefikasnosti pravosuđa, a ništa bolja situacija nije bila ni u Srbiji. Ono što je karakteristično za ovaj aspekt komparativnog pristupa jeste da su Srbija i Hrvatska, pak, imale najviše problema u suradnji s ICTY-em, što je EU vidjela kao veliku prepreku pridruživanju ovih dviju zemalja te je s Hrvatskom suspendirala početak pregovora, a sa Srbijom ratifikaciju SSP-a. S druge strane, sve zemlje obuhvaćene SAP-om, osim BiH i Srbije, u trećoj su godini od potpisivanja SSP-a ušle u njegovu punu realizaciju te su konzekventno privremene mehanizme koordinacije zamijenile stalnima. Albanija, Makedonija, Crna Gora i Hrvatska odmah su formirale Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, kao najviše tijelo za praćenje provođenja SSP-a. U svim zemljama regije, osim Srbije i BiH, osnovane su, pored ovog vijeća, i ostale odgovarajuće strukture za praćenje SSP-a: odbori za stabilizaciju i pridruživanje, sedam resornih pododbora te parlamentarni odbori za SAP. Zanimljivo je, međutim, kako je Srbija, za razliku od BiH, činila sve da nadomjesti ovaj zaostatak te je ne samo predala aplikaciju za članstvo usred zastoja sa SSP-om nego je funkcionalno reorganizirala institucije u lancu odgovornosti i unaprijed odgovorila na tada još pretpostavljeni upitnik za kandidatski status (više u studiji *slučaja*).

U domenu *Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a* sve su se zemlje maksimalno trudile da svoju vanjsku politiku usklade sa zajedničkom evropskom vanjskom politikom. No varirao je način kako se to činilo, posebno u domenu restriktivnih mjera, što je zapravo i najosjetljivije pitanje budući da povlači za sobom i određene financijske implikacije. U svim zemljama su odluke o ovom važnom pitanju donosili najviši organi, u većini slučajeva vlade, a u BiH – Predsjedništvo BiH. Službe koje koordiniraju usklađivanje sa *Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU-a* u svim su zemljama bez izuzetka u okviru ministarstava vanjskih poslova. Kada je o Hrvatskoj riječ, pridruživanje restriktivnim mjerama, deklaracijama i rezolucijama EU-a vodi Odjel za zajedničku sigurnosnu i vanjsku politiku u MVPEI-ju Republike

Hrvatske, a pridruživanja se uglavnom vode po automatizmu. U BiH je ta koordinacija smještena u Odsjeku za EU u MVP-u BiH, ali se po automatizmu vrši pridruživanje samo rezolucijama i deklaracijama, dok o restriktivnim mjerama odlučuje Predsjedništvo BiH razmatrajući svaku odluku ponaosob. U Crnoj Gori MVP također ima koordinacijsku ulogu, a konačnu odluku donosi crnogorska vlada. Ministarstvo vanjskih poslova Makedonije ima najvišu odgovornost u domenu ZSVP-a jer autonomno odlučuje koju instituciju će konsultirati prilikom pridruživanja restriktivnim mjerama i u konačnici samostalno donosi odluku. Ministar, koji je ujedno potpredsjednik vlade, prilikom donošenja odluke konsultira odgovarajuće institucije, a sama koordinacija smještena je u Direktoratu za EU u MVP-u Makedonije. U Srbiji se prije donošenja odluke o bilo kojoj restriktivnoj mjeri EU-a, rezoluciji, izjavi ili stavu, pribavlja mišljenje resornih

službi unutar MVP-a Srbije (Odjel za institucije EU-a unutar Sektora za EU). Ministar donosi odluku u svim slučajevima, osim kada je riječ o restriktivnim mjerama, o čemu se na prijedlog MVP-a izjašnjava srbijanska vlada.

BOSNA I HERCEGOVINA I SRBIJA JEDINE SU DVIJE ZEMLJE U REGIJI U KOJIMA SSP NIJE STUPIO NA SNAGU U TREĆOJ GODINI OD NJEGOVA POTPISIVANJA. S TOM RAZLIKOM ŠTO U SLUČAJU BIH SSP NIJE STUPIO NA SNAGU ZBOG KRŠENJA EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA I POJEDINIH UGOVORNIH OBAVEZA. U SRBIJI, PAK, SSP NIJE STUPIO NA SNAGU ZBOG «NEDOVOLJNE SURADNJE» S MEĐUNARODNIM SUDOM ZA RATNE ZLOČINE POČINJENE NA PODRUČJU BIVŠE SFRJ (ICTY).

c-1) Studija slučaja

Srbija se izdvaja kao zemlja koja je usprkos zastoju u procesu ratifikacije i otvorenim političkim pitanjima ipak uspjela dinamizirati odnose s EU-om od potpunog zastoja do kandidatskog statusa, zahvaljujući

prije svega proaktivnom pristupu svih institucija koje su unilateralno provodile najveći dio ugovornih obaveza iz SSP-a usprkos činjenici da je SSP bio suspendiran. Srbija je od samog početka bila spremna da ide u sve tehničke reforme ne čekajući EU da odmrzne proces zbog određenih političkih nesuglasica. Proaktivan pristup Srbije ogledao se u spremnosti da nesuglasice s EU-om oko određenih političkih pitanja (Kosovo, ICTY) kompenzira efikasnim rješavanjem tehničkih aspekata, a posebno u domenu koordinacije. Otuda je Srbija dva puta u kratkom vremenu mijenjala sistem koordinacije u poslovima s EU-om. Odlukom iz septembra 2002. godine napravljena je institucionalna raspodjela u kojoj je jedan od potpredsjednika Vlade bio direktno zadužen za kontrolu nad Kancelarijom za evropske integracije, institucijom zaduženom za tehnički aspekt koordinacije, dok su strateške političke smjernice dolazile od MVP-a Srbije. Uspostavljeno je i Vijeće za evropske integracije, čiji je djelokrug rada dopunjen 2007. godine. Premda je EU donijela odluku da ne primjenjuje *Prijelazni trgovinski sporazum*, Vlada Srbije odlučila je da ga primjenjuje

unilateralno ispunjavajući svoje obaveze koje se odnose na fazno snižavanje carinskih stopa za gotovo sve proizvode iz zemalja EU-a. Usprkos činjenici da nije imala pozitivan signal iz Bruxellesa, Srbija je usred krize s Kosovom podnijela aplikaciju za članstvo i odmah nakon toga otpočela pripreme za nadogradnju postojećeg sistema koordinacije. Odlukom iz 2011. godine osnovano je koordinacijsko tijelo za proces pristupanja EU-u – tijelo koje razmatra sva pitanja u vezi s evropskim integracijama i koordinira rad organa državne uprave: Stručna grupa koordinacijskog tijela, kojom rukovodi direktor Kancelarije za evropske integracije i u kojoj su šefovi radnih grupa za pregovore, te 35 stručnih grupa za pregovore kao ključni mehanizam za koordiniranje različitih oblasti pravnih tekovina EU-a, čija se podjela, nadležnosti i sastav u osnovi podudaraju s pregovaračkim. Ovo je pomoglo Srbiji da se puno prije pripremi za sljedeću fazu – odgovori na *Upitnik Evropske komisije*. Otišli su u Srbiji i korak dalje te su uzeli *Upitnik* koji je Evropska komisija svojevremeno dala Hrvatskoj i unaprijed odgovorili na sva pitanja. Kada su napokon, nakon što je Vijeće EU-a zadužilo Evropsku komisiju da ispita spremnost Srbije za kandidatski status, dobili od Evropske komisije 2.450 pitanja, obrađena su samo ona pitanja koja su se razlikovala u odnosu na hrvatska, te je u roku od 45 dana Srbija u Bruxelles poslala odgovore. Evropska komisija je Srbiji uručila *Upitnik* 24. novembra 2010. godine, a Vlada Republike Srbije poslala je odgovore 31. januara 2011. Status kandidata za članstvo u EU Srbiji je odobren u februaru 2012. godine. SSP još nije stupio na snagu.

b-2) Regionalna suradnja

Regija je isprepletana brojnim regionalnim inicijativama i procesima suradnje, što je dinamiziralo odnose, osvjetlilo važnost regionalne suradnje kao ključnog principa prije članstva, ali ipak nije pomoglo u rješavanju otvorenih bilateralnih pitanja. Sve zemlje regije u trećoj godini od potpisivanja SSP-a susretale su se s manje ili više otvorenih bilateralnih pitanja sa susjedima. Gotovo da nema granice koja nije sporna, s jedne ili s druge strane, a najčešće s obje. Imovinsko-pravni odnosi u većini slučajeva nisu riješeni, a ponegdje postoje i otvorena ideološko-politička razmimoilaženja. Bosna i Hercegovina i Hrvatska imaju niz otvorenih pitanja koja nisu riješene ni godinu dana prije punopravnog članstva Hrvatske u EU-u. Štaviše, bila su ista tri godine nakon što je Hrvatska potpisala SSP (2004.), kao što su to i u trećoj godini otkako je BiH potpisala SSP (2011.). U usporedbi s drugim zemljama u regiji, riječ je o najkompleksnijem setu otvorenih pitanja, budući da će ih Hrvatska unijeti sa sobom u EU. Najspornije je pitanje granice, koja je najduža u regiji, a još ima spornih tačaka na kopnu i na moru. U otvorena pitanja ubraja se nepostojanje rješenja o imovinsko-pravnim pitanjima; radno-pravnoj zaštiti; graničnim prijelazima s inspeksijskim nadzorom; slobodnom pristupu Luci Ploče i prolazu kroz Neum.

Hrvatska sličan problem ima i s Crnom Gorom, budući da razgraničenje na Prevlaci još nije definirano. Hrvatska i Srbija još nisu riješile pitanje konačne raspodjele imovine (pokretne i nepokretne) i reguliranja građanskih prava u smislu radno-pravne zaštite i dobivanja dvojnog državljanstva.

Činjenica da Hrvatska s Albanijom i Makedonijom gotovo i da nema otvorenih bilateralnih pitanja, samo potvrđuje tezu da su regionalna pitanja «najoštrija» na onim linijama koje su predstavljale najkrvavije pukotine raspada SFRJ. Ako tako gledamo na problem, onda bi se moglo zaključiti kako su BiH i Crna Gora zapravo svijetli primjer regionalne suradnje, jer su na najboljem putu da potpuno riješe sva otvorena pitanja, budući da je završeno posljednje sporno pitanje – sporazum o granici – i taj bi dokument trebalo da bude potpisan do kraja ove godine.

Srbija također ima niz otvorenih pitanja sa susjedima. Sa BiH je situacija slična kao i ona u bosanskohercegovačko-hrvatskom sporu, s tom razlikom što između Srbije i BiH još postoji izražena ideološka razlika u načinu procesuiranja osumnjičenih za ratne zločine. Najbolja ilustracija za to su unilateralni procesi što ih vodi srbijansko tužilaštvo protiv osumnjičenih u slučaju “Dobrovoljačka”³, pod pretpostavkom da druga strana nije učinila dovoljno. To je dovelo i do izdavanja međunarodnih tjeratica bez faktičke suglasnosti druge strane. Zbog toga su, između ostalog, odnosi Srbije i BiH značajno zahladnjeli. Specifičnu težinu u odnosima BiH i Srbije ima i prenaplašena briga Srbije za bh. entitet Republiku Srpsku. Katkada se čini da su odnosi Srbije i Republike Srpske mnogo konstruktivniji od odnosa Srbije i BiH, što proizvodi zaključak kako je odnos Srbije prema BiH i dalje pod snažnim ideološkim pritiskom.

Republika Makedonija predstavlja specifičan slučaj zemlje kojoj se s različitih strana u regiji odriče pravo na ime (Grčka), na jezik (Bugarska), na autokefalnost pravoslavne crkve (Srbija). Zbog spora s Grčkom zaustavljen je proces približavanja Makedonije punopravnom članstvu u NATO-u i EU-u. Spor s Bugarskom, premda ideološkog karaktera, otežava odnose između dvije zemlje jer dira u osjetljivo pitanje identiteta. Spor sa Srbijom, koja ne priznaje ni dogovorenu graničnu liniju između Makedonije i Kosova, zadire u pitanje religijskog suvereniteta. Riječ je, kako vidimo, o kombinaciji odricanja koja nisu tehnička, nego prije svega ideološka i historijska, te ih je s toga teže riješiti.

Sve su zemlje u regiji s potpisivanjem SSP-a preuzele i obavezu međusobnog potpisivanja bilateralne konvencije o regionalnoj suradnji, tipiziranog ugovora koji za sve predviđa ista prava i obaveze u uspostavljanju bolje regionalne suradnje u

3 *Dobrovoljačka* je prijeratni naziv sarajevske ulice u kojoj se maja 1992. sukobila Teritorijalna odbrana BiH s kolonom Jugoslavenske narodne armije koja se povlačila iz komandnog centra na *Bistriku*. Bosanskohercegovačka strana tvrdi da je tom prilikom ubijeno nekoliko vojnika JNA, dok srbijanska strana tvrdi kako ih je ubijeno na desetke, među kojima ima i civila.

cilju kvalitetnije integracije u EU. Ovaj sporazum do sada su potpisale Makedonija i Hrvatska, Makedonija i Crna Gora; BiH je s Makedonijom razmijenila nacrt koji se sada nalazi u fazi usuglašavanja. Isto je sa Srbijom učinila Makedonija, pa se ova zemlja time značajno izdvaja u odnosu na ostale u regiji. Evropska unija je očigledno napravila presedan s Hrvatskom, jer je toj zemlji dozvoljeno da samo s jednom potpisanom konvencijom uspješno okonča pregovore o članstvu. Možda je to negativno utjecalo na ostale zemlje u regiji: da ne shvate ozbiljno obavezu iz člana 15. SSP-a.

c-2) Studija slučaja: *Sarajevska deklaracija*

*Sarajevska deklaracija*⁴ predstavlja izuzetno pozitivan napor u rješavanju zajedničkog problema – pitanja zbrinjavanja 74.000 izbjeglica i raseljenih osoba i 27.000 domaćinstava u BiH, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji. Možemo je uzeti kao pozitivan primjer regionalnog *ownershipa* u koji su pozvani da se uključe svi bilateralni donatori i relevantne međunarodne organizacije za zbrinjavanje izbjeglica i raseljenih osoba i ljudska prava poput UNHCR-a, OSCE-a. Deklaraciju resornih ministara iz 2005. godine

SVE ZEMLJE OBUHVAĆENE SAP-OM, OSIM BIH I SRBIJE, U TREĆOJ SU GODINI OD POTPISIVANJA SSP-A UŠLE U NJEGOVU PUNU REALIZACIJU, TE SU KONZEKVENTNO PRIVREMENE MEHANIZME KOORDINACIJE ZAMIJENILE STALNIMA. ALBANIJA, MAKEDONIJA, CRNA GORA I HRVATSKA ODMAH SU FORMIRALE VIJEĆE ZA STABILIZACIJU I PRIDRUŽIVANJE, KAO NAJVIŠE TIJELO ZA PRAĆENJE PROVOĐENJA SSP-A.

reafirmirali su ministri vanjskih poslova zajedničkim kominikeom iz marta 2010. godine u kojem je naglašena potreba redovnih ekspertnih sastanaka. U novembru 2011. godine ministri vanjskih poslova četiriju zemalja usvojili su zajedničku deklaraciju kojom su konstatirali kako je već napravljen zajednički plan i višegodišnji regionalni program održivog zbrinjavanja najugroženijih kategorija izbjeglih i raseljenih osoba. Ovom deklaracijom je utrt put organiziranju donatorske konferencije (održana 24. aprila

u Sarajevu), koja bi trebalo da osigura 501 milion eura u budžet Regionalnog fonda za zbrinjavanje izbjeglica, dok će 83 miliona eura osigurati direktno četiri zemlje potpisnice *Sarajevske deklaracije*. Od ukupnog iznosa najveći dio otpada na zbrinjavanje izbjeglica u Srbiji (335 miliona eura), Hrvatskoj (120 miliona), Bosni i Hercegovini (101 milion) te Crnoj Gori (28 miliona eura). Specifičnost ovog regionalnog

4 Zajednička deklaracija ministara za izbjeglice i raseljene osobe iz BiH, DZ Srbije i Crne Gore i Hrvatske sa sastanka u Sarajevu januara 2005. godine. Deklaracija predstavlja reafirmaciju relevantnih konvencija o pravima izbjeglica i uspostavlja radno tijelo koje se sastaje četiri puta godišnje kako bi raspravljalo o procesu implementacije akcionog plana za zbrinjavanje izbjeglica u svakoj od potpisnica ponaosob.

procesa je u tome što je nastao «iznutra», na jasno iskazanoj spremnosti četiriju zemalja da jedna drugoj pomognu u suočavanju s problemom koji nijedna od njih nije u stanju samostalno riješiti. Ovo je i više od modela suradnje u konkretnoj oblasti i pokazuje zapravo da je moguće stvaranje sličnih platformi koje vode ka stvaranju jedne potpuno nove paradigme: ponovnog regionalnog povezivanja baziranog na istim ekonomskim i društvenim interesima, ekonomskoj međuovisnosti, pripadnosti istoj jezičnoj skupini, istim integracijskim ciljevima i sl. Čak i ako se u prvi mah ne skupi cjelokupan predviđeni iznos, *Sarajevska deklaracija* će pokrenuti jedan cijeli društveni proces čiji bi krajnji rezultat, pored vraćanja svakoga na svoje,⁵ mogao doprinijeti i procesu pomirenja naroda. Povrh svega, pomoći će, bez obzira na nivo realizacije, boljoj integraciji regije u Evropsku uniju.

5 Izbjglicama i interno raseljenim osobama bit će omogućeno da izaberu da li žele povratak ili pomoć da se bolje integriraju u sredini u kojoj se nalaze pod uvjetom da se radi o jednoj od četiri zemlje potpisnice.

Glava IV

| Slobodno kretanje robe

a) Opća procjena

Poglavljem o slobodnom kretanju robe *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)* definirano je postepeno približavanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine pravnoj stečevini Evropske unije (*acquis communautaire*). Ispunjavajući preuzete obaveze iz ove oblasti, BiH bi trebala biti u stanju savladati pritisak tržišnog natjecanja i tržišna strujanja unutar EU-a, što svakako podrazumijeva i postojanje potrebnih administrativnih kapaciteta. Dakle, osim otvaranja domaćeg tržišta, potrebno je jačati kapacitete i kvalitet institucija, uspostaviti pravni okvir za standardizaciju, mjeriteljstvo, akreditaciju i certificiranje proizvoda, približiti tehničke propise *acquisu* te usvojiti evropske standarde. Za BiH je od izuzetnog značaja stvaranje povoljnih uvjeta za unutrašnje tržište i vanjsku trgovinu, daljnje jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta, kadrovsko popunjavanje, kao i bliža suradnja i koordinacija među relevantnim ministarstvima i institucijama. Problemi iz ove oblasti koji se javljaju u BiH bili su specifični i za ostale zemlje iz okruženja, a uspjeh svake ponaosob odraz je isključivo političke volje. Jedna od osnovnih prepreka na putu ka EU-u za sve zemlje zapadnog Balkana bili su upravo administrativni i institucionalni kapaciteti.

b) Nivo ispunjenja obaveza iz SSP-a / PS-a zemalja zapadnog Balkana

Nivo ispunjenja obaveza za svaku od zemalja zapadnog Balkana tri godine nakon potpisivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, odnosno od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma (PS)*, prikazan je u nastavku. Opći je zaključak da za usvajanje zakona koji reguliraju oblast *slobodnog kretanja robe* kao i za uspostavu potrebnih institucija ne postoje ustavne ni bilo koje druge zakonske smetnje, nego je to odraz spremnosti i opredijeljenosti vlasti.

Kada je u pitanju Albanija, može se zaključiti da je ostvaren značajan napredak u ovoj oblasti.

ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA TRI GODINE NAKON POTPISIVANJA SSP-A NALAZILE SU SE U RAZLIČITIM FAZAMA INTEGRIRANJA U EU. SAMIM TIM SU I NJIHOVI PRIORITETI BILI DRUGAČIJI OD ONIH KOJE SU IMALE OSTALE ZEMLJE. MEĐUTIM, ZA SVE JE KARAKTERISTIČAN PROBLEM INSTITUCIONALNIH I ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA. ANALIZIRAJUĆI ISPUNJAVANJE OBAVEZA IZ OBLASTI SLOBODNOG KRETANJA ROBE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA, NAMEĆE SE OPĆI DOJAM DA NJIHOVE VLADE NISU OVOJ OBLASTI DALE NAROČIT ZNAČAJ. SVJESNO ILI NESVJESNO, NA TAJ NAČIN UNUTRAŠNJA TRŽIŠTA SPOMENUTIH ZEMALJA DOVEDENA SU U NERAVNOTEŽU, A EKONOMSKI RAZVOJ JE DOBRIM DIJELOM USPOREN.

Do kraja devetog mjeseca 2009. godine usvojeno je 15.029 evropskih standarda, što je procentualno oko 88% ukupnih evropskih standarda od planiranih 90%. Direkcija za standardizaciju nastavila je aktivno je učešće u aktivnostima Evropskog odbora za standardizaciju (CEN) i Evropskog odbora za elektrotehničku standardizaciju (CENELEC) kao pridružena članica. U trećoj godini primjene *Privremenog sporazuma* u Albaniji je akreditirano šest novih tijela za ocjenu usklađenosti i njihov je ukupan broj iznosio 16. Najveći pomak zabilježen je u oblasti *mjeriteljstva*, naročito kada je u pitanju obuka i razvoj ljudskih resursa. Direkcija za mjeriteljstvo postala je članica EURAMET-ove (*European Association of National Metrology Institutes*) fokus grupe za

podršku razvoju nacionalne infrastrukture. Akreditirana su dva nova kalibracijska laboratorija u skladu s EN ISO/IEC 17025. Sveukupno gledano, Albanija je nastavila približavanje svoje legislative evropskim standardima, ali još uvijek ostaje pitanje nedovoljno razvijenih administrativnih kapaciteta za implementaciju usvojenih zakona, kao i razvoj ljudskih resursa.

Tri godine nakon potpisivanja, u Crnoj Gori je u maju 2010. nakon primjene *Privremenog Sporazuma* na snagu stupio *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. Do

kraja 2010. godine usvojeno je 4.150 međunarodnih standarda. Međutim, neki stari zakoni i dalje su normativno upućivali na stare standarde. Akreditirano je deset tijela za ocjenu usuglašenosti. Iako je Crna Gora poduzela korake u približavanju svoga nacionalnog zakonodavstva principima *slobodnog kretanja robe*, većina elemenata predviđenih *acquisem* još uvijek nije bila uspostavljena. Horizontalne i proceduralne mjere i zakonodavstvo staroga i novog pristupa u oblasti proizvoda tek je trebalo harmonizirati sa zakonodavstvom EU-a. Okvirno zakonodavstvo o tehničkim propisima za proizvode i procedure procjene usklađenosti također nije bilo usklađeno s *acquisem*. Osnovno razdvajanje funkcija *standardizacije*, *akreditacije* i *metrologije* uspostavljeno je, ali bez potrebnih mjera za daljnje provođenje. Administrativni kapaciteti u relevantnim ministarstvima i tehničkim organizacijama nedovoljno su ojačani, a na vladinom nivou je uočena potreba za kvalitetnijom koordinacijom mjera koje se tiču slobodnog kretanja robe.

Republika Hrvatska je tri godine nakon potpisivanja SSP-a dobila status zemlje kandidata dok je na snazi još uvijek bio *Privremeni sporazum*. S obzirom na izazove koji su stavljeni pred tu zemlju, može se reći da je ograničeni napredak u oblasti *slobodnog kretanja robe* posljedica usmjerenosti hrvatske vlade na druge oblasti koje su u tom periodu imale primat. Do kraja 2004. godine Hrvatska je usvojila 6.969 evropskih standarda. U posmatranom periodu stvoren je pravni okvir za uspostavljanje posebnih institucija u oblasti *standardizacije*, *akreditacije* i *mjeriteljstva*, koje su do tada bile u okvirima Državnog zavoda za normizaciju i mjeriteljstvo. Kada je u pitanju zakonodavstvo starog pristupa, Hrvatska je usvojila set od 17 uredbi za preuzimanje 47 direktiva. Usvojen je Zakon o klasifikaciji neobrađenog drva. Vlada je usvojila provedbeni program za usvajanje tehničke regulative novog pristupa, međutim, ostalo je nedorečeno definiranje nadležnosti za njihovo preuzimanje, definiranje rokova, a uočen je i nedostatak kontrolnih mehanizama. Dakle, i Hrvatska se suočavala s istim problemima kao i ostale zemlje u okruženju. Primjena usvojenih zakona nije bila na zadovoljavajućem nivou zbog nedostatka podzakonskih akata i bili su potrebni dodatni napor za preuzimanje sektorskih direktiva i potpunu harmonizaciju s *acquisem*. To je svakako podrazumijevalo jačanje postojećih institucionalnih kapaciteta.

Tri godine nakon stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* Makedonija je postala članicom Svjetske trgovinske organizacije (WTO). U ovom periodu obaveze Makedonije i dalje su bile smanjenje carina i liberalizacija trgovine, međutim, s obzirom na prethodno usvojene zakone zabilježen je napredak u pogledu jačanja institucionalnih kapaciteta. Osnovan je Institut za standardizaciju, Agencija za mjeriteljstvo i Institut za akreditaciju, ali kadrovsko popunjavanje, efikasnost i usvajanje podzakonskih akata za spomenute oblasti nije bilo na zadovoljavajućem nivou.

Srbija je do kraja 2011. godine usvojila 12.216 evropskih standarda, a ukupno je osnovano 250 tehničkih odbora. U trećoj godini primjene *Sporazuma* nisu ispoštovani rokovi

EVROPSKA KOMISIJA JE U SVOM IZVJEŠTAJU O NAPRETKU NAGLASILA DA SISTEM NADZORA NAD TRŽIŠTEM U BIH OSTAJE JOŠ UVIJEK NEUREĐENA OBLAST. TRENUTNO NE POSTOJI KOORDINACIJA AKTIVNOSTI U CIJELOJ ZEMLJI, A FRAGMENTIRANO DJELOVANJE SISTEMA NADZORA NAD TRŽIŠTEM NE OSIGURAVA JEDNOOBRAZNU PRIMJENU NAČELA PROPORCIONALNOSTI NA CIJELOJ TERITORIJI BIH. NE ZANEMARUJUĆI NAPORE KOJI SU DO SADA ULOŽENI, NA OVOM PRIMJERU SE VIDI DA UREĐENJE OVE OBLASTI U VELIKOJ MJERI ZAVISI OD DRŽAVNOG UREĐENJA BIH I ZBOG TOGA SE POJEDINI ZAHTJEVI JEDNOSTAVNO NE MOGU ISPUNITI BEZ NEKIH ZNAČAJNIJIH PROMJENA KOJE SU ODRAZ ISKLJUČIVO POLITIČKE VOLJE. ZA RAZLIKU OD BIH, IAKO SE SUSREĆE S POTEŠKOĆAMA, SRBIJA JE NA DOBROM PUTU DA UREDI OBLAST NADZORA NAD TRŽIŠTEM I PRIBLIŽI SE NAJBOLJOJ PRAKSI EU-A.

za donošenje podzakonskih akata vezanih za ranije usvojene zakone. Broj akreditiranih tijela porastao je na 418, a u skladu s usvojenom *Strategijom tržišnog nadzora za period 2010.-2014. godine* s namjerom jačanja državnog tržišnog inspektorata započeto je profesionalno usavršavanje kadrova. Formirana je jedinstvena baza podataka za sve aktere koji se bave tržišnim nadzorom. U cilju što bolje koordinacije Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Carinska uprava i Ministarstvo trgovine potpisali su *Memorandum o razumijevanju* u martu 2011. godine. Srbija je stvorila osnovne institucionalne i zakonske preduvjete za preuzimanje evropske pravne stečevine iz oblasti slobodnog kretanja robe, ali još uvijek značajan obim legislative novoga i starog pristupa ostaje da bude harmoniziran. Okvirno zakonodavstvo koje se tiče tehničkih zahtjeva za

proizvode i procedure ocjene usklađenosti, kao i tržišnog nadzora, još nije do kraja usklađeno s *acquisem*. Osim toga, Evropska komisija ukazala je na problem jačanja administrativnih kapaciteta kao preduvjeta za daljnje približavanje EU-u.

Institut za standardizaciju Bosne i Hercegovine (BAS) u trećoj godini primjene *Privremenog sporazuma* usvojio je 2.695 evropskih standarda (EN) kao nacionalne standarde, što je zadovoljavajući napredak. Ukupan broj usvojenih EN-standarda je 12.306, a ukupno postoji 49 tehničkih odbora. Evropska komisija je ovo ocijenila pozitivnim pomakom, kao i činjenicu da je Institut obavio prvu godišnju provjeru svog sistema za upravljanje kvalitetom. S druge strane, preuzimanje direktiva novoga i globalnog, kao i starog pristupa i dalje ostaje slaba karika u ispunjavanju preuzetih obaveza. U izvještajnom periodu predviđeno je da bude usvojeno 19 direktiva,

ali nadležna ministarstva i institucije nisu još započele aktivnosti. Iako je prošlo dosta vremena od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma*, još nije postignuta zadovoljavajuća komunikacija ministarstava i institucija nadležnih za preuzimanje i provedbu direktiva. Nedovoljni institucionalni kapaciteti i do kraja nedefinirane odgovornosti usporavaju proces usklađivanja zakonodavstva ali i njegovu provedbu. U *Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH* naglašena je potreba uspostave dijaloga između javnoga i privatnog sektora o tržišnim potrebama. Dakle, uočeni su problemi u provedbi usvojenih mjera jer privatni sektor još nema potrebna znanja da primjenjuje preuzete direktive, odnosno da usklađuje svoje proizvode s njihovim zahtjevima kako bi prošli proceduru ocjenjivanja usklađenosti. Koordinacije između nadležnih institucija najčešće nema, a usklađivanje pravnih propisa nije u skladu s prioritetima i potrebama tržišta. U izvještajnom periodu je načinjen određen pozitivan pomak u nekim oblastima, naročito u oblasti zaštite potrošača, međutim, sveukupno posmatrano, to nije na zadovoljavajućem nivou.

Zemlje zapadnog Balkana tri su se godine nakon potpisivanja SSP-a nalazile u različitim fazama integriranja u EU. To se prije svega odnosi na Makedoniju i Hrvatsku, koje su u tom periodu dobile i status zemalja kandidata za pristupanje Uniji. Samim tim su i njihovi prioriteti bili drugačiji od onih koje su imale ostale zemlje. Međutim, za sve je karakterističan problem institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Analizirajući ispunjavanje obaveza iz oblasti slobodnog kretanja robe zemalja zapadnog Balkana, nameće se opći dojam da njihove vlade ovoj oblasti nisu dale naročiti značaj. Svjesno ili nesvjesno, na taj način unutrašnja tržišta spomenutih zemalja dovedena su u neravnotežu, a ekonomski razvoj je dobrim dijelom usporen.

c) Studija slučaja: Nadzor nad tržištem u BiH – je li moguće do najbolje prakse

Evropska komisija je u svom izvještaju o napretku naglasila da sistem nadzora nad tržištem u BiH ostaje u velikoj mjeri zasnovan na obaveznim standardima i predtržišnoj kontroli, da okvirno zakonodavstvo nije zasnovano na horizontalnom *acquisu* za usklađene proizvode te da je potrebno dodatno poboljšati okvir za neusklađene proizvode kao i koordinaciju između nadležnih organa. Dakle, u BiH je neophodno izvršiti izmjene sadašnjeg institucionalnog okvira, odnosno, unutrašnju organizacijsku strukturu, međuorganizacijske strukture, podjelu odgovornosti i osoblja.

Između ostalog, prepreke s kojima se trenutno susreće BiH su sljedeće:

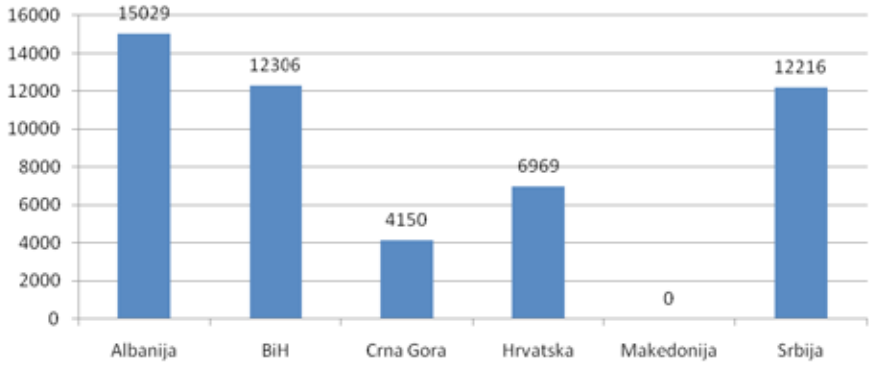
- ◊ uključene institucije posjeduju odvojene informacijske sisteme te im nisu dostupne sve relevantne informacije u vezi s nadzorom nad tržištem;
- ◊ ne postoje procedure koje osiguravaju godišnje planiranje prema sektorima na teritoriji cijele zemlje i ne postoje postupci za izradu nacionalnih programa nadzora nad tržištem, kao ni procedure za planiranje aktivnosti nadzora nad tržištem Agencije za nadzor nad tržištem BiH i inspeksijskih organa bh. entiteta i Brčko distrikta BiH;
- ◊ trenutno uzorkovanje proizvoda i tehničke dokumentacije vrše inspektori u skladu sa zakonima o inspekcijama Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Te aktivnosti se poduzimaju regionalno bez dovoljne koordinacije na cijeloj teritoriji BiH.

Dakle, ne postoji koordinacija aktivnosti u cijeloj zemlji, a fragmentirano djelovanje sistema nadzora nad tržištem ne osigurava jednoobraznu primjenu načela proporcionalnosti na cijeloj teritoriji BiH.

Recimo da je u Srbiji situacija poprilično drugačija. U skladu s djelokrugom nadležnih organa uređenim Zakon o ministarstvima i posebnim zakonima koji uređuju oblast tehničkih zahtjeva za proizvode i postupanje organa nadzora, inspeksijski nadzor u oblasti sigurnosti proizvoda u Republici Srbiji je organiziran na republičkom nivou, pretežno u okviru resornih ministarstava u čijem sastavu su inspeksijski ili drugi organi, odnosno sektori, sa zadatkom da nadziru sigurnost određenih proizvoda. Opća pravila za postupanje ovih organa su zajednička, dok su posebnim zakonima koji uređuju postupanje nadležnog organa u specifičnim, posebnim segmentima nadzora – različita. Sektor tržišne inspekcije je u toku 2008. i 2009. godine pokrenuo projekt za unapređenje evidencije o radu i izvještavanju mreža inspeksijskih organa koji je u dobroj mjeri i realiziran. Još jedna od važnih inicijativa koje su pokrenute jeste prijedlog protokola o suradnji Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva trgovine i usluga – Sektora tržišne inspekcije i Ministarstva financija - Uprave carine u oblasti razmjene informacija i podataka od značaja za efikasno provođenje aktivnosti i poduzimanje mjera tržišnog nadzora, planiranje zajedničkih aktivnosti i razvoj informatičke infrastrukture. Dakle, iako se susreće s poteškoćama, Srbija je na dobrom putu da uredi oblast nadzora nad tržištem i približi se najboljoj praksi EU-a, što nije slučaj s BiH.

Ne zanemarujući napore koji su do sada uloženi, na ovom primjeru se vidi da uređenje ove oblasti u velikoj mjeri zavisi od državnog uređenja BiH i zbog toga se pojedini zahtjevi jednostavno ne mogu ispuniti bez nekih značajnijih promjena koje su isključivo odraz političke volje.

**Broj usvojenih standarda tri godine nakon stupanja na snagu
Privremenog Sporazuma**



Glava V

Poglavlje 1. – Kretanje radnika (čl. 47-49);

Poglavlje 3. – Pružanje usluga (čl. 57- 59) i

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

a) Opća procjena

U kontekstu ekonomske krize proces EU integracija, koji zahtjeva financijske resurse i nove institucije, bio je vidno otežan i usporen u svim analiziranim zemljama. Ovo poglavlje je od velikog značaja kako za BiH, tako i za cijelu regiju s obzirom na prioritete modernizacije ekonomije i neophodnoga bržeg razvoja sektora usluga. Prije svega se misli na *financijske usluge* kao i na *oblast transporta* koja, usprkos različitim karakteristikama i stanju u analiziranim zemljama, ima stratešku važnost za svaku od tih zemalja, prije svega za privlačenje stranih investicija. Hrvatska se isticala u odnosu na regiju u pogledu napretka i skori ulazak Hrvatske u EU faktor je koji će utjecati na sve zemlje u regiji. Za početak, nepripremljenost su pokazale vlasti BiH koje su i dalje nespremljene za posljedice koje će na bh. ekonomiju imati ulazak Hrvatske u Uniju. Primjer za to je nerazumijevanje vezano za dva granična prijelaza za izvoz robe iz BiH. Krovna evropska akreditacijska kuća već je obavila predocjenjivanje akreditacijske kuće BiH BATA (Institut za akreditaciju BiH). Finalna ocjena očekuje se do kraja 2012. godine, odnosno olakšanje transporta robe bi trebalo nastupiti 2013. godine kada se očekuje potpisivanje ugovora o međusobnom priznavanju akreditacijskih kuća BiH i Hrvatske.

Karakteristika za sve zemlje bio je prosječan nivo usvajanja zakona i nedovoljan nivo usvajanja relevantnih podzakonskih propisa koji omogućavaju provođenje zakona. Većina analiziranih zemalja bila je suočena i s nedovoljnim kadrovskim i

institucionalnim kapacitetom za brže usklađivanje domaćeg zakonskog okvira sa zahtjevima *acquisa*.

Što se tiče Bosne i Hercegovine, potrebno je i dalje da se usvoji dokument o transportnoj politici, a domaće vlasti treba da odobre strategiju i akcioni plan za transport. Političke nesuglasice i blokade hendikep su za BiH u svim analiziranim oblastima gdje entiteti djeluju nepovezano i gdje većina drugih zemalja brže napreduje.

Za sve analizirane zemlje *kretanje osoba* kao i *koordinacija sistema socijalnog osiguranja* oblasti su u kojima gotovo da nije bilo pomaka. Naprimjer, i dalje postoje različiti i neusuglašeni zakonski okviri ne samo među entitetima nego i među kantonima, što otežava kretanje radnika i ostvarivanje prava, a ujedno je i problem poslodavcima. Zavodi za zapošljavanje u BiH daleko su od potrebnog nivoa efikasnosti kako bi se što kvalitetnije uticalo na posljedice ekonomske krize koja rezultira gubitkom od po nekoliko desetaka hiljada radnih mjesta godišnje. Samo Kanton Sarajevo i Kanton 10 donijeli su kantonalne zakone o posredovanju u zapošljavanju. Unutar Federacije BiH organizacijske sheme svih 10 službi za zapošljavanje različite su. Trenutno ne postoje dvije kantonalne službe koje imaju istu organizacijsku strukturu ili nazive radnih mjesta. Također, Zavodu za zapošljavanje RS-a potreban je efikasniji ustroj.

b) Realizacija obaveza iz SSP-a / PS-a zemalja zapadnog Balkana

Kretanje radnika. Ovaj dio *acquisa* teži ka izjednačavanju *prava radnika u zemljama članicama* EU-a. U zemljama regije koje su predmet analize radna snaga iz EU-a mora biti jednako tretirana kao i radna snaga zemlje domaćina, odnosno poslodavca, u pogledu uvjeta rada te socijalnih i poreznih obaveza i olakšica. Ovo poglavlje *acquisa* tretira i *koordinaciju politika i mjera osiguranja radnika i njihovih porodica*.

Pristupanje Evropskoj uniji podrazumijeva i dodatno prilagođavanje državnih zakona koji će garantirati veću slobodu radnicima iz Unije čije traženje posla te boravak u zemljama regije neće smjeti biti podložni dobivanju radne dozvole. Isti princip se odnosi i na prava članova porodice, kao naprimjer pravo djece radnika iz EU-a na pristup obrazovnim ustanovama. Većina analiziranih zemalja nije bila u potpunosti prilagodila legislativu u ovoj oblasti tri godine nakon potpisivanja SSP-a. U BiH nije zabilježen napredak jer je zakonodavstvo fragmentirano među entitetima i kantonima. Decentraliziran sistem organizacije zavoda za zapošljavanje negativno utječe na efikasnost njihova rada zbog nedostatka koordinacije (primjer: različite entitetske strategije zapošljavanja) i zbog previsokih troškova (primjer: 13 upravnih odbora zavoda i službi za zapošljavanje širom BiH), tako da ostaje manje sredstava

za aktivne mjere na tržištu rada. Zatim, nerazdvajanje zdravstvenog osiguranja od prijave za nezaposlenost stvara nerealnu sliku o broju nezaposlenih u BiH te onemogućava službama za zapošljavanje realizaciju njihove osnovne uloge – posredovanja pri zapošljavanju. Izuzev inicijativa što su ih pokrenuli novoimenovani direktori entitetskih zavoda za zapošljavanje, neprimjetna je bila politička volja na svim nivoima da se poboljša koordinacija rada tih zavoda ili se napravi racionalizacija u kantonalnim službama za zapošljavanje. Za razliku od BiH, Hrvatska je bila zabilježila napredak jer su bili usvojeni amandmani na Zakon o radu koji je učinjen fleksibilnijim, a ujedno je hrvatska vlada započela implementaciju programa zapošljavanja koji su bili usklađeni s državnim akcionim planom zapošljavanja.

Kao i u Crnoj Gori i Hrvatskoj te ostalim zemljama regije, u Srbiji je radno zakonodavstvo predviđalo da građani EU-a moraju tražiti radnu dozvolu. U obje zemlje je bilo potrebno i dodatno prilagođavanje učešću u mreži EURES (*EUropean Employment Services Network*) u vidu nacionalne baze podataka oglasa. U Albaniji je zakon o strancima usvojen u 2008. godini, ali nakon toga nije bilo napretka u njegovom provođenju.

Za razliku od Albanije, za koju se u izvještaju o napretku ne bilježi nikakav napredak u oblasti sistema socijalne zaštite, Srbija je već imala potpisane sporazume sa 17 članica EU-a kao i sa zemljama iz regije, izuzev Albanije. Crna Gora je imala potpisane sporazume samo sa četiri članice EU-a, uz obavezu uspostave elektronske razmjene informacija o socijalnom osiguranju.

Mali napredak je ostvaren u *koordinaciji sistema socijalne sigurnosti* između entiteta i između kantona u Bosni i Hercegovini. Republika Srpska je bila usvojila *Strategiju reforme penzijskog sistema*, ali ne i zakon o penzijskom sistemu. Nije bilo napretka prema reformi rascjepkanog penzijskog sistema u Federaciji BiH. Provedba okvirnog zakonodavstva za reformu sistema socijalne zaštite nije napredovala. Pravni okvir ne pruža odgovarajuću pomoć za najosjetljivije kategorije, a razlike u socijalnoj pomoći, uslugama i pravima u različitim dijelovima države dodatno povećavaju široko rasprostranjenu neravnopravnost. Nisu poduzeti koraci ka otklanjanju razlika između sistema socijalne zaštite u entitetima i u kantonima u FBiH.

Pružanje usluga. Zemlje članice također moraju imati pravo *slobodnog pružanja usluga* a *acquis* predviđa usklađivanje i *uzajamno priznavanje diploma i kvalifikacija* te posebna pravila pojedinih specifičnih zanimanja. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* uspostavlja postepenu liberalizaciju tržišta, odnosno slobodu pružanja usluga. Pravni okvir za priznavanje stranih profesionalnih kvalifikacija morao je već biti uspostavljen kao i administrativne strukture i procedure za to. Ipak, u BiH je postignut određeni napredak u poboljšanju općeg okvira za obrazovanje. Vijeće ministara je usvojilo početne *Osnove kvalifikacijskog okvira u cjeloživotnom učenju*. Međutim, od sredine

2010. nije održan sastanak Konferencije ministara obrazovanja koja je osnovana u cilju poboljšanja koordinacije između 14 ministarstava.

U Izvještaju o napretku BiH navodi se da u pogledu slobode pružanja usluga nije postignut napredak u pripremama za prenošenje *Direktive o uslugama*. Ta direktiva regulira pravo na slobodno poslovno nastanjanje i pravo na slobodno pružanje usluga na unutrašnjem tržištu te određuje pravila o upravnom pojednostavljenju postupaka za pristup i obavljanje uslužnih djelatnosti. Najveći broj postojećih prepreka u prenošenju *Direktive o uslugama* spada u oblast *slobodnoga poslovnog nastanjanja*.

Za Hrvatsku je EU bila jasno navela da će barijere za pružanje prekograničnih usluga kompanija iz Unije morati biti uklonjene. Hrvatsko zakonodavstvo nije pravilo razliku između pružalaca usluga na hrvatskom tržištu koji su nastanjeni u EU od onih koji su stalno prisutni u Hrvatskoj putem filijala. Sličan nedostatak je postojao i u Srbiji gdje zakonodavstvo nije bilo usklađeno s *acquisem*, posebno s *Direktivom o uslugama* jer nije predviđalo pružanje prekograničnih usluga. Crna Gora, iako nije imala diskriminatorne zakone, u svim je oblastima pružanja usluga zabilježila veoma mali napredak sudeći prema izvještaju predstavnika EU-a, administrativni kapaciteti su morali biti ojačani a državno nadzorno tijelo biti adekvatno uspostavljeno. Zakon o poštanskim uslugama iz 2005. godine u Srbiji, dopunjen amandmanima u 2010. godini, postao je djelimično u skladu sa zahtjevima EU-a, dok razvojna *Strategija poštanskih usluga*, napisana 2008. i dopunjena 2010. godine, još uvijek nije bila u potpunosti provedena. U cijeloj ovoj oblasti za Srbiju je ocijenjeno da znatno veći naponi moraju biti uloženi u oblasti jačanja administrativnih kapaciteta i međuinstitucionalne suradnje te nezavisnosti Agencije za poštanske usluge.

Financijske usluge. U ovoj oblasti *acquis communautaire* regulira *licence, operacije i nadzor nad financijskim institucijama za aktivnosti bankarstva, osiguranja, tržišta kapitala, investicijskih usluga* itd. U Srbiji je bilo potrebno donijeti nove zakone, a Komisiju za vrijednosne papire učiniti više nezavisnom. Novi bazelski sporazum o kapitalu (*Basel II*) zasniva se na tri stupa: definiranje izračunavanja pokazatelja adekvatnosti kapitala, uloga supervizije i tržišna disciplina. Za Albaniju je ocijenjeno da je napravila određeni napredak u ovoj oblasti, u kojoj je Banka Albanije usvojila odredbe o licenciranju i o aktivnostima stranih banaka i njihovih filijala, odnosno povećala svoju nadzornu ulogu na tržištu. Što se tiče Makedonije, slično kao BiH i Albanija, bankarski sektor je bio daleko najrazvijeniji dio financijskog sektora iako se Makedoncima potpuno povjerenje još nije vratilo nakon kraha u oblasti osiguranja 1997. godine. U Makedoniji je bio zabilježen i napredak u oblasti reforme penzijskog sistema, u kojem je, naprimjer, kreirana Agencija za nadzor. Bankarski sektor je napredovao posebno u Hrvatskoj, gdje je broj banaka bio stabilan u nekoliko godina. Hrvatsko zakonodavstvo vezano za bankarski sektor tri godine je nakon

SSP-a bilo u velikoj mjeri usklađeno s *acquisem*, uz neke tehničke neusklađenosti u oblasti suradnje među tijelima koja vrše nadzor tržišta.

U većini analiziranih zemalja centralne banke su obavljale svoje aktivnosti neovisno, uključujući i funkciju nadzora na tržištu, a potrebno je bilo da dodatno obuče svoje osoblje.

Transportne usluge. Transportna EU legislativa ima za cilj poboljšati funkcioniranje unutrašnjeg tržišta promovirajući čistiji, sigurniji i efikasniji sektor transportnih usluga u svim njegovim oblastima. Obuhvaćeni segmenti su *tehnički i sigurnosni standardi, sigurnost i socijalni standardi, kontrola državne pomoći i liberalizacija tržišta transportnih usluga u kontekstu unutrašnjeg (EU) transportnog tržišta*.

Transportni kapacitet Hrvatske je bio ocijenjen kao zadovoljavajući u svim oblastima. Infrastruktura u Makedoniji je bila ocijenjena kao loša u izvještajima EU-a, ali je Program javnih investicija, usvojen 2003. godine, predviđao ulaganja u iznosu od 213 miliona eura. U Albaniji je usvojen revidirani akcioni plan za provođenje strategije u oblasti transporta. Institut za transport je restrukturiran, a državni plan transporta ažuriran, što predstavlja značajan napredak za Albaniju u odnosu na Bosnu i Hercegovinu. Albanija je bilježila vrlo značajne nedostatke pri čemu će znatni naponi morati biti uloženi u “hvatanje priključka” s drugim zemljama iz regije. Zbog političkih neslaganja unutar BiH veoma važni dokumenti nisu usvojeni. Naime, državni parlament nije usvojio dokument o politici razvoja transportnog sektora, a zbog toga Vijeće ministara nije moglo usvojiti strategiju transporta i akcioni plan. Strategija transportnog sektora je jedan od ključnih prioriteta za BiH. Crna Gora je bila postigla određeni napredak, ali dodatni naponi su morali biti uloženi u usklađivanje zakonodavstva, a posebna pažnja će morati biti posvećena *Trećem željezničkom paketu*, vezanom za otvaranje tržišta međunarodnog putničkog prijevoza koji je za EU logički traženi slijed reformi nakon prvog (*liberalizacija tržišta teretnog transporta*) i drugog paketa (*ujednačavanje pravnog okvira u odnosu na sigurnost i interoperabilnost*). Napore će Crna Gora morati uložiti u aktivnosti na kvalitetnom provođenju socijalnih i tehničkih pravila u cestovnom prijevozu te sigurnosnim zahtjevima u pomorskom transportu.

Makedonija je u 2005. godini morala napraviti značajne i trajne napore usklađivanja zakonodavstva s *acquisem*, posebno u oblasti pristupa tržištu, socijalnih pravila i u oblasti fiskalnih provizija u cestovnom transportu te vršiti usklađivanje s *acquisem* u oblasti željezničkog transporta kao i prijevoza opasnih materija, odnosno jačanja kapaciteta institucija u ovoj oblasti.

Cestovni saobraćaj. Pravila primjenjivana u Hrvatskoj bila su veoma blizu zahtjevima *acquisa*. Pristup tržištu prijevoza robe i putnika bio je adekvatno reguliran, korištenje

tahografa je već bilo obavezno i napredak je bio ostvaren kako u oblasti socijalnog *acquis*, tako i tehničkoga. Fiskalni *acquis* je imao nedostatke posebno u oblasti plaćanja godišnjih dažbina za registraciju automobila. Usvajanje zakona o sigurnosti na putu i o cestovnom prijevozu u 2010. godini u Srbiji bilo je korak naprijed, ali su i dalje bile zabilježene neusklađenosti posebno u pogledu provođenja legislativne u oblasti radnih sati, vožnje i odmora vozača kao i sigurnosnih uvjeta tunela. U Srbiji je bio stupio na snagu zakon o transportu opasnih materija koji je usklađen sa zahtjevima EU-a te uspostavljena i agencija za sigurnost saobraćaja. U Albaniji je u 2008. godini njezina vlada odobrila odluku o pravilniku za autoputeve koji je uveo reviziju (audit) sigurnosnih sistema na cestama, a u junu 2009. godine je usvojena regulativa koja približava oblast izdavanja vozačkih dozvola zahtjevima EU-a. U maju 2009. godine vlada je usvojila i legislativu za uspostavljanje državnog tijela za ceste zaduženog za razvoj, upravljanje i održavanje državne mreže cesta. Crna Gora je i dalje primjenjivala diskriminatornu putarinu prema vozilima iz EU-a (*eko-taksa*). U pogledu socijalnog *acquisa* pravni okvir koji regulira vrijeme vožnje i uvođenje tahografa bio je usvojen sredinom 2010. godine. Administrativni kapaciteti morali su biti ojačani s ciljem prevladavanja poteškoća u sporom uvođenju digitalnih tahografa. Zakon o prijevozu opasnih materija bio je na snazi.

Bosna i Hercegovina je bila aktivna na unapređenju transportne mreže (izgradnja mostova na rijeci Savi, granični prijelazi Gradiška i Svilaj), na jačanju cestovne mreže prema Crnoj Gori i Albaniji (shodno tripartitnom *Sporazumu o izgradnji cestovne mreže između BiH, Crne Gore i Albanije*). Srbija je dozvolila neograničen tranzitni saobraćaj za prijevoznike iz EU-a te ratificirala *Evropski sporazum o međunarodnom prijevozom opasnih materija*, dok su relevantni zakonski propisi tek morali biti usvojeni.

Željeznički saobraćaj. U Hrvatskoj je obaveza razdvajanja računa između menadžera infrastrukture i operacija željeznica bila obavljena. *Prvi željeznički paket* je bio usvojen i trebalo je da bude implementiran od 2005. godine. Bilo je potrebno ojačati administrativnu infrastrukturu za bolje i brže usvajanje propisa. Nacrti zakona u ovoj oblasti u Srbiji su bili djelimično u skladu s direktivama EU-a jer su predviđali transformaciju i podjelu različitih oblasti te otvaranje ovog segmenta transporta u skladu s evropskim pravilima. Nezavisnost regulatornog tijela (Direkcija željeznica) morala je biti osigurana.

U Crnoj Gori međunarodni prijevoz robe s Albanijom i Srbijom bio je zabilježio rast nakon krize u 2009. godini, zemlja je napredovala i u provođenju reformi u ovoj oblasti u pogledu podjele menadžera operacija i infrastrukture. Međutim, u oblasti željezničkog prijevoza putnika pravni okvir nije usklađen sa zahtjevima EU-a. Spomenuti *Treći željeznički paket* nije bio proveden. U Albaniji je bilo usvojeno zakonodavstvo o Albanskim željeznicama koje uspostavlja poslovne jedinice za

putnike, robu, infrastrukturu i održavanje, ali su predstavnici EU-a stanje u ovoj oblasti ocijenili nezadovoljavajućim.

U željezničkom transportu u BiH napredak je bio zadovoljavajući, a u pojedinim segmentima ona je bila vodeća zemlja u regiji (primjer: izdavanje licenci drugim operaterima željeznica), ali jedini razlog iz kojeg ova aktivnost nije bila započela jeste što drugi regulatorni odbori željeznica u regiji nisu bili u stanju da izdaju licence drugim operaterima, niti su bili dovoljno usklađeni s *acquisem*. Problem koji *skupo plaćaju* svi ekonomski sektori bio je nizak nivo razvoja osnovne cestovne i željezničke infrastrukture. Razlozi za kašnjenje razvoja osnovne infrastrukture bili su vezani za nedovoljan broj ispunjenih mjera za provedbu SSP-a, od nedostatka sredstava preko tenderskih procedura pa do tehničkog izvođenja remonta pruge.

Hrvatska je bila zabilježila određeni napredak zahvaljujući prije svega usvajanju novog zakonodavstva, dok se i dalje čekalo na transpoziciju zakonodavstva o sigurnosti.

Srbija je bila ratificirala bilateralni sporazum s Crnom Gorom u vezi s kontrolom granice, ali i dalje nisu postojali uvjeti za potpuno otvaranje tržišta niti je došlo do razdvajanja računa između infrastrukture i usluga u okviru upravljača infrastrukturom. Makedoniji su bila potrebna dodatna usklađivanja kako bi bili usvojeni *Prvi i Drugi željeznički paket* kao i direktive o interoperabilnosti. Crna Gora je morala da se nosi s problemom nedovoljnog kapaciteta glavne institucije, odnosno Željeznica Crne Gore. Albanija je morala dodatno uskladiti svoje zakonodavstvo te ubrzati njegovu implementaciju, a stajao je nedovršen zadatak uspostave regulatornog tijela u željezničkom transportu.

Zračni saobraćaj. Bosna i Hercegovina je postigla napredak u primjeni *Multilateralnog sporazuma o zajedničkoj evropskoj zrakoplovnoj oblasti* (ECAA sporazum), zaključeno je tokom nedavne posjete delegacije Evropske komisije zadužene za praćenje napretka BiH. Delegacija Evropske komisije koju su sačinjavali eksperti iz nekoliko oblasti civilnog zrakoplovstva potvrdila je da je BiH bila postigla napredak u primjeni ECAA sporazuma u odnosu na prethodnu godinu. Također, evidentan je napredak u oblasti sigurnosti letenja, uz sugestije koje se odnose na obavezu propisivanja kaznenih odredbi u Zakonu o zrakoplovstvu BiH kako bi se mogao vršiti adekvatan nadzor te je BiH vodeća zemlja u okruženju u transpoziciji evropskih regulativa iz oblasti zračnog saobraćaja koje će u narednom periodu morati biti implementirane. To znači da je BiH dodatno prilagodila oblast zračnog transporta, odnosno civilnog zrakoplovstva, zahtjevima *acquisa*, prije svega u konkretnim oblastima i nizom aktivnosti koje idu od poboljšanja poslovnih procesa preko kreiranja i usvajanja potrebnih pravilnika pa do obuke osoblja.

Za preuzimanje kontrole nad bh. zračnim prostorom potrebno je da Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH (BHANSA) i sistem upravljanja počnu raditi u punom kapacitetu te da se okonča potrebna edukacija kadrova. Očekuje se da BiH već od 1. novembra 2012. preuzme kontrolu vlastitog zračnog prostora koju trenutno vrše nadležne agencije iz Srbije i Hrvatske i koje za te usluge zarade oko 20 miliona KM godišnje. Testiranje sistema koji je uspostavljen u BiH trebalo bi da bude obavljeno 7. maja.

Bosna i Hercegovina tokom 2011. realizira prvu fazu *Sporazuma o evropskom zajedničkom zračnom prostoru*, a preuzimanje zakonodavstva o *Jedinstvenom evropskom nebu I* bilo je u finalnoj fazi. Pored svih navedenih oblasti u kojima je bio zapažen napredak, u *Izveštaju EK-a o napretku BiH u 2011.* istaknuto je i da je imenovan direktor tijela za pružanje usluga u zračnoj plovidbi, a da bi se osigurala potpuna usklađenost s preuzetim *acquisem*, potrebno je prilagoditi Zakon o zrakoplovstvu BiH.

Hrvatska je svojevrjeme morala prilagoditi značajan dio legislative s *acquisem*, naprimjer u oblasti sigurnosnih pravila, dodjele slotova, sistema računarske rezervacije, taksi itd. Bilo je potrebno unaprijediti i administrativni kapacitet te precizirati ulogu i odgovornost različitih organizacija uključenih u oblast transporta.

Srbija je imala usvojen zakon o civilnome zračnom saobraćaju te organiziran zračni prostor s Crnom Gorom u jedan funkcionalan blok, a usvojila je bila i propise o *Jedinstvenom evropskom nebu*. Usklađena je bila regulativa koja tretira softver za osiguranje sistema sigurnosti za pružaoce usluga zračne plovidbe. Prilagodbe i dodatni naponi bili su potrebni u oblasti inspekcije, a sistem kontrole sigurnosti pod nadzorom nezavisnog tijela.

Poboljšanja su bila potrebna Makedoniji i u oblasti zračnog transporta, u čemu je značajan dio *acquisa* i dalje morao biti usvojen te administrativni kapaciteti ojačani. Kao što je navedeno u mišljenju stručne misije eksperata EU-a iz 2010. godine, Crna Gora je napravila značajan pomak u provođenju ECAA sporazuma, ali u istoj ovoj oblasti morala je tretirati pitanje neovisnosti agencije za istraživanje nesreća te implementaciju sistema upravljanja sigurnošću na aerodromima. Također, odgovorno tijelo za sigurnosni plan državne civilne avijacije kao i odgovorno tijelo za implementaciju programa kontrole kvaliteta trebali su biti imenovani. ECAA sporazum je bio najvažnija aktivnost i za Albaniju u ovoj oblasti, koja je bila nekoliko koraka iza ostalih zemalja u regiji, ali i koje može sustići u slučaju efikasne implementacije usvojene legislative koja se odnosila na zračnu sigurnost.

Pomorski transport. Prema izvještaju predstavnika Evropske unije, pomorski transport u Hrvatskoj bio je oblast uglavnom usklađena sa zahtjevima Međunarodne

pomorske organizacije, prije svega u *oblasti sigurnosti i socijalnih standarda*. Dodatni naponi su bili potrebni, ali Hrvatska nije trebala imati poteškoće u ovoj oblasti, uz potrebu poboljšanja oblasti registracije plovila, obaveze javnog servisa, obrazovanja i obuke osoblja te radnog vremena na hrvatskim brodovima. Administrativni kapacitet je morao biti pojačan kako bi se osiguralo da Hrvatska može uskladiti zakonodavstvo s *acquisem* u oblasti kontrole državnih luka. Isto to su predstavnici EU-a naveli i kao potrebno poboljšanje za Crnu Goru.

Primjetan je bio određeni napredak i u Albaniji, gdje je parlament usvojio zakon o pomorskoj administraciji u aprilu 2009. godine, ali je provedba u drugim oblastima kasnila (registracija aktivnosti u pomorskom saobraćaju; državno upravljanje lukom i slično). Država je poduzela mjere da poboljša tehničke uvjete flote, u kojoj brodovi stariji od 15 godina nisu mogli biti certificirani za prijevoz putnika, a oni stariji od 30 godina za prijevoz robe.

c) Primjer: Hitno potrebne reforme tržišta rada

PRIMJER NAJBOLJE SVJETSKE PRAKSE I NA TRŽIŠTU RADA BIH: S VIŠE OD 2000 ZAPOSLENIH OSOBA ZA MANJE OD GODINU DANA POSTOJANJA CENTRI ZA SAVJETOVANJE, INFORMIRANJE I OBUKU MLADIH NEZAPOSLENIH OSOBA (CISO), KOJI SU USPOSTAVLJENI PRI ZAVODIMA ZA ZAPOŠLJAVANJE, MORAJU BITI SISTEMATIZIRANI I UVEDENI NA DRUGIM LOKACIJAMA.

Tržište rada Bosne i Hercegovine je po svojoj nepotrebnoj kompleksnosti i neefikasnosti na dnu regionalne i pogotovo EU ljestvice, te bez perspektive poboljšanja dok se strukturalne barijere ne uklone.

Iako je otvaranje 16 CISO centara (centri za informiranje, savjetovanje i obuku nezaposlenih), po uzoru na najbolju praksu EU-a, predstavljalo potpunu novinu na domaćem tržištu rada u 2011. godini, jer je prvi put uvedeno sistemsko poboljšanje i pružanje konkretnih

usluga korisnicima (zapošljavanje 2000 osoba), ne treba gubiti iz vida krucijalne nedostatke u ovoj oblasti. Među brojnim problemima četiri se čine posebno važnima jer bi se njihovim rješavanjem vrlo brzo smanjio broj nezaposlenih osoba, a država bi bila puno spremnija za zahtjeve procesa evropskih integracija u ovoj oblasti, kao što su naprimjer *mobilitnost radne snage* ili *razvoj ključnih kompetencija kod nezaposlenih osoba*.

Za početak, administriranje zdravstvenog osiguranja, koje se trenutno vrši preko službi za zapošljavanje, neefikasno je i skupo. Samo u Federaciji BiH radi se o preko 200.000 knjižica koje službenici mjesečno moraju ovjeriti, odnosno potrošiti 10.000

sati radnog vremena mjesečno na osobe koje ne traže posao. Preporuka je da se ukine administracija zdravstvenog osiguranja preko službi za zapošljavanje uvođenjem sistema zdravstvenog osiguranja koji je u potpunosti budžetski financiran ili financiranjem zdravstvenog osiguranja za socijalno ugrožene kategorije kroz sisteme socijalne zaštite.

RADNICI SLUŽBI ZA ZAPOSŁJAVANJE U FBIH SVAKOG MJSECA ZBOG UDARANJA PEČATA U KNJIŽICE OSOBA KOJE NE TRAŽE ZAPOSLENJE IZGUBE 10.000 PLAĆENIH RADNIH SATI.

Zatim, u BiH na državnom nivou ne postoji tijelo koje se zaista bavi radom i zapošljavanjem, a nakon što zemlja dobije status kandidata, jedno od prvih poglavlja za pregovore s EU-om bit će

tržište rada i mobilnost radne snage. Osim Odjela za rad i zapošljavanje pri Ministarstvu civilnih poslova, nema ministarstva za rad na državnom nivou. To će predstavljati jednu od prepreka u procesu otvaranja pregovora BiH i EU-a.

Preporuka za prevladavanje drugog problema jeste *kreiranje institucije za rad i zapošljavanje na državnom nivou*, a Agencija za rad i zapošljavanje BiH također treba da preuzme značajniju ulogu u aktivnim mjerama zapošljavanja u skladu s raspoloživim resursima i mandatom.

Treće, u BiH se ne zna koliko osoba zaista traži posao. *Utvrđivanje popisa aktivnih tražilaca posla* pružilo bi uvid u realnu nezaposlenost te značajno unaprijedilo stvaranje politika zapošljavanja, prekvalifikacije i drugih aktivnih mjera koje bi u potpunosti bile prilagođene potrebama tržišta rada.

Preporuka je da se razdvoje aktivni i pasivni tražioci zaposlenja jer su postojeće mjere i politike zapošljavanja usmjerene na osobe koje su registrirane kao nezaposlene bez obzira na njihov stvarni status. U kantonalnim službama za zapošljavanje u FBiH te filijalama zavoda za zapošljavanje RS-a potrebno je razdvojiti osobe koje su registrirane kao nezaposlene iz statusnih i drugih razloga (besplatno zdravstveno osiguranje, naknada za nezaposlenost, druge beneficije) od osoba koje su stvarni i aktivni tražioci zaposlenja. Pravilnik postoji u navedenim institucijama, ali nije primijenjen, niti se s popisa brišu osobe koje nisu aktivni tražioci zaposlenja.

Na nivou BiH 22,6% potrošnje službi za zapošljavanje trošilo se na administraciju, 35,8% na pasivne mjere, a 41,5% na aktivne programe. Međutim, iako je broj registriranih nezaposlenih osoba u FBiH bio 2,28 veći puta nego broj nezaposlenih u RS-u, ukupna potrošnja u Federaciji je skoro sedam puta veća od potrošnje u RS-u prema izvještaju Međunarodne organizacije rada (ILO) za 2009. godinu. Preporučuje se racionalizacija i konsolidacija kantonalnih službi zapošljavanja u FBiH.

Služba zapošljavanja u Federaciji opterećena je nepotrebnim troškovima administracije i neefikasna zbog decentralizacije koja onemogućava utvrđivanje i provođenje politika, te stvara pogrešnu sliku na tržištu i sprečava mobilnost radne snage. Rješenje navedenih problema je *centralizacija zavoda za zapošljavanje, racionalizacija nepotrebne administracije i povećanje broja centara za savjetovanje, informiranje i obuku nezaposlenih (CISO centri), na osnovu ostvarene uštede.*

Glava V

Poglavlje 2 Poslovno nastanjivanje

a) Opća procjena

Ispunjavanje zahtjeva iz poglavlja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* i njemu pripadajućih članova o *pravu poslovnog nastana* način je na koji potencijalne članice mogu unaprijediti funkcionalnost domaćeg tržišta i povećati nivo konkurentnosti za domaće i strane aktere. Poslovno nastanjivanje u SSP-u se tretira kao pravo uspostavljanja poslovne djelatnosti osnivanjem novog preduzeća ili osnivanjem podružnica i supsidijarnih društava.⁶

Zemlje zapadnog Balkana⁷ spomenuti su sporazum s EU-om potpisivale u različitim periodima, te su ispunjenju odredaba ovog sporazuma pristupile s bitno drugačijih polaznih pozicija, što danas rezultira različitim stepenom uspješnosti u procesu približavanja punopravnom članstvu u EU-u. Osim toga, u pogledu ispunjavanja odredaba SSP-a različiti unutarnji zahtjevi pojedinačnih država koji proizlaze iz

6 *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, član 50, stav d.

7 Pod zemljama zapadnog Balkana podrazumijevaju se Albanija, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija.

njihovog uređenja u dobroj su mjeri odredili brzinu i uspješnost prilagođavanja pravnoj stečevini EU-a.

b) Realizacija obaveza iz SSP-a zemalja zapadnog Balkana

Kada je u pitanju napredak na polju *poslovnog nastanjanja* tokom 2011. godine **Albanija** je zabilježila ograničen napredak koji se odnosi na pojednostavljivanje procedura za registraciju i licenciranje. Unaprijeđena je poslovna registracija uvođenjem *one-stop-shop* sistema u junu 2011., dok je Nacionalni centar za licenciranje proširio mrežu poslovnica i izvan Tirane, premda su i dalje zadržane duge procedure za dobivanje građevinskih dozvola. Od marta 2011. uvođenjem sistema *e-potpisa* omogućena je brža *online* registracija. S obzirom na to da se srž omogućavanja prava nastana ogleda u implementaciji *Direktive o uslugama*, napredak Albanije u vezi s ovim limitiran je nedovoljnim administrativnim kapacitetima za harmonizaciju domaće legistative s propisima spomenute direktive. Napredak nije ostvaren ni u pogledu prekograničnog pružanja usluga. Neefikasan sudski sistem i odgađanje uspostave administrativnih sudova glavne su prepreke investiranju u Albaniji. Albanija je napravila određeni pomak na polju međusobnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija: uveden je obavezan državni ispit za profesije koje se tretiraju *acquisem* kao što su liječnici, farmaceuti, stomatolozi, medicinske sestre. Doneseni su amandmani na Zakon o direktnim stranim ulaganjima kojim se garantira posebna zaštita stranim investitorima u slučaju spora oko vlasništva nad zemljištem.⁸ Usprkos određenim poteškoćama, Albanija bilježi zavidan rast stranih investicija (rast od 23% tokom 2010. godine u odnosu na 2009. godinu).⁹

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om **Bosna i Hercegovina** je potpisala 2008. godine, a do 2012. godine postigla je vrlo ograničen napredak u ispunjavanju njegovih odredaba. Ograničenost napretka je posebno vidljiva u usporedbi s drugim zemljama zapadnog Balkana. Kada se govori o poslovnom nastanu, 2011. godina nije bila godina napretka jer se u *Izveštaju Evropske komisije o napretku BiH* ocjenjuje da na ovom polju nije učinjen nikakav pomak.¹⁰ Ono što već nekoliko godina zaredom limitira bilo kakav napredak u ovoj oblasti jeste nepostojanje jedinstvenog pristupa registraciji poslovnih subjekata iz inozemstva na teritoriji cijele BiH, pa se tako proces registracije biznisa u Republici Srpskoj bitno razlikuje od onog u Federaciji BiH. Uz to, registracija u jednom entitetu ne isključuje obavezu registracije u drugom. Pored toga, cijeli proces registracije je dodatno opterećen visokim notarskim troškovima

8 Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Albanije za 2011. godinu*, 12.10. 2011.

9 KPMG (2011), *Investment in Albania*, dostupno na <http://www.kpmg.com/AL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Brochures/Documents/2011%20Investment%20in%20Albania-web.pdf>.

10 Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2011. godinu*, 12.10.2011.

i prilično sporim i nefleksibilnim procedurama vezanim za izdavanje radnih dozvola (posebno kada se radi o rukovodećim strukturama novih registriranih firmi). Jedan od rijetkih pozitivnih pomaka u ovoj oblasti posljednje su dopune Zakona o politici direktnih stranih ulaganja u BiH koje oslobađaju strane poslovne subjekte obaveze registracije pri Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, ali im ostaje obaveza registracije kod nadležnih registracijskih sudova, koji onda po službenoj dužnosti o tome obavještavaju Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH. Započinjanje ekonomske aktivnosti stranog poslovnog subjekta na teritoriji BiH mora proći kroz 12 proceduralnih aktivnosti i vjerojatno će potrajati i do 60 dana.¹¹ Iako entitetski zakoni o registraciji poslovnih subjekata nalažu da proces registracije ne bi smio trajati duže od pet dana, u praksi se ovo pravilo ne poštuje. U Bosni i Hercegovini različiti sudovi za registraciju, pa čak i različiti suci unutar istih sudova ponekada donose odluke koje ne poštuju zakonski predviđene rokove. Imajući u vidu ovakav *ad hoc* pristup ispunjavanju odredaba iz SSP-a, ne treba nas čuditi da u 2011. godini BiH bilježi pad direktnih stranih investicija iz zemalja članica EU-a za čak 15% u odnosu na 2010. godinu.¹²

AKO JE USPOSTAVA ONE-STOP-SHOPA REZULTIRALA POBOLJŠANJEM POSLOVNE KLIME U ZEMLJAMA KOJE SU USPJEŠNIJE OD BIH U ISPUNJAVANJA ODREĐABA IZ SSP-A KOJE SE ODOSE NA POSLOVNO NASTANJIVANJE, ONDA BI BILO UPUTNO DA I BIH INICIRA AKTIVNOSTI ZA OSNIVANJE TAKVOG CENTRA ČIJOM BI SE USPOSTAVOM DUGOTRAJNE I SKUPE PROCEDURE REGISTRACIJE KOMPANIJA MOGLE SKRATITI I UČINITI EFIKASNIJIM.

Za razliku od Bosne i Hercegovine, direktna strana ulaganja koja iz EU-a stižu u **Crnu Goru** tokom proteklih nekoliko godina bilježe znatan porast. Može se reći da je Crna Gora tokom 2011. godine u pogledu ispunjavanja odredaba koje se tiču prava poslovnog nastanjivanja napravila nekoliko značajnih pomaka. Doneseni su amandmani na čak šest zakona iz različitih sektora koji su nerezidentima olakšali pristup crnogorskom tržištu. Pored toga, od maja 2011. godine funkcioniše sistem *one-stop-shop* pri Centralnom registru Komercijalnog suda. Kada se

počnu primjenjivati amandmani na zakone o porezima, računovodstvu i reviziji, smanjit će broj procedura u procesu registracije sa sadašnjih sedam na svega tri procedure. Donesen je zakonski okvir za međusobno priznavanje profesionalnih kvalifikacija koje se u Crnoj Gori sada stavljaju u istu ravan s onima stečenim na njenoj teritoriji. Crna Gora jedino nije napravila značajniji pomak kada se radi o integraciji zahtjeva iz *Direktive o uslugama* u domaću legislativu i pred njom je proces

¹¹ Vijeće stranih investitora, *Bijela knjiga za 2010.-2011. godinu*.

¹² Direkcija za ekonomsko planiranje, *Bosna i Hercegovina: Ekonomski trendovi*, januar-juni 2011.

imenovanja centralnoga koordinacijskog tijela koje treba imati harmoniziran pristup implementaciji spomenute direktive u različitim sektorima. U *Izveštaju o napretku Crne Gore za 2011. godinu* Evropska komisija predlaže daljnje ulaganje u bolju međuinstitucionalnu suradnju kada se radi o provedbi određenih dijelova SSP-a.¹³

Hrvatska je zabilježila posebno dobar napredak u pogledu liberalizacija tržišta za pružanje poštanskih usluga te u procesu međusobnog priznavanja profesionalnih

**ZAPOČINJANJE EKONOMSKE
AKTIVNOSTI STRANOG POSLOVNOG
SUBJEKTA NA TERITORIJI BIH MORA
PROĆI KROZ 12 PROCEDURALNIH
AKTIVNOSTI I VJEROJATNO ĆE
POTRAJATI I DO 60 DANA. IAKO
ENTITETSKI ZAKONI O REGISTRACIJI
POSLOVNIH SUBJEKATA NALAŽU DA
PROCES REGISTRACIJE NE BI SMIO
TRAJATI DUŽE OD PET DANA, U PRAKSI
SE OVO PRAVILO NE POŠTUJE.**

kvalifikacija za čije potrebe je nekoliko zakona dobilo opsežne amandmane. Hrvatska je ostvarila najveći napredak u odnosu na ostale zemlje u regiji i u vezi s integracijom *Direktive o uslugama* u domaću legislativu. Napravljen je akcioni plan po kojem je tokom 2011. godine inicirano i osnivanje *Jedinstvene kontakt tačke* koja bi koordinirala rad različitih sektora na koje se odnosi navedena direktiva. Po svemu sudeći, čini se da je sistematičan pristup ispunjavanju odredaba SSP-a koji je Hrvatska primjenjivala od potpisivanja pa do danas, dobro osmišljenim programima pojačavanja administrativne podrške

procesu integracija i praksom vezanom za e-registraciju firmi, urodio plodom. Posljedično, strana direktna ulaganja u Hrvatskoj bilježe rast sa 280,9 miliona eura u 2010. godini na 1,05 milijardi eura u prva tri kvartala 2011. godine.¹⁴

Kada se radi o ispunjavanju odredaba vezanih za pravo nastana, **Makedonija** je zemlja koja nije bilježila kontinuiran pomak iz godine u godinu. Međutim, nekoliko godina od potpisivanja SSP-a u Makedoniji je ipak dobrim dijelom olakšan proces ulaska na tržište i unaprijeđene su procedure za gašenje biznisa, uz jačanje vladavine prava. Međutim, poslovno okruženje još uvijek je limitirano sporim zakonodavnim procedurama i nedovoljnom nezavisnošću regulatornih i supervizijskih tijela. Tokom 2011. godine usvojena je odluka o ograničavanju broja radnih dozvola za strance na 3.000 godišnje. Akcioni plan za harmonizaciju domaće legislative s *Direktivnom o uslugama* u dosadašnjoj je provedbi ocijenjen uspješnim, dok se dijelovi domaće legislative koji se odnose na *slobodu pružanja prekograničnih usluga* smatraju kontradiktornim u odnosu na regulativu EU-a.¹⁵

13 Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu*, 12.10.2011.

14 Hrvatska narodna banka, dostupno na www.hnb.hr/statistika.

15 Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Makedonije za 2011. godinu*, 12.10.2011.

Srbija je svojim kontinuirano afirmativnim stavom prema članstvu u EU-u tokom proteklih godina uspjela implementirati nekoliko značajnih ekonomskih reformi koje su je učinile sigurnijim prostorom za investitore, te je u 2011. godini ostvarila čak 16 milijardi eura direktnih stranih investicija.¹⁶ Ovo se posebno odnosi na olakšice uvedene u sistem ulaska i izlaska s tržišta za nekoliko sektora. Međutim, kada se radi o slobodi pružanja prekograničnih usluga, legislativa Srbije nije u skladu s *acquisem*. Kako bi pristupila harmonizaciji s pravnom stečevinom EU-a, Srbija će prvo morati provesti proces analize dosadašnje legislative i uspostaviti *jedinstvenu tačku kontakta* za sve aktivnosti vezane za liberalizaciju tržišta usluga. Postoji još prostora za napredak kada je u pitanju međusobno priznavanje profesionalnih kvalifikacija.¹⁷ Različiti sistemski pristupi ispunjavanju obaveza iz SSP-a koje zemlje zapadnog Balkana primjenjuju u svojim integracijskim planovima rezultiraju time da se njihovi ekonomski prostori karakteriziraju kao manje ili više povoljni za ulazak značajnih investicija.

Država	Grad	Lakoća započinjanja biznisa	Lakoća pribavljanja građevinskih dozvola	Lakoća registracije imovine	Lakoća provođenja ugovora
BiH	Sarajevo	19	9	19	19
	Banja Luka	18	3	21	15
	Mostar	20	13	22	20
Albanija	Tirana	10	-	16	18
Makedonija	Skoplje	1	2	15	9
Crna Gora	Podgorica	6	18	20	16
Srbija	Beograd	11	21	16	11

Izvor: Izvještaj *Doing business in South East Europe* za izabrana 22 grada za 2011. godinu (Rang od 1 do 22)

Samo dobivanje kandidatskog statusa jedan je od važnih indikatora zdravlja ekonomskog prostora jer podrazumijeva ispunjenost mnogih kriterija bitnih za nesmetano obavljanje poslovnih aktivnosti i kao takvo može se posmatrati kao poticaj dolasku novih investicija. U tome kontekstu sistematičan pristup radu na usklađenosti domaćih propisa s direktivama EU-a sam je od sebe investicija izuzetne

¹⁶ SIEPA (2011), *Foreign investments in Eastern Serbia 2011*, dostupno na www.raris.org.

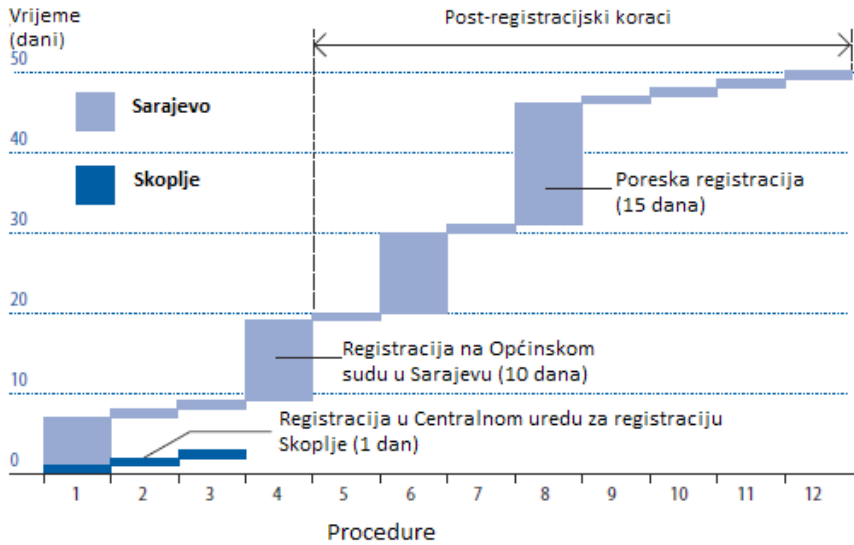
¹⁷ *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the EU*, 12.10.2011.

važnosti. Međutim, važno je naglasiti da su se u svojim strateškim pristupima spram ispunjavanja odredaba SSP-a zemlje zapadnog Balkana znatno razlikovale, pa se njihovi pristupi u pojedinim slučajevima mogu okarakterizirati kao sistematični (vođeni jasnim nacionalnim programima pridruživanja i s jasnom međusektorskom komunikacijom za provođenje relevantnih direktiva) ili kao *ad hoc* pristupi (odsustvo jasnoga nacionalnog plana i nedostatak institucionalne komunikacije sa sporadičnim pozitivnim pomacima). Posljedično, među zemljama zapadnog Balkana imamo one čije je članstvo u Uniji već sasvim izvjesno, one koje su stekle status kandidata i konačno one čiji je proces integracije opterećen mnogim unutrašnjim političkim i institucionalnim nesredenostima.

c) Studija slučaja: *Locus Regit Actum* ili *Mjesto diktira događanja*

Skoplje spada među pet najefikasnijih gradova na svijetu kada se radi o započinjanju biznisa. Proceduralne aktivnosti zahtijevaju svega tri dana i oko 100 dolara troškova po registraciji kompanije. S druge strane, isti proces u Sarajevu može potrajati i pedesetak dana i košta mnogo više. Ono što opterećuje registracijski proces u Sarajevu jeste i veliki broj tzv. postregistracijskih procedura, kao što je nabavka pečata kompanije, pribavljanje dozvola za planirane aktivnosti od općina, obavještanje nadležnih kantonálnih inspekcija o početku aktivnosti, nabavka poreznog identifikacijskog broja, prijava radnika, izrada pravilnika o radu. U Skoplju postoji samo jedna postregistracijska procedura u usporedbi s osam koliko ih ima u Sarajevu. Uobičajen korak ka kreiranju bolje poslovne atmosfere u ekonomski razvijenim zemljama jeste uspostava centra za pomoć registraciji biznisa ili u nekim zemljama *one-stop-shopova*. Naravno, čin osnivanja nije sam od sebe rješenje za probleme koje stvaraju postojeće komplicirane procedure, ali bi aktivan pristup planiranju ovakvoga jednog instrumenta mogao ubrzati uspostavu prijeko potrebne harmonizacije zakona u BiH u pogledu registracije biznisa i stvaranja mjera podrške stranim investitorima. Ako je uspostava *one-stop-shopa* rezultirala poboljšanjem poslovne klime u zemljama koje su uspješnije od BiH u ispunjavanja odredaba iz SSP-a koje se odnose na poslovno nastanjanje, onda bi bilo uputno da i BiH počne stvarati poslovnu klimu u kojoj bi ovakav biznis centar mogao biti u potpunosti funkcionalan. Primjera radi, smanjenjem broja procedura za registraciju s 12 na šest i broja potrebnih dana sa 40 na 20, na ljestvici konkurentnosti Svjetske banke (WB) kada se radi o započinjanju biznisa, pomjerali bismo se sa 125. na 118. mjesto.¹⁸

¹⁸ *Doing business simulator* dostupan na www.doingbusiness.org.



Izvor: Izvještaj Doing Business in South East Europe 2011.

Glava V

Poglavlje 4 Tekuća plaćanja i kretanje kapitala

a) Opća procjena

U proteklom periodu zabilježene su značajne promjene u cjelokupnom integracijskom procesu zemalja zapadnog Balkana, posebno Hrvatske, Srbije i Crne Gore. U junu 2011. godine okončani su pregovori vezani za posljednja od 35 poglavlja *acquisa* između Hrvatske i Evropske unije, da bi u oktobru 2011. godine Evropska komisija (EK) dala pozitivno mišljenje o prijemu Hrvatske u EU. U decembru 2011. godine potpisan je *Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji*, a u januaru 2012. godine 66,26% birača glasalo je za ulazak Hrvatske u EU, čime je ta zemlja osigurala svoje članstvo u Uniji. Srbija je krajem januara 2011. predala svoje odgovore na *Upitnik EK-a* za članstvo, o čemu se Komisija očitovala u oktobru 2011. Srbiji je dodijeljen status zemlje kandidatkinje 1. marta 2012. godine. Na koncu, kandidatski status Crne Gore potvrđen je u decembru 2010. godine, a u decembru 2011. pokrenut je pregovarački proces s tom zemljom s namjerom da pregovori o pridruživanju započnu u junu 2012. godine.

U području koje se tiče *slobode kretanja kapitala* od zemalja obuhvaćenih procesom pridruživanja očekuje se da uklone sve prepreke u pogledu kretanja kapitala i plaćanja, kako između zemalja članica EU-a, tako i sa zemljama koje nisu članice Unije. *Acquis* se u ovoj oblasti temelji na članovima 63. i 66. *Sporazuma o funkcioniranju EU-a*, prema kojem je sloboda kretanja kapitala temeljni preduvjet za funkcioniranje internog tržišta EU-a. Pravna stečevina EU-a također sadrži i pravila koja se tiču prekograničnog plaćanja i izvršavanja naloga za transfer vezanih za vrijednosne papire. Ostala pitanja od značaja u ovoj oblasti tiču se uređivanja *pitanja državnog*

vlasništva u određenim privrednim subjektima, kao i reguliranja u vezi s vlasništvom nad nekretninama.

U pogledu napretka u periodu otkad je BiH potpisala *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* (SPP) u ispunjavanju obaveza iz *Poglavlja 4.* koje se odnose na tekuća plaćanja i kretanja kapitala najveći napredak ostvarila je Hrvatska, u kojoj su pravni propisi gotovo u potpunosti usklađeni sa zahtjevima *acquisa*. Tokom 2011. godine zabilježen je određeni napredak u Srbiji i Crnoj Gori. Napredak Makedonije u ovom dijelu je bio zaustavljen zbog odgađanja u započinjanju druge faze implementacije SSP-a. U Albaniji je najviše napretka bilo u uspostavi zakonskog okvira koji se tiče platnog prometa. Ukupni stepen napretka BiH jeste, generalno gledajući, na nivou većine zemalja zapadnog Balkana, pa je opća ocjena Evropske komisije da je BiH ostvarila umjeren napredak u liberalizaciji tržišta kapitala, ali da su potrebni značajni naponi u osiguranju da je zakonski okvir usklađen s *acquisem*, te da je osigurana harmonizacija propisa unutar zemlje kako bi se stvorile bolje pretpostavke za uspostavu jedinstvenoga ekonomskog prostora.

b) Obaveze BiH iz zadanih glava i poglavlja SSP-a

U odnosu na obaveze koje se tiču uspostave modernog sistema platnog prometa, za BiH je EK konstatirala da ona „ima moderan platni sistem za žiro kliring i bruto poravnjenja u realnom vremenu“.¹⁹ Slično je zabilježeno i za Hrvatsku. Novi Zakon o platnom prometu, koji je usvojen još 2009. godine, stupio je na snagu početkom 2011. godine. Zakon je u potpunosti usklađen s EU-ovom *Direktivom 2007/64/EC* o platnim uslugama.²⁰ S primjenom novog zakona došlo je do ključnih promjena u odnosu na prijašnja zakonska rješenja u oblasti platnog prometa, a to su između ostalog:

- ◇ nepostojanje podjela u pogledu valute u kojoj se platni promet obavlja niti u pogledu korisnika platnog prometa;
- ◇ zakon uređuje platne usluge na način da se prvi put u okviru jednog zakonskog rješenja nalazi cjelovit popis platnih usluga koje postoje na tržištu, a koje zakonodavac želi na jedinstven način urediti;
- ◇ za razliku od važećih zakona prema kojima su kreditne institucije imale ekskluzivno pravo obavljanja platnih usluga, ovim zakonom pružatelji platnih usluga su prošireni;
- ◇ potpuno su nove kategorije obaveze informiranja korisnika platnih usluga o uvjetima za pružanje usluga i pruženim platnim uslugama te druga prava i obaveze u vezi s pružanjem i korištenjem platnih usluga. Jedan od glavnih

¹⁹ Evropska komisija, (2011), *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011.*

²⁰ Hrvatska udruga bankara, <http://www.hub.hr/Default.aspx?art=1977&sec=508>.

ciljeva Zakona upravo je zaštita korisnika platnih usluga kroz visok stepen transparentnosti pružanja platnih usluga i visok stepen uredenosti međusobnih prava i obaveza;

- ◊ dalje se Zakonom preciznije uredilo pitanje rada i nadzora nad institucijama za platni promet, uvođenje novih pružalaca platnih usluga kojima se propisuju način i uvjeti njihovog poslovanja, kao i njihov nadzor od strane Hrvatske narodne banke. Na kraju, preciznije je uređeno pitanje osnivanja, rada i nadzora nad platnim sistemima u odnosu na postojeća rješenja.

U Hrvatskoj je novi Zakon o elektroničkom novcu stupio na snagu 1. januara 2011. (osim nekoliko odredbi koje će stupiti na snagu nakon ulaska Republike Hrvatske u EU). Ovaj zakon je zamijenio prijašnji Zakon o institucijama za elektronički novac, koji je donesen 2009. godine kako bi se izvršilo usklađivanje s *Direktivom 2009/110/EZ* o započinjanju, obavljanju i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac.²¹ U studiji slučaja dat je osvrt na utjecaj koji elektronički novac može imati na monetarni i platni sistem jedne zemlje, te na neka ključna pitanja koje vlasti u BiH treba da uzmu u obzir kod eventualnog preuzimanja ove direktive. U ostalim pitanjima značajnim za slobodu kretanja kapitala u slučaju Hrvatske i dalje ostaju ograničenja za državljane EU-a u pogledu kupovine poljoprivrednog zemljišta i zemljišta zaštićenog kao nacionalno bogatstvo, kao i pitanje vlasništva države u tvrtkama za koje se smatra da su od nacionalnog interesa.

U pogledu Srbije tokom 2011. godine došlo je do daljnjeg usuglašavanja zakonskog okvira sa zahtjevima iz SSP-a. Izmjenama Zakona o deviznom poslovanju omogućena je postepena liberalizacija kretanja kapitala, posebno u odnosu na dugoročne kapitalne transakcije i ne devizne operacije rezidenata. Određena ograničenja ostaju vezano za kratkoročne kapitalne transakcije. Kao i BiH, nakon četvrte godine implementacije SSP-a Srbija će morati poduzeti mjere kojim se osigurava sloboda kretanja kapitala koji se tiče zajmova i kredita što imaju dospjeće za manje od godinu dana. Zakonom o deviznom poslovanju predviđene su privremene zaštitne mjere koje izvršna vlast može poduzeti u slučaju ozbiljnih poremećaja bilance plaćanje koji ugrožavaju implementaciju monetarne ili devizne politike. Podsjećamo da ove zaštitne mjere u slučaju BiH ostaju nedefinirane jer nije došlo do usvajanja zakona o deviznom poslovanju na nivou države. U Srbiji, kao i u BiH i Hrvatskoj, i dalje su određena ograničenja vezana za kupovinu nekretnina, pa strani državljani mogu kupovati nekretnine samo ukoliko je uspostavljen reciprocitet sa zemljom porijekla kupca. Kupovina poljoprivrednog zemljišta stranim državljanima nije dozvoljena. Za razliku od BiH i Hrvatske, Srbija nije zadržala posebna prava kod privatizacije tvrtki i

21 Donošenjem nove direktive pokušalo se zadovoljiti više ciljeva: odgovor na pojavu novih, unaprijed plaćenih (*prepaid*) proizvoda za elektroničko plaćanje; uklanjanje zapreka za ulazak na tržište i lakšeg započinjanja i obavljanja djelatnosti izdavanja elektroničkog novca; uvođenje jasne definicije elektroničkog novca; uvođenje režima za temeljni kapital i stalnu razinu kapitala kako bi se osigurala primjerena zaštita potrošača te osiguravanje jednakih pravila igre u pogledu izdavanja elektroničkog novca.

EK preporučuje da nastavi s privatizacijom preduzeća koja su u državnom vlasništvu u skladu s važećim zahtjevima EU-a.

S druge strane, u Crnoj Gori nije bilo nikakvih zakonodavnih aktivnosti u ovom periodu vezanih za liberalizaciju kretanja kapitala ili za platni sistem. Centralna banka Crne Gore je u martu 2011. godine usvojila *Odluku o obaveznim elementima naloga za plaćanja*

U POGLEDU NAPRETKA U ISPUNJAVANJU OBAVEZA IZ POGLAVLJA 4. KOJE SE TIČU TEKUĆEG PLAĆANJA I KRETANJA KAPITALA U PERIODU OTKAD JE BIH POTPISALA SPP, NAJVEĆI NAPREDAK OSTVARILA JE HRVATSKA, POTOM SRBIJA, DOK JE NAPREDAK USPOREN U CRNOJ GORI, MAKEDONIJI I ALBANIJI. UKUPNI STEPEN NAPRETKA BIH JESTE, GENERALNO GLEDAJUĆI, NA NIVOU VEĆINE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA, ALI SU I DALJE POTREBNI ZNAČAJNI NAPORI KAKO BI SE OSIGURALO DA ZAKONSKI OKVIR BUDE USKLAĐEN S *ACQUISEM* TE OSIGURANA HARMONIZACIJA PROPISA UNUTAR ZEMLJE KAKO BI SE STVORILE BOLJE PRETPOSTAVKE ZA USPOSTAVU JEDINSTVENOGA EKONOMSKOG PROSTORA.

po kojem svaki nalog za plaćanja mora sadržavati one elemente koji osiguravaju da plaćanja budu u skladu s relevantnim propisima EU-a. Nešto su usporene planirane aktivnosti vlade koje su se odnosile na privatizaciju, a općenito je došlo do pada aktivnosti u prometu nekretnina, mada državljani EU-a imaju ista prava kao i državljani Crne Gore u odnosu na promet nepokretnosti.

Najmanje napretka u ovoj oblasti zabilježile su Albanija i Makedonija. Makedonija je ispunila sve obaveze koje su proistekle iz prve faze implementacije SSP-a i sada očekuje odluku Vijeća EU-a o nastavku implementacije mjera iz SSP-a. Određena ograničenja i dalje postoje vezano za prekogranični platni promet, kao i držanje novca, otvaranje računa kupovine vrijednosnih papira i nekretnina od strane nerezidenata. Određene su pripreme izvršene oko usklađivanja s

direktivom EU-a koja se odnosi na platni promet, mada su naknade za prekogranični platni promet još i dalje daleko veće od naknada za novčane transakcije unutar zemlje. U slučaju Albanije ograničenja za nerezidente da kupuje nekretnine i opća nesigurnost vezana za vlasništvo nad nekretninom negativno utječe na privlačenje investicija. Ipak su uvedene određene izmjene u Zakonu o stranim investicijama kako bi se zaštitili investitori u oblasti javne infrastrukture, turizma, energije i poljoprivrede od štetnih potraživanja na osnovu imovinsko-pravnih odnosa.

c) Primjer: Zakon o elektroničnom novcu Republike Hrvatske

Tokom 2010. godine u Hrvatskoj je donesen Zakon o elektroničkom novcu čija je primjena počela u januaru 2011. godine. Ovaj zakon je donesen kako bi se izvršilo potpuno usklađivanje sa zahtjevima *Direktive 2009/110/EZ* o započinjanju, obavljanju i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac. Prema Zakonu elektronički novac se definira kao „elektronički, uključujući i magnetski, pohranjena novčana vrijednost koja je izdana nakon primitka novčanih sredstava u svrhu izvršavanja platnih transakcija u smislu zakona kojim se uređuje platni promet i koju prihvaća fizička ili pravna osoba koja nije izdatelj tog elektroničkog novca, a koja čini novčano potraživanje prema izdatelju.“²²

Institucije koje mogu da izdaju elektronički novac su: 1) kreditna institucija sa sjedištem u Republici Hrvatskoj; 2) institucija za elektronički novac sa sjedištem u Republici Hrvatskoj, uključujući instituciju za elektronički novac pod izuzećem; 3) Hrvatska narodna banka kada ne djeluje u svojstvu monetarne vlasti i druge javne vlasti; 4) Republika Hrvatska i jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave kada djeluje u svojstvu javne vlasti; 5) kreditna institucija sa sjedištem u državi članici; 6) institucija za elektronički novac sa sjedištem u državi članici; 7) podružnica kreditne institucije iz treće države sa sjedištem u Republici Hrvatskoj; 8) podružnica institucije za elektronički novac iz treće države sa sjedištem u Republici Hrvatskoj i 9) Evropska središnja banka kada ne djeluje u svojstvu monetarne vlasti i druge javne vlasti.²³

U posljednjih nekoliko godina porastao je interes za elektronički novac u modernim platnim sistemima, pogotovo uvažavajući činjenicu kako taj novac ima potencijal da zamijeni gotovinska sredstva plaćanja za transakcije male vrijednosti i može učiniti te transakcije jednostavnijim i jeftinijim za kupce i za prodavače.²⁴ Elektronički novac je evidencija o sredstvima ili „vrijednostima“ koje su na raspolaganju kupcu a koje su pohranjene na elektronički uređaj kako bi se koristile putem neke kompjuterske mreže, kao što je Internet.²⁵ Elektronički novac i usluge plaćanja elektroničkim novcem dosta su raznolike.²⁶ U svojoj tehničkoj pojavnosti mogu biti u vidu *prepaid kartice* koja podrazumijeva izdavanje plastične kartice s ugrađenim mikroprocesorskim čipom, dok postoji i elektronički novac koji se javlja u vidu softvera koji je instaliran na osobnom kompjuteru potrošača. Nadalje, postoji nekoliko vrsta pružalaca usluga elektroničkog plaćanja i novac se može na različite načine prebacivati. Sve ovo ukazuje na kompleksnost ove problematike i na potrebu njezinog cjelovitog uređivanja ukoliko je cilj da ovaj vid novca ima svoje mjesto u jednome modernom platnom sistemu.

22 Član 2, stav 2, Zakona o elektroničkom novcu, NN, br. 139/2010.

23 Član 4 Zakona o elektroničkom novcu, NN, br. 139/2010.

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

Uređivanje ove oblasti za sobom povlači niz pitanja koja su od značaja ne samo sa stanovišta zaštite potrošača već i kontrole monetarne politike, jer se elektroničkim novcem utječe na količinu *M1 valute* u opticaju u platnom prometu. Stoga elektronički novac pokreće sljedeća pitanja, koja moraju biti zakonom uređena, želi li se omogućiti plaćanje elektroničkim novcem u jednom sistemu platnog prometa:²⁷

- a. **djelotvoran nadzor:** izdavači elektroničkog novca moraju biti predmetom djelotvornog nadzora;
- b. **solidne i transparentne pravne odredbe:** prava i obaveze svih učesnika (kupaca, prodavača, izdavača i operatera) moraju biti jasno definirane i provedive u svim relevantnim oblastima;
- c. **tehnička sigurnost:** sheme plaćanja elektroničkim novcem moraju zadovoljavati minimalne tehničke, organizacije i proceduralne sigurnosne mjere kako bi se spriječile bilo kakve sigurnosne prijetnje, posebno prijetnje od prevare;
- d. **zaštita od zloupotreba:** posebno treba osigurati zaštitu od pranja novca kod dizajniranja i implementiranja shema plaćanja elektroničkim novcem;
- e. **izvještavanje o monetarnim statistikama:** centralne banke moraju imati pristup svim relevantnim informacijama o transakcijama elektroničkog novca s ciljem determiniranja i očuvanja monetarne politike;
- f. **nametanje zahtjeva vezanih za rezerve:** centralna banka mora imati mogućnost nametanja zahtjeva u pogledu obaveznih rezervi za izdavače elektroničkog novca.

Očito je da centralna banka jedne zemlje mora imati značajne ovlasti u pogledu izdavanja dozvola za izdavanje elektroničkog novca, kao i nadzora i kontrole nad obavljanjem transakcija koje uključuju elektronički novac. Iz Zakona o elektroničkom novcu Republike Hrvatske očito je da Hrvatska narodna banka ima centralnu ulogu u sistemu plaćanja elektroničkim novcem. U Bosni i Hercegovini ovo će predstavljati još jedno pitanje iz oblasti platnog prometa o kojem će se morati povesti ozbiljne rasprave oko sadašnjih nadležnosti i uloge Centralne banke BiH, posebno u pogledu regulacije sistema platnog prometa. Ovo je nešto što će se morati definirati ukoliko će biti nastavljene aktivnosti harmoniziranja domaćih propisa s relevantnim regulativama Evropske unije, kao što je *Direktiva 2009/110/EZ* o započinjanju, obavljanju i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac.

²⁷ Ibid.

Glava VI

Usklađivanje zakona;
 Provođenje zakona i pravila konkurencije;
 Odredbe o provođenju zakona, zaštiti
 intelektualnog vlasništva, standardizaciji,
 zaštiti potrošača i jednakim mogućnostima

a) Opća procjena

Provođenje zakona u oblasti zaštite intelektualnog vlasništva, standardizacije, zaštite potrošača i ostvarivanju jednakih mogućnosti od iznimne je važnosti. No, sve donedavno to uglavnom nije zaokupljalo pažnju politike i medija ni u BiH ni u regiji. Tek s inicijativom za usvajanje *Sporazuma o zaštiti autorskih prava na internetu (ACTA)* na globalnom planu, izvještajima o štetnosti određenih proizvoda koji dolaze izvan EU-a te povremenim obilježavanjima međunarodnih dana grupacija hendikepiranih osoba po raznim osnovama dolazi do povećanja nivoa svijesti o važnosti usvajanja standarda i provođenja zakona u ovoj oblasti.

Sve države zapadnog Balkana, pa tako i Bosna i Hercegovina, preuzele su obavezu usuglašavanja svojih zakonskih i podzakonskih propisa s međunarodnim standardima. Pored obaveza iz SSP-a, tu su i zahtjevi iz međunarodnih konvencija nastalih pod okriljem UN-a. U oblasti zaštite intelektualnog vlasništva postoje standardi WIPO-a (*Svjetske organizacije za intelektualno vlasništvo*) i TRIPS-a (*Sporazuma o trgovinsko-pravnim aspektima prava intelektualnog vlasništva / svojine*). U oblasti zaštite potrošača, mjeriteljstva i standardizacije mnoštvo je međunarodnih propisa u vezi sa Svjetskom trgovinskom organizacijom (WTO). Također, u pogledu jednakih mogućnosti tu su brojne konvencije Ujedinjenih naroda i Vijeća Evrope te povelje Evropske unije.

Države regije su u procesu uspostave svoje neovisnosti preuzele postepeno i obaveze koje proizlaze iz članstva u UN-u, bilo sukcesijom ili naknadnom ratifikacijom konvencija. Slično je bilo i u oblastima vezanim za proces pregovora za članstvo u WTO-u ili Vijeću Evrope. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* predstavlja dodatni mehanizam kojim se osigurava da se preuzete obaveze na standardiziran način pretoče u stvarnost na terenu. Države u regiji su svaka na svoj način, u skladu s rokovima iz SSP-a, pristupile realizaciji tih obaveza s više ili manje uspjeha koji je podložan daljnjem skriningu EU-a u procesu pridruživanja do konačnog članstva u Uniji. S obzirom na očekivano pristupanje Republike Hrvatske Evropskoj uniji 1. jula 2013. sa sigurnošću se može ustvrditi da je Hrvatska najdalje otišla u konkretizaciji i ispunjenju svojih obaveza. Što se tiče Bosne i Hercegovine, najbolja je situacija u oblasti zaštite intelektualnog vlasništva, dok zaštita potrošača, standardizacija i akreditacija pate od hroničnog nedostatka političke i institucionalne podrške i manjka finansijskih sredstava za konkretizaciju obaveza, što je uzrokovano privremenim financiranjem na nivou države BiH. Najteža je situacija, po svemu sudeći, u oblasti stvaranja jednakih mogućnosti dodatno zakomplicirana ekonomskom krizom i preokupiranošću političkih elita dnevopolitičkim ustavnopravnim problemima funkcioniranja institucija na različitim nivoima vlasti.

b) Realizacija obaveza iz SSP-a / PS-a zemalja zapadnog Balkana

Ispunjavanje obaveza iz *Privremenog sporazuma*, odnosno *Sporazuma o stabilizaciju i pridruživanju* u državama gdje je stupio na snagu, u velikoj mjeri ovisi i o konkretizaciji zakonskih akata u formi podzakonskih propisa koje treba da usvoje nadležne institucije. U pogledu oblasti koje tretiraju odredbe *Glave VI.* to su uglavnom specijalizirane agencije, uprave, zavodi i instituti. Podzakonski propisi tih institucija često moraju biti usklađeni s međunarodnim standardima i konvencijama koje veže u tim oblastima. Općenito u oblasti unutarnjeg tržišta Bosna i Hercegovina pravi spore korake naprijed, a u *Izveštaju Evropske komisije* stoji da „razvojna strategija za infrastrukturu kvaliteta u cjelini i mehanizam horizontalne koordinacije nisu uspostavljeni“.²⁸

U oblastima koje tretira ovaj dio *Glave VI.* navodi se da su aktivnosti *umjereno uznapredovale*, sa čime se možemo složiti kao i s ocjenom da u narednom periodu treba poduzeti velike korake kako bi se postigao potpuno funkcionalan jedinstveni

28 Evropska komisija, Bruxelles, 12.10.2011. SEC (2011) 1206, *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. prilog uz Saopćenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i ključni izazovi 2011.-2012.* SCOM(2011)666ć.

ekonomski prostor.²⁹ To konkretno po oblastima znači da je usvojena *Strategija za nadzor nad tržištem neprehrambenih potrošačkih proizvoda za period 2011.–2015.*, dok je Agencija za nadzor nad tržištem povećala broj zaposlenih i koordinirala proaktivne i reaktivne aktivnosti nadzora nad tržištem. Institut za standardizaciju Bosne i Hercegovine (BAS) usvojio je 2695 evropskih standarda (EN) kao nacionalne standarde, čime je ukupan broj EN standarda 12.306. Ukupno postoji 49 tehničkih odbora. Institut je obavio prvu godišnju provjeru svog sistema za upravljanje kvalitetom. U oblasti prava intelektualnog vlasništva stupili su na snagu zakoni te usvojeni provedbeni propisi. Institut je proširio svoje radne prostorije te povećao broj osoblja sa 48 na 50. Međutim, potrebno je popuniti još 22 upražnjena radna mjesta. U oblasti zaštite potrošača usvojen je državni godišnji program za zaštitu potrošača za 2011., a Ured ombudsmena je radio na 317 predmeta, od kojih je 295 riješeno. Nadalje, državni Institut za mjeriteljstvo (IMBiH) nastavio je uspostavljanje i opremanje domaćih laboratorija, ali treba dodatne ljudske resurse kako bi ispunio svoje zadatke. Još uvijek je slaba suradnja i koordinacija između IMBiH i entitetskih instituta za mjeriteljstvo. No, Zakon o akreditaciji nije u potpunosti usklađen s horizontalnim *acquisem*, kao ni Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti. Zbog toga se ocjenjivanje usklađenosti ne vrši ni za domaće ni za uvezene proizvode prije njihovog plasiranja na tržište. Odgovarajuće procedure tek treba utvrditi. Također, u pogledu *socijalne politike* nije bilo napretka. Postojeće entitetske zakone o radu tek treba uskladiti s *acquisem*. Nije primijećen napredak u pitanju *zdravlja i sigurnosti na radu*. Nije bilo napretka u *socijalnom dijalogu*. U oblasti *socijalne uključenosti*, uključujući i zabranu diskriminacije, zabilježen je mali napredak dok je neujednačen napredak zabilježen u oblasti *politike javnog zdravstva*. No napretka ima u oblasti *mentalnog zdravlja*.

Ukoliko po oblastima usporedimo ocjenu napretka ostalih zemalja zapadnog Balkana u periodu od tri godine nakon potpisivanja SSP-a, odnosno stupanja na snagu *Privremenog sporazuma*, a koji je dala Evropska komisija, možemo dobiti svojevrsnu orijentaciju o mjestu BiH u procesu evropskih integracija u odnosu na regiju. Posebno možemo pratiti usporedbu sa Srbijom, koja je 1. marta 2012. dobila kandidatski status, a potpisala je SSP dva mjeseca prije BiH.³⁰

29 Sveukupno gledano, pripreme u području standardizacije, akreditacije, ocjenjivanja usklađenosti, mjeriteljstva, nadzora nad tržištem i zaštite potrošača umjereno su uznapredovale. Potrebno je poduzeti dodatne napore na usvajanju zakonskog okvira koji će biti usklađen s horizontalnim *acquisem* i nastaviti s preuzimanjem *acquisa* koji se odnosi na pojedinačne proizvode. Ključno je jačati institucionalne kapacitete i uspostaviti strukture za koordinaciju između nadležnih institucija. Određivanje prioriteta u usklađivanju pravnih propisa i jačanje kapaciteta u toj oblasti treba prilagoditi tržišnim potrebama. Str. 28.-30.

30 Razlika između potpisivanja SSP-a i stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* uglavnom je mjesec dana, a ozbiljnija razlika je samo u odnosu na Srbiju kojoj je EU suspendirala *Privremeni sporazum* na 13 mjeseci.

Država Godina PS + 3	Albanija 2009.	BiH 2011.	C. Gora 2010.	Hrvatska 2004.	Makedonija 2004.	Srbija 2011.
Općenito	Napredak uz značajan napor	Umjeren napredak	Napredak uz značajan kontinuiran napor	Napredak uz daljnji napor	Umjereni napredak	Umjereni napredak
Standardizacija	Kontinuiran napredak	Određeni napredak	Izvjestan napredak	Potreban daljnji napor	Određeni napredak	Izvjestan napredak ³¹
Akreditacija	Dobar napredak	Izvjestan napredak	Izvjestan napredak	Potreban dalji napor	Određeni napredak	Napredak ³²
Usklađenost	Određeni napredak	Mali napredak	Napredak uz daljnji napor	Potreban daljnji napor	Određeni napredak	Napredak ³³
Nadzor tržišta	Određeni napredak	Određeni napredak	Napredak uz daljnji napor	Potreban pojačan napor	Određeni napredak	Napredak ³⁴
Mjeriteljstvo	Dobar napredak	Određeni napredak	Napredak uz daljnji napor	Napredak	Određeni napredak	Napredak ³⁵
Intelektualno vlasništvo	Određeni napredak	Dobar napredak	Napredak uz daljnji napor	Napredak	Određeni napredak uz dodatni napor	Umjereni napredak ³⁵
Zaštita potrošača	Dobar napredak	Napredak	Napredak uz daljnji napor	Potreban pojačan napor	Mali napredak	Dobar napredak ³⁷
Zapošljavanje, socijalne politike i zdravstvo	Mali ili ograničen napredak	Mali ili nedovoljan napredak	Mali napredak	Potreban znatan i neprekidan napor	Mali ili ograničen napredak	Izvjestan napredak

Albanija je tokom 2009. napredovala u približavanju svoga zakonodavstva evropskim standardima. Međutim, ocjena je bila da je i dalje potrebno učiniti znatan napor

31 Institut za standardizaciju Srbije od neovisne neprofitne organizacije postao državni institut.

32 Usvojen Zakon o akreditaciji u skladu s EU okvirom (765/2008).

33 Usvojeni podzakonski akti uz Zakon o tehničkim uvjetima za proizvode i ocjenjivanju usuglašenosti proizvoda.

34 Usvojeni podzakonski akti u oblasti opće sigurnosti proizvoda i *Strategija tržišnog nadzora 2010.-2014.*

35 Donesen novi zakon i podzakonski akti te uspostavljen Savjet za mjeriteljstvo.

36 Neophodni su dodatni napor i u smislu usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a. Kada se radi o primjeni zakona, neophodna je bolja koordinacija među nadležnim službama, kao i značajno ulaganje u pravosudnu obuku. Primjena i utvrđivanje zakona prepoznati su kao problemi i u oblasti zaštite intelektualne svojine, gdje se između ostalog ukazuje da raspodjela nadležnosti nije uvijek jasna, posebno kada je riječ o inspekcijama, i da se suradnja institucija odvija od slučaja do slučaja, umjesto na institucionaliziran i predvidiv način.

37 Donesen Zakon o zaštiti potrošača i podzakonski akti kojima je preuzeto 14 značajnih direktiva EU-a, te proradio Centar za zaštitu potrošača.

da još više približi svoj zakonodavni okvir evropskim standardima, kao i da osnaži administrativni kapacitet za usvajanje i provođenje zakonodavstva.³⁸

Zaključak je u *Izveštaju o napretku Crne Gore u 2010. godini* da, uzevši sve u obzir u oblasti *slobodnog kretanja robe*, Crna Gora treba da unaprijedi pripreme i uloži značajne i kontinuirane napore u usklađivanje s *acquisem* te da ih efektivno provede u srednjoročnom periodu.³⁹

Početkom novembra 2005. godine Evropska komisija je objavila prvi izvještaj o napretku Hrvatske u ispunjavanju uvjeta za članstvo koje obuhvaća razdoblje od aprila 2004. do septembra 2005. godine, a u njemu je ocijenjeno da nema velikih teškoća u ispunjavanju političkih kriterija te da je Hrvatska zemlja s djelotvornim tržišnim gospodarstvom koja će se ako nastavi s reformama, uspješno nositi s evropskom konkurencijom. Do kraja 2004.⁴⁰ bilo je usvojeno zakonodavstvo o *standardizaciji i metrologiji, o tehničkim zahtjevima za proizvode i procjeni usklađenosti* kao i o *općoj sigurnosti proizvoda*. S druge strane, u područjima koja su pokrivena direktivama i staroga i novog pristupa, velika većina specifičnog sektorskog zakonodavstva još uvijek nije bila prenesena, a sekundarno zakonodavstvo je bilo tek djelomično usklađeno s *acquisem*. Posebnu pozornost je trebalo posvetiti harmonizaciji zakonodavstva u sigurnosti hrane i hranjiva, zajedno s poboljšanjem sigurnosti proizvoda, zaštitom potrošača i okoliša. Administrativni kapacitet smatran je općenito uspostavljenim, ali još nije bilo dovršeno potrebno razdvajanje funkcija *regulacije, standardizacije, akreditacije i certificiranja proizvoda*. U Hrvatskoj su 2004. novi zakoni – Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, Zakon o patentima, Zakon o industrijskom dizajnu, Zakon o zaštitnom znaku te drugi novi zakonodavni akti – pružali snažnu bazu za razvoj politike koja je kompatibilna s EU-om u području *prava intelektualnog vlasništva*.⁴¹ No neki podzakonski akti (uredbe o patentima, zaštitnom znaku, industrijskom dizajnu, geografskim indikatorima i odrednicama porijekla, uredbe o zaštiti topografije poluvodiča) još uvijek se nisu primjenjivali u potpunosti. Iako su poduzete određene protumjere za borbu protiv falsificiranja i piratstva, naročito u pogledu granične kontrole, glavni izazov je bila pravilna implementacija i statistika provođenja propisa u skladu sa zahtjevima zakonodavnog okvira.

38 *Izveštaj o napretku Albanije za 2009. godinu*. http://eeas.europa.eu/delegations/albania/documents/eu_albania/2009_progress_report_en.pdf

39 *Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2010. godinu*, Analiza, Matica crnogorska, str. 379-380 <http://www.maticacrnogorska.me/files/44/14%20Izveštaj%20Evropske%20komisije.pdf>.

40 *Integration of the Western Balkans in the Internal Market*, European Institute Foundation, Sofia 2004, str. 23.

41 *Ibid.* Str. 49.

Makedonija je do 2004.⁴² godine postigla određeni napredak na polju *standardizacije, metrologije, akreditacije certificiranja i nadzora nad tržištem*. Iako su u ovoj oblasti uspostavljena određena administrativna tijela zakonodavstvom iz 2002. godine, i dalje je bilo potrebno znatno ojačati administrativne kapacitete kao i usvojiti podzakonske

BOSNA I HERCEGOVINA BILJEŽI NAJVIŠE NAPRETKA U OBLASTI ZAŠTITE INTELKTUALNOG VLASNIŠTVA, DOK ZAŠTITA POTROŠAČA, STANDARDIZACIJA I AKREDITACIJA PATE OD HRONIČNOG NEDOSTATKA POLITIČKE I INSTITUCIONALNE PODRŠKE I MANJKA FINACIJSKIH SREDSTAVA ZA KONKRETIZACIJU OBAVEZA, ŠTO JE UZROKOVANO PRIVREMENIM FINACIRANJEM NA NIVOU DRŽAVE BIH. NAJTEŽA JE SITUACIJA, PO SVEMU SUDEĆI, U OBLASTI STVARANJA JEDNAKIH MOGUĆNOSTI DODATNO ZAKOMPLICIRANA EKONOMSKOM KRIZOM I PREOKUPIRANOŠĆU POLITIČKIH ELITA DNEVNOPOLITIČKIM USTAVNOPRAVNIM PROBLEMIMA FUNKCIONIRANJA INSTITUCIJA NA RAZLIČITIM NIVOIMA VLASTI.

akte. Glavni problemi u tom periodu vežu se za nizak nivo implementacije standarda EU-a i zahtjeva proizvođača iz Makedonije (naročito u području hrane), što rezultira ograničenim pristupom robe iz Makedonije na evropskom tržištu i u skladu s tim značajnim trgovinskim deficitom. Također, tokom 2004. godine u Makedoniji postoji određeni napredak u području *prava intelektualnog vlasništva*,⁴³ naročito usvajanjem Zakona o industrijskom vlasništvu. No, ističe se da je potrebno uložiti dodani napor za daljnji razvoj pravnog okvira u drugim aspektima intelektualnog prava vlasništva, kao i za dopune podzakonskih akata u oblasti *industrijskog vlasništva, povećanja svjesnosti i borbe protiv piratstva*.

Srbija je u 2011. godini ostvarila umjereni napredak u ispunjavanju uvjeta iz *Glave VI. SSP-a*. Ipak administrativne kapacitete između ministarstava i ostalih državnih institucija treba ojačati. Neophodni su daljnji naponi da bi se nastavilo s

transpozicijom pravne stečevine EU-a u zakonodavstvo Srbije. Navodi se da potrošači u Srbiji odskora mogu računati na zakonsku zaštitu koja je dobrim dijelom usklađena s evropskom regulativom, ali ne u potpunosti, i na usluge organizacija za zaštitu potrošača i dovoljan kapacitet državnih službi u toj oblasti, navodi se u poglavlju o *zaštiti zdravlja i potrošača*. Nadalje, primjena i provođenje zakona prepoznati su kao problemi i **u oblasti zaštite intelektualne svojine**, gdje se između ostalog ukazuje da raspodjela nadležnosti nije uvijek jasna, posebno kada je riječ o inspekcijama, i da se suradnja institucija odvija od slučaja do slučaja, umjesto na institucionaliziran i predvidiv način.⁴⁴

42 Ibid. Str. 23.

43 Ibid. Str. 49.

44 <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>.

Usporedimo li konkretne aktivnosti koje su države zapadnog Balkana provodile u periodu od tri godine od potpisivanja SSP-a, odnosno stupanja na snagu *privremenih sporazuma*, možemo vidjeti da Bosne i Hercegovina ne zaostaje mnogo u ispunjenju svojih obaveza u odnosu na susjede. Također, pratimo li uopćene ocjene napretka izložene u tabeli, možemo vidjeti da su ocjene prilično slične po suštini i po terminologiji koja se koristi u izvještajima Evropske komisije. Osnovni problemi s kojim su se suočavale zemlje u regiji nakon tri godine od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* su administrativni i ljudski kapaciteti, nedostatak financija da provedu zahtjeve za koje imaju kapacitet, odsustvo horizontalne koordinacije s drugim institucijama te generalno traženje vlastitoga mjesta u sistemu institucija i borba da njihove teme izrone na površinu političke agende. Istovremeno je Evropska komisija insistirala na usvajanju i doradama zakona te izradi podzakonskih akata usklađenih sa “soft law“ EU-a u datim oblastima. Također, insistira se i na uspostavi neophodnih institucija, horizontalnoj komunikaciji, dovoljnom financiranju i očiglednom statistički mjerljivom napretku u provođenju zakona. Problem Bosne i Hercegovine je pretjerana politizacija, koja onemogućava usvajanje budžeta institucija BiH s potrebnim sredstvima za njihov daljnji rad; otežava koordinaciju institucija za provedbu na relaciji država – entiteti i usporava proces izmjene i dopune zakonskih i podzakonskih akata. Svemu ovome u prilog govori i ocjena Evropske komisije da su u ovoj oblasti aktivnosti umjereno uznapredovale, ali da je potrebno poduzeti dodatne napore na usvajanju zakonskog okvira koji će biti usklađen s horizontalnim *acquisem*. Konačno, ističe se kao ključno – jačati institucionalne kapacitete i uspostaviti strukture za koordinaciju između nadležnih institucija.

c) Primjer: Nedostatak financijskih sredstava kao prepreka provođenju zakona

Po preporuci Evropske komisije ključno je za Bosnu i Hercegovinu jačanje institucionalnih kapaciteta i uspostava strukture za koordinaciju između nadležnih institucija. Bosna i Hercegovina također treba poduzeti dodatne napore na usvajanju zakonskog okvira koji će biti usklađen s horizontalnim *acquisem*. Po logici stvari, da bi se zakoni provodili, moraju postojati institucije koje ih provode i usklađuju sa standardima EU-a, moraju postojati obučeni ljudi u inspekcijskim organima na terenu kao i dovoljno sredstava za njihove redovne aktivnosti kako bi kršenje zakona učinili neisplativim u što većoj mjeri.

Većina država zapadnog Balkana suočavala se s problemom nedostatka financijskih sredstava u budžetima u vrijeme kada su morale da uspostavljaju nove institucije. Također su se morale nositi i s pritiskom javnog mnijenja koje je istovremeno zahtijevalo smanjivanje administracije. Takva je situacija i u BiH, ali za razliku od drugih zemalja ona se suočava sa situacijom da već više od godinu dana

V USPOREDIMO LI KONKRETNE AKTIVNOSTI KOJE SU DRŽAVE ZAPADNOG BALKANA PROVODILE U PERIODU OD TRI GODINE OD POTPISIVANJA SSP-A, ODNOSNO STUPANJA NA SNAGU PRIVREMENIH SPORAZUMA, MOŽEMO VIDJETI DA BOSNE I HERCEGOVINA NE ZAOSTAJE MNOGO U ISPUNJENJU SVOJIH OBAVEZA U ODNOSU NA SUSJEDE.

njene institucije egzistiraju na režimu „privremenog financiranja“. To znači da se budžet može trošiti samo na plaće uposlenih službenika, tekuće uredske poslove, službena putovanja dužnosnika i plaćanje vanjskog duga. No to također znači da se novac po zakonu ne može trošiti za kapitalne izdatke, nabavku nove opreme, strateške razvojne aktivnosti u cilju osposobljavanja institucija da bolje rade svoj posao, niti za upošljavanje novih kadrova. Takva situacije je u BiH trajala cijelu 2011. godinu i prvi kvartal 2012. Stoga se postavlja pitanje: kako jačati

institucije, koordinaciju, usklađivati i provoditi propise na terenu bez novca koji bi služio u tu svrhu? Ostaje jedino da se institucije opremaju zahvaljujući međunarodnim donacijama, a nove kadrove da zamijene strani eksperti na projektima tehničke podrške. O strateškom pristupu reformi javne uprave, standardizaciji i statistički mjerljivom napretku u radu institucija ne treba ni govoriti, a o stvaranju jednakih mogućnosti, evropskim standardima u socijalnoj politici, zdravstvu i obrazovanju ne treba ni sanjati. Istina je da su mnoge od ovih nadležnosti dijeljene s nivoom entiteta i kantona, ali ni ti nivoi vlasti nisu u puno boljoj situaciju iako nisu na privremenom financiranju.

Ono što su druge zemlje zapadnog Balkana imale kao prednost (svakako izuzev toga što su imale regularne budžete za provođenje svojih obaveza iz SSP-a, koje niko nije osporavao iz dnevnopolitičkih razloga) jeste što su Hrvatska i Makedonija tri godine, odnosno 4,5 godina nakon stupanja na snagu *privremenih sporazuma*, postavši države kandidati za članstvo, dobile značajna sredstva iz CARDS programa za ove svrhe. Također, Crna Gora i Srbija, postavši zemlje kandidati tri godine nakon potpisivanja SSP-a, dobile su pristup svim komponentama iz IPA fond, pa time i za razvoj ljudskih resursa, infrastrukturu transporta te poljoprivredu i ruralni razvoj. Ova ciljana sredstva mogu znatno pomoći državama da se izbore s izazovima evropskih integracija. Primjer Hrvatske to najbolje pokazuje. Ostaje nam da se nadamo kako će BiH ubrzati reforme, ispuniti uvjete i postati država kandidat za članstvo, te na taj način dobiti pristup ostalim komponentama IPA fonda i time prevladati sumornu situaciju privremenog financiranja koje zapravo onemogućava put BiH ka Evropskoj uniji, čineći izlišnim sve strategije i planove koje institucije naprave u cilju realizacije *Privremenog sporazuma* i SSP-a.

Glava VI

Odredbe o konkurenciji, državnoj pomoći, javnim preduzećima i javnim nabavkama

Opća procjena

Usklađivanje i provođenje zakona nezaobilazne su aktivnosti u realizaciji obaveza iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* svih zemalja zapadnog Balkana. Ispunjavanje standarda koje zahtijeva Evropska unija od zemalja aspirantica za članstvo u konačnici se svodi upravo na *usklađivanje i provođenje zakona*. U tom procesu mogu se identificirati tri etape. Prva etapa je usvajanje potrebnog zakonodavstva, odnosno usklađivanje postojećega s *acquisem* EU-a. Druga etapa podrazumijeva formalnu uspostavu potrebnih institucija za provođenje zakona i njihovo osposobljavanje i ekipiranje. U trećoj etapi dolazi do daljnje konkretizacije usklađivanja i provođenja zakona nakon usvajanja potrebnih podzakonskih akata. Nakon ove tri etape nadležne institucije počinju i formalno primjenjivati utvrđene propise, a njihova praktična primjena može se dalje pratiti statistički i kvalitativno. To rade timovi Evropske unije, koji daju ocjene i upute za poboljšanje procesa primjene propisa prateći aktualne izmjene podzakonskih propisa EU-a – takozvani „soft law“.

U oblasti *konkurencije, državne pomoći i javnih nabavki* Evropska komisija posebno insistira na dosljednom provođenju *acquisa* u ovoj oblasti, tim prije što je u SSP-u, kao i u *Ugovoru o osnivanju EU-a*, definiran direktni efekt propisa Unije. Imajući u vidu četiri osnovne slobode Evropske unije i podizanje politike i prava konkurencije na nivo važnosti ovih sloboda u *Lisabonskom ugovoru*, ne treba nas čuditi insistiranje na dosljednoj primjeni propisa u ovoj oblasti. Konkurencijska politika kao jedna od osnovnih poluga jedinstvenog tržišta EU-a putem evropskog prava konkurencije,

koje ima direktan efekt na sve zemlje članice EU-a, kao i one koje teže članstvu, jedan je od osnovnih kriterija za ocjenu uspjeha zemalja aspirantica. U kombinaciji s pravom državne pomoći i pravilima javnih nabavki, *konkurencijsko pravo* osigurava temeljni balans između slobodnog tržišta, državne intervencije i transparentnosti trošenja javnih sredstava, koji je posebno očit u proteklih nekoliko godina ekonomske krize koja je pogodila i EU.

Sve države zapadnog Balkana pravovremeno su u vezi s navedenim oblastima donijele zakone, uspostavile provedbena tijela i izradile podzakonske propise. Izuzetak je Bosna i Hercegovina, koja u oblasti *državnih pomoći* i *demonopolizacije javnih preduzeća* nije napravila pomak ni u 2011. godini, dok u oblasti *javnih nabavki* već duže vrijeme nije u stanju uskladiti postojeći zakonski okvir i podzakonske propise s *acquisem* EU-a.⁴⁵

b) Realizacija obaveza iz SSP-a / PS-a zemalja zapadnog Balkana

Konkurencija, državna pomoć i javne nabavke tri su usko povezane oblasti koje doprinose transparentnosti trošenja javnih sredstava ali i regulacije tržišta. Države zapadnog Balkana nisu imale ujednačenu vremensku dinamiku pri preuzimanju *acquisa* i uspostavi institucija.⁴⁶ Općenita usporedba ocjena Evropske komisije o utjecaju države na konkurentnost tri godine nakon potpisivanja SSP-a ukazuje nam da su jedino Albanija i Crna Gora pokazale dobar rezultat. Hrvatska je imala, a BiH i Srbija i dalje imaju visok utjecaj države na konkurentnost, dok za Makedoniju nije bilo moguće naći procjenu za 2004. godinu.

45 U vrijeme pisanja ovog izvještaja (april 2012.) Bosna i Hercegovina je usvojila Zakon o sistemu državne pomoći i pokrenula proces uspostave Vijeća za državne pomoći.

46 Albanija, BiH, Hrvatska i Makedonija usvojile su zakone o konkurenciji i uspostavile tijela za provedbu 3-4 godine prije potpisivanja SSP-a, dok je Crna Gora to učinila iste godine, a Srbija dvije godine nakon potpisivanja SSP-a. Zakoni o državnoj pomoći su usvojeni, a tijela za provedbu uspostavljena u Crnoj Gori iste godine kad je potpisan SSP, u Albaniji godinu dana prije, a u Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji dvije godine poslije potpisivanja SSP-a. BiH je usvojila Zakon o sistemu državne pomoći skoro četiri godine nakon potpisivanja SSP-a. Sistem javnih nabavki BiH je uspostavila četiri godina prije potpisivanja SSP-a, Makedonija dvije godine prije, a Srbija šest godina prije potpisivanja SSP-a. No Crna Gora i Hrvatska su javne nabavke uspostavile u istoj godini kad i SSP, a Albanija godinu dana nakon potpisivanja SSP-a.

Država Godina	Albanija 2009.	BiH 2011.	C. Gora 2010.	Hrvatska 2004.	Makedonija 2004.	Srbija 2011.
Ocjena utjecaja države na konkurentnost	Unutar granica ⁴⁷	Visok ⁴⁸	Umjeren ⁴⁹	Visok ⁵⁰	-	Veliki ⁵¹

Za BiH se navodi da je ostvaren određen napredak u oblasti konkurencije, pri čemu Zakon o konkurenciji treba dodatno uskladiti s *acquisem*. No administrativni kapacitet Konkurencijskog vijeća s ukupno 26 uposlenika nije dostatan za obavljanje dodijeljenih zadataka, a posebno da bi se povećali njegovi istražni kapaciteti.

Ističe se da je mali napredak ostvaren u pogledu državne pomoći. Zakon o sistemu državne pomoći je usvojen tek u martu 2012. godine, a tijelo za provedbu još nije uspostavljeno. Takva situacija dovela je do toga da nije osigurana transparentnost cjelokupne državne pomoći dodijeljene u Bosni i Hercegovini, niti je sačinjen inventar državnih pomoći koji BiH mora sačiniti do 1. jula 2012. prema roku iz SSP-a. Stoga Evropska komisija ocjenjuje da pripreme u oblasti konkurencije ostaju u ranoj fazi. Bosna i Hercegovina također treba ispuniti svoju obavezu prema *Privremenom sporazumu* u pogledu javnih preduzeća.⁵² Najlošija situacija je na polju *javnih nabavki*, iako zakonski okvir i relevantna tijela za provedbu postoje već sedam godina. Evropska komisija ocjenjuje da nije ostvaren napredak. Jedan od razloga je što nije došlo do povećanja broja osoblja Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi. Drugi razlog je što još uvijek nije preuzet *acquis* o javnim nabavkama iz 2004. i 2007. godine, dok je provedba *Strategije razvoja sistema javnih nabavki za 2010.–2015.* odgođena. Posljedica toga je da odredbe o javno-privatnom partnerstvu i koncesiji usluga i radova na svim nivoima ne jamče konkurentne ni transparentne postupke, niti neovisnu reviziju postupka u skladu s *acquisem*. Treći razlog je nedostatak mehanizama koordinacije i suradnje između relevantnih institucija, Agencije i Ureda za razmatranje žalbi.⁵³

47 *Izveštaj Evropske komisije o napretku Albanije za 2009.*

48 *Ukupno gledano, državni utjecaj na konkurentnost je i dalje visok. Izveštaj Evropske komisije o napretku BiH za 2011.* Str. 28.

49 Vodeći se podacima iz analize Maticice crnogorske u kojoj se navodi da je oko 86% državne imovine u Crnoj Gori privatizirano. Ključni sektori kao što su bankarstvo, osiguranje i telekomunikacije su do 2010. već bili u potpunosti privatizirani. Velika većina (73%) akcionarskih društava potpuno je privatizirana, dodatnih 17% raspolaže s više od 50% privatnog kapitala, a ostalih 10% je u državnom vlasništvu od preko 50%. <http://www.maticacrnogorska.me/files/44/14%20izvjestaj%20evropske%20komisije.pdf>

50 *Izveštaj o napretku Hrvatske za period april 2004. – septembar 2005.* naglašava da je u oblasti politike konkurencije potreban daljnji znatan i neprekidan napor na implementaciji standarda EU-a.

51 „Uopćeno govoreći, preko svojih pravnih i finansijskih mehanizama, država i dalje vrši veliki utjecaj na konkurentnost.“ *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije.*

52 *Izveštaj o napretku BiH za 2011.* Str. 34.

53 *Ibid.* Str. 34-35.

Crna Gora je u *Izveštaju EK-a za 2010. godinu* ocijenjena pozitivno, s obzirom na to da je 86% državnog kapitala privatizirano, a da su iste godine kad je potpisan SSP donesena tri ključna zakona u ovoj oblasti: Zakon o konkurenciji, Zakon o državnoj pomoći i Zakon o javnim nabavkama. Stoga su tri godine nakon potpisivanja SSP-a bile dovoljne da Crna Gora primijeni solidan sistem koji omogućava smanjenje utjecaja države na konkurentnost u skladu sa standardima EU-a. Čak se tokom krize 2009. i 2010. godine podrška preduzećima u poteškoćama uglavnom pružala putem državnih garancija. Konačno, međusobno financiranje cijene električne energije između različitih kategorija potrošača zamijenjeno je direktnim budžetskim subvencijama s ciljem da se izbjegne narušavanje tržišta.

DRŽAVE ZAPADNOG BALKANA NISU IMALE UJEDNAČENU VREMENSKU DINAMIKU PRI PREUZIMANJU ACQUISA EU-A I USPOSTAVI INSTITUCIJA U OVOJ OBLASTI. OPĆENITA USPOREDBA OCJENA EVROPSKE KOMISIJE O UTJECAJU DRŽAVE NA KONKURENTNOST TRI GODINE NAKON POTPISIVANJA SSP-A UKAZUJE NAM DA SU JEDINO ALBANIJA I CRNA GORA POKAZALE DOBAR REZULTAT. HRVATSKA JE IMALA, A BIH I SRBIJA I DALJE IMAJU VISOK UTJECAJ DRŽAVE NA KONKURENTNOST.

U Hrvatskoj je ocjena Evropske komisije za 2004. naglašavala da je potreban znatan i neprekidan napor u oblasti javnih nabavki i politici tržišnog natjecanja kako bi se uskladili sa standardima EU-a, no to je nije spriječilo da dobije status kandidata i prije nego što je SSP stupio na snagu. Hrvatska je dala prioritet uspostavi standarda u oblasti konkurencije već 1997., zatim javnih nabavki tokom 2001. i konačno propisa o državnoj pomoći 2003. godine, kada je usvojila i inovirani zakon o konkurenciji. Tako je Hrvatska tri godine nakon potpisivanja SSP-a već imala znatna iskustva u primjeni propisa prema standardima EU-a, iako je ocjena bila da je potreban daljnji znatan napor da bi u

potpunosti usuglasila standarde u ovim oblastima. S obzirom na to da je EU usvojila poznatu *Uredbu 1/2003* koja reformira sistem primjene konkurencijskih pravila i uvodi njihovo direktno djelovanje, od Hrvatske se očekivalo da svoje podzakonske akte uskladi direktno s tom uredbom i podzakonskim propisima Komisije.⁵⁴ U 2004. godini pred Hrvatskom je bilo i usvajanje EU-ove *Direktive o javnim nabavkama iz 2004. godine*, kao i jačanje Ureda za javne nabavke i Državne komisije za nadzor javnih nabavki, koji su uspostavljeni 2003. kako bi se pravilno proveo zakonodavni okvir iz ove oblasti.⁵⁵

54 Regional Review on Competition Policy in Western Balkan Countries. European Institute Foundation, Sofia, November 2004. Str. 11.

55 Integration of the Western Balkans in the Internal Market. European Institute Foundation, Sofia, November 2004. Str. 46.

U Makedoniji je primjena zakona o javnim nabavkama od 2002. godine bila povjerena posebnom odjeljenju unutar Ministarstva financija. No prepoznajući potrebu za poboljšanje zakonodavnog okvira javnih nabavki, tokom 2004. godine pripremljeni su amandmani na zakon o javnim nabavkama kako bi se on uskladio s novim standardima EU-a u propisima o javnim nabavkama. Ipak, postavilo se pitanje efektivne implementacije uzevši u obzir potrebu za unapređenje administrativnih kapaciteta tijela za provedbu zakona.⁵⁶ Zakon o prevenciji kršenja konkurencije 2004. je bio već četiri godine u primjeni, pri čemu su identificirane potrebe za osnaživanje propisa koji omogućavaju efektivnu provedbu zakona putem nacionalnog tijela za konkurenciju i usklađivanje samog zakona i podzakonskih propisa s *Uredbom 1/2003*. Također, od 1. januara 2004. u Makedoniji je počela i primjena Zakona o državnim pomoćima. Dakle, Makedonija je 2004. već imala u primjeni propise o konkurenciji i javnim nabavkama, dok je kontrola državne pomoći bila u začetku.

Evropska komisija je uputila Srbiji 2011. izvjesne primjedbe **na račun javnih nabavki**, na koje se u Srbiji troši više milijardi eura godišnje. Ocijenjeno je da je regulativa o javnim nabavkama u Srbiji djelimično usklađena s pravnom stečevinom EU-a. Među propisima koji nedostaju je pravni okvir o koncesijama i javno-privatnim partnerstvima. Nadalje, kapacitet institucija, posebno Ministarstva financija mora biti ojačan, kao i provođenje odluka Komisije za zaštitu prava ponuđača. Ističe se također da će Srbija u narednih nekoliko godina morati da u potpunosti izjednači položaj srbijanskih i inozemnih preduzeća u skladu sa SSP-om, pa je toku je izrada izmjena propisa o javnim nabavkama.⁵⁷ U pogledu *zaštite konkurencije ocijenjeno je* da Komisija za kontrolu državne pomoći treba u praksi pokazati da je neovisna u radu. Ipak je zabilježen napredak u oblasti *borbe protiv monopola* jer su usvojeni podzakonski akti u skladu sa Zakonu i standardima iz *acquisa* u oblasti *konkurencije*. Srbija je također podnijela svoj prvi izvještaj o državnim pomoćima, ali i dalje se ocjenjuje da je potrebno jačanje administrativnih kapaciteta tijela za provedbu.

Za razliku od drugih zemalja zapadnog Balkana, Albanija je *sistem javnih nabavki* uspostavila nešto kasnije, godinu dana poslije potpisivanja SSP-a. No propise iz oblasti *konkurencije* usvojila je tri godine prije, a propise o *državnoj pomoći* godinu dana prije potpisivanja SSP-a. U *Izvještaju Evropske komisije* stoga se ističe da je napravljen dobar napredak u oblasti *konkurencije*, naročito u pogledu procedura saslušanja i istraga. Nadalje, pristupilo se revidiranju zakona u cilju izrade amandmana na Zakon o konkurenciji. U oblasti državne pomoći 2009. pristupilo se izmjenama zakona o državnim pomoćima u cilju usuglašavanja s novim propisima u EU-u. Odjeljenje za državne pomoći i Komisija za državne pomoći nastavili su aktivnosti na pripremanju

56 Ibid. Str. 46.

57 <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>.

izvještaja o stanju državnih pomoći, a izrađena je i *Mapa državnih pomoći* u skladu sa zahtjevima iz SSP-a. Konačno, *subvencije* za turizam, slobodne zone i zapošljavanje usklađene su sa zahtjevima iz *acquisa* o državnim pomoćima, a subvencije za industriju željeza i čelika su potpuno ukinute. U oblasti javnih nabavki ističe se određeni napredak, s obzirom na to da je sistem javnih nabavki uveden godinu dana nakon SSP-a. Stoga se navodi da je potrebno daljnje usuglašavanje s *acquisem* u pogledu javnih nabavki jer procedure i dalje nisu u skladu s međunarodnim standardima, a neovisno drugostepeno tijelo za reviziju javnih nabavki nije uspostavljeno.⁵⁸

c) Primjer: Međudnos provođenja zakona i nivoa subvencija na utjecaj države na konkurentnost

Evropska komisija je u *Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini* iznijela procjenu da su 2010. direktne budžetske subvencije za industriju i poljoprivredu ostale na 1,7% BDP-a, ali da su indirektno subvencije i dalje velike. To je u velikoj mjeri i posljedica toga što BiH nije ispunila svoju obavezu iz *Privremenog sporazuma* da do 1. jula 2011. primijeni načela EU-a na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodijeljena posebna i isključiva prava. Istini za volju, bh. entitet Republika Srpska

usvojio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima. Međutim, Federacija BiH je krajem 2011. neuspješno uputila u parlamentarnu proceduru Nacrt izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima koji je trebalo da regulira ovu materiju. Nadalje, neusvajanje zakona o sistemu državne pomoći na nivou BiH doprinijelo je odsustvu zakonskog okvira za dodjelu *državnih subvencija* u skladu sa standardima EU-a kako ne bi narušavale konkurenciju na tržištu.

SAMO ISTINSKO PROVOĐENJE REFORMI OSIGURAVA NAPREDAK NA PUTU EVROPSKIH INTEGRACIJA. SAM PROCES REFORMI JE ONO ŠTO MIJENJA DRŽAVU I DRUŠTVO, A NE DATUM ULASKA U EU. USVAJANJE ZAKONA, USPOSTAVLJANJE INSTITUCIJA I USUGLAŠAVANJE PODZAKONSKIH PROPISA TEK JE POČETAK PROVOĐENJA ZAKONA, ZA ŠTO SU POTREBNI I OBUČENI LJUDI I DOVOLJNA FINANCIJSKA SREDSTVA.

Pri razmatranju ovoga treba imati na umu da su konkurentnost i konkurencija dvije različite stvari. Konkurentnost je

položaj određene države na globalnom tržištu i može biti veća ili manja u ovisnosti od mnogih ekonomskih i tehnoloških faktora. S druge strane, konkurencija je stanje koje omogućava jednake pravne uvjete za sve privredne subjekte koji se nalaze na jedinstvenom tržištu i koji kvalitetom proizvoda konkuriraju jedni drugima. Da

⁵⁸ http://eeas.europa.eu/delegations/albania/documents/eu_albania/2009_progress_report_en.pdf.

bi postigla veću konkurentnost, država ne smije kršiti konkurenciju niti preferirati određena preduzeća naspram drugih. Država to postiže primjenom pravila konkurencije, državnih pomoći i javnih nabavki. No, pored toga, postoji obaveza države i da demonopolizira javna preduzeća.

Sve države zapadnog Balkana imale su obavezu da na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodijeljena posebna i isključiva prava primijene principe konkurencije. U ovome je najdalje otišla Hrvatska, koja je zaključila i poglavlje pristupnih pregovora na ovu temu. U Bosni i Hercegovini, Srbiji, Albaniji, Makedoniji i Crnoj Gori izvršena je deregulacija tržišta *mobilne telefonije*. U BiH je omogućena demonopolizacija i fiksne telefonije, mada tek u početnoj fazi, dok je u Albaniji bio demonopoliziran i sistem distribucije električne energije, koji se ipak pokazao neuspješnim. Provođenje propisa EU-a u ovoj oblasti pomoglo je razbijanju monopola, uvođenju više ponuđača usluga i robe na pojedinim tržištima te rezultiralo boljom uslugom i nižim cijenama. To je pokazalo uspješnost ovog koncepta koji je natjerao državne firme da se takmiče s privatnim sektorom.

Ovaj proces u velikoj mjeri ovisi i o modelu privatizacije koji su pojedine države primijenile. Što privatizacija teže ide, veći je otpor države za demonopolizaciju državnih preduzeća. To dovodi do većih direktnih izdvajanja BDP-a za subvencioniranje tih preduzeća. To bi moglo biti prihvatljivo u slučaju da ne postoji tržišni interes drugih ponuđača kako bi se omogućila usluga građanima, koji je drugačije ne bi dobili. No ako interes privatnih kompanija postoji i ako bi se uvele nove tehnologije koje bi koristile potrošačima, onda je neopravdano zadržavanje državnih monopola. To je generalni koncept na kojem insistira EU.

U Crnoj Gori je, naprimjer, proces privatizacije ocijenjen naprednim jer je državno vlasništvo smanjeno na otprilike 14% ukupne imovine. No, država je i dalje većinski akcionar u velikim uvezanim industrijama: lokalnim distributerima električne energije, željeznici, lukama, brodogradilištu, *Montenegro Airlinesu* i aerodromima. Ipak podrška preduzećima u poteškoćama 2009. i 2010. uglavnom se pružala indirektno, kroz državne garancije. I to 4,7% BDP-a za vanjske izvore financija i dodatnih 1,8% BDP-a za domaće izvore financiranja.

Za Srbiju se navodi da je potrebno ostvariti napredak ka liberalizaciji povlaštenih sektora, poput energetike i telekomunikacija. Postoji i problem primjene zakona, posebno u oblastima neovisnoga javnog nadzora i garantiranja kvaliteta. Za napredak u tim oblastima potrebno je i unapređenje korporativne kulture i razvoj sistema upravljanja preduzećima. Evropska komisija navodi da su državne subvencije proteklih godina bile izuzetno visoke i iznosile 2,2% BDP-a. Stoga se ocjenjuje da još postoje monopolske strukture koje država kontrolira preko svojih pravnih i finansijskih mehanizama i time utiče na konkurentnost nauštrb konkurencije.

Zanimljivo je da je nivo direktnih budžetskih subvencija u Albaniji u 2008. i 2009. godini ostao na nivou 0,2% BDP-a, što odgovara ocjeni Evropske komisije da je utjecaj države na konkurentnost unutar granica. Možemo zaključiti da aktivnosti Crne Gore odgovaraju umjerenom utjecaju države na konkurentnost. U pogledu Srbije i Bosne i Hercegovine u 2011. nivo BDP-a za subvencije i njihovi ciljevi odgovaraju ocjeni o visokom utjecaju države na konkurentnost, koja ima tendenciju narušavanja principa konkurencije. Slična je situacija bila i s Hrvatskom 2004. godine, no u periodu od sedam godina ta je zemlja uspjela da od stanja kakvo je danas u BiH pa do potpisivanja pristupnog ugovora 2011. primijeni pravila konkurencije na javna preduzeća.

Poruka glasi da samo istinsko provođenje reformi osigurava napredak na putu evropskih integracija i da je sam proces reformi ono što mijenja državu i društvo, a ne datum ulaska u EU. Usvajanje zakona, uspostavljanje institucija i usuglašavanje podzakonskih propisa tek je početak provođenja zakona, za što su potrebni i obučeni ljudi i dovoljna finansijska sredstva.

Glava VII

Pravda, sloboda i sigurnost (čl. 78-85 SSP-a)

a) Opća procjena

Glavom VII. SPP-a države zapadnog Balkana obavezale su se na preuzimanje evropskih rješenja u oblastima *jačanja institucija i vladavine prava, migracija, azila, upravljanja granicom te borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma*. Kako se u izvještajnom periodu⁵⁹ u državama regije mogla identificirati različita situacija u vezi sa stupanjem na snagu *cjelovitog SSP-a i njegove VII. glave*, za realizaciju obaveza u ovoj oblasti od značaja su bili i drugi instrumenti, kao što je *Evropsko partnerstvo, liberalizacija viznog režima te međunarodne konvencije zaključivane s drugim subjektima međunarodnog prava*.

Zajednička slabost država regije u trećoj godini implementacije ugovornih odnosa s EU-om podrazumijevala je snažnu disproporciju između *zaokruženosti strateškog i zakonodavnog okvira, s jedne, te njegove praktične implementiranosti, s druge strane*. Razlozi za to bili su sadržani u odsustvu adekvatne koordinacije između nadležnih institucija i nezadovoljavajućim tehničkim i personalnim kapacitetima i

59 Treća godina od potpisivanja SSP-a za zemlje regije podrazumijeva sljedeći period: **BiH**: juni 2010. – juni 2011. (stupanje SSP-a na snagu uvjetovano usvajanjem zakona o popisu stanovništva i sistemu državne pomoći te provođenjem presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju "Sejdić i Finci protiv BiH"); **Srbija**: april 2010. – april 2011. (SSP u procesu ratifikacije); **Hrvatska**: oktobar 2003. – oktobar 2004. (SSP stupio na snagu 1. februara 2005.); **Albanija**: juni 2008. – juni 2009. (SSP stupio na snagu 1. aprila 2009.); **Crna Gora**: oktobar 2009. – oktobar 2010. (SSP stupio na snagu 1. maja 2010.); **Makedonija**: april 2003. – april 2004. (SSP stupio na snagu 1. aprila 2004.).

budžetskim sredstvima, međutim, temeljni problem ipak je predstavljalo odsustvo političke volje da se preuzete obaveze uistinu i realiziraju.

b) Realizacija obaveza iz SSP-a / PS-a zemalja zapadnog Balkana

U oblasti vizne politike u većini država identificiran je određeni napredak,⁶⁰ a od decembra 2010. godine i BiH i Albanija kandidirale su se za *bijelu šengensku listu*, uz uvođenje posebnog mehanizma monitoringa za sve zemlje u regiji u pogledu poštivanju uvjeta koje bezvizni režim podrazumijeva. Ostvareni napredak, međutim, nije značio i da brojni problemi nisu bili prisutni. U **Crnoj Gori** registrirani su nedovoljni kapaciteti za izdavanje viza u Ministarstvu vanjskih poslova i DKP mreži te odsustvo odgovarajuće elektronske baze podataka. **Srbija** nije u potpunosti uskladila svoju viznu listu sa zahtjevima Evropske unije,⁶¹ niti je bio uspostavljen sveobuhvatan informacijski sistem u koji bi bile uključene sve nadležne institucije. **Hrvatska** je bezvizni režim primjenjivala u odnosu na četiri zemlje s negativne vizne liste Evropske unije – Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Ekvador i Tursku, te privremeno u odnosu na državljane Srbije i, u određenim slučajevima, državljane Rusije.

U oblasti upravljanja granicama države u regiji nastavile su realizirati svoje obaveze,⁶² međutim, niz slabosti je i dalje bilo prisutan. U **Albaniji**, uz neadekvatnu implementaciju Zakona o graničnoj kontroli i *Strategije za integrirano upravljanje granicom*, registrirani su niski analitički kapaciteti za upravljanje rizikom, nepostojanje linka s MEMEX sistemom⁶³ te nepostojanje direktne veze s INTERPOL-om u vezi s izgubljenim ili ukradenim putnim ispravama. Granična policija nije raspolagala

60 Albanija je ostvarila progres u oblasti sigurnosti dokumenata, uveden je TIMS (*Total Information Management System*), usvojen je novi Zakon o strancima i podzakonski akti; BiH je u najvećoj mjeri uskladila svoje vizne liste s listama Evropske unije, dok su države s prethodno odobrenim bezviznim režimom nastavile da realiziraju svoje preuzete obaveze.

61 Regulativa Vijeća 539/2001 od 15. marta 2001. godine koja sadrži listu trećih država čiji državljani moraju posjedovati vizu prilikom ulaska i boravka u državama šengenskog prostora.

62 **Bosna i Hercegovina** je u velikoj mjeri svoje propise u oblasti upravljanja granicom uskladila sa zahtjevima *acquisa*, usvojeni su podzakonski akti za provođenje Zakona o graničnoj kontroli i novi strateški dokument i akcioni plan u ovoj oblasti, a radilo se i na povezivanju Centra za upravljanje rizikom i svih nadležnih institucija u jedinstvenu bazu podataka. U **Crnoj Gori** je zaokružen zakonski okvir u skladu s propisima EU-a i ojačana koordinacija pri implementaciji *Strategije za integrirano upravljanje granicom*. U **Albaniji** je TIMS sistem proširen s 18 na 26 graničnih prijelaza, uspostavljeno je ministarsko vijeće za integrirano upravljanje granicom i njegov sekretarijat i otvorene je granični prijelaz Muričan – Sukobine s Crnom Gorom, a u Srbiji je započelo uvođenje TETRA sistema radiosignala s perspektivom njegove pune primjene do kraja 2012. godine. U **Hrvatskoj** su, uz daljnje unapređenje zakonodavstva, izvršena operativna i organizacijska poboljšanja, kao što je izdvajanje Granične policije u zasebnu upravnu jedinicu, čime su stvoreni preduvjeti za njen daljnji specifičniji razvoj. U **Makedoniji** je decembra 2003. godine usvojena Nacionalna strategija za integrirano upravljanje granicom. Nastavljene su zajedničke patrole duž graničnih linija, a učinjeni su i koraci u pravcu razvoja suradnje s FRONTEX-om, kao specijaliziranom agencijom EU-a sa zadatkom da koordinira operativne aktivnosti država članica u pogledu sigurnosti granica.

63 Informacijski sistem koji se, između ostalog, koristi pri integriranom upravljanju granicom, prikupljanju podataka i upravljanju rizikom.

odgovarajućim operativnim i ljudskim kapacitetima, kasnilo se u uspostavljanju centra za upravljanje pomorskim operacijama te podjelom nadležnosti između Granične policije i Obalske straže pri kontroli *plavih granica*. U **Bosni i Hercegovini** je samo 29 od 55 graničnih prijelaza bilo opremljeno videonadzorom, a registrirana je potreba jačanja personalnih kapaciteta UINO-a BiH na poslovima upravljanja granicom. U **Srbiji** je iskazana potreba za unapređenje *Strategije za integrirano upravljanje granicom* te poboljšanje infrastrukture graničnih prijelaza i njihovim IT-povezivanjem s Ministarstvom unutrašnjih poslova. Potreba razvoja ljudskih kapaciteta registrirana je i u Makedoniji i Hrvatskoj,⁶⁴ kao i potreba za uspostavljanje IT-sistema koji bi povezivao institucije nadležne za kontrolu kopnenih i morskih granica.

U domenu *azila i migracija* u **BiH** je ustanovljeno uspješno provođenje Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu iz 2008. godine i predmetnog akcionog plana, jačanje Sektora za azil Ministarstva sigurnosti te uspješna primjena modula za azil u informacijskom sistemu za migracije (IMS), u koji je uključeno i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice. Ojačani su kapaciteti Službe za poslove sa strancima, u Ministarstvu sigurnosti uspostavljena je Služba za nadzor nad migracijskim tokovima, a postao je operativan i Centar za privremeni pritvor nezakonitih imigranata. No, strateški dokument u ovoj oblasti i akcioni plan bilo je potrebno inovirati te ubrzati radove na izgradnji trajnoga azilantskog centra u Trnovu. Zakonodavstvo u **Srbiji** je u osnovama usklađeno sa zahtjevima *acquisa*, međutim, Kancelarija za azil, iz tehničkih i budžetskih razloga, još nije bila uspostavljena, kao ni baza podataka za provjeru osobnih podataka i otisaka prstiju tražilaca azila. U **Albaniji** su usvojeni relevantni zakoni usklađeni sa zahtjevima *acquisa*,⁶⁵ ali je njihova implementacija ostala na niskom nivou zbog neusvajanja provedbenih mjera, pogotovo u domenu prava tražilaca azila na zdravstvenu ili socijalnu zaštitu, spajanje porodice i obrazovanje. Zabilježeni su propusti kada je riječ o povezanosti svih nadležnih institucija u TIMS sistem, što ograničava planiranje i upravljanje rizikom u ovoj oblasti. U **Crnoj Gori** je uspostavljen osnovni pravni okvir, međutim, završetak izgradnje azilantskog centra iz financijskih je razloga odgođen za sredinu 2011. godine. Iskazana je potreba daljnjeg usuglašavanja zakonodavstva s *acquisem* u domenu spajanja porodice, kretanja stranih radnika, studenata i istraživača. U **Hrvatskoj** je usvojen novi Zakon o azilu i podzakonski akti,⁶⁶ ali je iskazana potreba za hitnim jačanjem kapaciteta i koordinacije između nadležnih institucija uspostavljanjem razvijenog IT-sistema za prikupljanje osobnih podataka i otisaka prstiju tražilaca azila te uspostavljanjem trajnog centra za njihov prijem i smještaj. Nije bila uspostavljena baza podataka za provjeru

64 U izvještajnom periodu u Graničnoj policiji Republike Hrvatske od ukupno 8500 sistematiziranih radnih mjesta bilo ih je popunjeno 3900.

65 Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o azilu, Zakon o strancima itd.

66 Datim podzakonskim aktima regulirana su pitanja čuvanja podataka, te financijske podrške i smještaja tražilaca azila, izbjeglica i stranih državljana pod privremenom zaštitom.

prethodnih zahtjeva za azil, što je bio i jedan od uvjeta za participaciju u EURODAC-u.⁶⁷ U **Makedoniji** je usvojen Zakon o azilu i privremenoj zaštiti⁶⁸ i podzakonski akti. Decembra 2002. godine usvojen je Akcioni plan u oblasti azila i migracija, kao drugostepena instanca za zaprimanje žalbi tražilaca azila uspostavljena je zasebna komisija, međutim, oba navedena tijela imala su problema zbog nedovoljnih ljudskih resursa te infrastrukturnih i IT-kapaciteta.

OSNOVNA KARAKTERISTIKA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U OBLASTI SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE U IZVJEŠTAJNOM PERIODU PODRAZUMIJEVALA JE NEDOVOLJNO IZGRAĐENE INSTITUCIONALNE KAPACITETE I LOŠU KOORDINACIJU IZMEĐU NADLEŽNIH INSTITUCIJA TE POSEBNO ODSUSTVO POLITIČKE VOLJE DA SE PREUZETE OBAVEZE U POTPUNOSTI I IMPLEMENTIRAJU.

U oblasti *borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala*, uključujući trgovinu drogom, ljudima, kao i pranje novca i financiranje terorizma, u **BiH** je bila primjetna disproporcija između različitih nivoa vlasti u pogledu oduzimanja nelegalno stečene imovine, a Parlamentarna skupština BiH zbog protivljenja predstavnika entiteta Republike Srpske još nije usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranja terorističkih aktivnosti kojim bi, u skladu s preporukama MONEYVAL-a,⁶⁹ Financijsko-obavještajna jedinica bila

izuzeta iz SIPA-e u zasebnu upravnu jedinicu.⁷⁰ Opću bazu podataka o počiniocima krivičnih djela vezanih za trgovinu drogom koristile su policijske agencije na državnom nivou i u FBiH, a institucije RS-a koristile su vlastitu – entitetsku bazu podataka. Iako usuglašen između nadležnih institucija, Pravilnik o čuvanju i uništavanju oduzetih opojnih droga još nije bio usvojen zbog nepostojanja finansijskih sredstava za njegovo provođenje. Bosna i Hercegovina je uputila *Mapu puta* za operativni sporazum s EUROPOL-om na procjenu, međutim, komunikacijska veza s tim tijelom još nije bila uspostavljena, a provođenje *Strategije za borbu protiv organiziranog kriminala 2009.–2012.* bilo je nezadovoljavajuće zbog odsustva odgovarajućih finansijskih sredstava. Entitetski krivični zakoni nisu bili usklađeni s Krivičnim zakonom BiH u domenu trgovine ljudima, kao ni s ratificiranim međunarodnim instrumentima, a provođenje predmetnog akcionog plana u ovoj oblasti uglavnom je financirano iz donacija. U

67 Baza podataka Evropske unije u kojoj su sadržani lični podaci i otisci prstiju tražilaca azila i ilegalnih imigranata. Uspostavljena je na osnovu regulative Savjeta 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine.

68 Do tada je predmetna materija bila uređena Zakonom o strancima koji je u originalnom tekstu usvojen još 1992. godine.

69 Odbor eksperata za evaluaciju mjera protiv pranja novca i financiranja terorizma, uspostavljen 1997. godine u okviru Vijeća Evrope.

70 Inače, i prema konstatacijama Evropske komisije, Financijsko-obavještajna jedinica u okviru SIPA-a u izvještajnom periodu uglavnom je djelovala izolirano, uz primjenu neodgovarajućeg metoda podnošenja izvještaja o sumnjivim finansijskim transakcijama, a njeni kapaciteti su bili nerazvijeni, sa stepenom kadrovske popunjenosti od 66%.

RS-u i FBiH u oblasti maloljetničke delikvencije primjenjivana su različita zakonska rješenja,⁷¹ a u oblasti sukoba interesa CIKBiH je bio nadležan na državnom nivou i u FBiH, dok je RS imala svoju komisiju za ovo pitanje.

U **Albaniji** je Zakon o pranju novca i financiranju terorizma stupio na snagu i usvojeni su podzakonski akti u vezi s njim, međutim, *strategija za prevenciju pranja novca* i akcioni plan još nisu bili izrađeni. Ojačani su kapaciteti Generalne direkcije za prevenciju pranja novca, a uspostavljena je i Jedinica za borbu protiv *cyber kriminala*. Albanija je i dalje predstavljala tranzitnu zemlju za trgovinu drogama, a implementacija predmetne strategije i njenog akcionog plana bila je nezadovoljavajuća usljed nedovoljnih kapaciteta i finansijskih sredstava. Ključna slabost odnosila se na lošu koordinaciju između agencija za provođenje zakona, uključujući tužilaštva i carinske organe. Zakon o sudskoj policiji, zbog neusvajanja podzakonskih akata, nije bio implementiran, a *akcioni plan strategije za borbu protiv organiziranog kriminala, trgovine ljudima i terorizma* kao i *strategija protuterorističkog djelovanja* nisu bili usvojeni. U **Srbiji** je usvojena *Strategija za borbu protiv organiziranog kriminala* i akcioni plan, izmijenjen je i dopunjen Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku te ojačana ovlaštenja specijalnog tužioca za organizirani kriminal. Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom postala je operativna, ali nije raspolagala odgovarajućim ostavinskim kapacitetima. Usvojen je Zakon o prevenciji i borbi protiv pranja novca i financiranja terorizma, Zakon o drogama usuglašen s EU-ovom *Strategijom o drogama*, ratificirani su neki relevantni međunarodni instrumenti u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, a uspostavljena je i *kontaktna tačka s Evropskom mrežom za razmjenu informacija o drogama* (EMCDDA). Agencija za borbu protiv korupcije postala je operativna 2010. godine, ali njena uloga je primarno preventivnog karaktera. Na **Crnu Goru** se i dalje gledalo kao na zemlju porijekla i kao tranzitnu zemlju za organizirani kriminal. Loša koordinacija nadležnih agencija i njihova nedovoljna opremljenost i kapaciteti predstavljali su prepreku u implementaciji zakonskog okvira, koji je ionako zahtijevao unapređenje.⁷² Uspostavljen je Nacionalni ured za droge, usvojena je nova strategija i akcioni plan za borbu protiv korupcije, međutim, Direkcija za borbu protiv korupcije imala je savjetodavnu ulogu i bila je usredotočena na *mekane mjere* – obrazovanje i podizanje javne svijesti. U domenu sprečavanja sukoba interesa novim zakonskim rješenjem nisu bili obuhvaćeni poslanici kao članovi nadzornih i upravnih odbora. U **Hrvatskoj** su usvojene izmjene Krivičnog zakona te Zakona o USKOK-u,⁷³ kojima su proširena njegova ovlaštenja. No, nacionalna strategija usklađena s EU-ovom *Strategijom za droge* nije bila usvojena. Iniciran je postupak za pristupanje u članstvo

71 U RS-u je januara 2011. stupio na snagu revidirani Zakon o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, dok u FBiH još nije bio usvojen zakon o maloljetničkoj delikvenciji.

72 Zakon o krivičnom postupku, koji je stupio na snagu 1. augusta 2010. godine, primjenjivan je samo u odnosu na neke segmente organiziranog kriminala i ratne zločine, dok je njegova opća primjena odgođena za godinu dana.

73 Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

EMCDDA, a uspostavljena je i *kontaktna tačka* u Uredu za borbu protiv zloupotrebe droga. U **Makedoniji** su usvojene izmjene Zakona o krivičnom postupku, kao i Zakon o sprečavanju pranja novca te uspostavljen Ured za borbu protiv pranja novca.

U oblasti *zaštite osobnih podataka* u **BiH** je Zakon o zaštiti osobnih podataka dodatno usuglašen s *acquisem*, međutim, OSA je izuzeta od njegove primjene. U **Albaniji** je uspostavljen Ured povjerenika za zaštitu osobnih podataka, no on nije raspolagao odgovarajućim kapacitetima. U **Crnoj Gori** je osigurana veća nezavisnost Agencije za zaštitu osobnih podataka, a u **Srbiji** su ojačani kapaciteti Kancelarije povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U **Hrvatskoj** je nastavljena primjena Zakona o zaštiti osobnih podataka, usuglašenog sa zahtjevima *acquisa*, dok je u **Makedoniji** bila u toku izrada zakona o zaštiti osobnih podataka na osnovu kojeg je kasnije uspostavljen Ured za zaštitu osobnih podataka kao samostalan državni organ.

ODSUSTVO POLITIČKE VOLJE ZA PROVOĐENJE EFIKASNIH MJERA U BORBI PROTIV KORUPCIJE ZAHTIJEVA SNAŽNIJE I EKSPlicitNIJE INSISTIRANJE EVROPSKE UNIJE NA RJEŠAVANJU OVOG PITANJA U ZEMLJAMA REGIJE KAO PREDUVJETA NJIHOVOG DALJNJEG KRETANJA KA ČLANSTVU U OVOJ EVROPSKOJ ORGANIZACIJI.

U oblasti *reformе pravosuđa* sve zemlje u regiji karakterizirali su neki zajednički momenti. Reformski proces, bez obzira na poduzete aktivnosti, još je bio u početnoj fazi,⁷⁴ a ustanovljeno je i snažno prisustvo političkog utjecaja na rad pravosudnog aparata. Ni pravosudne institucije nisu raspolagale izgrađenim kapacitetima i efikasnom koordinacijom u svome operativnom djelovanju. Također, u svim zemljama regije prisutan je ogroman broj zaostalih predmeta, posebno u komunalnoj oblasti. Pri usporedbi, međutim, utjecaj političkih faktora na

pravosuđe bio je najizraženiji u BiH, jer ni u jednoj drugoj državi predmet sporenja nije ustavnost institucija s najvišim sudskim i tužilačkim funkcijama, niti je prisutna primjena različitih zakonskih rješenja i prakse u osjetljivoj oblasti suđenja za ratne zločine. Također, ni u jednoj analiziranoj državi ne postoje četiri relativno odvojena pravosudna sistema financirana iz različitih izvora. Odgovori na ove probleme,

74 U **BiH** su ojačani IT-kapaciteti tužilaštava i sudova, nastavljeno je njihovo povezivanje u jedinstvenu bazu podataka, VSTVBiH je donio nekoliko odluka u pogledu smanjenja broja zaostalih predmeta, povećan je digitalni pristup predmetima u većini sudova itd. U **Crnoj Gori** je dijelom smanjen broj zaostalih predmeta, u **Srbiji** je provedena duboka organizacijska reforma pravosudnog aparata, usvojena su nova zakonska rješenja o privatnim izvršiteljima i notarima, građanskom i krivičnom postupku, izvršen je reizbor sudija, uspostavljene su disciplinske komisije za rad sudija i tužilaca itd. U **Makedoniji** je započela reforma pravosuđa na osnovu predmetne strategije, kojom su predviđene korjenite zakonodavne i organizacijske izmjene te uvođenje IT-sistema u makedonske sudove.

uključujući i uspostavljanje vrhovne pravosudne institucije,⁷⁵ trebali bi se pronaći kroz tzv. *strukturalni dijalog o reformi pravosuđa u BiH* s Evropskom komisijom. Međutim, uloga Evropske komisije i ovdje je da iznese određene smjernice i preporuke, a na nadležnim institucijama i političkim subjektima u BiH je da ih provedu u djelo.

Osnovna karakteristika analiziranih zemlja u oblasti *policije* je slaba kapacitiranost agencija za provođenje zakona i njihova loša operativna koordinacija. I u vezi s ovim je zbog suprotstavljenih pogleda političkih subjekata na njihov razvoj najspecifičnija BiH, u kojoj agencije koriste različita zakonska rješenja i različite baze podataka. S druge strane, učinjeni su i neki pozitivni koraci: u **BiH** je ojačana Direkcija za koordinaciju policijskih agencija, usvojene su izmjene Zakona o policijskim službenicima BiH,⁷⁶ Odjeljenje za zaštitu osoba i objekata je iz SIPA-e premješteno u Direkciju za koordinaciju policijskih agencija, ojačani su kapaciteti Agencije za forenzička ispitivanja i Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, a Agencija za policijsku podršku uspostavila je jedinstvenu kadrovsku bazu podataka za SIPA-u, Graničnu policiju i Direkciju za koordinaciju policijskih agencija. U **Srbiji** i **Crnoj Gori** nastavljene su reforme policijskog aparata i njihovo institucionalno jačanje, međutim, nedostajalo je čvršće suradnja između tužilaštava, policijskih agencija i carinskih uprava. Slično je bilo i u **Hrvatskoj**, u kojoj u nije postojala IT-infrastruktura koja bi povezivala Generalnu direkciju policije sa županijskim i lokalnim policijskim upravama. U **Makedoniji** su zahtjevi Ohridskog sporazuma⁷⁷ u domenu reforme policije realizirani sporo, iako je to predstavljalo jedan od preduvjeta za početak pristupnih pregovora.⁷⁸ Na regionalnom nivou pozitivno je bilo potpisivanje *Sporazuma o uspostavljanju regionalnog ureda za jačanje suradnje u borbi protiv organiziranog kriminala*, oktobra 2010. godine u Beogradu, koji su potpisale Srbija, Hrvatska, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Makedonija.

c) Primjer: *Borba protiv korupcije*

Zemlje zapadnog Balkana označene su kao zemlje snažno prisutne korupcije u gotovo svim segmentima društvenog života. Pri tome nepotpunost zakonskog okvira

75 I u ovom pitanju postoje različite percepcije relevantnih političkih subjekata u BiH u smislu da, s jedne strane, postoje zagovornici koncepta uspostavljanja institucije koja bi imala funkciju Vrhovnog suda BiH, dok, s druge, određeni krugovi zagovaraju ideju koja podrazumijeva samo uspostavljanje vrhovne apelacione instance u određenim oblastima. Na kraju, postoje i oni koji smatraju da pravosudni aparat u BiH treba striktno počivati na dejtonskim ustavnim premisama, čime se direktno u pitanje dovodi i daljnje postojanje Suda, Tužilaštva te Visokoga sudskog i tužilačkog vijeća BiH.

76 U RS-u su također usvojene izmjene i dopune predmetnog entitetskog zakona, međutim, iako je njima ostvaren napredak u okviru entiteta, nekima od novih rješenja povećana je neskladnost u odnosu na postojeća rješenja na drugim nivoima vlasti.

77 Ohridski sporazum potpisan je 13. augusta 2001. godine i njim su okončani sukobi između makedonskih snaga sigurnosti i albanskih paravojnih formacija.

78 Ozbiljniji koraci u vezi s ovim bit će poduzeti tek nakon izbora 2006. godine i uspostavljanja nove vladajuće koalicije koju su predvodili VMRO-DPMNE i Demokratska partija Albanaca.

predstavlja samo jedan problem u tome, dok temeljne uzroke treba tražiti u odsustvu političke volje da se s ovom devijantnom pojavom zemlje zapadnog Balkana efikasno suoče. U **Crnoj Gori** novim zakonskim rješenjem u oblasti sukoba interesa nisu obuhvaćeni nosioci poslanici kao članovi upravnih i nadzornih odbora, a u **Srbiji** centralnim strateškim dokumentom nije obuhvaćena korupcija u obrazovanju i zdravstvu. U **BiH** postoji snažna rascjepkanost u pogledu primjene Zakona o sukobu interesa; CIK BiH svoja ovlaštenja provodi na državnom nivou i FBiH, a u RS-u centralnu ulogu ima namjenski uspostavljena komisija. Agencija za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije ne raspolaže odgovarajućim personalnim, tehničkim i finansijskim kapacitetima, a neki od njenih osnovnih propisa⁷⁹ u izvještajnom periodu još uvijek nisu bili usvojeni. U **Hrvatskoj** još nije bio usvojen zakonski akt o financiranju političkih partija, a kasnilo se i u izradi nove *Strategije za prevenciju i borbu protiv korupcije*. Iako je borba protiv korupcije u **Albaniji** bila određena kao jedan od ključnih prioriteta *Evropskog partnerstva*, ostvareni rezultati, u normativnom i operativnom smislu, bili su nezadovoljavajući. U **Makedoniji** se iz budžetskih razloga kasnilo s uspostavljanjem državne komisije za sprečavanje korupcije kao samostalne upravne organizacije.

Odsustvo političke volje, a time i slabost policijskog i pravosudnog aparata, ogledali su se i u odsustvu procesuiranja slučajeva korupcije na visokom nivou. Slučajevi hapšenja evidentirani u izvještajnom periodu u BiH i Srbiji obuhvaćali su niže službenike, osobe na nižem nivou upravljanja i odlučivanja. Edukativne kampanje o štetnosti korupcije primarno je organizirao nevladin sektor, dok su aktivnosti vladinih institucija u vezi s ovom problematikom više predstavljale izuzetak nego pravilo.⁸⁰

Uzimajući u obzir nespremnost i odsustvo političke volje za efikasniju borbu protiv korupcije, jedno od mogućih rješenja bilo bi snažnije insistiranje Evropske unije na rješavanju ovog pitanja, tj. konkretnije uvjetovanje nastavka evropskog puta zemalja u regiji poduzimanjem jasno definiranih i egzaktnih aktivnosti u ovoj oblasti, kao što je, uostalom, bio slučaj i s nekim drugim također značajnim pitanjima.

79 Misli se, prije svega, na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije. Decembra 2011. godine, nakon razmatranja nadležne Nadzorne komisije PSBiH, Pravilnik, kojim je predviđeno zapošljavanje 24 u 2012., odnosno ukupno 57 službenika Agencije u narednih nekoliko godina, upućen je Vijeću ministara BiH na usvajanje. Komparacije radi, u **Srbiji**, naprimjer, Pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji Agencije za borbu protiv korupcije, uspostavljene 2009. godine, usvojen je nepunih mjesec dana nakon početka procesa njegove izrade, tako da je na osnovu njega pravovremeno izvršeno budžetsko planiranje potreba ove institucije za 2010. godinu.

80 Naprimjer, Hrvatska i Crna Gora.

Glava VIII

| Politike suradnje

a) Općenita procjena

Ovim poglavljem definirano je postupno približavanje zakonodavstva zemalja zapadnog Balkana pravnoj stečevini EU-a (*acquis*) i preuzimanje institucionalnog okvira Unije u oblastima industrije, malih i srednjih preduzeća, poljoprivrede i ribarstva, okoliša, transportne politike, energetske politike, informacijskog društva, medija i statistike. *U osnovi se radi o usklađivanju kompletnog zakonodavstva s acqisem.* Ovaj proces je najčešće dvoetafni. U početnoj fazi riječ je o velikom broju zakona koje treba izmijeniti ili iznova usvojiti. U narednoj fazi efektivna tranzicija ka evropskim standardima podrazumijeva formuliranje novih politika te njihovu implementaciju u praksi i vršenje nadzora / kontrole nad provođenjem novog zakonskog okvira. U obje faze je uloga državne administracije na svim nivoima ključna: uspješnost proces sveobuhvatnih reformi ovisi od kapaciteta (institucionalnih i ljudskih) državne administracije, njene efikasnosti i efektivnosti te stepena međusobne koordinacije u ispunjavanju preuzetih obaveza.

Posmatramo li postignuća zemalja zapadnog Balkana u trećoj godini po potpisivanju SSP-a, moguće je općenito ustvrditi sljedeće: *U ovom izvještajnom periodu sve je produbljeniji jaz između zemalja koje sigurnim tempom napreduju u usvajanju evropskih standarda u **Politikama suradnje** na zakonodavnom i institucionalnom nivou (Hrvatska, Crna Gora, Srbija) i zemalja koje u izvršavanju preuzetih obaveza zaostaju (Albanija, Makedonija, Bosna i Hercegovina).* O tome jasno svjedoči i činjenica da je na temelju ocjena o generalno uspješnom procesu napredovanja status kandidata u

izvještajnom periodu dodijeljen Hrvatskoj i Crnoj Gori, a da nije bilo političkih problema u odnosu s Kosovom, status kandidata u trećoj godini po potpisivanju SSP-a stekla bi i Srbija. Kada su u pitanju ostale zemlje, sporiji napredak zabilježen je u Makedoniji i Albaniji, a potpuna stagnacija u Bosni i Hercegovini.

U OVOM IZVJEŠTAJNOM PERIODU SVE JE PRODUBLJENIJI JAZ IZMEĐU ZEMALJA KOJE SIGURNIM TEMPOM NAPREDUJU U USVAJANJU EVROPSKIH STANDARDA U POLITIKAMA SURADNJE NA ZAKONODAVNOM I INSTITUCIONALNOM NIVOU (HRVATSKA, CRNA GORA, SRBIJA) I ZEMALJA KOJE U IZVRŠAVANJU PREUZETIH OBAVEZA ZAOSTAJU (ALBANIJA, MAKEDONIJA, BOSNA I HERCEGOVINA). O TOME JASNO SVJEDOČI I ČINJENICA DA JE, NA TEMELJU Ocjena o generalno uspješnom procesu napredovanja, status kandidata u izvještajnom periodu dodijeljen Hrvatskoj i Crnoj Gori. Sporiji napredak zabilježen je u Makedoniji i Albaniji, a potpuna stagnacija u Bosni i Hercegovini.

b) Realizacija obaveza iz SSP-a / PS-a za zemlje zapadnog Balkana

U ovoj godini, trećoj po potpisivanju SSP-a, u Hrvatskoj je proces usvajanja zakonodavstva intenziviran i većina predviđenih zakonskih akata i implementirajućeg zakonodavstva usvojena je blagovremeno u parlamentarnom procesu. S druge strane, uspostava neophodnih administrativnih struktura nije se odvijala podjednakim tempom i intenzitetom dovodeći na taj način u pitanje efektivnu implementaciju novog zakonodavstva. Usprkos naporima usmjerenim ka stvaranju institucionalnog okruženja i ulaganjima u ljudske potencijale, administrativno okruženje za implementaciju zakonodavstva u oblasti *Politike suradnje* mijenjalo se sporo. Proces reformi ni u ovoj godini nije značajne pomaknut u sferi provedbe novih standarda. Ovo posebno važi za one oblasti u kojima

je politički utjecaj u ranijim fazama diktirao razvojne procese, kao što su energetska oblast⁸¹ i oblast medija.⁸²

Detaljan plan aktivnosti i rokovi za njihovo izvršenje kako bi zemlja bila spremna preuzeti obaveze koje proizvodi članstvo u EU-u utvrđen je *Nacionalnim planom za integraciju Crne Gore u EU 2009.–2012.* Ovaj dokument ojačan je usvajanjem *Okvirnog akcionog plana za ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz SSP-a za 2010. godinu*, i u njemu se taksativno navedene 23 obaveze, među kojima i obaveze koje se tiču oblasti *Politika suradnje*. Prateći stepen izvršavanja preuzetih obaveza, može se zaključiti da je u trećoj godini po potpisivanju SSP-a Crna Gora nastavila intenzivnu zakonodavnu aktivnost. U 2010.

81 U energetske oblasti poteškoće s kojima se Hrvatska suočila vezane su npr. za uspostavu Vijeća za regulaciju energije, čiji sastav nije puka refleksija političkih odnosa moći, te osiguranje neovisnosti ovoga tijela u odnosu na nadležno ministarstvo.

82 U oblasti medija posebno je izazovna bila uspostava Vijeća za elektronske medije, koje je također trebalo biti neovisni organ, ali je u ovoj fazi bilo teško osigurati njegovu politički neovisnost i pluralitet mišljenja u praksi.

godini usvojeno je za različite oblasti *Politika suradnje* 48 zakonskih i više od 150 pripadajućih podzakonskih akata. Poseban iskorak napravljen je u harmonizaciji zakonodavstva u oblasti *informacijskog društva i medija*,⁸³ *energetike*,⁸⁴ *intelektualne svojine* te oblasti *sigurnosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike*.⁸⁵ Ponovno okretanje ka blagovremenoj izradi podzakonskih akata trebalo je omogućiti bržu i efikasniju tranziciju iz faze formulacije politika u fazu njihove implementacije. Međutim, ova faza je i u ovoj godini sklopčana s poteškoćama vezanima za kapacitete nadležnih institucija u primjeni reformiranog zakonodavstva. Ocjena provođenja zakonodavstva je u gotovo svim oblastima *Politika suradnje* nezadovoljavajuća. Stoga su u 2010. godini učinjeni dodatni naponi da se kroz različite evropske programe za pomoć i podršku ojačaju administrativni i institucionalni kapaciteti u nadležnim ministarstvima i njihovim sektorima kako bi mogli preuzeti i izvršavati aktivnosti vezane za inspeksijske i kontrolne mjere (npr. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Ministarstvo saobraćaja), odnosno doprinijeti jačanju administrativnih i implementacijskih kapaciteta državne administracije na različitim nivoima.

U trećoj godini od potpisivanja SSP-a zakonodavna aktivnost u **Srbiji** je i dalje intenzivirana. Mjerimo li uspješnost reformskih napora brojem usvojenih zakonskih akata u pojedinim oblastima, možemo istaći da je Srbija u ovom periodu u oblasti *Politika suradnje* postigla značajan uspjeh: usvojeno je čak 40 novih zakonskih akata, koji su u cijelosti ili djelimično usklađeni sa standardima EU-a. Ovome je, s jedne strane, doprinijelo pojednostavljivanje proceduralnih pravila, posebno za tzv. evropske zakone, dok je, s druge, bilo rijetkih političkih opstrukcija. Akcent je u izvještajnom periodu posebno stavljen na izvršavanje utvrđenih obaveza u onim oblastima u kojima je u prethodnim fazama napredak bio sporiji. Tako su odgovarajući legislativni okvir i pripadajući strateški dokumenti usvojeni u sljedećim oblastima: *informacijsko društvo i mediji* (Zakon o elektronskim komunikacijama i pripadajuća *Strategija za razvoj elektronskih komunikacija 2010.–2020.*), *transportna politika* (Zakon o putnom transportu, Zakon o transportu opasnih tvari cestovnim, željezničkim i plovnim putem, Zakon o željeznicama, Zakon o zračnom saobraćaju), *energetska politika* (Zakon o energetici) te *zaštita okoliša*. Poteškoće evidentne u ovom periodu tiču su enormnog kašnjenja u usvajanju pripadajućeg horizontalnog zakonodavstva, odnosno podzakonskih akata koji omogućuju stvarnu implementaciju reformiranog zakonodavstva u praksi. Naime, po donošenju novog zakonodavstva, usklađenog s *acquisem*, javlja se problem nemogućnosti njegove primjene zbog toga što državni

83 Donošenjem zakonskih akata o elektronskoj trgovini, elektronskom popisu, centralnom registru stanovništva, tajnosti podataka, elektronskim medijima i elektronskim komunikacijama postignut je značajan iskorak i veći stepen usuglašenosti s evropskim standardima.

84 U ovoj oblasti su u 2010. godini usvojeni Zakon o energetici i Zakon o energetske efikasnosti te 16 akata pratećeg sekundarnog zakonodavstva.

85 Pored okvirnog zakonodavstva, unutar nadležnih ministarstava pripremljeno je i usvojeno 36 podzakonskih akata u ovim oblastima.

organi, nadležna ministarstva i agencije odugovlače s donošenjem podzakonskih akata koji su preduvjet za primjenu usvojenih zakona. U 2011. godini od 190 planiranih zakonskih akata samo su 24 usvojena u roku, 22 dokumenta usvojena su po isteku roka, a 50 dokumenata još uvijek čeka na usvajanje. Prosječno vrijeme kašnjenja je 256 dana.

Ocjena napretka **Makedonije** u izvršavanju preuzetih obaveza za oblasti *Politike suradnje* u trećoj godini po potpisivanju SSP-a prilično je nezadovoljavajuća. Naime, osim pozitivne činjenice da je SSP u prvoj polovini ove godine stupio na snagu, nisu zabilježeni značajni reformski napori u oblastima *Politika suradnje*. Stagnaciji je sigurno u velikoj mjeri doprinijela teška ekonomska situacija (limitirana budžetska sredstava) i fragilan politički kontekst, ali i činjenica da je ova godina potrošena na izradu *Nacionalne strategije evropskih integracija*, koja je usvojena tek u septembru 2004. godine. U navedenom periodu Makedonija je u gotovo svim sektorskim politikama bila neuspješna u ispunjavanju preuzetih obaveza, bilo da je riječ o harmonizaciji zakonodavstva, adresiranju strukturalnih reformi ili kreiranju kapaciteta za njihovu implementaciju.

Posmatramo li proces reformi u **Albaniji** u izvještajnom periodu, moguće je utvrditi da je u pojedinim oblastima Albanija napredovala u procesu približavanja svojeg zakonodavstva i politika *acquis communautaire*. Harmonizacija zakonodavstva, odnosno početna faza reformi vezana za donošenje zakonodavnog okvira bila je uspješna u oblasti *industrije, malih i srednjih preduzeća, transportne i energetske politike te statistike*. U ostalim oblastima, posebno u oblasti *poljoprivrede i ruralnog razvoja, informacijskog društva i medija te zaštite okoliša* napredak je vrlo ograničen. Poteškoće u usvajanju zakonodavstva ojačane su problemima u razvoju mogućnosti za implementaciju novih zakonskih okvira donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata, odnosno pripadajućeg implementirajućeg zakonodavstva. I u ovom izvještajnom periodu proces reformi u Albaniji još je u početnoj fazi. Istovremeno, poboljšani zakonodavni okvir vidljiv u pojedinim oblastima nije praćen strukturalnim promjenama sistema shodno evropskim kriterijima. Prelazak u fazu implementacije onemogućen je zbog poteškoće u sferi strukturalnog prilagođavanja i institucionalnih promjena kojima bi se garantirala adekvatna primjena evropskih standarda u praksi.

Jedina zemlja zapadnog Balkana koja u trećoj godini po potpisivanju *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* nije podnijela aplikaciju za članstvo u Evropskoj uniji jeste **Bosna i Hercegovina**. Tome je, slično kao u slučaju Makedonije, doprinijelo političko ozračje, odnosno višemesečno kašnjenje u formiranju zakonodavne i izvršne vlasti po održanju općih izbora u oktobru 2010. godine, dok su zakonodavna i izvršna vlast efektivno uspostavljene tek 2012. godine. Politička neslaganja o načinu izvršavanja preuzetih obaveza u ranijem su izvještajnom periodu rezultirala potpunom obustavom procesa evropskih integracija, a ovaj trend u 2011. godini imao je pogubne posljedice: stagnacija, odnosno neizvršavanje mjera i aktivnosti predviđenih za ispunjavanje preuzetih obaveza evidentni su na razini – usklađivanja zakonodavstva (nijedan novi zakon u oblasti *Politika suradnje* nije usvojen); formulacije i implementacije politika (relevantni

strateški dokumenti i sekundarno zakonodavstvo nisu pripremljeni, niti su usvojeni podzakonski akti koji omogućavaju provedbu ranije usvojenog zakonodavstva) te na razini uspostave i razvoja institucionalnih kapaciteta državne administracija za provođenje, primjenu i praćenje zakonodavstva. Ovaj proces donekle je pomaknut s mrtve tačke u decembru 2011. godine postizanjem političke suglasnosti u vezi s dva zakona neophodna za podnošenje aplikacije za članstvo u EU-u, među kojima je i Zakon o popisu stanovništva. Međutim, i ovaj zakon kao i Zakon o državnoj pomoći još uvijek čekaju na implementaciju, koja očito neće proći bez političkih opstrukcija.

c) Primjer: Popis stanovništva u zemljama zapadnog Balkana 2011. godine

U 2011. godini je na području EU-a i na području zapadnog Balkana trebalo da bude izvršen popis stanovništva i domaćinstava. Usprkos tome što su donošenje pravnog okvira i realizacija aktivnosti usmjerenih na pripremu i provedbu popisa stanovništva u svim ovim zemljama bili važan segment usklađivanja s evropskim kriterijima u oblasti statistike, te činjenice da bez odgovarajućih statističkih pokazatelja nije moguće promišljati strukturalno prilagođavanje i korištenje sredstva iz pretpristupnih fondova EU-a, pitanje popisa stanovništva u većini zemalja sa značajnim etničkim manjinama prevladalo je statističke okvire i pretvoreno je u prvorazredno političko pitanje i sukob s manjinskim etničkim zajednicama.

Popisi stanovništva održani su u aprilu u Crnoj Gori, Hrvatskoj i na Kosovu, u Srbiji i Makedoniji su odgođeni za jesen 2011. godine, dok je u BiH dogovor o popisu stanovništva postignut tek početkom 2012., a realizacija tek treba uslijediti. Bez političkih konotacija popis je izvršen jedino u Hrvatskoj u kojoj su se građani do 28. aprila 2011. godine izjašnjavali o 45 pitanja, među kojima su i pitanja vezana za informatičku pismenost, pripadnost bračnim, vanbračnim i istospolnim zajednicama te nacionalnosti i vjeroispovijesti. Popisom nisu obuhvaćeni građani koji imaju prebivalište u Hrvatskoj ali su odsutni duže od godinu dana. Da u zemljama s jasnim i snažnim unutarnjim etničkim podjelama popis nije samo statističko pitanje, bilo je jasno dosta kasno – kada se krenulo u osmišljavanje politika njegove provedbe.

U Srbiji su bojkot popisa stanovništva promptno najavili (politički i vjerski) predstavnici Bošnjaka u Sandžaku i Albanaca sa juga Srbije,⁸⁶ uz argumentaciju da su osnovni obrasci za popis pripremljeni samo na srpskom jeziku u ćirilčnoj varijanti i nedovoljnoj zastupljenosti pripadnika manjina među popisivačima. Zbog (etno)političke osjetljivosti ispitanici nisu bili obavezni da se izjasne o nacionalnoj

86 Ovdje nije riječ o Albancima s Kosova nego o Albancima koji žive na krajnjem jugu teritorije Republike Srbije i administrativne granice s Kosovom.

POLITIČKA NESLAGANJA O NAČINU IZVRŠAVANJA PREUZETIH OBAVEZA U 2011. GODINI IMALA SU U BIH POGUBNU POSLJEDICU – STAGNACIJU. NIJEDAN NOVI ZAKON U OBLASTI POLITIKA SURADNJE NIJE USVOJEN. RELEVANTNI STRATEŠKI DOKUMENTI I SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO NISU PRIPREMLJENI, NITI SU USVOJENI PODZAKONSKI AKTI KOJI OMOGUĆAVAJU PROVEDBU RANIJE USVOJENOG ZAKONODAVSTVA. ISTA SITUACIJA JE I KOD USPOSTAVE I RAZVOJA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA DRŽAVNE ADMINISTRACIJA ZA PROVOĐENJE, PRIMJENU I PRAĆENJE ZAKONODAVSTVA. OVAJ PROCES DONEKLE JE POMAKNUT S MRTVE TAČKE U DECEMBRU 2011. GODINE POSTIZANJEM POLITIČKE SUGLASNOSTI I KASNIJE USVAJANJEM ZAKONA O POPISU STANOVNIŠTVA KOJI JOŠ UVIJEK ČEKA NA IMPLEMENTACIJU.

pripadnosti, vjeroispovijesti, maternjem jeziku i invaliditetu. Usprkos najavljenim opstrukcijama, popis je, u atmosferi međuetničkog nepovjerenja, osporavanja i uvjeravanja, ipak održan 1.–15. oktobra 2011. godine. I dok su albansko stanovništva unutar granica Srbije razložno uvjeravali da pristupi popisu, srpski političari isti su obrazac ponavljali u odnosu na popis na Kosovu, pozivajući kosovske Srbe na bojkot popisa koji je, pod prismotrom *Ureda UN-a za projektne usluge (UNOPS)*, organizirao *Zavod za statistiku Kosova*.

U Crnoj Gori je popis, za čije je nadgledanje bio zadužen Odbor za monitoring (u čiji sastav je ulazio i predstavnik Evropske komisije) proveden u prvoj polovini aprila 2011. godine. Crnogorske vlasti i predstavnici EU-a trudili su se predstavljati popis stanovništva kao čisto statističko pitanje. Usprkos tome, i u ovoj je zemlji politička dimenzija postupno postala dominantna. Iako prema popisnoj metodologiji građani nisu bili obavezni da se izjasne o pitanju vjerske i nacionalne pripadnosti, u javnosti i medijima je mjesecima trajala intenzivna

kampanja kojom se građanima sugeriralo kako da se nacionalno odrede, da li kao Crnogorci ili Srbi.

Još je dramatičnije bilo i Makedoniji. U toj je zemlji popis započeo 1. oktobra 2011. godine, ali ga je makedonska vlada obustavila, donoseći Zakon o prestanku važenja Zakona o popisu stanovništva, kućanstava i stanova 19. oktobra. Kao i u prethodnim primjerima, tačka razdora pojavljuje su u ravni političkoga. Makedonski i albanski članovi Državne izborne komisije nisu, naime, mogli postići dogovor oko toga da li u popis treba uključiti i državljane koji su izvan zemlje duže od godinu dana. Albanski članovi ovoga tijela tražili su popisivanje i onih stanovnika koji su duže od 12 mjeseci izvan zemlje, dok su Makedonci smatrali da se popisivati mogu samo oni građani koji su zemlju napustili na period kraći od godinu dana. Zbog nemogućnosti da postignu dogovor, članovi Državne komisije podnijeli su ostavku, obrazlažući kako ne postoje uvjeti da se popis održi jer se članovi komisije na mogu dogovoriti o metodologiji. Nije nevažno napomenuti da je to druga komisija koja je dala ostavku. Komisija u prvom sastavu dala je ostavku dan uoči početka popisa zbog istih nesuglasica. U političkom smislu, popis stanovništva od

iznimne je važnosti za obje etničke zajednice, i za makedonsku i za albansku, budući da je *Ohridskim mirovnim sporazumom* iz 2001. godine utvrđeno da se participacija manjine u političkom životu zemlje utvrđuje shodno rezultatima popisa.

Sličnim intenzitetom odvijala se i politizacija popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini, a neslaganja oko samih kriterija i načina provedbe popisa stanovništva postala su glavni kamen spoticanja u ispunjavanju uvjeta za predaju aplikacije za članstvo u EU-u. Pored spora oko toga da li je u popis nužno uvrstiti pitanja o nacionalnoj, vjerskoj i jezičnoj pripadnosti, te da li u popis uključiti i bh. građane u dijaspori, (etno)političke tačke razdora bile su posebno intenzivne u pogledu efekata rezultata popisa po načinu organizacije i ustrojstva državne vlasti na različitim nivoima vlasti, posebno na entitetskom nivou. Nakon više od godinu dana povlačenja u parlamentarnoj proceduri i političkom dogovaranju izvan parlamenta, Zakon o popisu stanovništva konačno je usvojen i u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH (u Zastupničkom domu zakon je ranije dobio suglasnost) i održavanje popisa je predviđeno za prvu polovinu aprila 2013. godine. Zakon je, ipak, usvojen bez spornog člana 48. kojim se zahtijevala održanje etničkog pariteta u institucijama vlasti na svim nivoima shodno rezultatima popisa iz 1991. godine. S obzirom na to da je u poslijeratnom periodu u svim sferama društvenog života operiramo nepouzdanim, aproksimativnim pokazateljima, popis stanovništva je od iznimne važnosti jer će dati jasne pokazatelje na kojima je moguće temeljiti razvoj politika.

Navedeni primjeri ilustrativno pokazuju kako je u multietničkim društvima u kojima još uvijek vlada poslijeratna etnička psihoza i koja su još suštinski obilježena međuetničkim strahom i nepovjerenjem, u nedostatku političke volje za stvarne reforme i izgradnju države po evropskim mjerilima, vrlo jednostavno ispolitizirati svako pitanje iz *evropske agende*, manipulirati njegovom suštinom i koristiti ga da se spriječi usvajanje evropskih standarda i kriterija.

Glava IX

| Financijska suradnja

a) Opća procjena

Višegodišnji indikativni financijski okvir (MIFF) za *Instrument pretpristupne pomoći* (IPA) dizajniran je kako bi se dale informacije o indikativnom rasporedu ukupnih IPA sredstava koja predlaže Evropska komisija u skladu sa članom 5. *IPA Regulacije Vijeća (EC) 1085/2006*. MIFF djeluje kao spona između političkog okvira unutar paketa proširenja i budžetskog procesa. *Višegodišnji indikativni planski dokumenti* (MIPD) utvrđuju se za svaku od pojedinačnih zemalja korisnika i za višestruke korisničke programe putem kojih se isporučuje pretpristupna pomoć. Kao i u prethodnim godinama, MIFF je za 2012. i 2013. utvrđen uzimajući u obzir sadašnji status zemalja korisnica sredstava, ali se njime ne prejudicira bilo kakvo mišljenje EK-a vezano za paket proširenja ili datum dobivanja kandidatskog statusa. Ipak, MIFF za 2012.–2013. uzeo je u obzir promjenu statusa Crne Gore u kandidatsku zemlju, kao i činjenicu da Hrvatska postaje članica EU-a od 1. jula 2013. godine. U nastavku teksta slijedi pregled raspodjele sredstava za zemlje zapadnog Balkana.

b) Obaveze BiH iz zadatih glava i poglavlja SSP-a / PS-a

Početna pozicija kod raspodjele sredstava IPA u 2007. godini bilo je obavezivanje EK-a da nijedna zemlja korisnica ne primi u 2007. manje sredstava u odnosu na 2006. Nadalje, Komisija se obavezala da BiH i Albanija neće primiti manje sredstava od godišnjeg prosjeka sredstava primljenih između 2004. i 2006. Iznosi financiranja od

2008. pa dalje obračunati su na osnovu *per capita* (po glavi stanovnika) raspodjela i uzeti su kao procjena potreba i utjecaja. U odnosu na tu mjeru, *per capita* nivoi za svaku od potencijalnih zemalja članica iz regije zapadnog Balkana povećali su se tokom sadašnjeg finansijskog okvira na iznose iznad *per capita* prosjeka za 2004.–2006. koji je iznosio 23 eura.

Za Hrvatsku i Makedoniju iznos od 30 eura *per capita* raspoređen je uzimajući u obzir njihov kandidatski status. Ovaj nivo financiranja je zadržan za Hrvatsku tokom perioda, s tim da će iznos IPA sredstava za Hrvatsku biti smanjen na polovinu od inicijalno predviđenih sredstava kada jednom postane članica EU-a. Izuzetak će činiti IPA sredstva za ruralni razvoj, u vezi sa čime će iznosi sredstava za 2013. godinu ostati na nivou inicijalno predviđenih za tu godinu. Evropska komisija će dati prijedlog revizije finansijskog okvira za 2013. sada kada je potpisan *Sporazum o pridruživanju s Hrvatskom*. Za Makedoniju će financiranje *per capita* nastaviti da se povećava neovisno od veličine zemlje kako bi se podržali naponi u institucionalnoj izgradnji. Za Crnu Goru su *per capita* nivoi veći nego za potencijalne zemlje kandidate u sličnom kontekstu i iz istih razloga kao i za Makedoniju.

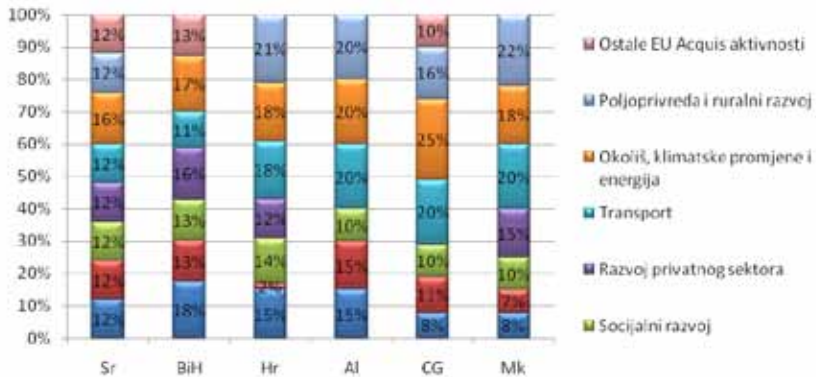
Kod utvrđivanja raspodjele sredstava između komponenti IPA-e⁸⁷ uzima se u obzir napredak u uspostavi sistema za decentralizirano upravljanje kod implementacije sredstava iz komponenti III, IV i V, a kod komponente II financiranje se odnosi na prekograničnu suradnju graničnih regija sa zemljama članicama EU-a. Što se tiče rasporeda ostalih sredstava, jedna od stavki – *podrška rashodima* – odnosi se na pokriće troškova koji su direktno vezani za implementaciju IPA-e. Višekorisnički programi u sklopu komponente I koriste se kako bi se dala dodatna podrška pojedinačnim nacionalnim programima i ojačali multilateralni odnosi na zapadnom Balkanu. Ovim sredstvima se daje podrška područjima koja su ocijenjena temeljnim za proces integracija i koja su važna za opću stabilnost regije i regionalnu suradnju. Iz ovih sredstava se, između ostalog, financira Regionalna škola javne uprave, Centralnoevropski sporazum o trgovini (CEFTA), Regionalno vijeće za suradnju (RCC), borba protiv organiziranog kriminala, ERASMUS školarine i slično. Također se iz ovih stavki financiraju i drugi programi regionalne suradnje.

Ovakav način raspoređivanja IPA sredstava važan je u pogledu BiH, jer time bivaju jasnijim *gubici* koje zemlja trpi kada zbog političkog neslaganja oko načina utroška IPA sredstava – sredstva koja su prvobitno programira za dvije komponente IPA-e na koje BiH ima pravo bivaju raspoređena na druge stavke, pa BiH postaje indirektni korisnik, odnosno jedan od nizu korisnika. To se dogodilo kod odlučivanja o IPA programiranju u BiH za 2011. godinu, a postoji mogućnost da se ta situacija ponovi i u 2012. godini ako dogovor oko raspodjele IPA sredstava ne bude postignut na vrijeme.

87 IPA se sastoji od pet komponenti: I – *Tranzicija i institucionalna izgradnja*; II – *Prekogranična suradnja*; III – *Regionalni razvoj*; IV – *Upravljanje ljudskim resursima* i V – *Ruralni razvoj*. Zadnje tri komponente su raspoložive samo zemljama kandidatima za članstvo.

Za sve zemlje zapadnog Balkana IPA sredstva za 2012. i 2013. ostala su manje-više na sličnom nivou kao i u 2011. godini.

Raspored srednjoročnih IPA sredstava po sektorima za zemlje zapadnog Balkana:



Međutim, proces IPA programiranja i utvrđivanja konkretnih projekata koji će biti financirani iz sredstava IPA tokom prošle godine u BiH je potpuno ispolitiziran. Posljedica je toga gotovo potpuna marginalizacija centralne koordinirajuće uloge Direkcije za evropske integracije. Dugoročno ovo može imati vrlo ozbiljne posljedice po razvoj decentraliziranog sistema upravljanja sredstvima EU-a, koji je osnovni preduvjet za nastavak korištenje tih sredstava, ali i na ustroj cjelokupnog sistema pregovaranja.

Izazov koji stoji pred BiH ako se ne riješi institucionalno pitanje upravljanja IPA sredstvima, može se vidjeti na primjeru nadležnosti koje ima Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a u Republici Hrvatskoj.

c) Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a

Struktura koja je u Hrvatskoj uspostavljena za *decentralizirani sistem provedbe* (DSP) sastoji se od tijela državne uprave i dužnosnika, koje je imenovala Vlada RH, s određenim obavezama i odgovornostima. Decentralizirani sistem podrazumijeva prijenos odgovornosti za tenderske procedure i ugovaranje na zemlju korisnicu. U ovom slučaju Delegacija Evropske unije ima *ex-ante kontrolu*, odnosno daje suglasnost za aktivnosti provedene u natječajima te zadržava cjelokupnu odgovornost nad

izvršenjem općeg proračuna, kako je određeno članom 53. *Financijske regulative* i određenih odredbi *Ugovora EZ-a*.⁸⁸

ZA SVE ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA
IPA SREDSTVA ZA 2012. I 2013.
OSTALA SU MANJE-VIŠE NA SLIČNIM
NIVOIMA KAO I U 2011. GODINI, S
TIM DA JE PER CAPITA RASPODJELA
UVEĆANA ZA HRVATSKU I POSEBNO
ZA MAKEDONIJU KAKO BI SE DALA
PODRŠKA INSTITUCIONALNOM RAZVOJU
TE ZEMLJE KANDIDATA. U BOSNI
I HERCEGOVINI ĆE RJEŠAVANJE
INSTITUCIONALNOG PITANJA
UPRAVLJANJA SREDSTVIMA EU-A
POSTATI JEDNO OD CENTRALNIH KAKO
BUDE TEKAO PROCES USPOSTAVE
DECENTRALIZIRANOG SISTEMA
UPRAVLJANJA TIM SREDSTVIMA.

Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a (SAFU) osnovana je *Uredbom o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU-a* (NN br. 90/07 i NN br. 114/07). Nadležnosti SAFU-a određene su uredbom kojom se regulira preuzimanje svih prava i obaveza Uprave za financiranje i ugovaranje programa i projekata pomoći Evropske unije – Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje u Ministarstvu financija – na Agenciju. Kao provedbena agencija, SAFU je nadležna za cjelokupno upravljanje sredstvima, tenderske procedure, ugovaranje, plaćanja, računovodstvo te izvještavanje o financiranju cjelokupne nabave u decentraliziranom sistemu provedbe programa iz fondova EU-a u Hrvatskoj.

SAFU je u Hrvatskoj glavni promotor pravila i procedura EU-a u procesu nabave i poveznica između Delegacije Evropske unije u Hrvatskoj i drugih javnih tijela. SAFU proslijeđuje tehničku proceduru resornim ministarstvima, odnosno tijelima državne uprave. Voditelji projekata i jedinice za provedbu projekta u svim tijelima državne uprave odgovorne su SAFU-u. Ravnatelj Agencije je odgovoran za financijsko i administrativno vođenje projekata, u skladu s pravilima, odredbama i procedurama EU-a.

SAFU, pod vodstvom dužnosnika ovlaštenog za odobravanje programa (DOOP), ima odgovornost u području plaćanja, računovodstva, vođenja ugovorne dokumentacije i financijskog izvještavanja u nabavi usluga, robe i radova u decentraliziranom sistemu provedbe programa pomoći EU-a Republici Hrvatskoj. SAFU osigurava primjenu pravila, uredbi i procedura EU-a u nabavi usluga, robe i radova te za sistem izvještavanja i za vođenje informacijskog sistema. Nadalje, SAFU je nadležna u provedbi tenderskih procedura, evaluaciju i odabiru ponuda, u ugovaranju kada jednom najbolji ponuđač bude izabran, u provedbi projekata, izvještavanju te za računovodstvo i sva plaćanja.

Dužnosti i ovlasti SAFU-a su očito vrlo velike, ali je zato uloga vrlo značajna ukoliko je namjera osigurati da je trošenje sredstava EU-a u skladu sa svim relevantnim propisima Unije.

U Bosni i Hercegovini bi uspostava jedne ovakve agencije bila moguća samo na nivou države i njezine ovlasti bi podrazumijevale nadzor nad radom jedinica za implementaciju programa koji bi bili na entitetskim nivoima. Nadalje, izvještajni odnosi s entitetskim ministarstvima financija i budžetima morali bi biti jasno utvrđeni, kao i konačna nadležnost domaćih institucija za vrhovnu reviziju u provođenju revizije projekata financiranih sredstvima EU-a.

Ako je suditi po sadašnjim problemima koji se javljaju u vezi s IPA programiranjem, a posebno ako se uzme u obzir pomalo ambivalentni stav EK-a prema ključnim institucionalnim rješenjima potrebnim za odvijanje procesa evropskih integracije, uspostava jedne ovakve agencije na nivou BiH neće proći bez poteškoća i bez određenih kompromisa koji mogu dovesti u pitanju opstojnost cijelog sistema EU financiranja u skladu s relevantnim zahtjevima.

Glava X

Institucionalne, opće i završne odredbe

a) Opća procjena

Odredbe iz *Glave X*, koje se tiču institucionalnih, općih i završnih odredbi gotovo su identične za sve države zapadnog Balkana, bez obzira na to kad su potpisale sporazum. Isto je i s odredbama u *privremenim sporazumima*. Tim odredbama se definiraju strane ugovora i institucionalni oblik komunikacije između institucija EU-a i institucija država aspirantica za članstvo, te uspostavljaju modeli za rješavanje eventualnih sporova u tumačenju i primjeni sporazuma. Nadalje, utvrđuju se obaveze u sprečavanju diskriminacije državljana i firmi iz različitih država članica te uspostavljaju mehanizmi za zaštitu informacija. Konačno, ovim odredbama se utvrđuju i rokovi i uvjeti za stupanje na snagu ovog sporazuma.

Sporazumi svih zemalja zapadnog Balkana s EU-om utvrđuju da će strane ratificirati ili odobriti ovaj sporazum u skladu sa svojim procedurama, a *Instrumenti ratifikacije ili odobravanja* bit će deponirani u Generalnom sekretarijatu Vijeća Evropske unije. Pod stranama se podrazumijevaju države aspirantice i države članice, ali i institucije EU-a. Pri tome *privremeni sporazumi* stupaju na snagu prvog dana prvog mjeseca nakon dana deponiranja posljednjeg instrumenta ratifikacije ili odobrenja. *Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju* stupaju na snagu prvog dana drugog mjeseca nakon

dana deponiranja posljednjeg instrumenta ratifikacije ili odobrenja. To znači ne samo ratifikaciju u svim državama članicama već i u Evropskom parlamentu, a prethodno u Vijeću EU-a.

Može se reći da Bosna i Hercegovina uglavnom ispunjava svoje obaveze definirane u ovom poglavlju. No efektivna realizacija tih obaveza talac je političkih odnosa u zemlji i dugotrajnih rasprava o nadležnostima državnoga i entitetskog nivoa vlasti koji utječe na pitanja koordinacije u realizaciji obaveza iz SSP-a koja treba počivati na već definiranim mehanizmima unutar Privremenog odbora koji nadzire provedbu *Privremenog sporazuma* i koji kasnije, po stupanju na snagu SSP-a, treba prerasti u Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje i prateća tijela na izvršnome i zakonodavnom nivou vlasti države BiH. Za razliku od BiH, druge zemlje zapadnog Balkana su mnogo ozbiljnije i s više pažnje pristupile uspostavi koordinacijskih mehanizama za provedbu PS-a / SSP-a, kao i izradi strateških dokumenata, poput nacionalnih programa za provođenje SSP-a i pratećih strateških dokumenata vezanih za reformu administracije ili programa rada parlamenata usklađenih s rokovima iz SSP-a. Srbija je unilateralno provodila *Privremeni sporazum* čak više od godinu dana, dok je Hrvatska prije stupanja na snagu SSP-a dobila kandidatski status.

b) Realizacija obaveza iz SSP-a / PS-a zemalja zapadnog Balkana

Ukoliko za parametar usporedbe zemalja regije uzmemo prosječan rok trajanja *privremenih sporazuma* do stupanja na snagu *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* u drugim zemljama zapadnog Balkana, može se reći da u ovom trenutku Bosna i Hercegovina ne zaostaje mnogo za drugim zemljama u regiji. U prosjeku *privremeni sporazumi* traju 28 mjeseci, dok je period između stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* i dobivanja kandidatskog statusa 36 mjeseci.

Država	Albanija	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija	Srbija
Proteklo mjeseci od PS-a do SSP-a	28	36 ⁸⁹	28	37	34	13 ⁹⁰
Od PS-a do kandidata	-	-	35	30	54	25

89 *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* između EU-a i BiH u vrijeme pisanja izvještaja (april-maj 2012.) nije potvrdio Evropski parlament, te on nije stupio na snagu. Stoga se 36 mjeseci odnosi na tri godine od stupanja na snagu PS-a, dok je 41 mjesec realno vrijeme prošlo od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* do kraja 2011. godine na koju se odnosi izvještaj.

90 Treba napomenuti da je Srbija još 13 mjeseci ranije počela da unilateralno primjenjuje *Privremeni sporazum* dok je na snazi bila EU-ova suspenzija *Privremenog sporazuma*. Tako da period primjene *Privremenog sporazuma* Srbije praktično iznosi 26 mjeseci.

Ova ocjena ne treba da navede na pogrešan zaključak. U julu 2012. godine navršit će se četiri godine od stupanja na snagu *Privremenog sporazuma između BiH i EU-a*, odnosno 48 mjeseci, što je skoro dvostruko duže od prosječnog trajanja *privremenih sporazuma*. Trenutna stagnacija u provođenju traženih reformi, nakon usvajanja dva zakona koja su svakako stajala pripremljena dvije godine, ne obećava ubrzanje procesa EU integracija u BiH. Može se reći da BiH i tri godine nakon potpisivanja i stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* nema efektivnu koordinaciju institucija u procesu evropskih integracija. Postojeći mehanizam koordinacije putem (privremenog) Odbora za evropske integracije i Komisije za evropske integracije nije efektivan, iako bi mogao biti funkcionalan ukoliko postoji politička volja da se oživi. Ista je situacija i s Koordinacijskim odborom za ekonomski razvoj i evropske integracije Vijeća ministara BiH, u kojem su uz predsjedavajućeg Vijeća ministara i ministra financija i trezora te ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa sjedili i entitetski premijeri i ministri financija kao i gradonačelnik Brčko distrikta, kao svojevrsno institucionalno-političko tijelo. Odumiranje postojećih oblika koordinacije proteklih godina i njihovo premještanje izvan institucionalnog okruženja dovelo je do toga da se koordinacija institucija BiH s institucijama EU-a sve više izdiže na nivo zahtjeva za daljnje korake na putu ka EU-u, tj. potvrdi ratifikacije u Evropskom parlamentu i omogućavanja podnošenja zahtjeva za članstvo u Uniji. Evropska komisija u ovom trenutku nema posebno rješenje koje bi favorizirala, već ostavlja bh. institucijama da se dogovore o najboljem modelu provedbe SSP-a, na što se BiH obavezala i za što entiteti imaju ustavnu obavezu da daju podršku državnim institucijama u realizaciji preuzetih međunarodnih obaveza.

Već se nekoliko mjeseci radi na definiranju više prijedloga koordinacije, što svojom odlukom treba usvojiti Vijeće ministara BiH. Jedan prijedlog odluke zagovara konsultantska firma iz Slovenije implementirajući projekt tehničke podrške Direkciji evropskih integracija iz sredstava EU-a. Drugačije viđenje, koje je usmjereno više na decentraliziran pristup koordinaciji, zagovara Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju RS-a, kao svojevrsno ministarstvo zaduženo za koordinaciju u procesu evropskih integracija. Treće viđenje koordinacije, zasnovano na postojećim mehanizmima koje treba oživiti i koji su naslonjeni na predviđene institucionalne mehanizme iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, zagovara dio predstavnika Vijeća ministara BiH.

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju predviđaju uspostavu tri osnovna mehanizma institucionalnog dijaloga između zemalja aspirantica i EU-a. To su Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje.

Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Evropske unije i članova Evropske komisije, s jedne, i članova Vijeća ministara Bosne i Hercegovine,

s druge strane. To znači da u njemu sjede politički i izvršno, najodgovorniji ljudi s obje strane. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje je radi postizanja ciljeva SSP-a ovlašteno da donosi odluke u slučajevima koji su u *Sporazumu* utvrđeni. Donesene odluke obavezujuće su za strane koje moraju poduzeti mjere neophodne za provođenje tih odluka. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje također može davati odgovarajuće preporuke koje sastavlja na osnovu dogovora između strana. Važno je naglasiti da se Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje formira tek po stupanju na snagu SSP-a.

U PROSJEKU PRIVREMENI SPORAZUMI TRAJU 28 MJESECI, DOK JE PERIOD IZMEĐU STUPANJA NA SNAGU PRIVREMENOG SPORAZUMA I DOBIVANJA KANDIDATSKOG STATUSA U PROSJEKU 36 MJESECI U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA. STOGA SE ČINI DA BOSNA I HERCEGOVINA NE ZAOSTAJE MNOGO ZA DRUGIM ZEMLJAMA REGIJE. OVA OCJENA IPAK MOŽE BITI VARLJIVA S OBTIROM NA TO DA ĆE SE U JULU 2012. NAVRŠITI 48 MJESECI OD STUPANJA NA SNAGU PRIVREMENOG SPORAZUMA IZMEĐU BIH I EU-A.

Odbor za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od predstavnika Vijeća Evropske unije i predstavnika Evropske komisije, s jedne strane, i predstavnika Vijeća ministara BiH, s druge. Treba naglasiti da u Odboru sjede predstavnici institucija obje strana, a ne izabrani članovi izvršne vlasti. Taj element daje ovom tijelu izvršno-tehnički aspekt. Odbor pomaže Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje u izvršavanju njegovih dužnosti. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje osniva svoje sektorske pododbore.

Pred Bosnom i Hercegovinom stoji obaveza da prije isteka prve godine od dana stupanja na snagu SSP-a Odbor za stabilizaciju i pridruživanje osnuje

neophodne pododbore za njegovo adekvatno provođenje. S obzirom na to da je u BiH još na snazi *Privremeni sporazum*, u ovim pitanjima je aktivan Privremeni odbor sa svojim pododborima, koji je formiran u oktobru 2008. godine u skladu s rokom definiranim u *Privremenom sporazumu*.⁹¹ Sa stupanjem na snagu SSP-a BiH je obavezna imati i politički nivo koordinacije unutar zemlje i prema vani, koja bi davala političke smjernice za rad struktura na tehničkom nivou i rješavala političke probleme. Postojeći tehnički nivo koordinacije treba nadograditi kako bi efikasno djelovao u narednim fazama procesa evropskih integracija. Trenutno je prisutna jedna devijacija sistema u smislu da se i tehničke stvari raspravljaju na sastancima šest lidera političkih stranaka, a političke instrukcije, uglavnom iz RS-a, provode na sastancima pododbora. U kratkom vremenu političko vodstvo i institucije BiH moraju u ovoj oblasti uspostaviti red.

91 Vijeće ministara BiH je donijelo odgovarajuće odluke kojima se uspostavljaju strukture koje će biti odgovorne za provođenje Privremenog sporazuma. To su Odluka o uspostavljanju Komisije za evropske integracije u sastavu Privremenog odbora („Službeni glasnik BiH“ broj 92/08) i Odluka o uspostavljanju radnih grupa za evropske integracije („Službeni glasnik BiH“ broj 47/09 i 65/10). Pododbori služe kao forumi za daljnja pojašnjenja pravne stečevine EU (acquis communautaire) i ispituju napredak koji je Bosna i Hercegovina ostvarila u skladivanju s *acquisem* na osnovu obaveza iz Privremenog sporazuma.

Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje je forum u kojem će se članovi Parlamentarne skupštine BiH i Evropskog parlamenta sastajati i razmjenjivati stavove. U ovom trenutku takav odbor ne postoji jer se on formira tek po stupanju na snagu SSP-a. No trenutno postoje dva tijela koja na neki način predstavljaju zamjenski mehanizam kojem je cilj uspostava bolje koordinacije između parlamenata unutar BiH i razmjene stavova s predstavnicima Evropskog parlamenta. Krajem 2011. godine formirana je parlamentarna *Grupa prijateljstva* između Evropskog parlamenta i Parlamentarne skupštine BiH. Cilj ovog tijela je razvijanje odnosa između dvije institucije i bliže upoznavanje parlamentaraca iz BiH sa standardima EU-a, kao i informiranje evropskih parlamentaraca o situaciji u BiH iz prve ruke od svojih kolega. Također, tokom 2011. godine uspostavljen je parlamentarni Forum za evropske integracije, koji čine predsjednici, zamjenici i sekretari Zajedničke komisije za evropske integracije Parlamentarne skupštine BiH, Komisija za evropske integracije Parlamenta Federacije BiH i Odbor za evropske integracije i regionalnu suradnju Narodne skupštine RS-a. Ovaj forum ima za cilj razmjenu informacija i približavanje stavova između državnog i entitetskih parlamenata u pogledu evropskih integracija.

Primjera radi, Vlada Crne Gore usvojila je *Nacionalni program za integraciju* i već u julu 2008. godine Skupština CG izabrala je članove Nacionalnog savjeta za evropske integracije (NSEI). Prvi *Nacionalni program za integraciju CG u EU* usvojen je 2008. godine za period do kraja 2012. godine. Samo tokom 2010. godine usvojeno je više od 200 pravnih propisa koji su morali proći provjeru usklađenosti. Pored osnovnih propisa, prilikom provjere i davanja procjene konsultira se i sekundarno pravo EU-a. Svaki takav propis potpisuje institucija predlagač zakona, ali i ministar vanjskih poslova i evropskih integracija CG, a Direkcija za harmonizaciju MVPE-ija Crne Gore je zadužena da pruža stručnu pomoć drugim institucijama.

Kada je u pitanju nacionalna struktura koordinacije EU poslova unutar Republike Makedonije, čelno tijelo je Odbor za EU, kojim predsjedava makedonski premijer, a članovi su još i svi ministri i zamjenici premijera te guverner Narodne banke, u skladu s odredbama SSP-a. Pri tome zamjenik premijera za evropske integracije predvodi čelno radno tijelo koje sačinjavaju svi državni sekretari kao predstavnici institucija na izvršnom stručnom nivou. Prilikom pripreme odgovora na *Upitnik EK-a*, formirani su timovi koji su poslije prerasli u radne skupine za provedbu *Nacionalnog programa za usvajanje *acquisa** (NPAA). Može se reći sa zakašnjenjem od dvije godine, jer bi nacionalni program trebalo da prethodi tome. Timove sačinjavaju stručnjaci iz odgovornih institucija i predstavnici akademske zajednice te nevladinih organizacija, a koordinaciju provedbe vrši Sekretarijat za evropske integracije. Na osnovu *Nacionalnog programa za usvajanje *acquisa** (od 2006. godine), makedonska vlada pravi reviziju i plan za usvajanje između 300 i 400 zakona. Svake godine se usvaja tzv. *Matrica zakona*, koja svake sljedeće godine ima manje postavljenih zakona za usvajanje.

BOSNA I HERCEGOVINA MORA ŠTO PRIJE, PA ČAK I UPOREDO, POČETI IZRADU NACIONALNOG PROGRAMA INTEGRIRANJA I OŽIVLJAVANJEM POSTOJEĆIH KOORDINACIJSKIH MEHANIZAMA UNUTAR INSTITUCIJA SISTEMA, A ZASNOVANIH NA MEHANIZMIMA KOJI SU VEĆ DEFINIRANI U GLAVI X. SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU. U SUPROTNO SE MOŽE OČEKIVATI NASTAVAK STAGNACIJE U PROVEDBI REFORMI, POLITIZACIJA TEHNIČKIH ASPEKATA PROCESA EVROPSKIH INTEGRACIJA I STVARANJE USKOG GRLA U IZVANINSTITUCIONALNIM MEHANIZMIMA KOORDINACIJE.

U Hrvatskoj se pokazala izuzetno važnom politička volja za ozbiljno provođenje obaveza iz SSP-a. Ta je politička volja rezultirala reformama u administraciji, poput spajanja Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva evropskih integracija u jedno te uspostave jakog parlamentarnog odbora za evropske integracije kojem je uvijek na čelu bio predstavnik opozicije. Takav primjer je preuzelo i nekoliko zemalja u regiji. Treba naglasiti da je uloga parlamenta od suštinske važnosti da bi se u državi postigao demokratski konsenzus ka evropskim integracijama. U Hrvatskoj je to potvrđeno deklaracijom Sabora 2002. godine kada su sve političke stranke podržale pristupanje RH u EU. U januaru 2005. Hrvatska je usvojila svoj treći *Nacionalni program integriranja RH u EU* kako bi se prilagodila obavezama iz

otvaranja pregovora za 33 poglavlja EU *acquisa*.

U Srbiji je vertikalna koordinacija evropskih poslova postavljena tako da je za evropske integracije zadužen jedan od potpredsjednika Vlade, kojem je subordinirana Kancelarija za evropske integracije kao tijelo za podršku. Iskustva zemalja regije su pokazala da je odvajanje *tehničkog* dijela posla od *političkoga* dalo najbolje rezultate. U slučaju Srbije politička podrška ispunjavanju tehničkih uvjeta dovela je čak do unilateralne provedbe *Privremenog sporazuma*, što je zemlji omogućio da vrlo brzo uhvati korak u ispunjavanju obaveza nakon prestanka suspenzije PS-a i rezultiralo time da između formalnog stupanja na snagu *Privremenog sporazuma* i dobivanja kandidatskog statusa prođe tek 25 mjeseci. Srbija se opredijelila i za formiranje jednog proširenog tijela koje predstavlja općedruštveni konsenzus unutar Srbije o potrebi EU integracija – Savjeta za evropske integracije. On je utemeljen na zahtjevima iz SSP-a, ali proširen da uključi sve članove Vlade, direktora Kancelarije za evropske integracije, predsjednika parlamentarnog Odbora za evropske integracije, predstavnike Izvršnog vijeća Vojvodine, savjetnika predsjednika Republike te predstavnike vjerskih i nevladinih organizacija, privrednika i Akademije nauka i umjetnosti. Radom ovog savjeta rukovodi predsjednik Vlade ili potpredsjednik zadužen za evropske integracije.

Nacionalni program integriranja, koji predviđa dinamiku reformi i zakonodavnih aktivnosti, ugovorna je obaveza BiH nastala s danom potpisivanja. Bosna i Hercegovina je jedina zemlja u regiji koja nema takav program. On je važan zbog toga što bi trebalo da objedinjuje sve reformske aktivnosti i jasno definira odgovorne nosioce ključnih

reformi – ministarstva, institucije i druge organe državnoga i entitetskih nivoa. U više navrata su i Parlamentarna skupština i Vijeće ministara BiH donosili zaključke kojima se traži izrada ovog programa.⁹² Uzevši u obzir iskustva iz regije, nameće se zaključak da BiH mora što prije, pa čak i uporedo početi izradu *nacionalnog programa integriranja* i oživljavanje postojećih koordinacijskih mehanizama unutar institucija sistema, a zasnovanih na mehanizmima koji su već definirani u *Glavi X. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. U suprotnom se može očekivati nastavak stagnacije u provedbi reformi, politizacija tehničkih aspekata procesa evropskih integracija i stvaranje uskog grla u izvaninstitucionalnim mehanizmima koordinacije.

c) Primjer: *Strukturalni dijalog o pravosuđu*

Postavka institucionalnih mehanizama iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* u biti omogućava EU-u da određuje prioritete reformi i vrši pritisak na BiH da se reforme efikasno provode. Ali 2011. godine dogodila se sasvim neočekivana stvar. Naime, institucije bh. entiteta Republike Srpske nametnule su svoj politički prioritet i Evropskoj uniji i državnim institucijama BiH, koristeći mehanizme SSP-a, zahtijevajući održavanje konsultacija na temu pravosuđa koje su kasnije prerasle u *strukturalni dijalog o pravosuđu*. Tako je Pododbor za pravosuđe i unutrašnje poslove („Strukturalni dijalog“)⁹³ već operativan, iako je trebao početi djelovati tek nakon stupanja na snagu SSP-a. Osnova za ovo je član 48. stav (2) i (3) *Privremenog sporazuma* (član 125. SSP-a),⁹⁴ odnosno član 49. stav 1. i 2. (član 126. SSP-a).⁹⁵

S druge strane, pokretanje *strukturalnog dijaloga o reformi pravosuđa* i održavanje njegova dva sastanka – 6. i 7. juna u Banjoj Luci, te 10. i 11. novembra 2011. godine u Sarajevu, predstavlja se i kao primjer suradnje BiH i Evropske unije. Na tim sastancima su razmatrana pitanja provođenja *Strategije reforme sektora pravde u BiH* i *Strategije za ratne zločine, pravosudne i regionalne suradnje, osnovnih sloboda i sigurnosti te funkcioniranja pravosudnih institucija*. Institucije BiH i entiteta dobile su upute o ispunjavanju evropskih standarda u ovoj oblasti. Ovaj specifičan mehanizam

92 *Evropsko partnerstvo iz novembra 2007. godine*. („Ojačati administrativne kapacitete u pripremi za provedbu obaveza iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP) i *Prijelaznog sporazuma*“ (ključni prioriteti); „Osigurati strukturiranu i institucionaliziranu koordinaciju između države i entiteta uspostavljanjem funkcionalnih mehanizama za koordinaciju između države i entiteta na političkom, zakonodavnom i tehničkom nivou“ (politički kriteriji).

93 Pododbor za inovacije, tehnološki razvoj, socijalnu politiku je također startao na zahtjev EU-a kad se već otvorila prilika, a na što su institucije BiH pristale zbog važnosti ove oblasti za razvoj države.

94 2. Strane su suglasne da na zahtjev jedne strane odmah izvrše konsultacije odgovarajućim kanalima kako bi razgovarale o svakom pitanju koje se tiče tumačenja ili provođenja ovog sporazuma i drugih relevantnih aspekata odnosa među stranama. 3. Svaka strana upućuje Privremenom odboru svaki spor koji se tiče primjene i tumačenja ovog sporazuma. U tom slučaju primjenjuje se član 49.

95 1. U slučaju spora između strana u pogledu tumačenja ili provođenja ovog sporazuma bilo koja strana dostavlja drugoj strani i Privremenom odboru formalni zahtjev za rješavanje spornog pitanja...2. Strane će nastojati svaki spor riješiti putem konsultacija u dobroj vjeri u okviru Privremenog odbora i u drugim tijelima...

je istovremeno potvrdio i postojanje u potpunosti različitih političkih stavova i ciljeva o nekim ključnim pitanjima u ovoj oblasti. Konkretni rezultati *strukturnog dijaloga* u ovoj oblasti još nisu vidljivi. No formirana je Komisija pravosuđa odlukom VSTV-a BiH na sjednici održanoj 13. jula 2011. godine koja ima zadatak da pripremi Vijeću na razmatranje zajedničku platformu pravosuđa u BiH u odnosu na sva pitanja koja će biti predmet rasprave u okviru *strukturnog dijaloga* između Evropske unije i Bosne i Hercegovine.⁹⁶ Članovi komisije ističu da je *strukturni dijalog* „jako dobra prilika da se između predstavnika izvršne, zakonodavne i pravosudne vlasti, postigne zajedničko razumijevanje i konsenzus u vezi s osnovnim pitanjima unapređenja reformskih procesa u sektoru pravde i nađu najbolji načini razvoja nezavisnoga i odgovornog pravosuđa“.⁹⁷

Ipak ostaje pitanje koliko je *strukturni dijalog o pravosuđu* bio nametnuto političko pitanje i poligon za pokazivanje političkih mišića ili predstava o otvorenom procesu reformi u oblasti pravosuđa i usklađivanju s evropskim standardima. Kako god bilo, ovaj proces je dao sliku i domaćoj javnosti, ali i Evropskoj komisiji kako bi svako otvaranje pregovora o poglavljima *acquisa* EU-a moglo izgledati u BiH. S obzirom na spoznaju o ovome, ne treba se čuditi što Evropska komisija insistira na uspostavi i definiranju koordinacije unutar institucija BiH na državnome i entitetskom nivou u pogledu daljnje implementacije obaveza iz *Privremenog sporazuma*, odnosno SSP-a.

96 Komisiju čine predsjednik Vijeća (predsjedavajući), predsjednik Suda BiH, glavni tužilac Tužilaštva BiH, predsjednik Vrhovnog suda Federacije BiH, predsjednik Vrhovnog suda Republike Srpske, predsjednik Apelacionog suda Brčko distrikta BiH, predsjednik Kantonalnog suda u Sarajevu, predsjednik Okružnog suda u Banjoj Luci, predsjednik Općinskog suda u Sarajevu, predsjednik Osnovnog suda u Banjoj Luci, glavni tužilac Republičkog tužilaštva RS-a, glavni tužilac Tužilaštva FBiH, glavni tužilac Tužilaštva Brčko distrikta BiH, glavni tužilac Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo i glavni tužilac Okružnog tužilaštva u Banjoj Luci.

97 <http://pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=31486>.

Zaključak

Strateški pristupi pojedinih zemalja spram ispunjavanja odredaba *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om* bitno se razlikuju i mogu se u pojedinim slučajevima okarakterizirati kao *sistematični* (vođeni jasnim nacionalnim programima pridruživanja i s jasnom međusektorskom komunikacijom za provođenje relevantnih direktiva) ili *ad hoc pristupi* (odsustvo jasnoga nacionalnog plana i nedostatak institucionalne komunikacije sa sporadičnim pozitivnim pomacima). Posljedično tome među zemljama zapadnog Balkana imamo one čije je članstvo u Evropskoj uniji već sasvim izvjesno, one koje su stekle status kandidata i konačno zemlje čiji je proces integracije opterećen mnogim unutrašnjim političkim i institucionalnim nesređenostima.

Sve zemlje, osim BiH i Srbije, u trećoj su godini od potpisivanja SSP-a ušle u njegovu punu realizaciju, te su konzekventno tome privremene mehanizme koordinacije zamijenile stalnima. Albanija, Makedonija, Crna Gora i Hrvatska su odmah formirale Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje kao najviše tijelo za praćenje provođenja SSP-a.

Zemlje zapadnog Balkana tri godine nakon potpisivanja SSP-a nalazile su se u različitim fazama integriranja u EU. Samim tim su i njihovi prioriteti bili drugačiji od onih koje su imale ostale zemlje. Međutim, za sve je karakterističan problem institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Analizirajući ispunjavanje obaveza zemalja zapadnog Balkana iz oblasti *slobodnog kretanja robe*, nameće se opći dojam da njihove vlade nisu ovoj oblasti dale naročiti značaj. Svjesno ili nesvjesno, na taj su način unutrašnja

tržišta spomenutih zemalja dovedena u neravnotežu, a ekonomski razvoj je dobrim dijelom usporen.

Tako imamo situaciju da započinjanje ekonomske aktivnosti stranog poslovnog subjekta na teritoriji BiH mora proći kroz 12 proceduralnih aktivnosti i vjerojatno potrajati i do 60 dana. Ako je uspostava *one-stop-shopa* rezultirala poboljšanjem poslovne klime u zemljama koje su uspješnije od BiH u ispunjavanja odredaba iz SSP-a koje se odnose na *poslovno nastanjivanje*, onda bi bilo uputno da i BiH inicira aktivnosti za osnivanje takvog centra čijom bi se uspostavom dugotrajne i skupe procedure registracije kompanija mogle skratiti i učiniti efikasnijima.

U ispunjavanju obaveza koje se tiču *tekućih plaćanja i kretanja kapitala* najveći napredak ostvarila je Hrvatska, potom Srbija, dok je napredak usporen u Crnoj Gori, Makedoniji i Albaniji. Ukupan je stepen napretka BiH, generalno gledajući, na nivou većine zemalja zapadnog Balkana, ali su i dalje potrebni značajni naponi u usklađivanju zakonskog okvira s *acquisem*, što treba omogućiti harmonizaciju propisa unutar zemlje kako bi se stvorile bolje pretpostavke za uspostavu jedinstvenoga ekonomskog prostora

Provođenje zakona do sada se suočavalo uglavnom s institucionalnim otporima i nedostatkom političke volje, no sada proces provođenja zakona počinje otežavati i nedostatak finansijskih sredstava uzrokovan ekonomskom krizom. Pri tome BiH bilježi najbolju situaciju u oblasti *zaštite intelektualnog vlasništva*, dok *zaštita potrošača, standardizacija i akreditacija* pate od hroničnog nedostatka političke i institucionalne podrške i manjka finansijskih sredstava za konkretizaciju obaveza uzrokovanog privremenim financiranjem na nivou države BiH. Najteža je situacija, po svemu sudeći, u oblasti *stvaranja jednakih mogućnosti*; dodatno zakomplicirana ekonomskom krizom i preokupiranošću političkih elita dnevno-političkim ustavnopravnim problemima funkcioniranja institucija na različitim nivoima vlasti.

Države zapadnog Balkana nisu imale ni ujednačenu vremensku dinamiku pri preuzimanju pravne stečevine EU-a i uspostavi institucija u oblasti *konkurencije, državnih pomoći i javnih nabavki*. Općenita usporedba ocjena Evropske komisije o utjecaju države na konkurentnost tri godine nakon potpisivanja SSP-a ukazuje nam da su jedino Albanija i Crna Gora pokazale dobar rezultat. Hrvatska je imala, a BiH i Srbija i dalje imaju visok utjecaj države na konkurentnost.

Osnovna karakteristika zemalja zapadnog Balkana u oblasti *slobode, sigurnosti i pravde* u izvještajnom periodu podrazumijevala je nedovoljno izgrađene institucionalne kapacitete i lošu koordinaciju između nadležnih institucija, te posebno odsustvo političke volje da se preuzete obaveze u potpunosti i implementiraju. Odsustvo političke volje za provođenje efikasnih mjera u borbi protiv korupcije

zahtijeva snažnije i eksplicitnije insistiranje Evropske unije na rješavanju ovog pitanja u zemljama regije kao preduvjeta njihovoga daljnjeg kretanja ka članstvu u ovoj zajednici evropskih država.

Uzevši kao mjerilo period od tri godine nakon potpisivanja SSP-a, zapažamo da je sve dublji jaz između zemalja koje sigurnim tempom napreduju u usvajanju evropskih standarda u *Politikama suradnje* na zakonodavnom i institucionalnom nivou (Hrvatska, Crna Gora, Srbija) i zemalja koje u izvršavanju preuzetih obaveza zaostaju (Albanija, Makedonija, BiH). O tome jasno svjedoči i činjenica da je, na temelju ocjena o generalno uspješnom procesu napredovanja, status kandidata u periodu koji se razmatra u ovom izvještaju – tri godine nakon potpisivanja SSP-a – u izvještajnom periodu dodijeljen Hrvatskoj i Crnoj Gori. Sporiji napredak registriran je u Makedoniji i Albaniji, a potpuna stagnacija u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu ovakav *ad hoc* pristup ispunjavanju odredaba iz SSP-a, ne treba nas čuditi da je u 2011. godini u BiH, prema podacima Direkcije za ekonomsko planiranje BiH: *Ekonomski trendovi, januar-juni 2011.*, zabilježen pad direktnih stranih investicija iz zemalja članica EU-a za čak 15% u odnosu na 2010. godinu. Za razliku od Bosne i Hercegovine, direktna strana ulaganja koja iz EU-a stižu u Crnu Goru tokom 2011. godine zabilježila su porast.

Bosna i Hercegovina trenutno ima pristup samo prvim dvjema od pet komponenti IPA-e: *I – Tranzicija i institucionalna izgradnja* i *II – Prekogranična suradnja*. Ove dvije komponente uglavnom su usmjerene na uspostavu tehničkih kapaciteta institucija i ključna pitanja regionalne suradnje. Zbog toga su i manje vidljive građanima. S dobivanjem statusa kandidata BiH bi dobila pristup i ostalim komponentama: *III – Regionalni razvoj*; *IV – Upravljanje ljudskim resursima* i *V – Ruralni razvoj*. Ove komponente usmjerene su na mnogo konkretnije stvari, vidljivije stanovnicima BiH. Kod utvrđivanja raspodjele sredstava između komponenti uzima se u obzir napredak u uspostavi *decentraliziranog sistema za upravljanje* kod implementacije sredstava iz komponenti III, IV i V, ali i kod komponente II čije se financiranje odnosi na prekograničnu suradnju sa zemljama članicama EU-a. U pogledu BiH rješavanje institucionalnog pitanja upravljanja vlastitim sredstvima EU-a postat će jedno od centralnih pitanja kako bude tekao proces uspostave *decentraliziranog sistema upravljanja* tim sredstvima.

Bosna i Hercegovina još nije uspostavila *decentralizirani sistem upravljanja sredstvima pomoći EU-a (DIS)*, već sva sredstva centralizirano administrira Delegacija Evropske komisije, što samo po sebi dovoljno govori o kredibilitetu zemlje. Neophodna je uspostava DIS-a, koja neće biti bez svojih poteškoća i bez određenih kompromisa koji mogu dovesti u pitanje opstojnost cijelog sistema financiranja sredstvima EU-a u skladu s relevantnim zahtjevima.

No takav pristup Evropske komisije ne treba da začuđuje kada uzmemo u obzir da BiH još nema funkcionalan sistem koordinacije za evropske integracije između države i njenih entiteta niti *nacionalni program integriranja* koji bi postavio prioritete i pokazao da znamo šta i kako hoćemo. Bosna i Hercegovina mora što prije, pa čak i uporedo, početi izradu *nacionalnog programa integriranja* i oživljavanje postojećih koordinacijskih mehanizama unutar institucija sistema baziranih na mehanizmima koji su već definirani u *Glavi X. SSP-a*. U suprotnom se može očekivati nastavak stagnacije u provedbi reformi, politizacija tehničkih aspekata procesa evropskih integracija i stvaranje uskog grla u izvaninstitucionalnim mehanizmima koordinacije.

Primjeri iz regije pokazuju nam da samo istinsko provođenje reformi osigurava napredak na putu evropskih integracija. Sam proces reformi je ono što mijenja državu i društvo, a ne datum ulaska u EU. Usvajanje zakona, uspostavljanje institucija i usuglašavanje podzakonskih propisa je tek početak provođenja zakona; za to su potrebni i obučeni ljudi i dovoljna financijska sredstva, što vodi razvoju kulture vladavine zakona – jednom od osnovnih kriterija iz Kopenhagena.

