



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK POLITOLOGIJA

**APSORPCIJSKI KAPACITETI BOSNE I HERCEGOVINE U  
KORIŠTENJU PRETPRISTUPNIH FONDOVA EU (2014-2020)**

**-magistarski rad-**

Kandidatkinja:

Erzida Žigić

Broj indeksa: 536/II-PIR

Mentor:

prof. dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, mart 2022. godine



ODSJEK POLITICOLOGIJA

**APSORPCIJSKI KAPACITETI BOSNE I HERCEGOVINE U  
KORIŠTENJU PRETPRISTUPNIH FONDOVA EU (2014 –2020)**

**-magistarski rad-**

Kandidatkinja:

Erzida Žigić

Broj indeksa: 536/II-PIR

Mentor:

prof. dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, mart 2022. godine

## **SADRŽAJ**

### Skraćenice

### Popis tabela, grafikona i slika

1. UVOD.....	1
1.1. Problem i predmet istraživanja.....	3
1.2. Ciljevi istraživanja.....	6
1.3. Hipoteze istraživanja .....	7
1.4. Metodologija istraživačkog rada .....	8
2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR .....	9
2.1. Institucionalni okvir za uspostavljanje i implementaciju programa EU .....	9
2.2. Pregled pravne i strateške osnove za programe EU .....	14
2.3. Instrument pretpripravnog pomoći .....	16
3. PRISTUP PROJEKTIMA EU.....	22
3.1. Principi korištenja fondova EU .....	22
3.2. Izrada projekta po standardima EU .....	25
3.3. Upravljanje projektnim ciklusom u projektima EU .....	35
3.3.1. Programiranje .....	37
3.3.2. Identifikacija.....	37
3.3.3. Formulacija.....	38
3.3.4. Implementacija .....	38
3.3.5. Evaluacija .....	38
3.3.6. Logička matrica.....	39
3.4. Raspoloživi kapaciteti u BiH za apsorbovanje sredstava iz fondova EU .....	42
4. REALIZACIJA SREDSTAVA EU FONDOVA U BIH I ISKUSTVA IZ OKRUŽENJA.	49
4.1.Dosadašnje aktivnosti u oblasti korištenja EU fondova.....	49
4.2. Pregled realizovanih sredstava EU fondova po sektorima.....	50

4.3. Realizacija IPA fondova na području BiH .....	54
4.4. Iskustva susjednih zemalja iz oblasti iskorištenosti fondova EU.....	58
4.4.1. Crna Gora .....	59
4.4.2. Srbija .....	60
4.4.3. Kosovo .....	62
4.4.4. Makedonija.....	63
4.4.5. Albanija .....	65
4.4.6. Hrvatska .....	66
5. POVOLJNOST POLITIČKO - EKONOMSKOG OKRUŽENJA ZA EU FONDOVE ....	68
5.1. Dostignuti stepen političkog dijaloga BiH.....	68
5.2. Mehanizam koordinacije .....	72
5.3. Odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourg u slučaju „Sejdić-Finci” .....	75
5.4. Usklađenost propisa sa Evropskom unijom .....	78
5.5. Uticaj globalizacije na razvoj BiH .....	81
5.6. Uticaj regionalizacije na razvoj BiH .....	84
5.7. BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja .....	88
5.8. Prijedlog mjera za podsticanje obimnijeg i efikasnijeg korištenja sredstava iz EU fondova.....	91
6. ZAKLJUČAK .....	95
7. BIBLIOGRAFIJA .....	97

## **Skraćenice**

BDP - Bruto nacionalni dohodak

BiH - Bosna i Hercegovina

CARDS - Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation

COSME - Programme for the Copetitivness of Enterprises and SMEs

DEI - Direkcija za evropske inegracije

DEU - Delegacija Evropske unije

DIPAK - Državni IPA kordinator

EK - Evropska komisija

ESI - Evropski strukturnii i investicijski fondovi

EU - Evropska unija

HDZ - Hrvatska demokratska zajednica

IPA - Instrument for Pre-Accession Assistance

IPARD - Instrument for Pre -Accession Assistance Rural Development

ISPA - Instrument for Structural Policy for Pre-Accession

MFT - Ministarstvo finansija i trezora

NATO - North Atlantic Treaty Organisation

NPAA - National programme for adoption of the acquis

PAR - Public Administration Reform

PHARE - Poland and Hungary: Assistance for Restructuring

PLM - Pristup logičke matrice

PSP - Proces stabilizacije i pridruživanja

SAPARD - Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

SDA - Stranka demokratske akcije

SNSD - Savez nezavisnih socialdemokrata

SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

TAEIX - Technical Assistance and Information Exchange

TAIB - Transition Assistance and Institution Building Committee

UPC - Upravljanje projektnim ciklusom

## **Popis tabela, grafikona i slika**

### **Tabele:**

Tabela 1: Pregled programa EU u finansijskim perspektivama 2000 - 2006., 2007 - 2013. i 2014.- 2020.

Tabela 2: Raspodjela IPA sredstava za period 2007 - 2013.

Tabela 3: Raspodjela IPA II sredstava za period 2014 - 2020.

Tabela 4: Raspodjela IPA II sredstava po sektorima i po zemljama korisnicama

Tabela 5: Prikaz faza izrade logičke matrice

Tabela 6: Tipična struktura logičke matrice

### **Slike:**

Slika 1 : Faze razvoja projekta

Slika 2: Faze upravljanja projektnim ciklusom

Slika 3: Prikaz BDP-a za BiH, period 2015 - 2018.

### **Grafikoni:**

Grafikon 1: Procentualno učešće sektora

Grafikon 2: Implementacija IPA II po sektorima

Grafikon 3: Sektorska implementacija IPA II sredstava u Bosni i Hercegovini

Grafikon 4: Komparativni pregled podataka o ukupno ugovorenim i iskorištenim sredstvima iz državnih programa IPA II za 2014., 2015., 2016., 2017. i 2018. godinu

## **1. UVOD**

Evropska unija (EU) osnovana je sa jasnom namjerom jačanja mira i promovisanja prosperiteta i evropskih vrijednosti na evropskom kontinentu. 1951. godine, šest zemalja osnivača (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska) potpisivanjem ugovora o Evropskoj Zajednici za ugalj i čelik u Parizu, uspostavljaju zajednički ekonomski prostor i političko partnerstvo, temelj današnje Evropske unije, koja trenutno ima 27 zemalja, sa otvorenom perspektivom za proširenje na zemlje Zapadnog Balkana. EU pomaže zemljama da postanu konkurentne tržišne ekonomije, i kao dio toga podržava ekonomske reforme. Priprema zemalja za članstvo znači pružanje pomoći za jačanje institucionalnih kapaciteta, unapređenje infrastrukture kombinacijom bespovratnih sredstava (fondova) i kredita međunarodnih finansijskih institucija, te pružanjem tehničke i finansijske pomoći u sprovođenju ekonomskih, političkih i socijalnih reformi. Zemlje sa kandidatskim statusom i zemlje sa statusom potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU u obavezi su da na svom putu evropskih integracija ispune niz postavljenih kriterija i zahtjeva usaglešenih kroz međunarodne sporazume i ugovore. EU pruža pomoć kroz bespovratna sredstava (fondove), linijom povoljnih kredita te kroz tehničku i eksperturnu pomoć.

Fondovi Evropske unije (EU fondovi) su finansijska sredstva građana EU koja se, primjenjujući određena pravila i procedure, dodjeljuju korisnicima za provođenje projekata koji trebaju pridonijeti postizanju ključnih javnih politika Evropske unije. Pretpriступni fondovi i programi za treće zemlje su EU fondovi namjenjeni zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Programi Unije te instrumenti kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike namjenjeni su zemljama članicama Evropske unije.. Glavni instrument za određivanje ciljeva čije ostvarenje će se poticati finansiranjem kroz EU fondove su upravo javne politike EU.

Pretpriступni fondovi Evropske unije jedan su od najvažnijih instrumenata regionalne politike i kao takav namjenjen je zemljama pretedeniticama za članstvo u EU. Svrha pretpriступnih fondova je da pomognu zemljama sa kandidatskim statusom i zemljama sa statusom potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU da što kvalitetnije i efikasnije sprovedu mnogobrojne reforme. Bosna i Hercegovina (BiH ima status potencijalne kandidatkinje od 2003. godine i stekla je pravo na korištenja pretpriступnih EU fondova. O visini pretpriступnih sredstava odlučuje Evropska komisija (EK), glavno izvršno i političko tijelo EU, dok

povlačenje odobrenih sredstava zavisi o kvalitetu predloženih programa koje zemlja kandidatkinja potražuje za finansiranje iz prepristupnih fondova EU. Dobro upravljanje prepristupnim fondovima pomaže zemlji u jačanju i izgradnji vlastitih institucionalnih kapacitea i priprema zemlju za apsorpciju strukturnih fondova, jednom kada postane članica EU. „Da bi osigurala da su najbolji interesi zemlje primatelja izraženi u programu, Evropska unija zahtjeva blisko partnerstvo između Evropske komisije i nacionalne i regionalne vlade, koje zajedno rade na izradi, provedbi, nadgledanju i procjeni operativnih programa“.<sup>1</sup>

Tokom zadnjih trideset godina, Evropska unija je dodijelila značajnu finansijsku pomoć Bosni i Hercegovini s ciljem da pomogne zemlji da se oporavi od posljedica ratnih dejstava i da pomogne oporavak privrede zemlje kako bi uhvatila korak u razvoju sa zemljama iz okruženja. Od 1995. godine do 2000. godine EU je finansirala programe humanitarne pomoći i obnove. Od 2000. godine do 2006. godine, BiH je primala finansijsku pomoć u okviru EU prepristupnih programa PHARE, ISPA, SAPARD i CARDS. Ciljevi ovih programa bili su usmjereni na pružanje podrške u izgradnji institucija potrebnih u procesu približavanja evropskim integracijama državama jugoistočne Europe i njihovom aktivnom sudjelovanju u procesu stabilizacije i pridruživanja.. Od 2007. godine, BiH koristi pomoć uglavnom u okviru IPA programa (eng. Instrument for Pre-Accession Assistance) Evropske unije. „Delegacija EU u Bosni i Hercegovini (DEU) odgovorna je za sprovođenje finansijske pomoći Evropske unije putem direktnog upravljanja, kao i za osiguranje koordinacije pomoći s državama članicama EU.“<sup>2</sup> Dva su glavna prioriteta IPA instrumenta prepristupne pomoći:

- pružiti pomoć u ispunjavanju političkih i ekonomskih kriterija neophodnih za usvajanje pravne stečevine - *acquis* Evropske unije i razvoja institucionalnih kapaciteta pravosuđa, i
- pripremiti zemlje za korištenje kohezionih i strukturnih fondova nakon pristupanja.

Evropska unija provodi strateško i finansijsko planiranje na period od sedam godina. IPA I instrument (2007 – 2013) realizovan je kroz pet komponenti; pomoć tranziciji i izgradnja institucija, prekogranična saradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa, ruralni razvoj. IPA II instrument (2014 – 2020) realizuje se kroz sektore: demokratija i upravljanje, vladavina prava i osnovna prava, energija, konkurentnost i inovacije, obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika, poljoprivreda i ruralni razvoj, regionalnu i teritorijalnu saradnju. Između

---

<sup>1</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 227.

<sup>2</sup> Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Str 6. DEU u BiH:[www.europa.ba](http://www.europa.ba)

2007. godine i 2013. godine obezbjedeno je 11,674 milijardi eura za korisnike, što predstavlja najveću pomoć po glavi stanovnika u svijetu. U periodu između 2014 - 2020. godine dodijeljeno je dodatnih 11,698 milijardi eura za: jačanje demokratskih institucija i vladavinu prava, reformu javne uprave, podršku ekonomskim reformama, promociji poštovanja ljudskih, kao i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, pružanje podrške razvoju civilnog društva kroz unapređivanje regionalne saradnje, doprinos održivom razvoju i smanjenju siromaštva u regionu.

### *1.1. Problem i predmet istraživanja*

Na svom putu pristupanja Evropskoj uniji država sa kandidatskim statusom/statusom potencijalne kandidatkinje, je obavezna proći kroz različite faze do punopravnog članstva. U svim tim fazama državi je omogućeno korištenje različitih EU fondova. Programi EU se međusobno u velikoj mjeri razlikuju s obzirom na svoj karakter, područja intervencije, veličinu i način implementacije. Definišu se za višegodišnje periode, a tokom godina se nadograđuju, spajaju, razdvajaju i ukidaju. Trajanje programa usklađuje se s trajanjem finansijskih perspektiva pa su i aktivnosti grupisane oko većih okvirnih programa.

Radi lakšeg razumjevanja funkcionisanja raspoloživih EU fondova, napravljena je uopštena okvirna podjela fondova: programi za države članice, programi Unije i instrumenti kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike. „Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (2007) naziv Zajednica i Evropska zajednica mijenjaju se jedinstvenim nazivom Unija a naziv Evropske zajednice jedinstvenim nazivom Evropska Unija.“<sup>3</sup> Članice Evropske unije imaju na raspolaganju znatna finansijska sredstva, kroz programe Unije i kroz instrumente kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike. Programima Unije postiće se saradnja između država članica Evropske unije na područjima pojedinih politika. Iako su programi Unije namijenjeni državama članicama EU, neki od programa otvoreni su i zemljama uključenim u proces pridruživanja Evropskoj uniji. „Tako Bosna i Hercegovina trenutno učestvuje u programima COSME, Kreativna Evropa (eng. Creative Europe), Carine 2020 (eng. Customs 2020), Evropa za građane

---

<sup>3</sup> Halilović, Safet (2013), Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Sarajevo: Fakultet političkih nauka, str. 45.

(eng. Europe for Citizens), Erasmus +, Fiscalis 2020, Horizon 2020., treći zdravstveni program (eng. Third Programme) za djelovanje Unije u području zdravstva i u programu INTERREG.<sup>4</sup>

Dok su programi Unije namjenjeni za posticanje evropske saradnje, sredstvima iz instrumenta kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike, finansiraju se nacionalni programi koji definišu države članice. Evropska komisija kao glavno operativno i političko tijelo Unije, odobrava sve nacionalne programe. „Jedna od najznačajnijih javnih politika EU je kohezijska politika.“<sup>5</sup> „Osnovna svrha kohezijske politike jest smanjiti značajne ekonomske, socijalne i teritorijalne razlike koje postoje između regija EU, ali i jačati globalnu konkurentnost evropske ekonomije.“<sup>6</sup> Kohezijska politika Evropske unije finansira se iz tri glavna fonda: kohezijski fond, evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i evropski fond za pomorstvo i ribarstvo. Za period 2014 - 2020., na raspolažanju su još dva fonda: evropski fond za regionalni razvoj i evropski socijalni fond poznati su i pod nazivom strukturni fondovi. Svih pet fondova imaju zajednički naziv; Evropski Strukturni i Investicijski fondovi (ESI fondovi).

Programi za države nečlanice spadaju pod proračunsko poglavlje EU kao globalni partner, a zapravo se radi o programima pomoći i saradnje. Ovi programi su strukturisani geografski tako da je, npr. program za susjedstvo (eng. European Neighbourhood Partnership Instrument) namijenjen državama koje graniče s EU a nemaju perspektivu članstva. U finansijskoj perspektivi 2000 - 2006. među geografske programe ubrajao se i program CARDs, namijenjen zemljama jugoistočne Evrope. U ovu grupu spada i podgrupa prepristupnih programa namijenjenih zemljama s perspektivom članstva a to su bili programi PHARE, ISPA i SAPARD. Ovi prepristupni fondovi bili su jedan od najvažnijih instrumenata regionalne politike, koje je Evropska unija razvila kako bi pomogla zemljama sa kandidatskim statusom iz Srednje i Istočne Evrope da u što kraćem vremenskom periodu i što kvalitetnije, sprovedu potrebne reforme i ispune postavljene kriterije za punopravno članstvo u EU. Od 2007. godine uveden je jedinstven instrument prepristupne pomoći (eng. Insstrument for Preassecion Assisatance) - IPA. Namjera IPA-e je da obezbijedi ciljanu pomoć zemljama koje su imale kandidadski status ili su bile potencijalni kandidati za članstvo u EU. IPA je zamjenila pet ranijih instrumenata prepristupne pomoći, PHARE, ISPA, SAPARD, instrumenta za Tursku, i CARDs, i time pravno objedinila kompletну prepristupnu pomoć. Kako bi se obezbjedila ciljana podrška usklađena sa potrebama i razvojem svake pojedinačne zemlje, IPA je imala intenciju da se prilagođava razlikama u ciljevima i nivou napretka svake zemlje korisnice. IPA

---

<sup>4</sup> Programi Evropske unije. Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini:[www.europa.ba](http://www.europa.ba)

<sup>5</sup> Izvor: EU fondovi.Kohezijska politika. <https://strukturnifondovi.hr>;30.10.2021.

<sup>6</sup> McCormick, John (2008), Razumjeti Evropsku uniju, Zagreb: Mate d.o.o., str. 175-176.

pomoć je posebno usmjerna na jačanje demokratskih institucija i vladavinu zakona, reformu javne uprave, provodenje ekonomskih reformi, promovisanje poštivanja ljudskih prava kao i prava manjina, te jednakost među polovima, podržava razvoj građanskog društva i unaprijeđenje regionalne saradnje, doprinosi održivom napretku i smanjenju siromaštva. Dodatni cilj za zemlje kandidatkinje je usvajanje i provodenje svih uslova za članstvo, dok se za zemlje sa statusom potencijalne kandidatkinje traži približavanje svim uslovima za članstvo.<sup>7</sup> Planiranjem, sprovođenjem i evaluacijom projekata iz ovog programa, zemlje korisnice se pripremaju za kohezijsku i poljoprivrednu politiku.

Tabela 1: Pregled programa EU u finansijskim perspektivama 2000 - 2006., 2007 - 2013. i 2014 - 2020.<sup>8</sup>

Instrumenti		Finansijska perspektiva			
Za države nečlanice	Programi	2000.-2006.	2007.-2013.	2014.-2020.	
		CARDS	IPA	IPA II	
		Prepristupni programi (PHARE,ISPA,SAPARD)			
Programi Zajednice (Unije)	FP6 (istraživanje i razvoj)	FP7 (istarživane i razvoj)	HORIZON 2020 (OBZOR 2020)		
	MAP (poduzetništvo). IEE(energija). e-Content, -e-TEN i MODINIS (informacijsko društvo)	CIP	COSME- program za konkurentnost malih i srednjih preduzeća		
	Carine 2007	Carine 2013	Carine 2020		
	Fiscalis 2007	Fiscalis 2013	Fiscalis 2020		
	Akcija zajednice na području zapošljavanja. Ravnopravnost spolova. Borba protiv socijane isključenosti.Borba protiv diskriminacije.	Progres	Prava i državljanstvo,. Zapošljavanje i socijane inovacije. Evropa za gradane. Pravda. LIFE, HERKUL III, Zdravlje za rast Potrošač.		
	Erasmus (visokoškolsko obrazovanje). Leonardo da Vinci (strukovnoobrazovanje i zapošljavanje). Socrates (školsko obrazovanje). e-learning.	ILLP	ERASMUS+		
Za države članice	Instrumenti kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike	Media	Media 2007	Kreativna Evropa	
	Marco Polo	Marko Polo II			
	Mladi	Mladi u akciji	Inicijativa za zapošljavanje mladih		
	Kohezijski fond Strukturni fondovi: -regionalni-ERDF -socijalni-ESF -socijani-ESF	Instrumenit kohezijske politike: -regionalni-ERDF -socijalni -ESF - Kohezijski fond	ESI fondovi Strukturni fondovi: Regionalni-EREF Socijalni -ESF		
	-poljoprivredni-EAGGF -ribarski-FIFG Ukљučujući inicijative-INTERREG, EQUAL, LEADER i URBAN	Instrumenti poljoprivredne politike: -ruralni razvoj-EAFRD -garancije EAGF - Instrument ribarske politike -EMFF	Investicijski fondovi: Ruralni razvoj-EPFRR Kohezijski fond-KF Pomorstvo i ribarstvo -EFPR		

Izvor: Autorski rad prema dostupnim podacima sa [https://ec.europa.eu/info/index\\_hr](https://ec.europa.eu/info/index_hr)

Mogućnosti finansiranja projekata od strane domaćih donatora (institucija) su mnogo manje u odnosu na raspoložive EU fondove, pa bi domaće institucije i organizacije trebale sve više koristiti mogućnosti (su)finansiranja iz EU fondova. Ovakav trend treba da se širi od državnih /entitetskih institucija i organizacija u javnom sektoru do civilnog društva i privatnog sektora (malog i srednjeg poduzetništva). Prioritet svih pobrojanih subjekata bi trebao da bude stvaranje internih kapaciteta za iskorištanje finansijskih i poslovnih prilika koje im se otvaraju preko

<sup>7</sup> IPA. Zvanična starnica Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini. [www.europa.ba](http://www.europa.ba); 05.06.2020.

<sup>8</sup> Pregled Programa Zajednice nije iscrpan, nego su samo navedeni primjeri programa i njihove konsolidacije u finansijskoj perspektivi 2003-2007., 2007-2014. i 2014-2020.

dostupnih EU fondova. Potrebno je poboljšati kapacitete i uslove za razvoj projektnih ideja, popunjavanje projektnih prijava i tenderske dokumentacije, i raditi na stvaranju partnerske i informacijske mreže za uspješno upravljanje projektima. Problem koji se želi izanalizirati jeste koliko ova sredstva mogu pomoći u stvaranju efikasnijeg društvenog i ekonomskog sistema. Predmet ovog istraživanja je ispitati spremnost Bosne i Hercegovine za uspješno povlačenja dostupnih pretpri stupnih fondova kojima se finansiraju projekti koji bi mogli biti od važnog ekonomskog, političkog i socijalnog značaja. U kontekstu toga, prikazat će se mehanizam instrumenta pretpri stupne pomoći kroz kojeg se sredstva mogu povući te kakvu proceduru zahtjeva taj proces. Spomenuta problematika ispitat će se na dva načina:

Obrazložit će se pojam i svrha postojanja pretpri stupnih fondova, potreban i dostignut institucionalni okvir i povoljnost ekonomskog-političkog okruženja za EU fondove.

Empirijskim putem će se prikazati alokacija i iskorištenost sredstava te prikazati iskustva iskorištenosti pretpri stupnih fondova u zemljama iz okruženja.

## *1.2. Ciljevi istraživanja*

Ekomska sinergija BiH sa Evropom je neizbjegna, a što govori i namjera EU da joj olakša ulazak u ovu zajednicu nuđenjem pomoći kroz pretpri stupne fondove i programe Unije. Ponuđena sredstva nisu zanemariva, a zavise od: realizacije postavljenih kriterija od strane EU, boljem plasiranju informacija o EU fondovima, transparentnim izvještajima o implementiranim projektima, kvalitetnoj edukaciji o pisanju projekata te uključivanju i zapošljavanju stručnih, iskusnih i poduzetnih lica u svim fazama projektnog ciklusa. Svrha ovog istraživanja je da se ukaže na važnost i potencijal pretpri stupnih fondova, na značaj generisanja ideja, njihovog uobličavanja u projekte, apliciranjem za projekte, njihovom uspješnom realizacijom putem stručnih pojedinaca ili timova i sve to uz pomoć vrlo efikasne finansijske injekcije koja ne uslovjava stanovništvo rokovima otplate i visokim kamataima. Cilj istraživanja jeste ispitati šanse i potencijalne mogućnosti BiH u korištenju fondova EU, te ukazati na važnost i korist od njihovog korištenja u svrhu podsticanja ekonomskog razvoja, boljeg političkog ugleda i društvenog položaja.

### *1.3. Hipoteze istraživanja*

#### Generalna hipoteza

H1: Sposobnost korištenja fondova EU predstavlja bitan preduslov za realizaciju aktivnosti koje će doprinijeti ekonomskom rastu i razvoju te političkoj stabilnosti Bosne i Hercegovine.

Da bi se, tokom istraživanja, što više približili osnovnom cilju, formulisane su i pomoćne hipoteze, koje glase:

PH1: U BiH postoji nedovoljna iskorištenost evropskih fondova. Ključni razlozi slabe iskorištenosti su slaba ili nedovoljna koordinacija institucija na državnom nivou a koja je neophodna da bi se integrисали u evropski ekonomski, obrazovni ili neki drugi sektor, kao i nedostatak stručnih kadrova i informacija o fondovima EU, što otežava komunikacije između fondova i ciljnih grupa, usporava generisanje ideja, te njihovo uobičavanje u projekte i realizaciju projekata.

PH2: Nedovoljna korištenost fondova EU djeluje kao jedan od limitirajućih faktora ekonomskog razvoja BiH, kako sa ekonomskog aspekta, tako i u pogledu njenog uključivanja u evropske integracione procese.

PH3: Analizom rezultata koje su ostvarile zemlje, korisnice fondova EU, na polju ekonomskog razvoja može se potvrditi opravdanost ulaganja u intelektualnu i materijalnu infrastrukturu u BiH neophodnu za privlačenje fondova EU. Proces uspostavljanja i razvoja infrastrukture neophodne za realizaciju fondova EU treba biti zasnovan na iskustvima i modelima koji su se primjenjivali u ostalim evropskim zemljama.

PH 4: Planiranje investicija mora biti obuhvaćeno jedinstvenim nacionalnim razvojnim planom i proračunom, kako bi se iskoristio maksimum finansiranja, i ujedno izbjegao paralelni proces programiranja i finansiranja iz sredstava EU fondova i vlastitih sredstava (nacionalni, regionalni i lokalni proračuni).

#### *1.4. Metodologija istraživačkog rada*

Istraživački rad će se temeljiti na kombinaciji apstraktno-teorijskog pristupa na osnovu proučavanja odgovarajuće dostupne literature. Prikupljanje kvalitetnih sekundarnih podataka značajno je za tematiku ovog istraživanja, tako da će se dio istraživanja temeljiti i na podatcima prikupljenim putem dostupnih informacija na internetu te relevantnih međunarodnih i domaćih izveštaja o napretku BiH. U istraživanju će se koristiti sljedeće naučne metode: Deduktivni metod će se koristiti kod opših teorijskih saznanja o EU, fondovima EU, te pristupa projektima. Induktivni metod pomoću kojeg će se, na temelju pojedinačnih rezultata istraživanja, vršiti izvođenje zaključaka o uticaju fondova EU na razvoj, kako bi se dokazale ili opovrgnule postavljene hipoteze. Metod analize će se koristiti u analizi povoljnosti društveno ekonomskog okruženja za EU-fondove, te analizi dospasnog stepena političkog dijaloga u BiH. Ovaj metod će se koristiti i kod analiziranja iskorištenosti fondova EU. Metod sinteze će se koristiti u fazi sumiranja teorijskih rezultata istraživanja, kako bi se izdvojeni elementi posmatrali kao dio uzajamno povezane cjeline. Deskriptivni metod će se koristiti u početnoj fazi istraživanja u kojoj se objašnjavaju određeni pojmovi vezani za fondove EU i osnovne odrednice institucionalnog razvoja. Historijski metod će se koristiti prilikom otkrivanja stupnjeva i faza razvoja fondova EU i njihove iskorištenosti. Komparativni metod će se koristiti u svrhu poređenja iskorištenosti fondova EU u zemljama okruženja u odnosu na BiH.

Istraživanje je podijeljeno u pet dijelova.

U prvom dijelu definisat će se predmet, problem i cilj istraživanja., postaviti hipoteze i odrediti metode kojima će se provoditi istraživanje. U drugom dijelu prikazat će se institucionalni okvir za uspostavljanje i implementaciju prepristupne pomoći, dati pregled pravne i strateške osnove za programe EU te predstaviti cilj i značaj prepristupne pomoći. Principi korištenja EU fondova, izrada projekta po EU standardima i upravljanje projektnim ciklusom te analiza raspoloživih apsorpcijskih kapaciteta u BiH osnova su trećeg dijela. Četvrti dio je početak empirijskog dijela istraživanja. Napravit će se pregled realizacije prepristupnih fondova i prikazati iskustva susjednih zemalja u procesu evropskih integracija i stepenu skorištenosti fondova EU. U petom dijelu istraživanja razmatrat će se povoljnost političko ekonomskog okruženja za EU fondove te na osnovu nalaza istraživanja predložiti mјere za podsticanje obimnijeg i efikasnijeg korištenja raspoloživih EU fondova.

## **2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR**

### *2.1. Institucionalni okvir za uspostavljanje i implementaciju programa EU*

Programi Evropske unije se uspostavljaju i implementiraju kroz vrlo sofisticiran sistem sastavljen od različitih institucija Evropske unije i institucija zemlje korisnice. „Razvojni ciklus programa započinje njegovim pravnim uspostavljanjem kojeg inicira Evropska komisija, a ovisno o proceduri pravnu osnovu donosi samo Vijeće Evropske unije - poznato i kao Vijeće ministara ili „Vijeće” i Evropski parlament.“<sup>9</sup> „Pravna osnova, tj. Uredba ili odluka o pokretanju programa, osim što određuje visinu proračuna, ciljeve i aktivnosti programa, određuje i način na koji se program implementira, tj. institucije koje su uključene u njegovu implementaciju.“<sup>10</sup> Pošto se pravna stećevina Evropske unije ne može primjenjivati na zemlje koje nisu članice EU, u skladu sa tom činjenicom, ne može se direktno primjenjivati ni pravna osnova za pojedine programe EU. Stoga se sa zemljama, koje imaju kandidatski status ili status potencijalne kandidatkinje, potpisuju odgovarajući međunarodni sporazumi i memorandumi. Ovim dokumentima reguliše se dodjela i korištenje sredstava u skladu sa zakonodavstvom EU i zakonodavstvom države korisnice. Budući da je Evropska komisija izvršno tijelo Evropske unije, u njenoj nadležnosti je i implementacija programa. U tome joj pomažu razni upravni odbori u čijem su sastavu predstavnici država članica Evropske unije. Ta procedura poznata je pod nazivom odborska procedura (Comitology).<sup>11</sup> Obaveza odbora je da provjere odgovaraju li program ili programi dugoročnim strateškim smjernicama i da li se isti implementiraju u skladu s principima solidnog finansijskog upravljanja.

U skladu sa finansijskom uredbom kojom je definisan način korištenja proračuna EU, Evropska komisija može na više načina da dijeli nadležnost za implementaciju programa:

---

<sup>9</sup> Baldwin Richard, Wzpoloz Charles, (2006), The Economics of European Integration, London UK:TheMacGraw Hill Companies, str. 68.

<sup>10</sup> Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Pojmovnik fondova Evropske unije. Samobor. A.G. Antun Matoš str. 15.

<sup>11</sup> Comitology. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 10.02.2021.

podjeljeno upravljanje, decentralizirano upravljanje i zajedničko upravljanje s međunarodnim organizacijama. Bez obzira na model upravljanja, Evropska komisija je uvijek odgovorna za implementaciju programa. Ovakav način upravljanja bio je definisan Uredbom Komisije (EZ) br. 718/2007 od 12. juna 2007. godine i primjenjivao se na implementaciju IPA I instrumenata (2007 - 2014).<sup>12</sup> Uredbom (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. marta 2014.<sup>13</sup> pomoć EU u okviru IPA II (2014 - 2020) se sprovodi direktno, indirektno i zajedničkim upravljanjem kroz programe i mjere definisane članovima 2. i 3. Uredbe (EU) 236/2014.<sup>14</sup>

Operacionalizacija programa Evropske unije može se posmatrati kroz faze: **programiranje** (kreiranje operativnih i strateških dokumenata, identifikacija i formulacija projekata), **implementacija** (raspisivanje tendera, sklapanje ugovora, uplata sredstava/finansiranje, realizacija projekata), **revizija, praćenje i evaluacija**. Prilikom operacionalizacije programa primjenjuje se princip razdvajanja odgovornosti, kojim se osigurava da odgovornosti za pojedine osjetljive poslove ne budu u rukama istih ljudi. Ovakvom praksom postiže se transparentnost i ispravno izvršenje zadatka. Tako se, na primjer, insistira na odvajanju odgovornosti za programiranje od odgovornosti za raspisivanje tendera i ugovaranja. Podjelom odgovornosti za različite faze operacionalizacije programa prema principima različitih načina upravljanja postižu se različite i kompleksne varijante sistema implementacije.

**Kada je riječ o prepristupnim programima,** EK prebacuje jedan dio odgovornosti implementacije na zemlju korisnicu prepristupnih programa (decentralizirano upravljanje/indirektno upravljanje). Odluku o prenosu ovlaštenja potpisuje službenik za ovjeravanje. Sistemi upravljanja i kontrole u zemlji korisnici EU prepristupne pomoći sastoje se od sljedećih instanci: na državnom nivou svim programima zajednički su državni koordinator pomoći s odgovarajućim tijelom za koordinaciju (DIPAK) i državni službenik za ovjeravanje s državnim fondom. DIPAK je zadužen za koordinaciju pripreme i praćenja implementacije programa a državni službenik za ovjeravanje preuzima cijelokupnu finansijsku odgovornost za implementaciju programa. Operativna struktura je odgovorna za implementaciju projekata unutar programa, a unutar nje je potrebno uspostaviti sistem upravljanja i kontrole te unutrašnje revizije, koji ima savjetodavnu ulogu u svrhu poboljšanja sistema. Osim unutrašnjoj reviziji, implementacija programa podliježe i vanjskoj reviziji, koju provode nadležna institucija zemlje korisnice, revizori Evropske komisije, a u slučajevima kada postoji osnovana sumnja za

---

<sup>12</sup> Službeni list Evropske unije L170/1 (2007), Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007 od 12..07.2007. godine str. 12.

<sup>13</sup> Službeni list Evropske unije L170/11 (2007), Uredba (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11.03. 2014. str. 7.

<sup>14</sup> Službeni list Evropske unije L77/95 (2014), Uredba (EU) 236/2014 od 11.03.2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za finansiranje vanjskog djelovanja.

nepravilnost i pronevjeru, i Evropski revizijski sud. Svi programi imaju i nadzorne odbore koji prate implementaciju te Evropskoj komisiji i nadležnim zakonodavnim institucijama predlaže izmjene programa, bilo realokaciju sredstava ili izmjenu prioriteta. Kako je namjera pretpriступnih programa da pripremi zemlje korisnice programa za ulazak u Evropsku uniju, sistemi upravljanja i kontrole operativnih struktura najsličniji su programima koji se implementiraju u tim zemljama dok je operativna struktura najsličnija strukturi u državama članicama. Odnosi između ova dva načina provođenja mogu da variraju tako da je, npr., program PHARE bio najsličniji programima za zemlje kandidatkinje, a program SAPARD najsličniji provođenju poljoprivrednih fondova za zemlje članice. Različite komponente programa IPA, zadržavaju ove razlike. U IPA I instrumentu (2007 - 2014) koristio se centralizovani, decentralizovani, zajednički i djeljeni sistem upravljanja pretpriступnim fondovima. IPA II instrument (2014– 2020) se sprovodi kroz tri metoda: direktno upravljanje, indirektno upravljanje i zajedničko upravljanje. EK traži od zemalja sa kandidatskim statusom da povećaju svoje učešće nad procesom upravljanja pretpriступnim fondovima, da ojačaju svoje kapacitete i u dogledno vrijeme preuzmu upravljanje nad fondovima, što je i jedan od uslova za članstvo u EU. U samom procesu indirektnog upravljanja, EK vrši prenos upravljanja nekih od aktivnosti na zemlju korisnicu, ali odgovornost za izvršenje proračuna EU, ostaje na Evropskoj komisiji. „Dva su oblika indirektnog upravljanja: indirektno upravljanje sa ex-ante kontrolama od strane EK i indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola.“<sup>15</sup> Indirektno upravljanje sa ex-ante kontrolama je upravljanje u kome tenderske procedure, zaključivanje ugovora i plaćanja obavljaju relevantne institucije u državnoj administraciji.<sup>16</sup> Prije nego se kreće sa bilo kakvom procedurom, sva relevantna dokumentacija se kontroliše i odobrava od strane Delegacije Evropske unije (DEU) u zemlji korisnici fondova. Zemlja korisnica fondova zadužuje posebno tijelo za zaključivanje ugovora pri državnoj administraciji koje je odgovorno za sprovođenje svih faza transakcija u nabavkama kao i dodjelu ugovora. Svi ugovori zajedno sa pratećom dokumentacijom, podnose se DEU na odobrenje, prije procesuiranja transakcije. DEU ima pravo da pregleda i ukoliko je potrebno, odbije tendersku dokumentaciju. Uspješnost institucija u zemlji korisnici EU fonodva, koje vrše kontrolu nad sprovedenom tenderskom procedurom, mjeri se brojem odbijene tenderske dokumentacije. Stoga, institucije i strukture pri državnoj administraciji zadužene za upravljanje EU fondovima, imaju obavezu da uspostave sistem upravljanja i kontrole kako bi transakcije bile u skladu sa EU pravilima. „Indirektno upravljanje bez ex-ante kontrola je upravljanje u kome Delegacija evropske unije ne provjerava

<sup>15</sup> Pejović Andirja, Lazović Mirjana, Mirić Ognjen, Knežević Ivan, (2014) Vodič kroz Instrument pretpriступnepomoći IPA II(Srbija). Beograd, FES..str 83-84Ibid

<sup>16</sup> Ibid

i ne odobrava svaku pojedinačnu transakciju i neophodan je za korištenje fondova nakon pristupanja EU.<sup>17</sup> Prelazak sa jednog na drugi nivo upravljanja IPA fondovima uslovjen je uspostavljanjem efikasnog sistema koordinacije i upravljanja fondovima u zemlji korisnici. Sistem mora biti transparentan i profesionalan.

Korisnici IPA fondova iz regiona Zapadnog Balkana primjenjuju slične modele upravljanja. Institucija odgovorna za programiranje je institucija nadležna za pitanja EU (sekretarijat, ministarstvo, direkcija). Državni koordinator IPA instrumenta (DIPAK) imenuje se iz ministarstva/agencije nadležne za evropske integracije. U zemljama koje su se pripremile ili se pripremaju za uvođenje indirektnog upravljanja, službenik za akreditaciju je ministar finansija, a državni službenik za akreditaciju je funkcijer Ministarstva finansija. EK izdaje akreditaciju za decentralizovano/indirektno upravljanje zemljama korisnicima koje su ispunile uslove preuzete međunarodnim obavezama kroz potpisivanje sporazuma sa EU

**Kada je riječ o programima Unije,** EK u većini slučajeva zadržava nadležnosti za programe i implementira ih centralizovano sama ili preko svojih izvršnih agencija (npr. 7. okvirni program za istraživanje i razvoj - FP 7, Evropska komisija provodi sama, a program Inteligentna energija u Evropi provodi Izvršna agencija za intelligentnu energiju Evropske komisije). Međutim, neki od programa Unije, npr. programi na području obrazovanja, provode se i putem tzv. indirektnog centralizovanog upravljanja, pri čemu EK akreditira izvršne agencije na državnom nivou.

Kada su u pitanju **strukturalni i investicijski fondovi**, EK i države članice dijele odgovornost za implementaciju (podijeljeno upravljanje), koje podrazumijeva potpunu samostalnost implementacije u državi članici, sa povremenim (ex-post) kontrolama od Evropske komisije. Strukture implementacije u državama članicama uključuju upravljačko tijelo i certifikacijsko tijelo, uključujući posrednička tijela koja mogu preuzeti neke od njihovih funkcija, te revizijsko tijelo.<sup>18</sup>

BiH je preuzela međunarodne obaveze o uspostavljanju decentralizovanog sistema upravljanja (DIS-a) potpisivanjem Okvirnog sporazuma sa Evropskom komisijom u februaru 2008. godine, a isti je ratifikovan odlukom Predsjedništva BiH u julu 2008. godine. Ovaj Sporazum u odjeljku II „Strukture i organi upravljanja“, članom 6. „Osnivanje i imenovanje struktura i organa za decentralizovani sistem upravljanja“, definiše operativne strukture za svaku komponentu ili

---

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU,(2011), Pojmovnik fondova Evropske unije, Samobor, A.G.Matoš str. 16.

program koji se odobri. Od tada postepeno su uvedene relevantne institucije i mehanizmi koordinacije za utvrđivanje saradnje u oblasti finansijske pomoći. Povećan je i nivo ekspertize za definisanje potrebe za pomoć. Međutim sva ova kretanja su još uvijek u ranoj fazi. Uloga državnog parlamenta svedena je na čvrsto oslanjaje na entitetske vlade po razmatranju pitanja povezanih sa EU i donošenju odluka u vezi sa njima. Kapacitet (kantonalnih) skupštinskih uprava je nedovoljno razvijen u pogledu pružanja odgovarajuće podrške zastupnicima, komisijama skupština i domovima o pitanjima u vezi sa EU. Pitanje kontrole nad korištenjem sredstava EU još uvek nije rješeno na odgovarajući način. Cjelokupnom pomoći IPA instrumenta još uvijek upravlja Delegacija Evropske unije u BiH. Prisutni su problemi i tehničke i političke prirode. Kada su u pitanju tehnički problemi, postoji nekoliko ključnih stvari u kojima se BiH nije pokazala:

- Ne postoje zadovoljavajuće procedure u javnim nabavkama.
- Sistemska korupcija je na zabrinjavajućem nivou.
- Ne postoji/ne funkcioniše jedna adresa preko koje bi išli projekti, niti funkcionalan nivo koordinacije različitih nivoa vlasti u BiH.

Generalno, bosanskohercegovačke vlasti i ne pokazuju veliki interes da same odlučuju u koje svrhe će potrošiti novac koji im daje EU. To se najbolje pokazalo kada je Evropska komisija 2014. godine suspendovala sredstava iz IPA I instrumenta u iznosu od 45 miliona eura, a da niko u BiH nije pokazao veliku zabrinutost činjenicom da država gubi veliki novac.<sup>19</sup> Preduslov za korištenje IPA pomoći je efikasan mehanizam koordinacije i izrada sveobuhvatnih strategija u sektorima koji su prioritetni za IPA podršku kao i kvalitetnih projektnih prijedloga koji odgovaraju ciljevima strateških dokumenata, zemlje korisnice i EU. Država koja namjerava da bude članica EU mora biti sposobljena i akreditovana za decentralizovani/indirektni sistem upravljanja.

---

<sup>19</sup> Savić, Nevenka (12.01.2014.): Bez IPA sredstava i četiri projekta. Web portal capital.ba: [www.capital.ba](http://www.capital.ba); 12. 12. 2020.

## *2.2. Pregled pravne i strateške osnove za programe EU*

Da bi se implementirali programi Evropske unije potreban je značajan broj pravnih operativnih i strateških operativnih dokumenata koji određuju mjere koje se finansiraju uključujući pravila implementacije i njene sisteme. Za sve navedeno, institucije EU preko svog vlastitog zakonodavstva, određuju osnovne postavke. Obzirom da pravni akti EU nisu direktno primjenjivi u zemljama nečlanicama, isti se putem međunarodnih ugovora prebacuju u ingerenciju zemlje korisnice. Također i zemlja korisnica EU fondova, jedan dio pitanja treba da uredi vlastitim propisima. "Neki od dokumenata su opšti i odnose se na više programa, dok su drugi specifični i referiraju se samo na pojedine programe."<sup>20</sup> Okvir implementacije temelji se na finansijskoj Uredbi EU koja uređuje način funkcionisanja proračuna EU, te strukture za njegovo korištenje i kao takav predstavlja pravnu osnovu i za uspostavljanje sistema implementacije programa EU. Njegove odredbe, koje se odnose na sistem implementacije za pretpri stupne programe, razrađene su u Memorandumu o uspostavi državnog fonda, koji EK potpisuje s državom korisnicom programa. Sadržajni okvir definisan od EU, bilo širi politički (npr. okvir politike proširenja EU za pretpri stupne programe), bilo programski za pojedine politike EU (npr. politiku zaštite okoliša), se prenosi u sadržaj programa za pojedinu zemlju korisnicu, pri čemu se u obzir uzimaju i njene strateške smjernice i razvojni dokumenti. Sadržaj programa se razrađuje u različitim dokumentima od kojih su neki strateškog karaktera (opis dugoročnih/višegodišnjih prioriteta), a drugi imaju implementatorski karakter (opis mera i projekata). Ovi drugi mogu biti pravno obavezujući, kao što su sporazumi o finansiranju, ili tehnički dokumenti, kao što su prijedlozi projekata. Osim sadržajnih dokumenata, izrađuju se i različiti operativni i dokumenti za implementaciju. Operativnim dokumentima se detaljno definiše proces implementacije, određuju uloge pojedinih institucija i procedura. Primjer operativnih dokumenata su priručnici koji korisnicima programa pružaju jasne smjernice o konkretnim koracima u procesu implementacije. Pod dokumentima za implementaciju smatraju se dokumenti na osnovu kojih se sprovode javni pozivi (tenderi) i pozivi za dostavu prijedloga projekata. Tenderskom dokumentacijom se smatraju: opisi poslova za usluge, tehničke specifikacije za robu i troškovi za radove, te obrasci za prijavu projekata u slučaju dodjele bespovratnih sredstava) i sve pripadajuće upute. Svi navedeni dokumenti se po svom obliku i određenim detaljima razlikuju od programa do programa, ali je logika iza njih uvijek ista:

---

<sup>20</sup> Središnji državni ured za razvojnu strategiju fondova EU , (2011), Pojmovnik fondova Evropske unije, Samobor, A.G.Matoš. str 16.

višegodišnje strateško planiranje koje obavlja EK u skladu sa političkim smjernicama iz Komisijinog paketa za proširenje i transparentna implementacija prema standardiziranim pravilima.<sup>21</sup>

Primjenjivi regulatorni okvir za instrument IPA II je:

- Uredba (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. marta 2014. godine o uspostavljanju Instrumenta za pretpriступnu pomoć (IPA II), Službeni list EU br. L 77/11 od 15. marta 2014. godine;
- Implementacijska Uredba Komisije (EU) br. 447/2014 od 2. maja 2014. o posebnim pravilima za provođenje Uredbe (EU) br. 231/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju Instrumenta za pretpriступnu pomoć (IPA II );
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između BiH i Europskih zajednica i njihovih država članica od 16. juna 2008. godine;
- Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između EU i BiH od 30. juna 2008. godine;
- Okvirni sporazum između BiH i Evropske komisije o aranžmanima za provođenje finansijske pomoći EU u BiH u okviru instrumenta za pretpriступnu pomoć (IPA II) od 24. avgusta 2015. godine;
- Indikativni strateški dokument za BiH (2014 - 2017) usvojen 15. decembra 2014., revidiran 16. novembra 2017. godine;
- Uredba Vijeća (EZ) br. 2008/211 / EC od 18. februara 2008. o uspostavljanju evropskih partnerstava u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja;
- Odluka o postupku harmonizacije zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom EU od 28. jula 2016. godine;
- Sektorske strategije/sporazumi.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Misita Jelena, Belić Martina, Stojanović Gordana, Mutap Oženita, Halilović Zara, Peurača Branka (2010), EU fondovi, Sarajevo: Revikon, str. 20.

<sup>22</sup>Okvirni Sporazum između EU i BiH. Zvanična stranica Direkcije za evropske integracije BiH: [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba); 20.01.2021.

### *2.3. Instrument pretpriestupne pomoći*

Instrument za pretpriestupnu pomoć (IPA) pokrenut je Uredbom Vijeća 1085/2006 o uspostavljanju instrumenta za pretpriestupnu pomoć usvojenom 17. jula 2006. godine za period 2007 - 2013. IPA Uredba je utvrdila ciljeve i glavna načela pretpriestupne pomoći zemljama sa statusom kandidatkinje i statusom potencijalne kandidatkinje. IPA se bavi razvojnim potrebama, kao i pretpriestupnim reformama. IPA instrument zamjenio je prethodne instrumente vanjske pomoći Evropske komisije: PHARE, SAPARD, ISPA kao i CARDS, specifični program za Zapadni Balkan (2000 - 2006). Svi navedeni programi podržavali su zemlje centralne i istočne Evrope da ispune političke i ekonomске kriterije za pristupanje i da postanu članice EU.

„Opšti okvir za sprovođenje pretpriestupnog instrumenta sastoji se od višegodišnjih indikativnih planskih dokumenata na državnom i višedržavnom/tematskom nivou, uključujući indikativna izdvajanja za glavne prioritete, okvirne sporazume, sektorske sporazume, kao i višegodišnje ili godišnje programe, i projektne evidencije.“<sup>23</sup>

„Glavni ciljevi IPA programa odnose se na pripremu zemalja korisnica pomoći da postepeno usvajaju standarde i politike Evropske unije, pružaju podrške u implementaciji aquis-a i na pripremu efikasnog korištenja strukturnih i kohezionih fondova jednom kada postanu članice EU.“<sup>24</sup> IPA I (2007 - 2013) pružala je pomoć kroz pet različitih komponenti: 1) Tehnička pomoć i izgradnja institucija; 2) Prekogranična saradnja; 3) Regionalni razvoj; 4) Razvoj ljudskih resursa; i 5) Ruralni razvoj (komponenta ruralnog razvoja instrumenta za pretpriestupnu pomoć (IPARD). Ispunjavanje uslova za IPA finansiranje diferencirano je prema ciljevima korisnika prema pristupanju i statusu. Zemljama sa kandidatskim statusom za članstvo u EU je dostupno svih pet komponenti, dok su zemljama sa statusom potencijalne kandidatkinje dostupne samo komponente I i II IPA pomoći.<sup>25</sup> Tako je pomoć državama kandidatkinjama kao što su Hrvatska, BJR Makedonija (Republika Sjeverna Makedonija) i Turska bila usredsređena na usvajanje i sprovođenje pune pravne stečevine EU, a posebno na njihovu pripremu za primjenu strukturnih fondova. Međutim, pomoć zemljama sa statusom potencijalne kandidatkinje, kao što su

---

<sup>23</sup> Misita Jelena, Belić Martina, Stojanović Gordana, Mutap Oženita, Halilović Zara, Peurača Branka (2010), EU fondovi, Sarajevo: Revikon, str. 20.

<sup>24</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 232.

<sup>25</sup> Ibid, str. 233.

Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo<sup>26</sup>, Srbija i Crna Gora imala je za cilj da im pruži podršku u ispunjavanju obaveza iz SSP-a.

Ukupna finansijska sredstva IPA I za period 2007-2013. iznosila su 11,674 milijarde eura od čega je komponenta I imala najveći udio od 57%. Među korisnicima, Turska je imala najveći udio od 43%.

Tabela 2: Raspodjela IPA sredstava za period 2007 - 2013.

PAI 2007-2013 indicative allocations							
Country	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Albania	61	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	95.3
Bosnia & Herzegovina	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	63.6
Croatia	141.2	146	151.2	153.5	156.5	156.1	93.5
Iceland	-	-	-	-	12	12	5.8
Kosovo*	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	71.4
Montenegro	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35	34.5
North Macedonia	58.5	70.2	81.8	91.6	98	101.8	113.2
Serbia	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202	208.3
Turkey	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	902.9
Multi-Beneficiary	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.2

Izvor: EU Enlargement IPA I

Na kraju IPA I mandata, Crna Gora i Srbija su dobile kandidatski status, Hrvatska se pridružila Evropskoj uniji 2013. godine, a Albanija je kandidatski status dobila 2014. godine. Implementacija IPA 2007 - 2013 još se sprovodi.

Različite generalne direkcije Evropske komisije upravljale su IPA-om, dok su na državnom nivou odgovornosti padale na državne strukture koje se sastoje od DIPAK-a i IPA operativnih struktura po komponentama ili programima. Stručna pomoć država članica EU bila je dostupna putem Twinning-a<sup>27</sup> ili instrumenta tehničke pomoći i razmjene informacija (TAEIX) Evropske komisije u okviru komponente I. U odnosu na prethodne instrumente pomoći, IPA I instrument bio je korak naprijed u pogledu povezivanja rezultata sa napretkom u pristupanju. Međutim, primjena IPA fondova smatrala se fragmentiranim, jer se pomoć pružala uglavnom kroz samostalne projekte, koji su ograničavali koherentnost i sinergiju. Ovo pitanje evidentirano je u različitim evalaucijama Evropske komisije a ista je adresirala problem tokom implemenatacije IPA I. „Uslov za pristup Bosne i Hercegovine finansijskim fondovima IPA II za period 2014–2020. bio je izrada sektorske strategije sa usaglašenim programima i jasno definiranim

<sup>26</sup> Prema rezoluciji SBUN 1244/99

<sup>27</sup> Twinning je jedan od glavnih alata EU za administrativnu suradnju između tijela javne uprave države korisnice i tijela javne uprave države članice EU. Izvor: SAFU.www.safu.hr; 21.03.2021.

budžetima, usklađenim na državnoj razini sa provedbom *acquisa*.<sup>28</sup> Na sarajevskoj radionici o sektorskem pristupu 2010 godine, formalizovan je sektorski pristup kao metoda za poboljšanje u efikasnosti finansijske pomoći.<sup>29</sup>

11. marta 2014. godine, Evropska komisija je pokrenula Uredbu EK br. 231/2014 o uspostavljanju instrumenta za pretpriestupnu pomoć za period 2014 - 2020., IPA II (instrument je bio primjenjiv retroaktivno od 1. januara 2014). Kao i prethodni instrument i IPA II ima za cilj da podrži strategiju proširenja EU pomažući zemljama koje imaju kandidatski status i potencijalnim zemljama kandidatkinjama u sprovođenju svih reformi koje su potrebne da bi se iste približile vrijednostima EU i postepeno uskladile pravilima, standardima, politikama i praksama Evropske unije. IPA II je podržala korisnice i u postizanju ciljeva strategije Evropa 2020<sup>30</sup> za pametan, održiv i inkluzivan rast. Glavni cilj IPA II rješen je kroz četiri specifična cilja, od kojih prva tri odgovaraju kriterijima iz Kopenhagena:

- 1) Podrška političkim reformama.
- 2) Podrška ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju, sa fokusom na pametan, održiv i inkluzivan rast.
- 3) Jačanje sposobnosti korisnika da ispune obaveze koje proizlaze iz članstva i usklađivanja sa pravnom stečevinom EU i
- 4) Jačanje regionalne integracije i teritorijalne saradnje.

Drugim riječima, IPA II usvojila je nekoliko novih pravaca:

- Strogi fokus na reformske napore prilagođene specifičnoj situaciji korisnika.
- Zamjena pet komponenti iz IPA I sa pet područja politike koja su u osnovi slična ciljevima komponenti IPA I, ali dostupna i zemljama sa kandidatskim statusom i zemljama sa statusom potencijalne kandidatkinje.<sup>31</sup>
- Uvođenje pristupa zasnovanog na učinku koji omogućava bolje praćenje intervencija i omogućava dalju preraspodjelu sredstava na osnovu mjerila pristupanja i finansijske saradnje u vezi sa učinkom zemalja (nagrada za učinak).

---

<sup>28</sup> Halilović, Safet (2013), Evropske integracije i Bosna i Hercegovina, Sarajevo: Fakultet političkih nauka, str. 64.

<sup>29</sup> Challenges and Lessons learned from the Sarajevo Workshop 22-24 March 2010. Zvanična stranica Evropske unije: [www.wc.wuropa.eu](http://www.wc.wuropa.eu); 21.03.2021. [https://ec.europa.eu/neighbourhood\\_hes.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood_hes.pdf)

<sup>30</sup> Europe 2020 strategy, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 11.04.2021.

<sup>31</sup> Izvor: DEI BiH. IPA II pet područja politika: 1) Reforme kao dio priprema za članstvo u EU i izgradnja institucija i kapaciteta; 2) Društveno-ekonomski i regionalni razvoj; 3) Zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, ravноправnost polova i razvoj ljudskih resursa; 4) Poljoprivreda i ruralni razvoj; 5) Regionalna i teritorijalna saradnja. [www.dei.gov](http://www.dei.gov); 15.01.2021.

- Usvajanje zajedničkog strateškog okvira (član 5 Uredbe IPA II) koji političke prioritete politike proširenja prevodi u ključne akcije koje mogu dobiti pomoć u okviru IPA II.
- Promocija sektorskog pristupa, prema kojima pomoć treba da bude usmjeren na strateške sektore relevantne za ciljeve pristupanja EU i sprovodi se kroz koordinirane i koherentne pakete pomoći na nivou sektora. Sektorski pristup također uključuje, uvođenje sektorske proračunske podrške kroz uspostavljanje ugovora o sektorskoj reformi, što podrazumijeva prenos IPA izdvajanja na račune korisnika nakon zadovoljavajuće izmjerenoj napretka reforme.

Programiranje IPA II zasniva se na indikativnim strateškim dokumentima (eng. Indicative Strategic Paper) ili strateškim dokumentima za više zemalja (eng. Multicountry Strategic Paper), i oni su ključni strateški programske dokumenti. Indikativni strateški dokument je postavio okvir za finansijsku pomoć tokom perioda 2014 - 2020. identificujući ključne sektore u kojima su neophodna značajna poboljšanja i reforme, kako bi svaki korisnik napredovao ka članstvu u EU. Strateški okvir IPA II uključuje devet sektora. Prva dva sektora, „Demokratija i upravljanje“ i „Vladavina prava i osnovna prava“ imaju veću raspodjelu udjela, odnosno 23% i 17%, dok među korisnicima Turska ima najveći udio od 53%.

Okvirni proračun IPA II je 11,698 milijardi eura.

Tabela 3: Raspodjela IPA II sredstava za period 2014 - 2020.

PA II 2014-2020 indicative allocations						
Country	2014	2015	2016	2017	2018-2020	TOTAL 2014-2020
<b>Albania</b>	68.7	91.9	82.7	80.2	316.3	639.5
<b>Bosnia &amp; Herzegovina</b>	75.7	39.7	47	74.8	314.9	552.1
<b>Kosovo*</b>	66.75	82.1	73.86	78.16	301.3	602.1
<b>Montenegro</b>	39.5	36.4	35.4	41.3	126.5	279.1
<b>North Macedonia</b>	81.7	67.2	64.6	82.2	313.1	608.7
<b>Serbia</b>	179	223.1	202.8	212.2	722.2	1,539.10
<b>Turkey</b>	614	626	620	493	1,181	3,533
<b>Multi-country</b>	242.3	346.7	435.3	403.4	1,552.50	2,980.20

Izvor: EU Enlargement IPA II

Ključni sektori uvedeni u IPA II sprovode se kroz dva stupa:<sup>32</sup>

**Demokratija i vladavina prava:**

1. Demokratija i upravljanje
  2. Vladavina zakona i osnovna prava
- Fokus na:
- Reforma javne uprave
  - Upravljanje javnim finansijama
  - Ekonomsko upravljanje
  - Zaštita manjina
  - Migracije
  - Sloboda medija
  - Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

**Konkurentnost i rast:**

3. Zaštita životne sredine i klime
4. Transport
5. Energetika
6. Konkurenčnost i inovacije
7. Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike
8. Poljoprivreda i ruralni razvoj
9. Regionalna saradnja i teritorijalna saradnja

Ključni programski dokument IPA II je Akcioni program koji se sastoji od niza akcija kao što su sektorska podrška i samostalne akcije. Akcioni program provodi prioritete i ciljeve iz indikativnog strateškog dokumenta u akcije. Prilagođavanja implementaciji IPA II iziskivala su pojednostavljenje upravljačkih struktura/menadžmenta Evropske komisije za IPA II instrument. Različite generalne direkcije EK zadužene za upravljanje pet komponenata IPA I instrumenta usmjerene su na to da Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju DG NEAR (eng. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations) bude zadužen za politike susjedstva i proširenja EU, pored Generalnog direktorata za poljoprivrednu i ruralni razvoj - DG AGRI, (eng. Directorate-General for Agriculture and Rural Development) koji ostaje odgovoran za područje ruralnog razvoja. Što se tiče primjene, jedan jedini IPA II odbor (IPA odbor za praćenje) sastavljen od korisnika i EK je zadužen za cijelokupno praćenje sproveđenja IPA II instrumenta. Obuhvaćena su sva druga područja politike i predviđeno je da sektorski odbori za nadzor (iako su obavezni samo u slučaju indirektnog upravljanja) brinu o sproveđenju sektorskih strategija i srodne finansijske pomoći. Sektorski pristup ima namjeru da bude način za podršku razvoju politike na nivou države i prevazilaženje fragmentacije pomoći. Ovakav pristup trebao bi se koristiti kao glavni alat za osiguranje vlasništva partnerskih zemalja nad razvojnom politikom, strategijom i potrošnjom. Sektorski pristup također nudi

---

<sup>32</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 01.12.2020.

povećanu koherentnost između nacionalnih politika, sektorskih politika, alokacije resursa i prakse trošenja. Koordinacija donatora je ojačana kako bi se smanjila fragmentacija pomoći i smanjili transakcijski troškovi. Najveći dio pomoći upućen je kroz državne akcijske programe koji su osnova za rješavanje potreba bitnih za državu u ključnim sektorima, definisanim indikativnim strateškim dokumentima.<sup>33</sup> Državni programi pomoći sprovode se putem pripreme akcijskih dokumenata tj. akcijskih jednogodišnjih paketa.

Pored pojedinačne pomoći zemljama kandidatkinjama i zemljama sa statusom potencijalne kandidatkinje za članstvo, Evropska unija pruža značajnu finansijsku i tehničku podršku kako bi se realizovali regionalni prioriteti država korisnica IPA II programa. Tako je cilj podrške pod nazivom „Višedržavna IPA“ da unaprijedi regionalnu suradnju kao i da riješi pitanja od opštег interesa za sve korisnice IPA-e. Program višedržavne IPA-e sprovodi se tako što se projekti sprovode zajedničkim snagama u svim državama korisnicama IPA programa, a ne pojedinačno u svakoj državi učesnici programa. Zemlje koje učestvuju u IPA II programu su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo<sup>34</sup>, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija i Turska.

---

<sup>33</sup> Izvor: Direkcija za evropske integracije u BiH, [www.dei.gov.ba/hr/instrument-prepristupne-pomoci](http://www.dei.gov.ba/hr/instrument-prepristupne-pomoci); 01.12.2020.

<sup>34</sup> Prema rezoluciji SBUN 1244/99

### **3. PRISTUP PROJEKTIMA EU**

#### *3.1. Principi korištenja fondova EU*

Principi i pravila osiguravaju jednaku dostupnost finansijskih sredstava Evropske unije svim građanima. Principi su korisni alati pomoću kojih se obezbjeđuju transparentnost i odgovornost. Njihovom primjenom vrši se i provjera ispravnog trošenja sredstava Evropske unije. Pravila za finansijsko upravljanje sredstvima EU, uskladjena sa važećom finansijskom direktivom i drugim finansijskim programima, primjenjuju se na sve transakcije finansirane od Evropske unije. Principi koji se primjenjuju su:

**Princip partnerstva:** Uveden je 1998. godine kao jedan od vodećih principa fondova i stalno se razvija. Partnerstvo je prvo predstavljalo propisanu relaciju između Evropske komisije i zemlje članice da bi se postepeno uključile regionalne i lokalne vlasti, potom socijalni i ekonomski partneri, a od 2000. godine i nevladin sektor. Princip je dobio fundamentalnu ulogu u kohezionoj politici Evropske unije. Dodatno je ojačan kroz dizajn i korištenje prepristupnih i postpristupnih finansijskih instrumenata - kao što je izgradnja partnerstava na strateškom programiranju i apsorpcionom kapacitetu za korištenje sredstava, zajedničko praćenje i kontrola sredstava (monitoring), javno - privatna partnerstva i uz učešće vlada i drugih važnih aktera.<sup>35</sup> Partnerstvo se u Evropskoj uniji definiše kao bliska saradnja između Evropske komisije i zemlje članice, zajedno s organima i tijelima, koje postavlja zemlja članica u okviru svojih propisanih pravila i postojećih praksi: posebno regionalnih i lokalnih vlasti i drugih nadležnih javnih organa, ekonomskih i socijalnih partnera i drugih nadležnih tijela unutar tog okvira a koji „zajedno rade“ na dizajniranju, provedbi, nadgledanju, i procjeni operativnih programa. Ovo

---

<sup>35</sup> Iankova, Elena (2009), Business, government, and EU accession: strategic partnership and conflict, London UK: Lexington Books, str.20.

odražava EU **princip solidarnosti** i direktno je pridonijelo jačanju regionalnih vlasti u nekoliko „novih“ zemalja članica.<sup>36</sup>

**Princip programskog planiranja:** Programiranje uključuje pripremu višegodišnjih razvojnih planova potrebnih za integrисано djelovanje, s ciljem trajnog razvoja. Planski period koji obuhvata sve ciljeve je sedam godina, ali su moguća prilagođavanja, u zavisnosti od srednjoročnog pregleda. Razvojni planovi zasnivaju se na nacionalnim i regionalnim prioritetima i uključuju: precizan opis postojeće situacije u regiji, opis strategije za postizanje određenih ciljeva i indikacije o načinu korištenja i ostvarivanja doprinosa iz fondova. Zemlje članice dostavljaju programske dokumente Evropskoj komisiji, slijedeći njena opšta uputstva.

**Princip sufinansiranja i izvještavanja:** Evropska komisija i korisnici sufinansiraju većinu projekata koje finansira EU. Takvim pristupom se finansijska sredstva Evropske unije garantovano usmjeravaju u skladu s potrebama. Operativna i finansijska odgovornost za projekat ostaje kod korisnika. Kada korisnik dokaže da je projekat uspješno završen, isplata bespovratnih sredstava vrši se u cijelosti. Uobičajena je praksa da se od korisnika traži uvid u potrošnju novčanih sredstava. „Postoje smjernice i uredbe u kojima je propisano kako prikazati prihvatljive troškove. Evropska komisija ima konačnu odgovornost za ispravno trošenje novca iz proračuna EU, na nivou zemalja članica upravlja se sa oko 80 % finansiranja Evropske unije.“<sup>37</sup> „Sufinansiranje od strane BIH korisnika u IPA I kretalo se od 0.51% za 2007. godinu do 6% za 2013. godinu dok za IPA II period prosjek sufinasiranja nije veći od 0.50%.“<sup>38</sup>

**Princip transparentnosti i jednakog postupanja:** Ovaj princip se primjenjuje na sve korisnike, bilo da se prijavljuju za dodjelu bespovratnih sredstava kojima upravlja Evropska komisija ili neka od upravljačkih tijela ili da učestvuju u pozivu za podnošenje ponuda. Transparentnošću se garantuje dostupnost EU finansijskih sredstava svim građanima. Na zvaničnim web stranicama Evropske unije kao i u službenom listu Evropske unije objavljaju se pozivi za podnošenje prijedloga kao i pozivi za podnošenje ponuda. Sve informacije o korisnicima sredstava Evropske unije dostupne su za javnost. Imena korisnika sredstava kojima upravlja Evropska komisija kao i njihova svrha i mjesto na kojem se koriste objavljaju se na stranicama sistema finansijske transparentnosti (eng Financial Transparency System- FTS)<sup>39</sup>. U aklopu finansiranja kojim upravljaju zemlje EU imena organizacija korisnika sredstava također

---

<sup>36</sup> Misita Jelena, Belić Martina, Stojanović, Gordana, Mutap Oženita, Halilović Zara, Peurača Branka (2010), EU fondovi, Sarajevo: Revikon, str.22-23.

<sup>37</sup>Zvanična stranica Evropske unije. Finansiranje po načinu upravljanja. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 01.12.2020.

<sup>38</sup> Finansijski prijedlog iz 2007 str. 21 i Odluka o provedbi iz 2013 str. 26. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations.Zvanična stranica Evropske komisije: [www.ec.euroa.eu](http://www.ec.euroa.eu); 01.12.2020.

<sup>39</sup> Financial Transparency System, Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 01.12.2020.

se objavljaju i na lokalnim web stranicama. To također uključuje i finansijska sredstva u okviru zajedničke poljoprivredne politike, pomorske i ribarstvene politike te strukturnih i investicijskih fondova.

**Princip odgovornosti:** „Evropska komisija je odgovorna za pravilno korištenje finansijskih sredstava Evropske unije. Evropski parlament odobrava proračun EU i način na koji ga EK izvršava. Odjeljenja Evropske komisije sastavljaju godišnje izvještaje o radu i izjave o garanciji kao vjerodostojne dokumente.“<sup>40</sup> Zemlje EU upravljaju s više od 80 % finansiranja Evropske unije, tako da koriste vlastite sistemime kontrole. Da bi se osigurala odgovornost, svaka zemlja ima obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja, izjave o upravljanju sredstvima i sumirane revizorske analize.

**Princip razdvajanja odgovornosti:** Primjenjuje se prilikom operacionalizacije programa te se osigurava da odgovornosti za pojedine osjetljive poslove ne budu u rukama istih ljudi. Cilj ovakve prakse je postizanje transparentnosti i ispravnog izvršenja zadataka. Tako se, na primjer, insistira na odvajanju odgovornosti za programiranje od odgovornosti za raspisivanje tendera i ugovaranje.

**Princip kontrole:** Evropska komisija uvela je alate za kontrolu i nadzor potrošnje finansijskih sredstava EU, sistem ranog otkrivanja i isključenja jedan je od alata za sprečavanje prevara i korupcije kojima se koristi EK. U sistemu su pohranjeni podatci o osobama i organizacijama osuđenima za prevaru, korupciju te za učestvovanje u kriminalnim radnjama. Ovim alatom se omogućilo Evropskoj uniji da iz sistema isključi osobe i organizacije osuđene za korupciju i prevaru, kao i da pravovremeno otkrije prevare i u skladu sa nalazima, odredi adekvatne kazne.

**Princip vlasništva:** Korisnik IPA II instrumenta primarno ima vlasništvo nad programiranjem i provođenjem pomoći IPA II. Korisnik IPA II instrumenta imenuje državnog IPA koordinatora koji je glavni partner Evropskoj komisiji za cijelokupni postupak strateškog planiranja, koordinacije programiranja, praćenja implementacije, procjene i izvještavanja o pomoći IPA II.

Kako bi se obezbjedila stabilna osnova za upravljanje pretpristupnim programom i državnim fondovima, EK i korisnik IPA II se angažuju u dijalogu o upravljanju javnim finansijama. S tim u vezi, EK procjenjuje nivo usaglašenosti uprave korisnika IPA II s **principima otvorenog i propisanog sistema upravljanja javnim finansijama**. „Kada uprava samo djelimično

---

<sup>40</sup> Zvanična stranica Evropske unije. Finansiranje po načinu upravljanja. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 01.12.2020.

poštuje te principe, Korisnik IPA II i EK dogovaraju potrebne mjere za rješavanje identifikovanih nedostataka.“<sup>41</sup>

Svi navedeni principi poštuju se u okviru IPA II i ista je saglasna sa politikama Unije te podupire postepeno usklađivanje sa pravnom stečevinom Evropske unije. IPA II poštuje proračunska načela utvrđena u Uredbi (EU Euratom) br. 966/2012 Evropskog parlamenta i Vijeća i Uredbi o delegiranju Komisije (EU) br. 1268/2012. IPA II korespondira sa potrebama koje su prepoznate u procesu proširenja kao i sa postojećim kapacitetom apsorpcije korisnika i paralelno sa tim, uzima u obzir lekcije naučene iz prethodnih programa pretpri stupne pomoći. IPA II iznimno postiće vlasništvo programiranja i provođenja programa od strane korisnika kao i osiguravanje finansijske vidljivosti pomoći. IPA II je omogućila planiranje aktivnosti koje imaju jasan i provjerljiv cilj sa jasno definisanim vremenskim rokovima. Putem IPA II pomoći planiraju se aktivnosti, sa jasnim i provjerljivim ciljevima, koje se trebaju ostvariti unutar određenog vremenskog okvira. Dobiveni rezultati ocjenjuju se kroz specifične, mjerljive, dogovorene, realne i vremenski povezane (SMART) indikatore.<sup>42</sup> „Tokom sprovodenja pomoći spriječava se svaka diskriminacija na temelju spola, rase ili etničkog porijekla, religije ili uvjerenja, invalidnosti, dobi ili seksualne orientacije.“<sup>43</sup> „Ciljevi pretpri stupne pomoći također se saglasni sa principima održivog razvoja, uključujući ublažavanje klimatskih promjena i prilagodavanja.“<sup>44</sup> U skladu sa **principom participativne demokratije**, Evropska komisija podstiče parlamentarni nadzor finansijske pomoći u svakoj zemlji korisnici koja je navedena u Aneksu I okvirnog sporazuma.

### *3.2. Izrada projekta po standardima EU*

Jednom kada se nađe interesantan poziv za dostavu prijedloga, potrebno je preuzeti svu potrebnu dokumentaciju sa odgovarajuće internet adrese i upoznati se sa osnovnim ciljevima koje EU želi da postigne kroz podršku projektima koji će biti finansirani kroz taj specifičan poziv. Te informacije mogu da se nađu u dokumentu pod nazivom „Guidelines“, odnosno

---

i, Ured koordinatora za reformu javne uprave (2018), Priručnik za evaluaciju planskih dokumenata, Sarajevo, str.10 - 11.

<sup>42</sup> DCS, BiH Direkcija za ekonomsko planiranje, Ured koordinatora za reformu javne uprave (2018), Priručnik za evaluaciju planskih dokumenata, Sarajevo, str.10 - 11.

<sup>43</sup> Službeni glasnik BiH, Međunarodni ugovori, Br. 6. str 51. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonmskih poslova BiH: [www.mvteo.gov.ba](http://www.mvteo.gov.ba). 30.10.2021.

<sup>44</sup> Ibid str. 84.

Smjernice (Uputstvo) za apliciranje. Na osnovu ciljeva koje program želi da ispunji, aplikant treba da razvije ideju koja bi uključivala aktivnosti koje mogu da postignu rezultate koji bi u određenoj mjeri doprinijeli opštim ciljevima raspisanog poziva. Pod prijedlogom projekta podrazumijeva se detaljan opis aktivnosti čija će implementacija rješiti određeni problem,. Onaj ko razvija projektni prijedlog nastoji da obezbijedi potrebna finansijska sredstva kako bi se sprovele predložene projektne aktivnosti i pružile usluge specifičnoj ciljnoj grupi. Prijedlog projekta treba da prikaže pragmatičnost ideje kao i razmišljanje organizacije o problemu koji se želi rješiti. Prijedlog treba da uvjeri donatora da dodijeli finansijsku podršku za sprovodenje opisanih aktivnosti. Prijedlog projekta treba da bude sredstvo komunikacije sa donatorom kako bi predstavio potencijalni projekat i dobio finansijska sredstva za sprovodenje potrebnih aktivnosti. To je narativni i grafički planski prikaz aktivnosti čijom implementacijom se dolazi do željenog cilja. Projektni prijedlog sam je po sebi ugovor kojim se obavezuje organizaciju da u potpunosti implementira aktivnosti navedene u projektnom dokumentu i kao takav se može smatrati pravosnažnim ugovorom između dvije strane, na koji se donator kao druga strana u ugovoru uvijek može pozvati.

U Bosni i Hercegovini cijelokupnim postupkom objavljivanja, raspisivanja poziva za podnošenje prijedloga projekata, primanja prijedloga, ocjenjivanja i konačno potpisivanjem ugovora, upravlja direktno Evropska komisija. Pod direktnim upravljanjem bespovratnim sredstvima, pozivi za podnošenje prijedloga objavljuju se na web stanicici Delegacije Evropske unije u BiH. Postoje dva glavna postupka dodjele bespovratnih sredstava:

**(1) Ograničeni poziv za podnošenje prijedloga.** Prema takvom pozivu, podnositelj zahtjeva (aplikant) dostavlja samo sažetak prijedloga (Concept Note). Sažetak prijedloga se ocjenjuje i odabrani kandidati se pozivanju da predaju punu prijavu i dokumente o podobnosti. Kada se procijeni puna prijava, vrši se provjera podobnosti odabranih kandidata.

**(2) Otvoreni poziv za podnošenje prijedloga.** U okviru takvog poziva, svi dokumenti, sažetak i puna prijava se podnose zajedno. Procjena se vrši na isti način kao i za ograničene aplikacije; tj. u prvom krugu ocjenjuju se samo sažetci, zatim potpune prijave i na kraju provjera podobnosti za odabrane podnositelje zahtjeva.

Zahtjev za dodjelu sredstava može se podnijeti: a) putem raspisanog poziva za podnošenje prijedloga projekata i b) direktnom dodjelom; dodjela bez raspisanog poziva za podnošenje prijedloga projekata za dodjelu bespovratnih sredstava. Ovo se odnosi na: hitne situacije (emergency), za potrebe humanitarne pomoći i operacija civilne zaštite ili za pomoć u upravljanju krizama, u slučaju istraživanja i tehnološkog razvoja, tijelima utvrđenim u

programu rada, dodjela granta tijelu s de jure ili de facto monopolom, propisno obrazloženim u odluci o dodjeli i akcije sa specifičnim karakteristikama koje zahtijevaju određenu vrstu ekspertize i tehničke osposobljenosti, visokog stepena specijalizacije ili administrativne moći, pod uslovom da dotične radnje ne spadaju u opseg poziva za podnošenje prijedloga. Ovakvu vrstu dodjele sredstava je potrebno dobro obrazložiti u odluci o dodjeli. (BiH je ovakvu dodjelu imala nakon poplava 2014. godine kao i pomoć u rješavanju migrantske krize).

Prije nego se uopšte pristupi razvijanju projektne ideje potrebno je:

**Pažljivo isčitavanje smjernica:** Smjernice (eng. Guidelines) sadrže detaljne upute o popunjavanju prijave a da bi se napisao pobjednički sažetak / prijedlog, moraju se slijediti sva uputstva. Smjernice pružaju informacije koje se odnose na: historijsku pozadinu programa, prioritetna pitanja, ciljeve, iznos bespovratnih sredstava, kriterije prihvatljivosti, postupak prijave, detalje prijave, postupak ocjenjivanja.

**Razumijevanje kriterija prihvatljivosti:** Prije nego se započne raditi na procesu prijave, trebaju se pažljivo pročitati kriteriji prihvatljivosti. Evropska komisija ima tri osnovne grupe kriterija prihvatljivosti za koja se treba kvalifikovati prije podnošenja zahtjeva:

- 1) Prihvatljivost podnositelja zahtjeva: Da bi ispunio uslove za bespovratna sredstva, vodeći podnositelj zahtjeva (lead applicant) treba ispuniti sljedeće kriterije:
  - Da je pravna osoba.
  - Da je neprofitna organizacija/institucija.
  - Da je osnovan/registrovan u prihvatljivim zemljama.
- 2) Prihvatljive akcije: Ovo se odnosi na skup aktivnosti koje ispunjavaju uslove za bespovratna sredstva u okviru određenog poziva za dostavu prijedloga. Prihvatljivost se može odnositi na sljedeće:
  - Trajanje: Planirano trajanje akcije ne smije biti kraće ili duže od zadanog trajanja poziva.
  - Mjesto: Akcije se moraju odvijati u geografskom prostoru spomenutom u pozivu.
  - Sektori / tema: Akcije se moraju odnositi na određene sektore ili teme.
  - Vrste aktivnosti: Navedene aktivnosti i radnje koje ispunjavaju uslove Poziva.
- 3) Prihvatljivi troškovi: Kategorije troškova koje su prihvatljive i neprihvatljive su naznačene u smjernicama.

Kada se utvrdi da aplikant, predložene aktivnosti i troškovi ispunjavaju uslove u okviru poziva za podnošenje prijedloga, započinje se sa pripremom aplikacije. Veoma je važno upoznati se

sa kriterijima ocjenjivanja. EK ispituje i ocjenjuje sve prijave uz moguću pomoć vanjskih evaluatora. EK koristi sljedeće korake za procjenu aplikacija:

Otvaranje i administrativne provjere i evaluacija sažetka: Vrši se procjena vezana za blagovremeno podnošenje i prihvatljivost prijava. U sljedećem koraku ocjenjuju se samo aplikacije koje su prošle ovu provjeru.

Procjena relevantnosti i dizajna prijedloga: Sažetci će dobiti ukupnu ocjenu prema utvrđenim kriterijima ocjenjivanja podjeljenih kategorije i odgovarajuće podkategorije. Prikaz raspodjelje bodova po kategorijama i podkategorijama se obično nalazi u Smjernicama raspisanog poziva.

Provjera podobnosti podnositelaca zahtjeva i povezanih lica: Kriterije ocjenjivanja treba pažljivo isčitati i fokusirati se na djelove koji se ocjenjuju sa najvišom ocjenom. Da bi se dobila bespovratna sredstva, prijava mora biti visoko ocjenjena. Stoga se posebnu pažnju treba обратити na listu ocjena.

**Postavljanje pitanja:** Ako se pojave bilo kakve nedoumice ili nejasnoće, bez ikakvih ustezanja treba se kontaktirati osoba koja je u objavljenom pozivu navedena kao kontakt. Pitanja se mogu poslati e-poštom ili faksom najkasnije 21 dan prije isteka roka za podnošenje potpunih prijava na adrese navedene u pozivu za podnošenje prijedloga projekata.

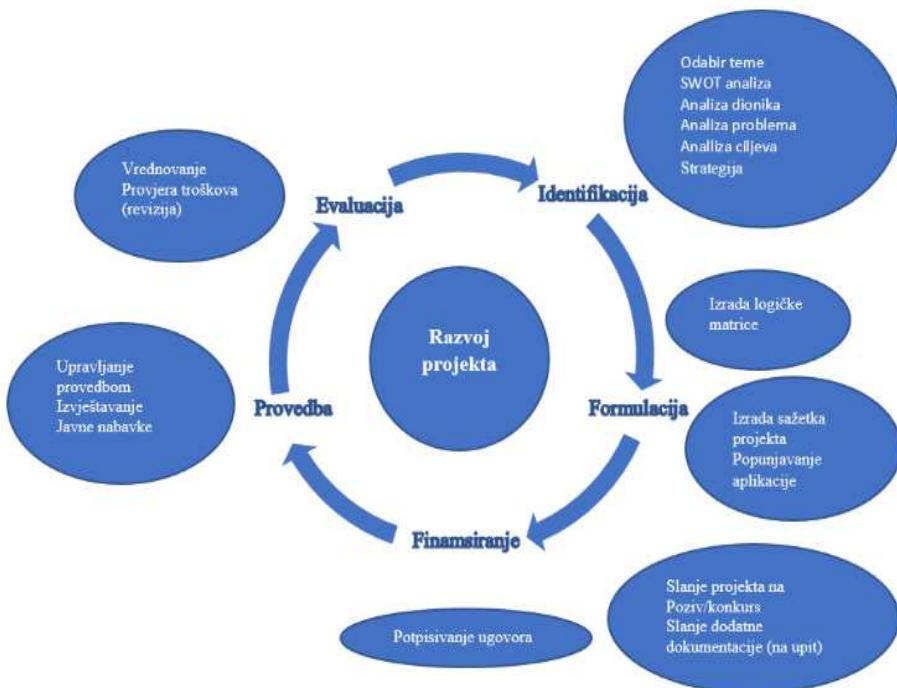
**Pravovremeno prikupljanje prateće dokumentacije:** Da bi potvrdila podobnost glavnog kandidata, EK traži da aplikant pošalje dokumente koji su navedeni u objavljenom pozivu. Dokumenti se moraju dostaviti u obliku originala, fotokopija ili skeniranih verzija (s čitljivim pečatima, potpisima i datumima) navedenih originala. Preporuka je da se napravi lista svih traženih dokumenata i da se traženi dokumenti prikupe unaprijed. Time se izbjegava žurba u zadnji momenat, a ujedno se osigurava preglednost i dostupnost svih dokumenata. U slučaju da se treba prevesti bilo koji dokument ili obezbjediti dokument, to se može lako učiniti ako se planira unaprijed.

**Registrovanje aplikanta u online sistemu PADOR:** Sve organizacije/institucije koje se prijavljuju na pozive za podnošenje prijedloga kao glavni podnositelji zahtjeva, ko-podnositelji zahtjeva ili pridruženi subjekti moraju biti registrovane kroz online sistem PADOR. Preporuka je da se registracija obavi prije nego što se započne sa izradom prijedloga kao bi se izbjeglo registrovanje neposredno prije krajnjeg roka slanja same aplikacije.

Kada se definiše tema, segment društva u kojem se može aplicirati a u kojem se nalazi projektna ideja, pristupa se razvoju projekta. Razvoj projekta je sličan metodologiji upravljanja projektnim ciklusom jer pisanju prijedloga projekta prethodi priprema - faza projektnog ciklusa

identifikacija. Po kompletiranju faze identifikacije pristupa se pisanju prema standardnoj strukturi nakon čega se projekat prilagođava zahtjevima donatora - fazi projektnog ciklusa formulacija.

Slika 1 : Faze razvoja projekta



Izvor: Prikaz razvoja projekta autorica izradila kombinujući UPC metodologiju i potrebne pripremne aktivnosti za razvoj projektne ideje.

U svakoj od faza projektnog ciklusa trajanje i temeljitošću pripremnih radnji zavise od veličine i same kompleksnosti projekta., to jest, od prijedloga projekta, ali i od resursa i vremena koje organizacija ima na raspolaganju prije nego što dobije finansijska sredstava za implementaciju projekta.

Važan preduslov za uspješno pisanje prijedloga projekta, je da se **u fazi identifikacije** odredi tema, pripremi set obaveznih analiza (SWOT analiza, analiza dionika, analiza problema i analiza ciljeva,) da se odredi ciljna grupa i krajnji korisnici projekta.

**SWOT<sup>45</sup> analiza** predstavlja važnu kariku analitičkog procesa svakog projekta jer pruža informacije o organizaciji i projektnom timu. Ova analitička metoda često se primjenjuje zbog svoje jednostavnosti koja omogućuje kvalitetno strateško planiranje razvoja projekata i samih aplikanata. Važan je alat križnog manadžmenta koji pomaže da se rad aplikanata sagleda iz različitih perspektiva. U SWOT analizi su karakteristične dvije perspektive: organizacijska, uslovljena sadašnjim i prošlim vremenom, te perspektiva okoline fokusirana na budućnost. Samim tim, aplikant analizira i prikazuje svoje snage i slabosti te vodi računa o mogućnostima i prijetnjama iz okoline. Višestruke su koristi SWOT analize u pripremi i sproveđenju projekata, s tim da je u svakom projektu SWOT analiza temelj na kome se grade daljnje aktivnosti i postižu rezultati uz efikasno korištenje resursa i optimizaciju procesa implementacije.

**Analiza dionika** (eng. stakeholder analysis) predstavlja još jedan važan korak u planiranju i pripremi projekta za korištenje fondova Evropske unije. Cilj analize je identifikovati one osobe i organizacije (Stakeholder-e) koji će, na direktni ili indirektni način, biti uključeni u sproveđenje projekta, odnosno kojih se tiču problemi koji se rješavaju projektom. Analiza daje odgovore na sljedeća pitanja: Ko je pogoden problemom? Ko bi mogao biti zainteresovan za saradnju? Ko ima sličan problem? Ko su potencijalni saveznici, a ko protivnici? Ko bi se mogao uključiti u implementaciju projekta? Dionici u projektu mogu biti domaće i strane fizičke i pravne osobe. Ovaj alat najkorisniji je kada se treba odrediti ko su korisnici projekta, odnosno ciljna grupa i krajnji korisnici, ali i saradnici, konkurenti, protivnici te druge kategorije dionika, zavisno o sadržaju projekta.

Jedna od prvih aktivnosti koja se sprovodi prilikom razvoja projektne ideje jeste pravilna i precizna identifikacija problema koji će se rješavati implementiranjem projektnih aktivnosti. Nakon identifikacije problema, iste treba izanalizirati i stvoriti međusobne relacije. Stoga je **analiza problema** preduslov za pravilno određivanje ciljeva projekta, a samim tim i preduslov za uspjeh samog projekta. U pronalaženju rješenja problema, u analizi se koristi metoda problemskog stabla. Metodom se detaljno mapiraju uzroci i posljedice koji su vezani uz neki problem. Analiza problema ima najveći učinak kada se sprovodi u malim grupama, to jest, u okviru projektnog tima i uvijek započinje konstruktivnom raspravom i utvrđivanjem problema koji treba da se analizira. Nakon što se prepozna glavni problem, isti se mapira na centar grafikona i isti je osnova problema. Nakon mapiranja glavnog problema, identifikuju se uzroci koji se prikazuju kao korjenje stabla. Na kraju se identifikuju posljedice problema, i one

---

<sup>45</sup> SWOT je skraćenica za četiri kategorije informacija koje želimo analizirati: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

predstavljaju grane stabla. Ovakav grafički prikaz će omogućiti da se problem shvati kao uzročno – posljedična veza odnosa vezanih uz glavni problem. Glavno sredstvo kojim se projektni tim koristi prilikom rasčlanjivanja problema je diskusija, koja se otvara kako se uzroci i posljedice slažu. Kao pomoćno sredstvo u izgradnji stabla problema koriste se mali papirići na koje se zapisuju problemi i stavljuju se na ploču gradeći stablo problema.

Postupak stvaranja problemskog stabla:

- 1) Stvaranje problemskog stabla počinje sastankom na kojem se kroz diskusiju generiraju ideje (eng. brainstorming). Sastanak ima za cilj da prepozna glavni problem koji postaje korijen problemskog stabla koji se grafički prikazuje.
- 2) Generiranje ideja o uzrocima glavnog problema.
- 3) Prepoznavanje mogućih veza između otkrivenih uzroka, stvaranje uzročno-posljedičnih odnosa odnosno hijerarhije uzroka i njihovo bilježenje na papiriće.
- 4) Ponavljanje koraka “2” i “3” za posljedice problema.
- 5) Stvaranje stabla ciljeva (eng. objective tree).

**Ciljna grupa** (eng. target group) je grupa korisnika koji su neposredno uključeni u implementaciju projekta i čiji se problemi njime rješavaju. U fazi detaljne analize, važno ih je identifikovati kako bi se dobio tačan broj direktnih korisnika te uključiti podatke o području na kojem se nalaze. Najčešće greške prilikom identifikacije pripadnika ciljne grupe se upravo u nedovoljno preciznom određivanju njihovog broja, karakteristika i neusaglašenosti s prioritetima raspisanog poziva. Zato nije dovoljno reći da ciljnu grupu projekta čine građani određene opštine, kantona, entiteta ili nezaposleni građani, nego je najbolje navesti konkretnе brojke i grupe.

**Krajnji korisnici** (eng. beneficiaries) su grupa kojima projekat indirektno pomaže i indirektno pridonosi poboljšanju njihove specifične situacije kada se ispune ciljevi i projekat završi.

**Protivnici i konkurenti** su grupe koje djeluju na istim ili sličnim interesnim područjima / aktivnostima, ali mogu zauzimati suprotan stav od implementatora projekta ili obuhvatati sličnu problematiku kojom konkurišu ili se suprotstavljaju implementatorima projekta.

**Partneri** (eng. partners) su organizacije i osobe koje mogu biti direktno uključene u implementaciju projekta potpisivanjem partnerskog sporazuma i provedenjem određenih projektnih aktivnosti.

**Suradnici** (eng. associates) su organizacije i osobe koje ne učestvuju u implementaciji projekta na partnerskom nivou, ali podržavaju njegovo provođenje i, u manjem nivou, pomažu ostvarenju njegovih ciljeva, bez da su za takve aktivnosti predviđena sredstva u proračunu projekta.

Na osnovu ovih analiza izrađuje se logička matrica projekta. (Logička matrica je detaljnije prikazana u podnaslovu 3.4.6).

Kičmu jednog kvalitenog projektnog prijedloga čine: naziv projekta, jasan opis problema, definisani opšti i specifični ciljevi, jasne projektne aktivnosti, definisana ciljna grupa i krajnji korisnici projekta. Dobro postavljena osnova projektnog prijedloga omogućava lakše vezanje ostalih traženih elemenata. Upravo logička matrica izrađena na osnovu gore navedenih analiza omogućiće jasniju identifikaciju istih, nakon čega slijedi narativno oblikovanje i uvezivanje s drugim elementima gradeći jednu kompaktnu cjelinu.

Nakon pripreme logičke matrice, popunjava se aplikacija, izrađuje proračun i piše sažetak projekta (**faza formulacije**). Prilikom izrade proračuna treba se pridržavati svih smjernica koje se navode za izradu proračuna, koristiti EU formu i terminologiju. Navesti stavke koje aplikant sam finansira ili neka treća strana (partnerska organizacija). Evropska unija ne dozvoljava da se plate i naknade državnih službenika uključuju u projektne proračune. U PRAG-u se mogu naći smjernice o opertivnim troškovima i procesu nabavke tako da je dobro da se izrada proračuna kosnoliduje sa datim smjernicama i preporukama.

Također, informacije koje treba uzeti u obzir prilikom pripreme aplikacije, a koje se nalaze u svim smjernicama za prijavljivanje su:

- Region, odnosno teritorija na kojoj aktivnost treba da bude implementirana. Ovdje postoji nekoliko različitih mogućnosti. U nekim pozivima, aktivnosti treba da se implementiraju samo u nekim dijelovima teritorije, (opština/više opština, kanton/više kantona, entitet/i) jer je program za koji je raspisan poziv ograničen svojim ciljevima na taj specifičan region. Druga mogućnost je da aktivnosti mogu da budu implementirane bilo gdje na teritoriji Bosne i Hercegovine. Treća mogućnost je da bar jedan dio aktivnosti treba da bude implementiran na određenoj teritoriji Bosne i Hercegovine, dok drugi dio aktivnosti treba da bude implementiran u nekoj od zemalja sa kojima BiH graniči (ovo su takozvani programi prekogranične saradnje i sa svakom od zemalja sa kojom BiH graniči postoji po jedan program). Četvrta mogućnost uključuje razmjenu iskustva i znanja sa nekom od zemalja članica EU i tada se jedan dio aktivnosti implementira u BiH dok se drugi dio, uz pomoć partnera iz EU implementira kod njih u zemlji.
- Informacije o tome koliko dugo aktivnosti treba da traju. Pozivi obično nude vremenski raspon trajanja aktivnosti. Najčešće to bude između 9 i 12 mjeseci.
- Informacije o tome koji tip institucije/organizacije je kvalifikovan za sredstva. Ovo je svakako jedan od kriterija koji eliminiše dobar dio zainteresovanih aplikanata jer se rijetko dešava da isti poziv bude raspisan za nevladine organizacije, konsultantske firme i za javne

institucije. Program koji raspisuje poziv unaprijed zna koji tip organizacije/institucije može da izvede aktivnosti koje su potrebne za postizanje cilja. U skladu s tim, često se dešava i da se navedu dodatni kriteriji poput: da organizacija postoji duže od tri godine, da je do momenta prijavljivanja na poziv implementirala bar dva projekta slične vrijednosti, itd.

- Informacije o ukupnom iznosu koji je izdvojen za projekat čiji se poziv objavljuje.

Preporuka je da se sažetak projektnog prijedloga napiše na kraju. Dakle, preporučen redoslijed razvoja projektnog prijedloga je: formiranje tima i definisanje, sprovođenje analiza, izrada logičke matrice, izrada proračuna, popunjavanje online aplikacije, unos sažetaka projekta u online sistem. Nakon kompletiranja svih dijelova, aplikacija se predaje na način koji je naznačen u pozivu (elektronski putem online sistema, mailom, poštom). Uz obaveznu programsku dokumentaciju donator traži i administrativne dokumente (rješenje o registraciji, statut organizacije i sl.) Rokovi dostavljanja aplikacije moraju se striktno poštovati, elektronski se računa po datumu slanja u sistemu a poštom po datumu zaprimanja od strane pošte ili kurirske agencije. Preporuka je da redoslijed dostavljenih dokumenata bude identičan rasporedu navedenom u pozivu. Komisija nakon što evidentira dostavljenu dokumentaciju, pristupa evaluaciji prijedloga. Prvo se čita sažetak i ako je sažetak dobro napisan u smislu da je identifikovan problem, aktivnosti i očekivani rezultati i kako da se rješi i isti je u skladu sa smejernicama iz poziva, nastavlja sa daljom evaluacijom projekta. Može se desiti da donator traži dodatno pojašnjenje proračuna ili korekciju istog. Kada se projekat odobri pristupa se potpisivanju ugovora. Ugovorom su definisana sva pravila implementacije projekta, tačan iznos finansiranja, rokovi i način izvještavanja. Sve izmjene koje se dese i koje su odobrene procedurom propisanom od strane EU, evidentiraju se kroz odgovarajuće adendume ugovora. Također, posebno treba obratiti pažnju na administraciju PDV-a jer većina donatorskih programa uključujući i EU programe, ne prihvataju PDV kao opravdan trošak. Preporuka je da se odmah po odobrenju projekta upozna sa procedurom povrata /oslobodenja PDV-a te pribavi sva neophodna dokumentacija (pismo donatora, preveden ugovor, obrasci za povrat PDV-a i sl.).

Pisanje prijedloga za finansiranje iz EU fondova je zahtjevan i visoko konkurentan posao. Kada se radi o procesu razvijanja projektnih ideja i samom apliciranju na objavljene pozive evidentna je podkapacitiranost kako institucija tako i nevladinog sektora. Na to ukazuje nedovoljan broj podnešenih aplikacija kao i kvalitet istih (nije rijedak slučaj da se pozivi ponovljaju). Čest je slučaj da se za razvijanje projektnih ideja i sam proces apliciranja koji je zahtjevan i složen, dodjeljuje uposlenicima kojima se to nameće kao dodatni posao pored redovnih obaveza i u većini slučajeva bez naknade za obavljanje dodatnog posla. Iz tog razloga javlja se fluktuacija osoblja, gdje uposlenici nakon obavljene obuke i nekoliko napisanih projekata odlučuju da se

osamostale i poslove razvoja projekata obavljaju kroz konsultanske ugovore. S druge strane, pogrešan je pristup da projekat može pisati jedna osoba (što je čest slučaj kada se angažuje konsultant od koga se očekuje da u što kraćem vremenu razvije i u potpunosti pripremi projektnu dokumentaciju). Za razvijanje „pobjedničkog“ projekta potrebni su resursi: vrijeme, ljudi i novčana sredstva. Kvalitetni projekti koji odgovaraju postavljenim ciljevima iz strateških dokumenata zemlje korisnice i EU su jedan od ključnih elemenata apsorpcijskog kapaciteta države korisnice pretprištupnih fondova.

Greške koje se najčešće pojavljuju u projektnim aplikacijama su:

**Opis projekta nije usklađen sa ciljevima i prioritetima iz objavljenog poziva:** česta je pojava da organizacija ili institucija aplicira sa postojećom projektnom idejom, razvijenom za neki od prethodno objavljenih poziva ili na osnovu stečenih iskustava i u vecini slučajeva takve već postojeće razrađene projektne ideje ne odgovaraju u potpunosti ciljevima i prioritetima raspisanim u aktuelnom javnom pozivu. Takvi projekti ne mogu dobiti relevantne bodove potrebne kako bi ušli u drugi krug aktalnog poziva.

**Geografski, politički i socijalni okvir u kojem će se projekat sprovoditi i problemi koji bi se trebali riješiti nisu navedeni i/ili dovoljno objašnjeni:** U podnešenoj aplikaciji nije precizno opisana situacija u državi, regiji ili mjestu u kojem se planira implementirati projekat. Problemi koje projekat treba da riješi navedni su kao opšte činjenice umjesto preciznog opisa kojim se dovode u relaciju sa projektnim aktivnostima, ciljevima i rezultatima koji se očekuju od projekta. Nedefinisanje i nepovezivanje problema sa projektnim aktivnostima i očekivanim rezultatima, dolazi se do zaključka da se podnešenim projektnim prijedlogom ne rješava ništa. Time se dovodi u pitanje sama potreba za projektom.

**Ciljna grupa i krajnji korisnici nisu precizno definisani:** U aplikaciji nisu navedene strane (udruženja, organizacije ili pojedinci) koje će biti direktno ili indirektno uključene u implementaciju projektnih aktivnosti, zašto će iste biti uključene i njihov broj. Česta greška u aplikacijama je navođenje opštih grupacija kao ciljnih grupa u projektu, na primjer: sva privredna tijela koja se bave određenom poizvodnjom ili svi građani jedne zemlje itd., što zapravo nije realno da će se tako precizirane ciljne grupe moći obuhvatiti predloženim projektom.

**Loša projektna logika:** Nedovoljno planiranje projekta kao i loša elaboracija projektne ideje ukazuje na lošu projektnu logiku u kojoj aktivnosti, projektni ciljevi i rezultati nisu u međusobnoj relaciji što će zasigurno onemogućiti implementaciju projekta i postizanje zadatih ciljeva.

**Neprikazivanje rizika u projektnom planu i nepostojanje alternativnog plana za rjesavanje rizika:** Aplikanti svjesno izbjegavaju da navedu postojanje određenih rizika koji bi mogli uticati na samu implementaciju jer smatraju da navođenje istih može negativno uticati na ocjenu aplikacije što je potpuno pogrešno. Izbjegavanje navođenja mogućih rizika na projektu, obično dovodi do problema tokom implementacije projekta jer se mora pristupiti rješavanju istih kroz dodatne modifikacije projektnih prijedloga, zahtjeva za odobrenje alternativnog plana i njegovu implementaciju. može da dovede do promjene uslova iz ugovora.

### *3.3. Upravljanje projektnim ciklusom u projektima EU*

Evropska komisija je početkom 90. godina usvojila princip metodologije Upravljanja projektnim ciklusom nazvan - UPC (eng. Project Cycle Management PCM)<sup>46</sup> kao temeljnim alatom za izradu i upravljanje projektima, utemeljen na principu logičke matrice, s ciljem unapređivanja kvalitete i implementacije projekata. Projektni ciklus predstavlja tok projekta koji se odvija u nekoliko ključnih faza koji obuhvataju cijeli njegov životni vijek, dok UPC metodologija osigurava važnost, mogućnost realizacije i održivost projekta. To u principu znači da su projekti povezani s ciljevima sektora, države i Evropske unije. Korisnici su uključeni u proces planiranja od samog početka, problemi su temeljito analizirani i ciljevi jasno određeni u smislu koristi za ciljne grupe projekta, logični i mjerljivi rizici, prepostavke i sposobnosti implementacionih institucija prethodno identifikovani. Aktivnosti praćenja implementacije su usmjerene na relevantna ostvarenja i uspostavljeni su preduslovi za finansijsku održivost. Također su uspostavljeni preduslovi za institucionalnu održivost, odnosno sprovođenje aktivnosti nakon završetka projekta, kao i političko-programsку održivost kao mogući povoljan uticaj na propise, pravila, postupke i javne politike.

Projektni ciklus utemeljen je na nekoliko važnih principa, a to su: menadžersko donošenje odluka zasnovano na dobroj informisanosti, uključivanje dionika (stakeholder-a) u donošenje odluka, pristup logičke matrice u planiranju, održivost (mekhanizmi za osiguravanje kontinuiranog poboljšanja) i integrirani pristup (standarizovani obrasci osiguravaju sveobuhvatnu pripremu aktivnosti i proračuna te stalno praćenje ključnih pitanja).

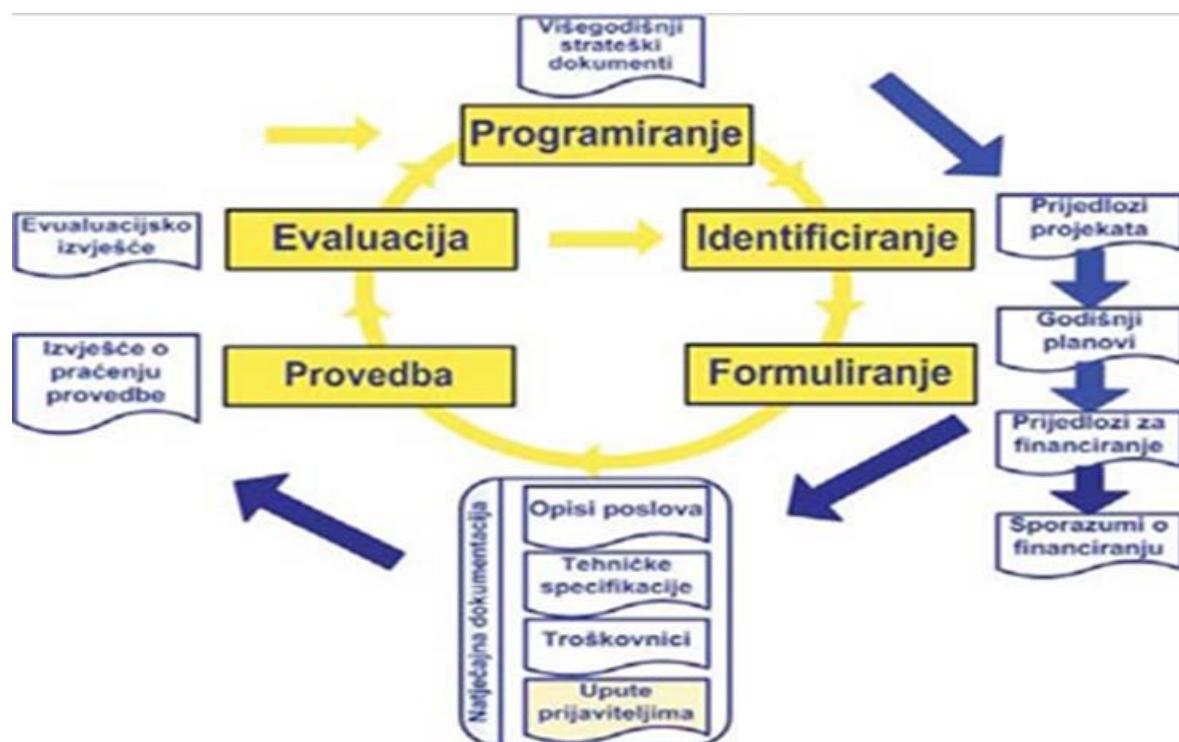
---

<sup>46</sup> Managing a project. Zvanična stranica Evropske komisije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 15.03.2021.

Za UPC metodologiju karakterističan je upravo pristup logičke matrice - PLM (eng. Logical Framework Approach - LFA) kao i niz alata koji se koriste prilikom planiranja i realizacije projekata. Upotrebom tzv. interventne logike, omogućuje se kvalitetno i standardizirano planiranje projekata kojima prethodi nekoliko analiza (pregled i opis analiza prikazan je u podnaslovu 3.2 ovog istraživanja) ključnih za uspostavljanje kvalitetne projektne strategije i postizanje rezultata. Korištenjem navedene metodologije ostvaruju se pretpostavke za kvalitetnu i efikasnu realizaciju projekta i izbjegavaju česte i nepotrebne greške.

Projektni ciklus karakteriše pet ključnih faza.<sup>47</sup> Ciklus je važan jer definiše ključne odluke, zahteve za informacijama i odgovornosti u svakoj fazi. Faze su postepene, odnosno svaka se mora završiti da bi se uspješno posvetilo sljedećoj fazi. Također, ciklus iskorištava evaluaciju da bi se iskustvo iz postojećih projekata ugradilo u izradu budućih projekata. UPC integrira faze u projektni ciklus tako da se pitanja ispituju (procjenjuju) kontinuirano. Nakon što su projekti iz završenog projektnog ciklusa evaluirani, stečena se iskustva primjenjuju u novom ciklusu programiranja. Na sličan način mogu se ocijeniti i programi Evropske unije .

Slika 2: Faze upravljanja projektnim ciklusom



Izvor: Pojmovnik fondova Evropske unije

<sup>47</sup> Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU (2011), Pojmovnik fondova evropske unije, Samobor: A.G.Matoš d.d. , str 12.

### 3.3.1. Programiranje

Programiranjem se opšta strategija pomoći EU u pojedinoj državi utvrđuje prema : analizi stanja u državi, razvojnim potrebama države, problemima koji se susreću na putu pridruživanja EU (ako se radi o pretpriступnim fondovima), lokalnim, regionalnim i nacionalnim kapacitetima države primatelja pomoći, kapacitetima EU te aktivnostima ostalih finansijera; međunarodne finansijske institucije i bilateralni i multilateralni donatori. Programiranje se zasniva na dvije vrste dokumenata: programski dokumenti Evropske komisije i državni dokumenti, kojima se određuju prioriteti u pojedinim sektorima.

Državni koordinator za IPA fondove - DIPAK organizuje procese planiranja i programiranja posebnih paketa pomoći za BiH u kojima učestvuju sve relevantne institucije u BiH, a obavljaju se posebne konsultacije sa civilnim društvom i donatorskom zajednicom. Prema informacijama Direkcije za evropske integracije, sva raspoloživa sredstva iz IPA II za BIH su isprogramirana. Svi finansijski sporazumi su potpisani sa Evropskom komisijom, osim sporazuma za paket IPA 2020 čija je procedura u toku. Potpisivanjem ovih sporazuma isprogramirana finansijska sredstva postaju operativna i Delegacija Evropske unije u BiH provodi dalje procedure realizacije tendera, ugovaranja, praćenja realizacije uz isplate angažovanim ekspertima, odnosno organizacijama ili firmama koje su potpisale ugovor za realizaciju projekata.

### 3.3.2. Identifikacija

Nakon što je uspostavljen opšti okvir strategije pomoći EU slijedi faza identifikacije, koja dosta ovisi o kapacitetima predлагаča projekata, odnosno o kapacitetima države korisnice pomoći zato što se u toj fazi identifikuju konkretnе mјere to jest, projekti za koje se traži (su)finansiranje Evropske unije. U ovoj fazi se ocjenjuju i projektni prijedlozi, pri čemu su vrlo korisne predstudije izvodljivosti (eng. pre-feasibility studies). One su osnova za donošenje odluke koja će se opcija dalje razrađivati nakon konsultacija s potencijalnim (i zainteresovanim) interesnim stranama projekta. Predstudije izvodljivosti prepoznaju probleme, procjenjuju alternativna rješenja i na osnovu kvalitete predstudije, pomažu u izboru adekvatnog alternativnog rješenja.

### 3.3.3. Formulacija

Faza formulacije podrazumijeva detaljnu pripremu projektne i tenderske dokumentacije. EK ocjenjuje podnešene dokumente, koji sadrže operativni prijedlog projekta i zahtjev za finansiranje. Podnešeni dokumenti opisuju okvir tražene pomoći, analizu potrebe i problema, opis očekivanih rezultata i uticaj projekta, tok implementacije projekta i raspodjelu finansijskih sredstava. U većini slučajeva osnova za donošenje odluka su studije izvodljivosti (eng. feasibility studies), koje su posebno važne za infrastrukturne projekte jer se na osnovu zaključaka studije formuliše konačan projekt. EK ocjenjuje glavne dijelove projekta i njihovo slaganje s određenim sektorskim politikama. Ocjenjivanje se vrši prema utvrđenim kriterijima, pri čemu se provjerava da li je projekt izvodljiv u uslovima na terenu i jesu li postavljeni odgovarajući ciljevi koje prate razumno troškovi. Ako se projekt pozitivno ocjeni i ako EK odluči finansijski podržati projekt, za usaglašeni prijedlog projekta odobravaju se određena finansijska sredstva te se potpisuje službeni finansijski sporazum sa projektnim partnerom (nadležnim tijelom u državi korisnici EU pomoći). Taj formalni ugovor opisuje finansijski aranžman neophodan za implementaciju projekta.

### 3.3.4. Implementacija

Faza implementacije podrazumijeva iskorištavanje dogovorenih finansijskih sredstava na način da se ostvari svrha projekta ili pojedine mjere i željena korist za ciljne grupe i tako izvršena mјera je doprinijela nekom od opštih, zajedničkih ciljeva. Redovnim monitoringom projekta, koji je sastavni dio faze implementacije (npr. sastavljanje izvještaja o praćenju implementacije), obezbjeđuju se određena poboljšanja ili modifikacije ako su se okolnosti u kojima se projekt izvodi promijenile. Važnu ulogu u monitoringu imaju projektni partneri na terenu.

### 3.3.5. Evaluacija

Evaluacija je završna faza projektnog ciklusa zato što se radi o sistematskom ocjenjivanju završenog projekta (u nekim slučajevima moguća je također evaluacija tekućeg projekta). Evaluacijom se mogu ocijeniti dizajn projekta, sam proces implementacije, i postignuti rezultati. Cilj ove faze je da osigura pouzdane i korisne informacije kako bi se naučene lekcije

i iskustva mogle uključiti u proces donošenja odluka u novoj fazi programiranja prilikom izbora novih projekata. Evaluacija je korisna ne samo institucijama države korisnice pomoći EU, nego i institucijama Evropske komisije. Zaključci i preporuke implementiranog projekta pomažu u budućoj saradnji između Evropske komisije i države korisnice fondova EU. Navedeni evaluacijski izvještaji zajedno s državnim dokumentima i dokumentima EU osnova su za novi ciklus programiranja. Odlukom Vijeća Ministara BiH iz 2017. godine<sup>48</sup> uspostavljen je Odbor za praćenje provedbe IPA-e, (eng. Monitoring Committee) koji funkcioniše, imajući u vidu da pod direktnim načinom upravljanja nadzor i izvještavanje provodi Delegacija Evropske unije u BiH, dok nadležna nacionalna tijela upravljaju paralelnim vlastitim sistemom za praćenje implementacije IPA aktivnosti. Ovim odborom kopredsjedavaju DIPAK i predstavnik EK, a njegovi stalni članovi su državni službenik za odobravanje i službenik za odobravanje programa. Svrha ovog odbora, koji održava sastanke svake godine, je da procijeni efikasnost, kvalitet, koherentnost i održivost implementacije svih IPA fondova, tj. svih IPA projekata (IPA I i IPA II). Od odbora se očekuje i davanje preporuka o tome kako osigurati koherentnost i komplementarnost cjelokupnog programa, kako prevladati sistematske poteškoće u implementaciji i kako osigurati planirani tempo povlačenja iz IPA instrumenata.

### 3.3.6. Logička matrica

Logička matrica je sastavni dio projektnog ciklusa zato što predstavlja niz koncepata koji su međusobno povezani vertikalno i horizontalno, te opisuje najvažnije karakteristike projekta. Logička matrica pruža sve informacije koje su nužne za razumijevanje projekta i na taj način omogućava praćenje aktivnosti i rezultata koji se projektom žele postići. Također, logičkom matricom se sistematski određuju ciljevi projekta, pokazuje se njihova međusobna povezanost i uvode indikatori potvrđivanja. Pristupom logičke matrice se utvrđuju vanjski rizici i pretpostavke koje nisu u domeni projekta, a koji mogu uticati na njegov uspjeh. Rezultati analize sažeto se prikazuju u matrici (eng. logframe matrix), koja sadrži najvažnije dijelove pojedinog projekta. Logička matrica je komplementarna ostalim dokumentima Evropske komisije koji su potrebni za analizu i dizajn projekta, implementaciju projekta, praćenje ili monitoring te ocjenu projekta, zato što i drugi dokumenti EK sadrže poglavљa opštih ciljeva, svrhe projekta, rezultata, aktivnosti, sredstava, troškova, pretpostavki, preduslova i indikatora.

---

<sup>48</sup> Službeni Glasnik br 21/17, Odluka Vijeća ministara o privremenom uspostavljanju odbora za instrument prepristupne pomoći (IPA II).

Stoga logička matrica pomaže u svim fazama projektnog ciklusa. Okvir logičke matrice izrađuje se u fazi pripreme (faza identifikacije) projekta, pri čemu ona postaje alat za upravljanje u svakoj pojedinoj fazi projektnog ciklusa.

Logička matrica se izrađuje kroz fazu analize i fazu planiranja. Obje faze se provode linearno tokom faza identifikacije i formulacije projektnog ciklusa. One su sažete u tabeli 5: Prikaz faza izrade logičke matrice.

Tabela 5: Prikaz faza izrade logičke matrice.

<b>Faza analize:</b>	<b>Faza planiranja:</b>
<p><b>Faza analize:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) SWOT analiza slabih i jakih strana tima/organizacije i izazova okruženja.</li> <li>b) Analizom zaineresovanih strana se identifikuju i mapiraju najvažniji mogući dionici, vrši se procjena njihovih kapaciteta, interesa i uloga u projektu.</li> <li>c) Analizom problema vrši se identifikacija glavnih problema, ograničenja i prilika. Određuju se uzročno-posljedične veze.</li> <li>d) Analiza ciljeva ima funkciju razrade eventualnih rješenja za prepoznate probleme; određuje vezu između sredstava i ciljeva.</li> <li>e) Analiza i razvoj strategije predstavlja identifikaciju i evaluaciju različitih opcija za postizanje ciljeva kako bi se razvila i odabrala najprihvatljivija strategija.</li> </ul>	<p><b>Faza planiranja:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Izrada logičke matrice: definiše se struktura projekta (logika intervencije, pokazatelji i izvori, prepostavke/rizici).</li> <li>b) Raspored aktivnosti: određivanje redoslijeda i ovisnosti između aktivnosti; procjenjuje se njihovo trajanje.</li> <li>c) Raspored resursa: nastaje iz rasporeda aktivnosti.</li> </ul>

Logička matrica objedinjuje sve glavne komponente projekta i sama je po sebi glavni rezultat pristupa logičke matrice. Iako je pristup logičke matrice izuzetno vrijedan alat za definisanje,

provođenje i evaluaciju projekta, pristup ni u kom slučaju ne može biti zamjena za druge projektne alate, pogotovo za alate povezane sa ekonomskim, političkim, socijalnim, tehničkim, i okolišnim analizama. Ovaj veoma koristan pristup ne može zamjeniti ni potrebu za profesionalnom procjenom i iskustvom.

Tipična struktura logičke matrice je prikazana u donjoj tabeli 6.

Opis projekta	Indikatori	Izvor provjere	Prepostavke
Opši cilj ili najviši željeni rezultat kojim projekat doprinosi određenim politikama i programima.	Kako se mjeri opšti cilj; vremenski okvir ostvarenja cilja, jedinična mjera (kvantitet) i vrijednost koja se očekuje (kvalitet)?	Način prikupljanja podataka i ko prikuplja podatke.	
Svrha: Opis neposredne koristi za ciljnu grupu ili grupe koje projekat podržava.	Kako se mjeri svrha; vremenski okvir, jedinična mjera (kvantitet) i vrijednosst koja se očekuje ( kvalitet)?	Način prikupljanja podataka i ko prikuplja podatke.	Ako je svrha postignuta koje se prepostavke trebaju potvrditi da se postigne opšti cilj?
Rezultati: Konkretnе usluge i proizvodi postignuti kroz projekat.	Kako se mjere rezultati; vremenski okvir, jedinična mjera (kvantitet) i očekivana vrijednost (kvalitet) ?	Način prikupljanja podataka i ko prikuplja podatke.	Ako su rezultati ostvareni, koje se prepostavke trebaju potvrditi da bi se dostigla svrha?
Aktivnosti - Zadaci koje treba poduzeti radi ostvarenja željenih rezultata			Ako su aktivnosti realizovane, koje se prepostavke trebaju potvrdit da bi se postigli rezultati?

Izvor: PM4NGOs Working Group (2010). A guide to the PMD Pro1: Project Management for Development Professionals, str. 27 – 29.

Način implementacije projektnog ciklusa detaljno je opisan u Vodiču za upravljanje projektnim ciklusom (eng. Project Cycle Management Guidelines), dokumentu Evropske komisije. Vodič se sastoji od nekoliko tematskih cjelina jer su uz PCM Operativni vodič (PCM Operational Guidelines) opisani principi pristupanja projektu, način procjene institucionalnih kapaciteta, postupak revizije projekta, načini izvještavanja te priprema opisa poslova. U dokumentu se također objašnjavaju principi razvojne pomoći Evropske unije.

### *3.4. Raspoloživi kapaciteti u BiH za apsorbovanje sredstava iz fondova EU*

Apsorpcijski kapacitet je definisan kao obim u kojem je država članica ili zemlja sa kandidatskim statusom/statusom potencijalne kandidatkinje sposobna da potroši finansijska sredstva dodijeljena iz proračuna EU. Dodjeljena sredstva se trebaju utrošiti transparentno, djelotvorno i korisno tako da se postižu željeni (dogovoreni) rezultati svrshishodni korsnicima i zajednici. Apsorpcijski kapacitet neke zemlje za korištenje sredstava EU određen je sa tri faktora:<sup>49</sup>

- Makroekonomski apsorpcijski kapacitet.
- Apsorpcijski kapacitet sufinansiranja.
- Administrativni / institucionalni apsorpcijski kapacitet.

Makroekonomski apsorpcijski kapacitet i apsorpcijski kapacitet sufinasiranja ne predstavljaju ozbiljan problem za zemlje kandidatkinje jer su to jasne i mjerljive kategorije. Najveći izazovi se nalaze upravo u području administrativno/institucionalnog apsorpcijskog kapaciteta jer je administrativno/institucionalna struktura zemlje sa kandidatskim statusom/statusom potencijalne kandidatkinje jedan od najvažnijih kriterija koji se razmatra kako bi se donijela odluka o upravljanju prepristupnim fondovima, o ulasku u EU i upravljanju strukturnim fondovima. Evropsko vijeće je u Madridu 1995. godine nadopunilo tri Kopenhagenška kriterija, (kriterije pristupanja) dodavši još jedan kriterij. „Riječ je se o tzv. “apsorpcijskom kapacitetu”, odnosno kapacitetu Unije da prima nove članove bez ometanja i usporavanja integracijskog procesa.“<sup>50</sup> EU mora biti u stanju da prihvati nove članice, stoga Unija zadržava pravo da odluci kada je to spremna učiniti. „Prva tri kriterija iz Kopenhagena možda nisu dovoljno eksplicitna i ostavljaju mogućnost za različite interpretacije ovisno o političkim interesima, ali ipak spadaju u ugovorni normativni okvir. Ukoliko zemlja ispuni uvjete, kvalificira se za članstvo u EU.“<sup>51</sup>. Većina analiza u kojima se procjenjuje pripremljenost određene zemlje za EU fondove upravo je fokusirana na procjenu administrativno/institucionalnog faktora apsorpcijskog kapaciteta. Razlog za to je što je administrativni, to jest upravni kapacitet prilično kompleksna kategorija,

<sup>49</sup> Duduiala-Popescu, Lorena (2009): The structural funds management in third-Central and Eastern, Romania: University of Constantin Brancusi Targu Jiu, Romania Europe, str 3.

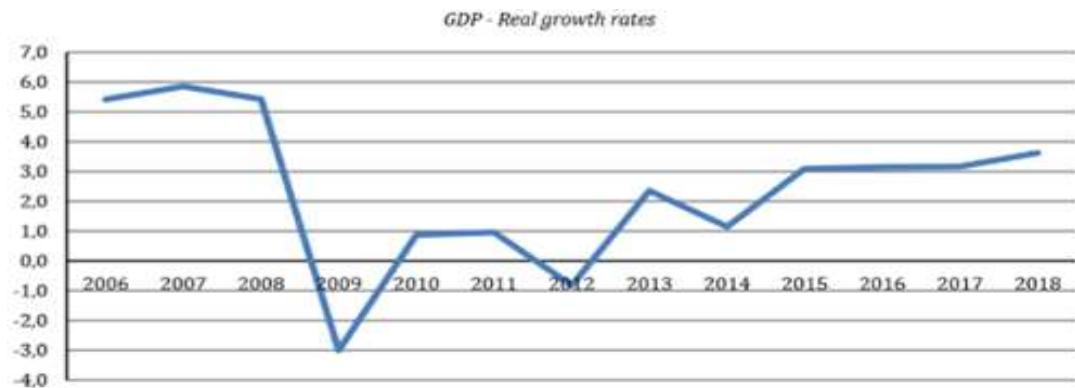
<sup>50</sup> Miraščića Džananović, Nedžma (2014), Godišnjak BZK Proporod: Mitovi i legende o europskim integracijama, BZK Preporod, Sarajevo, str. 236.

<sup>51</sup> Ibid

teško ga je kvantitativno odrediti, a kada su u pitanju zemlje sa kandidatskim statusom/statusom potencijalne kandidatkinje, u najvećoj ga je mjeri prvo potrebno izgraditi.

**Makroekonomski apsorpcijski kapacitet** definisan je i mjeri se kroz bruto nacionani dohodak (BDP). Iskustvo je pokazalo da države članice EU imaju ograničen makroekonomski kapacitet za uspješno i transparentno apsorbovanje spoljne investicione finansijske pomoći.

Slika 3: Prikaz BDP-a za BiH, period 2015 - 2018.



Izvor: Bruto domaći proizvod za Bosnu i Hercegovinu u periodu 2005. - 2018., str.9, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine.

Stoga je za tekuću srednjoročnu finansijsku perspektivu Evropske unije utvrđena gornja granica za svrhe kohezije Evropske unije od četiri procenta BDP-a konkretne zemlje. Procentualni prag, za zemlje sa kandidatskim statusom i zemlje sa statusom potencijalne kandidatkinje, je znatno niži. U slučaju Bosne i Hercegovine alokacije sredstava IPA za period 2007. - 2018. kretale su se od 4,00% preko -3,00% (2009. godina) do 3,80% BDP.

**Finansijski apsorpcijski kapacitet** odnosi se na sposobnost sufinansiranja programa i projekata koje podržava Evropska unija, planiranja i garantovanja nacionalnog doprinosa u višegodišnjim proračunima i naplate tih doprinosa od partnera zainteresovanih za učešće u programu ili projektu. Standardna stopa nacionalnog sufinansiranja je od 20 do 25 procenata.

**Administrativni/institucionalni kapacitet** je definisan kao mogućnost i sposobljenost centralnih i lokalnih organa vlasti da na vrijeme sačine odgovarajuće planove, programe i projekte, da odlučuju o programima i projektima, da organizuju saradnju među glavnim partnerima, da ispunjavaju administrativne zahtjeve i zahtjeve koji se tiču izvještavanja, te da finansiraju i nadziru pravilno sprovođenje, izbjegavajući nepravilnosti koliko god je to moguće. Administrativni/institucionalni kapacitet možemo posmatrati kroz stranu tražnje i stranu ponude.

**Strana tražnje** odnosi se na sposobnost zemlje da stvara dovoljno zrele, kvalitetne projekte. Obim ovog izazova zavisi od veličine i vrste projekata. Veliki projekti obično zahtjevaju nekoliko godina pripreme prije nego što prijedlog projekata bude spreman za odobravanje pomoći EU. S druge strane, manji i manje složeni projekti mogu da budu odobreni u kraćem roku. Takođe postoje i značajne razlike u pripremi projekata za različite vrste projekata.

**Strana ponude** administrativnog apsorpcijskog kapaciteta zemalja kandidata za članstvo u EU predstavljena je kroz pet faza životnog ciklusa politike: (1) upravljanje; (2) programiranje; (3) sprovođenje; (4) evaluacija i monitoring; (5) finansijsko upravljanje i kontrola.

(1) Upravljanje je jedno od ključnih pitanja prilikom procjene administrativnog kapaciteta zemlje za apsorbovanje sredstava EU. Odluka o organizacionom položaju upravljačkih tijela zavisi od konkretnih okolnosti u datoj zemlji i odražava postojeće administrativne strukture, tradicije planiranja, podjelu moći među različitim elementima struktura upravljanja i veličinu zemlje. Upravljačka tijela su zadužena za programiranje, sprovođenje, monitoring i evaluaciju, kao i finansijsko upravljanje i kontrolu.

U Bosni i Hercegovini se sprovodi direktno upravljanje IPA fondovima. Delegacija Evropske unije u BiH odgovorna je za upravljane finansijskom pomoći i osiguranje koordinacije pomoći sa državama članicama dok državna vlast paralelno prati sprovođenje IPA instrumenta. Država je bila zaineresirana o mogućnosti uvođenja indirektnog upravljanja za program prekogranične saradnje BiH - Crna Gora u IPA II. Uzimajući u obzir ograničen napredak kojeg je BiH postigla u pravcu decentralizovane implementacije u okviru IPA I, Komisija je izrazila određenu sumnju da bi se moglo napredovati u ovom smjeru, ali je izrazila i spremnost da o tome razgovara sa relevantnim dužnosnicima. Nažalost, Bosna i Hercegovina još uvijek nije izvršila potrebne pripreme za indirektno upravljanje. „Direkcija za evropske integracije u BiH je odgovorna za koordinaciju aktivnosti vlasti u BiH i nadzor nad provođenjem odluka relevantnih institucija u BiH u vezi sa zahtjevima za evropske integracije i direktor Direkcije obavlja ulogu DIPAK-a i ujedno je i državni koordinator za IPA fondove.“<sup>52</sup> Direkcija je glavni koordinator procesa evropskih integracija na državnom nivou (horizontalna koordinacija) ka i između državnih institucija i entiteta (vertikalna koordinacija). Zadužena je za analize, izvještaje i strateške dokumente neophodne za proces integracije. Direkcija ima značajnu ulogu u promociji i informisanju javnosti o tome šta proces integracije znači i podrazumijeva.

---

<sup>52</sup> Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini. Službeni glasnik BiH, broj 72/16; <http://www.sluzbenilist.ba>:30.11.2021.

(2) Programiranje je složen i zahtjevan postupak identifikacije potreba i prioritetnih ciljeva u sklopu pojedinačnih sektora. Programiranjem se definišu aktivnosti, procedure, kao i vremenski rokovi u procesu pripreme i selekcije prijedloga projekata koji treba da doprinesu realizaciji utvrđenih ciljeva. Uz međuministarsku saradnju, od suštinskog značaja je i princip partnerstva - uključivanje institucija na svim nivoima vlasti, sektora, socijalnih partnera i šireg civilnog društva. Važno je da političari budu uključeni u proces programiranja u ranoj fazi. Finansijski aspekti programiranja moraju da budu uključeni u proces od samog početka. „Vlasništvo“<sup>53</sup> nad procesom programiranja je od suštinskog značaja za njegovo sprovođenje. Neophodno je obezbjediti dosljednost s programskim dokumentima finansijske pomoći EU, kao i s opštim i sektorskim državnim strategijama i planovima. Razvoj pouzdanih indikatora je još jedan izazov. IPA II pomoć pruža se na osnovu godišnjih ili višegodišnjih strateških dokumenata, koje je uspostavila Evropska komisija u partnerstvu s Bosnom i Hercegovinom i na osnovu akcionalih dokumenata državnih ili višedržavnih programa koje na državnom nivou pripremaju nadležna tijela u skladu sa članom 16 Okvirnog sporazuma<sup>54</sup>. Odgovornost za koordinaciju donatora u BiH je podijeljena između DEI za donatore iz EU i MFT za ostale donatore a zajedničku odgovornost dijele sa relevantnim entitetskim ministarstvima za međunarodne finansijske institucije. Zbog nedostatka državnih strategija u većini sektora kao i nepostizanja političkog konsezusa o provođenju presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“, IPA II Indikativni strateški dokument inicijalno je bio ograničen na period 2014 - 2017. godinu. Sektori koji su bili uključeni u ovaj dokument su: demokratija i upravljanje, vladavina prava i osnovna prava, konkurentnost i inovacije - strategije lokalnog razvoja, obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike. Dokument je pripremljen u partnerstvu sa vlastima Bosne i Hercegovine uključujući: državnog i entitetske premijere, DIPAK, resorna ministarstva na državnom i entitetskom nivou, kao i predstavnike civilnog društva. Organizovane su i posebne konsultacije o strateškoj orientaciji dokumenta sa zajedničkom radnom grupom Evropske unije i Bosne i Hercegovine, organizacijama civilnog društva, državama članicama EU kao i drugim prisutnim donatorima i međunarodnim organizacijama u BiH. Dokument je revidiran 2017. godine i produžen do 2020. godine. Revizijom su uključeni sektori: transport, energija, okoliš i poljoprivreda i rurani razvoj. Uspostavljanje sektorskih strategija za cijelu zemlju i dalje je ključni uslov da bi BiH u potpunosti imala koristi od IPA finansiranja.

---

<sup>53</sup> Vidjeti „Princip vlasništva“, str. 23 ovog istarživanja.

<sup>54</sup> Okvirni sporazum između Bosne i Hercegovine i Evropske komisije, član 16, str. 19.

Nepostojanje dobre volje za dogovor između ključnih aktera u vezi projekata koje treba finansirati u okviru državnog IPA programa konstantno odgađa završavanje programiranja po indikativnom programskom kalendaru. Izazovi koji se pojavljuju za vrijeme programiranja upućuju na obavezu hitnog rješavanja problema koordinacije pitanja vezanih za EU u institucijama na svim nivoima vlasti. U Bosni i Hercegovini IPA je kontinuirano politizirana tema. Republika Srpska se formalno nije uključivala u IPA programiranje sve do uspostavljanja funkcionalnog mehanizma za koordinaciju (2018. godine) a to je dovelo do kašnjenja u odobravanju sektorskih planskih dokumenata zbog neuključivanja kantonalnih vlada u proces savjetovanja. Što se tiče uloge sektorskih radnih grupa, prema informacijama iz DEI-a, radne grupe su uspostavljene za svaki sektor za koji je BiH primala pomoć putem instrumenta IPA II.

Delegacija EU podržala je uspostavljanje mrežne platforme “eKonsultacije u procesu programiranja i implementiranja IPA II; „ sa ciljem da se omogući civilnom društву i svim građanima učestvovanje u procesu programiranja i implementiranja IPA II instrumenta“.<sup>55</sup> Platforma je reazvijena uz podršku projekta “Izgradnja kapaciteta institucija vlasti za učestvovanje u dijalušu sa civilnim društvom“. Namjera je bila da platforma bude dostupna za usluge na svim nivoima javne uprave. Do sada je odziv civilnog društva bio vrlo nizak, iako je DEI aktivno promovisala platformu održavajući prezentacije širom BiH te promocijom putem društvenih mreža.

(3) Ključna pitanja u fazi sprovođenja su formiranje tijela/agencija, zaduženih za sprovođenje programa. Administrativna struktura zemlje je od velikog značaja prilikom odlučivanja o načinu sprovođenja programa. Među glavne izazove spada nepostojanje jasne definicije delegiranja zadataka i linija izvještavanja između upravljačkih tijela i agencija za sprovođenje, kao i procedura nabavki. U skladu sa potpisanim Okvirnim sporazumom u BiH su uspostavljene sljedeće strukture i vlasti za sprovođenje IPA instrumenta: (i) DEI BiH, odgovorna je za sprovođenje i koordinaciju pomoći, (ii) DIPAK-Direktor DEI, (iii) Državni službenik za ovjeravanje - službenik kojeg je ispred MFT-a kojeg je imenovalo Vijeće ministara BiH, (iv) Operativne strukture, (v) Državni fond u okviru MFT-a, (vi) Voditelji projekata u ministarstvima i drugim upravnim tijelima BiH koji pružaju institucionalnu podršku, (vii) Službenik za sektorski operativni program, (viii) Odbor za pomoć u tranziciji i izgradnju institucija (TAIB odbor), (ix) Sektorski pododbor za praćenje, (x) Nadzorni odbor za implementaciju DIS strategije, (xi) Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje - forum članova Parlamentarne skupštine BiH i Evropskog parlamenta, (xii) Vijeće za stabilizaciju i

---

<sup>55</sup> Ekonsultacije: [www.ekonsultacije.gov.ba](http://www.ekonsultacije.gov.ba); 12.12.2020.

pridruživanje - sastoji se od članova Vijeća EU i članova EK, kao i predstavnika Vijeća ministara BiH odgovornih za nadzor nad provođenjem SSP-a, (xiii) Odbor za stabilizaciju i pridruživanje - tijelo na tehničkom nivou koje pomaže Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje u izvršavanju njegovih dužnosti i može osnovati podobore kako bi osiguralo adekvatno provođenje obaveza.

(4) Faza monitoringa i evaluacije obuhvata sve strukture, ljudske resurse i alate potrebne za finansijski i fizički nadzor nad programom. Ova faza organizacionog ciklusa se najčešće bavi:

- (i) organizacionom strukturom, uglavnom nadzornim odborima (eng. monitoring committee),
- (ii) finansijskim i fizičkim zahtjevima vezanim za izvještavanje od strane korisnika projekata,
- (iii) sistemom evaluacije.

Obzirom da se BiH nalazi u centralizovanom režimu za implementaciju IPA projekata, DEU u BiH je odgovorna za sprovođenje, praćenje i nadzor procesa korištenja EU fondova. Postoji Odbor za praćenje sprovođenje IPA-e (eng. Joint Monitoring Commmittee) kojim zajedno predsjedavaju DIPAK i predstavnik EK-e a stalni članovi odbora su državni službenik za ovjeravanje i službenik za odobravanje programa. Svrha odbora je da godišnje održava sastanke, radi procjene efikasnosti, kvaliteta, koherentnosti i održivosti sprovođenja svih IPA fondova (trenutno IPA I i IPA II). Od Odbora se takođe očekuje i da pruži preporuke o tome kako osigurati koherentnost i komplementarnost cjelokupnog programa, kako obezbjediti planirani tempo povlačenja iz IPA itd. S druge strane, u cilju sprovođenja pripremnih aktivnosti koje bi olakšale proces dodjeljivanja akreditacije za indirektno upravljanje, Evropska komisija je odlučila da u proces praćenja uključi državne institucije, prije svega odjeljenje za praćenje i ocjenu pri DEI, zajedno sa mrežom još uvjek neformalno imenovanih voditelja projekata. Što se tiče sektorskih nadzornih odbora, oni treba da budu formalno uspostavljeni samo u slučaju indirektnog sistema ali su u ovom slučaju preuzeli opis poslova i zadataka zajedničkog nadzornog odbora, a tim što su ograničeni na jedan sektor ili više sektora koji se mogu povezati, kao što je (i) sektorski odbor za životnu sredinu, (ii) sektorski odbor za transport, (iii) sektorski odbor za energetiku ili sektorski odbor za socijalnu zaštitu, obrazovanje i zapošljavanje.

(5) Značaj finansijskog upravljanja i kontrole je zadnjih godina znatno porastao. Formiranje posebnih tijela za plaćanje je jedan od pojavnih oblika takvih kretanja. Tijela za plaćanje veoma slično funkcionišu u svim državama članicama i najčešće obavljaju slijedeće poslove: (i) upravljanje plaćanjima iz fondova, (ii) dostavljanje ovjerenih zahtjeva za plaćanje Komisiji, (iii) obezbjeđivanje da krajnji korisnici u kratkom roku prime sredstva EU, (iv) omogućavanje uvida u detaljne evidencije o plaćanjima. Zbog složenosti instrumenta i tehničkih zahtjeva za sprovođenje IPA, kod sprovođenja se primjenjuje princip „n+“. Ovaj princip uzima u obzir

vrijeme potrošeno na postupke javnog nadmetanja, javne nabavke i druge tehničke pripremne pojedinosti. Najkasnije u roku od tri godine od stupanja na snagu Sporazuma o finansiranju trebaju da se potpišu ugovori o nabavkama i podjeli bespovratnih sredstava, osim kada su u pitanju (a) izmjene već zaključenih kontakata; (b) pojedinačni ugovori o nabavci koji će se zaključiti nakon prijevremenog raskida postojećeg ugovora o nabavci; (c) ugovora koji se odnose na reviziju i ocjenu, a koji se mogu potpisati nakon operativne primjene; (d) promjena tijela zaduženog za povjerene zadatke. Rokovi za realizaciju zavise od samog projekta, indikativni period operativne implementacije je šest godina od zaključivanja finansijskog ugovora a konačan rok za sprovođenje Sporazuma o finansiranju (datum do kojeg ovaj program treba biti opozvan i zatvoren) je 12 godina od datuma zaključenja Sporazuma, dok je za isplatu dozvoljena jedna dodatna godina nakon realizacije. Sva sredstva koja nisu ugovorena do krajnjeg roka moraju da budu vraćena Evropskoj komisiji. To znači da sredstva dodijeljena za određenu godinu mogu da se potroše u nekoliko narednih godina. Ovo je potrebno uzeti u obzir prilikom tumačenja podataka o efikasnosti sredstava EU, pošto se u izvještajima navodi procenat sredstava koja su u trošena do dana podnošenja izvještaja. Ukupan iznos utrošenih sredstava može precizno da se navede tek nakon isteka rokova za isplatu sredstava. U svakom slučaju kroz podnešene izvještaje u toku sprovođenja programa može se pratiti dinamika rashoda i efikasnost sprovođenja programa.

Za efikasno i potpuno funkcionisanje indirektnog upravljanja EU finansijskom pomoći kao i pripremljenost za kohezijsku politiku, od suštinskog je značaja uspješno uspostavljanje i jačanje apsorpcijskih kapaciteta, što uključuje: (i) odgovarajuće strukture sa precizno definisanim zadacima, funkcijama i odgovornostima, (ii) obučene i sposobljene ljudske resurse u skladu sa analizom radnih zadataka/opisa poslova, (iii) dogovor oko raspodjele odgovornosti i uključivanja različitih zainteresovanih strana.

DEI je u svojim godišnjim izvještajima navodila (izvještaji za 2016., 2017., 2018. 2019. i 2020. godinu) najčešće izazove u procesima planiranja i programiranja IPA instrumena: kratki rokovi za pripremu planskih i programske dokumenata za korištenje IPA II i dostavu istih EK, veliki broj učesnika iz BiH institucija u procesima odlučivanja, istovremena priprema sektorskih programske dokumenata i prijedloga projekata u pojedinim sektorima kao i godišnjih programa, nedovoljni ljudski kapaciteti u DEI, nedostatak uspostavljenih IPA struktura, definisanje modela IPA II struktura i veze sa mehanizmom koordinacije procesa evropskih integracija, nedostatak kapaciteta i znanja za planiranje i programiranje IPA II u institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatni izazovi odnose se na: složenost i netipičnost IPA sektora, kao i nedostatku cjelodržavnih sektorskih strategija za sve IPA sektore.

## **4. REALIZACIJA SREDSTAVA EU FONDOVA U BIH I ISKUSTVA IZ OKRUŽENJA**

### *4.1. Dosadašnje aktivnosti u oblasti korištenja EU fondova*

„Evropska unija je od 1995. godine iz svojih fondova kroz programe CARDs, PHARE, ISPA, SEPARD, IPA i druge instrumente uložila više od 3,5 milijarde eura bespovratne pomoći u Bosnu i Hercegovinu i najveći je donator sredstava i finansijske pomoći u BIH.“<sup>56</sup> Do 2007. godine pomoć je uglavnom bila usmjereni na programe povratka izbjeglica i obnovi infrastrukture te uspostavljanju i razvoju institucija, političkih i privrednih sistema a u svrhu uspostavljanja funkcionalne države. Potpisivanjem SSP-a u junu 2008. godine, sredstva EU primarno su usmjereni putem instrumenta prepristupne pomoći - IPA instrument. IPA je najobimniji instrument pomoći i predstavlja suštinsko ulaganje EU u budućnost zemalja u procesu proširenja te same EU. Bespovratnim sredstvima prepristupne pomoći se pomaže korisnicima u realizaciji političkih i ekonomskih reformi koje bi trebale da osiguraju građanima bolje mogućnosti te omogućiti razvoj standarda koji su jednaki standardima koje uživaju građani EU.

Programi EU otvoreni su zemljama sa kandidatskim statusom i zemljama sa statusom potencijalne kandidatkinje na temelju relevantnih međunarodnih sporazuma i uz provođenje određene procedure. Bosni i Hercegovini, sa statusom zemlje potencijalne kandidatkinje, je na osnovu „Okvirnog sporazuma o opštim principima učešća Bosne i Hercegovine u programima Unije od januara 2007. godine, otvorena mogućnost pristupanja programima Zajednice (Unije).“<sup>57</sup> Pored podržavanja politika EU, prioritetni cilj EU programa je unapređenje saradnje između država članica EU u oblastima: kulture, nauke i obrazovanja, civilnog društva, zaštite okoliša, poduzetništva, zdravstva, pravosuđa, poreske i carinske

---

<sup>56</sup> EU projekti u BiH. Zvanična stranica Delegacije Evropske unije u Bosni i Hercegovini; [www.europa.ba](http://www.europa.ba); 20.12.2020.

<sup>57</sup> Direkcija za Evropske integracije u BiH. Okvirni sporazum između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine o opštim načelima učestvovanja Bosne i Hercegovine u programima Zajednice; [www.dei.gov](http://www.dei.gov); 20.12.2020.

politike.<sup>58</sup> Da bi zemlja učestvovala u programima EU, osim potpisivanja međunarodnog sporazuma s Evropskom unijom, potrebno je platiti takozvanu ulaznu kartu. Plaćanje ulaznice je zasnovano na principu sufinansiranja - svaka država može zatražiti da se do 90% vrijednosti ulazne karte za prvu godinu učešća izmiri iz IPA fondova. Sufinasiranje programa kroz IPA fonodove kreće se u procentu od 80% do 90% dok procent između 10% i 20% dolazi iz proračuna Bosne i Hercegovine.

Od 2007. godine do 2013. godine, BiH je učestvovala u programu Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj – FP6, programu Kultura, programu Evropa za građane i programima MEDIA, Tempus, i Erasmus Mundus.<sup>59</sup> Od 2014 - 2020., BiH je učestvovala u programima: Horizont 2020., Kreativna Evropa, Fiscalis 2020., Carina 2020., Evropa za građane, Erasmus +, Treći program djelovanja Unije u oblasti zdravstva i program COSME Horizont 2020. (FP7), Kreativna Evropa (Kultura i MEDIA), Erasmus+ (Cjeloživotno učenje, Mladi u akciji, Tempus, Erasmus Mundus), Treći zdravstveni program (javno zdravstvo), FISCALIS (poreska politika), CARINE (carinska politika), i COSME (konkurentnost i poduzetništvo).<sup>60</sup> Ministarstvo civilnih poslova BiH je nadležno za sve programe osim za programe FISCALIS i CARINE. Za ova dva programa nadležna je Direkcija za indirektno oporezivianje BiH.

Pomoć EU se uvijek obezbjeđuje u skladu sa sveobuhvatnom strategijom koja se izrađuje u saradnji između institucija BiH i učesnika u „procesu programiranja“ što znači da strategija ide u korak s razvojem okolnosti u zemlji.

#### *4.2. Pregled realizovanih sredstava EU fondova po sektorima*

IPA II za cilj ima reforme u okviru sektora uključenih u Indikativni okvirni sporazum a koje su zajednički identifikovali EU i BiH. Sektori obuhvataju oblasti koje su usko povezane sa strategijom proširenja a to su: demokratija i upravljanje, vladavina prava ili rast i konkurentnost. Ovakvim pristupom promoviše se struktturna reforma koja treba da pruži pomoć u

---

<sup>58</sup> Ibid

<sup>59</sup> Izvor: Programi Evropske unije. Direkcija za Evropske integracije u BiH: [www.dei.gov](http://www.dei.gov)

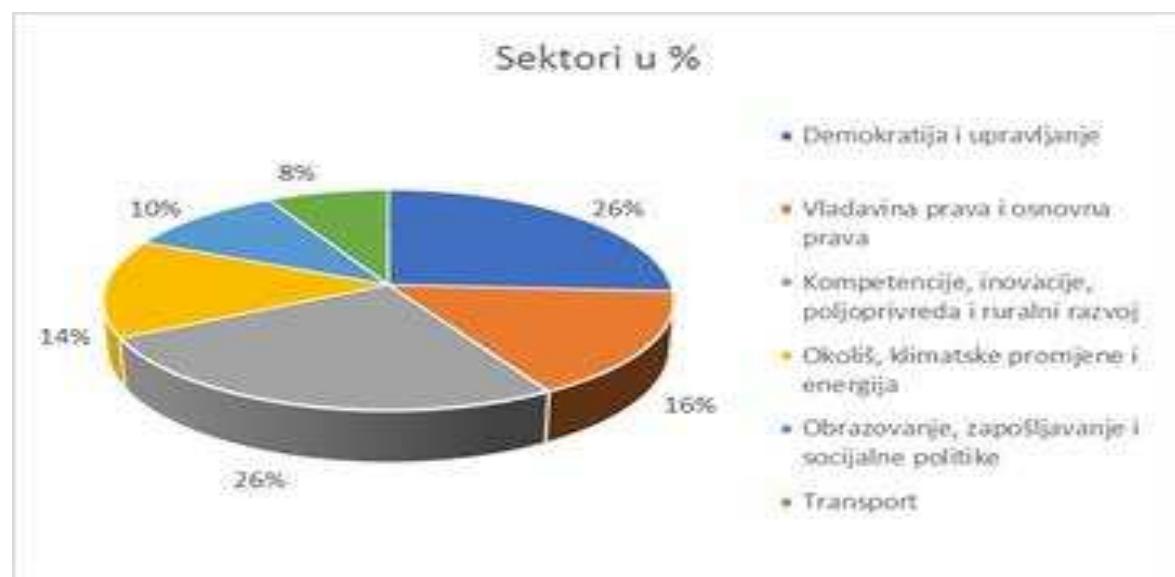
<sup>60</sup> Ibid

transformaciji određenog sektora i njegovom usklađivanju sa EU standardima. Uvođenjem sektora omogućava se i prelazak prema bolje ciljanoj pomoći, čime se osigurava efikasnost, održivost i usmjerenost prema rezultatima. IPA II je omogućila sistematičniju upotrebu podrške sektorskog proračunu. Okvirni proračun IPA II (2014-2020) je 11,698 milijardi eura od čega je 7,755.07 milijardi eura pomoći preusmjereni kroz ključne sektore: demokratija i upravljanje, vladavina prava i osnovna prava, okoliš i klimatske promjene, energija, transport, kompetencije i inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj i obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike.

Raspodjela IPA II sredstava po sektorima i po zemljama korisnicama prikazana je u tabeli 4 a procentualno učešće sektora u grafikonu 1 ispod tabele 4.

Sektor/Zemlja korisnica	Albanija	BiH	Kosovo	Crna Gora	Sjeverna Makedonija	Srbija	Turska	Ukupno po sektorima
Demokratija i upravljanje	208.7	106.6	169.42	65.4	130.9	446.4	916	2043.42
Vladavina prava i osnovna prava	133.8	116.4	95.1	42.3	56.8	246.2	515	1205.6
Zaštita okoline, klimatske promjene i	30.2	114.2	142.8	35.1	123.3	321.8	438	1205.4
Transport	24	41.7	0	29.7	115.2	64.8	372	647.4
Kompetencije, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj	182.8	99.4	124.35	71.6	135.6	336.6	975	1925.35
Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike	60	73.8	70.5	35	47	123.6	318	727.9
Ukupno po zemlji korisnici	639.5	552.3	602.17	279.1	608.9	1539.4	3534	7755.07
Izvor: Pregled izradila autorica prema dostupnim podacima EU Enlargement-a, dostupni Indikativni strateški dokumenti								

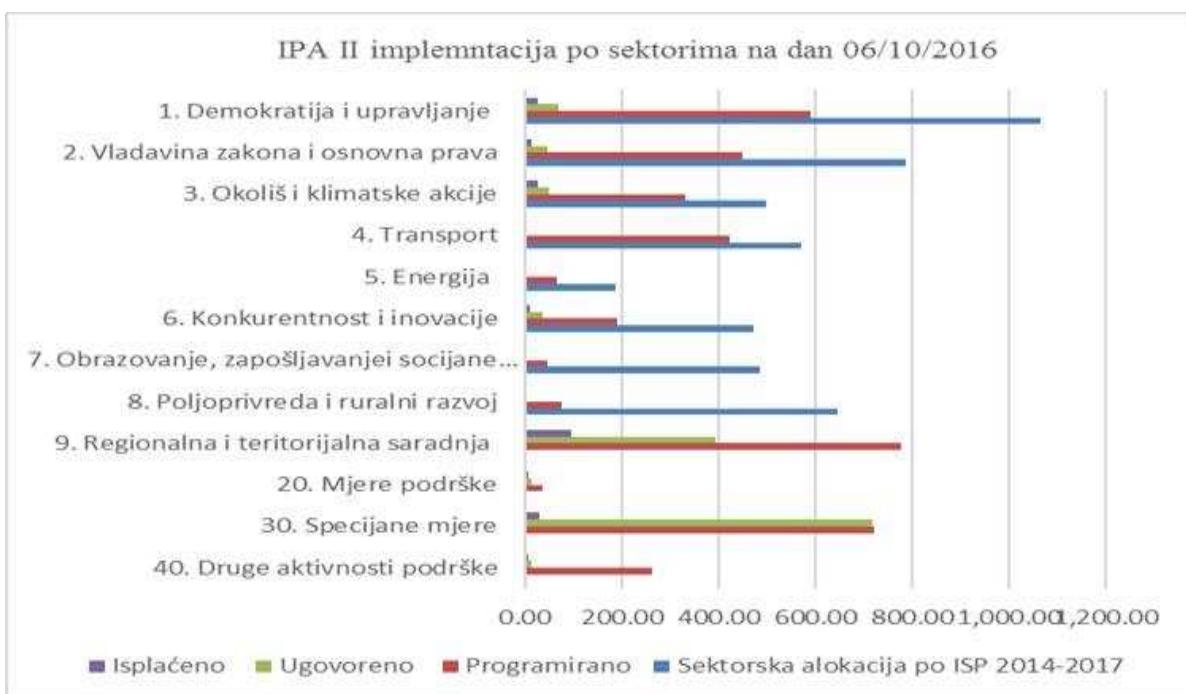
Grafikon 1: Procentualno učešće sektora



Izvor: Grafikon izrađen na osnovu podataka iz tabele 4.

IPA II više značaja pridaje mjerenuj uspješnosti. Indikatori koji su usaglašeni sa zemljama korisnicama pomažu da se ocjeni do koje mjere su postignuti očekivani rezultati. Najveći izazovi za IPA II su vlasništvo i uključivanje sektorskog pristupa u upravljanje politikama korisnika a glavne prepreke su različiti stepeni političke posvećenosti, birokratski otpor (koji može biti značajno smanjen snažnom političkom opredeljenošću), kao i apsorcijski kapaciteti. Sektorski pristup je postigao snažno poboljšanje u procesu IPA programiranja, posebno u pogledu dijaloga (između uključenih institucija i između EU i korisnika pomoći) i koherentnosti. Dokumenti sektorskog planiranja, koje su pripremili relevantne institucije za integraciju u EU zemlje korisnice finansijske pomoći a uz podršku Delegacije EU, pomogli su pri određivanju prioriteta IPA pomoći i olakšali početno razumjevanje procesa, iako često nisu zamjenjeni solidnijim sektorskim strateškim dokumentima kojima upravlja korisnik vodeće institucije u sektoru. Sektorske radne grupe olakšale su međuinstitucionalne konsultacije i učešće civilnog društva u procesu programiranja, iako se činilo da je njihova uloga u fazi primjene prilično slaba.

Grafikon 2: Implementacija IPA II po sektorima.



Izvor: Grafikon izradila autorica prema podatcima iz Evaluation of Sector Approach under IPA II Final Report October 2018.

Prema nalazu eksterne evalaucije prepristupnih fondova iz oktobra 2018. godine ugovorena sredstava za evalucioni period 01. 01. 2014. - 06. 10. 2016. godine bila su u iznosu od 69.4% od iznosa dodjeljenih sredstava za taj period (599.6 miliona eura) a od toga je

realizovano/isplaćeno 25.01%. Sektor za konkurentnost i inovacije ugovorio je je 19 %. Slijede ga sektor za okoliš i klimatske akcije sa ugovorenih 14% sredstava, demokratija i upravljanje sa 12%, vladavina prava i osnovna prava sa 10%, sektor za energiju sa 5%, poljoprivreda i ruralni razvoj sa 2% te sektor za obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike sa 2%. Najviše realizovanih sredstava je u sektoru za okoliš i klimatske akcije 56%, zatim u sektoru za poljoprivredu sa 42% realizovanih sredstava, sektoru za demokratiju i upravljanje sa 36%, sektoru za vladavinu zakona i osnovna prava sa 27%, isti procenat realizacije je i u sektoru za energiju. U sektoru za obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu politiku nivo realizovanih sredstava je 26%, u sektoru za konkurentnost i inovacije iznosi 23% dok u sektor za transport u tom periodu nije imao ugovorenih sredstava.<sup>61</sup>

Strategija proširenja Evropske unije stavlja poseban naglasak na tri osnovne reforme u procesu pridruživanja:

- Vladavina prava s naglaskom na reformu pravosuđa i borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije;
- Ekonomsko upravljanje s naglaskom na fiskalnu stabilnost i strukturne reforme za poboljšanje konkurentnosti i rasta;
- Reforma javne uprave s ciljem jačanja administrativnih kapaciteta država.

Provođenje reformi u tim područjima ključna je za uspjeh na putu prema EU.

Inicijalni Indikativni strateški dokument za IPA II (2014 - 2017) pokriva je sektore: demokratija i unutrašnji poslovi, vladavina prava i ljudska prava, konkurentnost i inovacije, obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike i transport. Nakon usvajanja cijelodržavnih strategija za energiju, okoliš i klimatske promjene te poljoprivredu i ruralni razvoj, isti je revidiran u Indikativni strateški dokument za IPA II (2014-2020), i sredstva iz IPA II dostupna su i za ove sektore.

---

<sup>61</sup> Izvor: DAI Europe (2018), Final Report: Evaluation of Sector Approach under IPA II Final Report October. European Commission, str 24 - 29.

Grafikon 3: Sektorska implementacija IPA II sredstava u Bosni i Hercegovini.



Izvor: Direkcija za evropske integracije BiH

Apsorpcijski kapacitet IPA II fondova sa 31. 12. 2020. iznosio je 46% od planiranih ukupnih sredstava za finansirani period 2014-2020. Iznos planiranih sredstava je 575,100.034 miliona eura.

#### 4.3. Realizacija IPA fondova na području BiH

Podatci prezentovani u istraživanju su podatci Direkcije za evropske integracije za period 2007-2018. (četvrti sastanak odbora za praćenje IPA-e)<sup>62</sup>. Period 2018 - 2020. urađen je na osnovu odobrenih akcionih planova dostupnih na relevantnim stranicama (<http://europa.ba>, <https://ec.europa.eu>).

U periodu 2007 - 2013., Bosna i Hercegovina, sa statusom potencijalne kandidatkinje, mogla je koristiti sredstva iz Komponente I (pomoć u izgradnji i tranziciji institucija) i Komentente II (prekogranična saradnja) IPA I instrumenta finansijske pomoći. Ukupna vrijednost finansijske pomoći EU za Bosnu i Hercegovinu kroz IPA I instrument iznosila je cca 594

<sup>62</sup> Direkcija za Evropske Integracije u BiH. Četvrti sastanak Odbora za praćenje IPA-e, održan 6.11.2019 godine u Sarajevu; [dei.gov.ba](http://dei.gov.ba); 08.02.2021.

miliona od čega je za Komponentu I odobreno 474, 033 miliona eura. Zaključno sa 11. 10. 2019. ugovoreno je 99% za državne programe (468,200 miliona eura). Iznos isplaćenih sredstava iz državnih programa IPA instrumenta implementatorima projekata je 467,813, u procentima je na nivou od 99%. Preosatala dva projekta su u završnoj fazi implemntacije.<sup>63</sup>

### **IPA II Državni akcioni program za BiH 2014**

Okvirni sporazum za IPA II (2014 - 2020) između BiH i EK je stupio na snagu 24. 8. 2015. godine. Finansijski sporazum za državni akcioni program IPA II 2014 potpisani je 23. 11. 2015. godine. Odobrena sredstva za 2014. godinu su u iznosu od 22,581 miliona eura. Rok za ugovaranje sredstava za ovaj akcioni program istekao je u novembru 2018. godine. Zaključno sa 11. 10. 2019. godine ugovoreno je 99% ili 22,420 miliona eura. Od toga je isplaćeno 19,512 miliona eura, što je u procentima 86%. Broj projektnih ugovora u implementaciji je 11.<sup>64</sup>

U završnoj fazi nalaze se Specijalne mjere za oporavak od poplava i prevenciju rizika od poplava za BiH 2014. Finansijski sporazum za Specijalne mjere prevencije i zaštite od poplava potpisani je i stupio je na snagu 23. 11. 2015. godine. Za ovu mjeru odobrena su sredstva u iznosu od 47,500 miliona eura i rok za odobravanjeovih projekata iz ovih sredstava istekao je u novembru 2018. godine. Zaključno sa 11. 10. 2019. godine ugovoreno je 99% od odbrenih sredstava (47, 033 miliona eura), a isplaćeno je 65% od ugovorenog iznosa ili 31,054 miliona eura. Trenutno se u okviru ovog programa implementira 17 projektnih ugovora.

### **IPA II Državni akcioni program za BiH 2015**

14. 7. 2016. godine potpisani je finansijski sporazum za IPA II 2015 državni akcioni program. Rok za ugovaranje finansijskih sredstava istekao je u julu 2019. godine. Od ukupno odobrenog iznosa od 37,200 miliona eura, ugovoreno je 35,961 miliona eura, to jest 97%, što je 47% od odbrenih sredstava odnosno 17,563 miliona eura. Trenutno se u okviru ovog programa implementira 33 projektna ugovora. U odnosu na maj 2018. godine, procenat ugovorenih sredstava povećao se za 60% (22.190 miliona eura) a stopa isplaćenih sredstava se povećala za 32% ili 11.884 miliona eura.

---

<sup>63</sup> Ibid

<sup>64</sup> Ibid

## **IPA II Državni akcioni program za BiH 2016**

Finansijski sporazum za IPA II Državni akcioni program 2016 potpisana je 4. 7. 2017. godine u iznosu od 47,000 miliona eura. Rok za ugovaranje sredstava iz ovog akcionog paketa je istekao u julu 2020. godine. Zaključno sa 11. 10. 2019. godine, ugovoren je 65% sredstava (30,387 miliona eura). Isplaćeno je 33 % sredstava (15,691 miliona eura). Trenutno se implementira 10 projektnih ugovora iz ovog programa.

## **IPA II Državni akcioni program za BiH 2017**

Finansijski sporazum je potpisana 17. 8. 2018. godine u iznosu od 60,300 miliona eura. Rok za ugovaranje sredstava iz ovog programa istekao je u julu 2021. godine. Ugovoren je 12% od odobrenih sredstava (7,350 miliona eura) a isplaćeno je 5% od dodjeljenih sredstava (2,976 miliona eura). Trenutno se u okviru ovog programa implementiraju dva projektna ugovora.

## **IPA II Državni akcioni program za BiH 2018**

Finansijski sporazum za 2018 akcioni program potpisana je 9. 12. 2019. godine u iznosu od 71,282 miliona eura. Rok za ugovaranje sredstava iz ovog programa je decembar 2022. Odobreno je 14 akcija po sektorima: sektor demokratija i upravljanje (5), sektor vladavina zakona i osnovna prava, sektor zaštita okoline i klimatske promjene (2), sektor kompetencije i inovacije (1), sektor obrazovanje, zapošljavanje i socijane politike i sektor poljoprivreda i ruralni razvoj (2).

## **IPA II Državni akcioni program za BiH 2019**

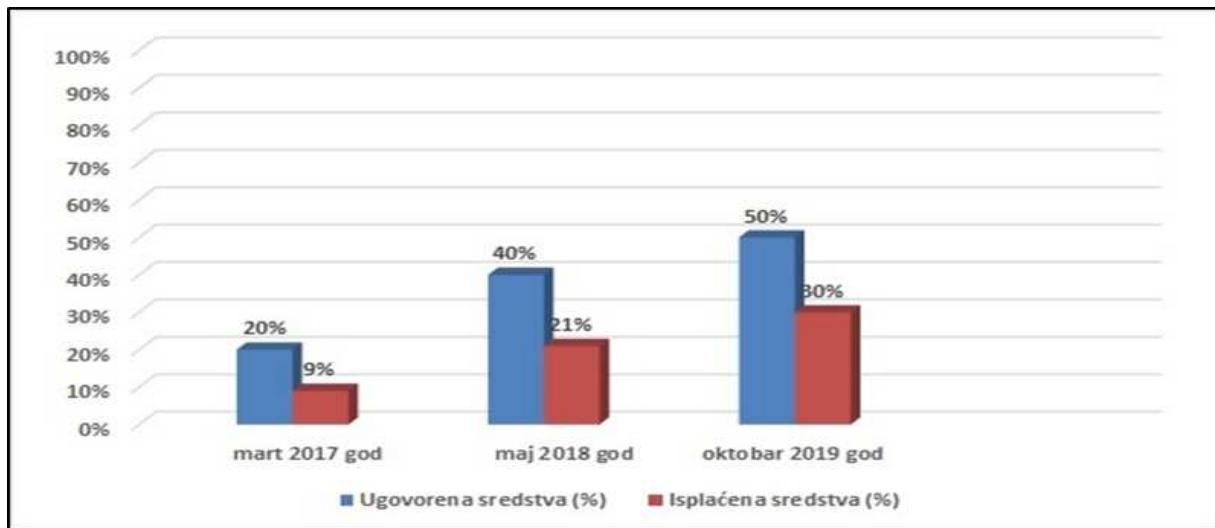
Finansijski sporazum je potpisana 31. 12. 2020. Godine u iznosu od 81,898 miliona eura. Rok za ugovaranje sredstava ističe u decembru 2023. Indikativnim proračunom odobreno 8 akcija: sektor demokratija i upravljanje (3), sektor vladavina zakona i osnovna prava (2), sektor transport (1), sektor energija (1) i sektor zapošljavanje, obrazovanje i socijana politika (1).

## **IPA II Državni akcioni program za BiH 2020**

Finansijski sporazum za ovaj državni program je potpisana 31. 12. 2020. godine. u iznosu od 87,520 miliona eura. Krajni rok za ugovaranje sredstava iz ovog akcionog programa je

decembar 2024. godine. Indikativnim proračunom je odobreno 8 akcija: sektor demokratija i upravljanje (3), sektor vladavina zakona i osnovna prava (1) , sektor za okoliš i klimatske promjene (1), sektor kompetencije i inovacije (2) i sektor za zapošljavanje, obrazovanje i socijana politika (1).

Grafikon 4 prikazuje podatke o ukupno ugovorenim i iskorištenim sredstvima iz državnih programa IPA II za 2014., 2015., 2016., 2017. i 2018. godinu. Podatci su izraženi u procentima i ukupnim iznosima i isti su prezentovani na sastancima Odbora za praćenje IPA u martu 2017., maju 2018. i oktobru 2019. godine.



Izvor: Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine

Bosni i Hercegovini je, iz IPA II programa, dodijeljen ukupan iznos od 575,100.034 miliona eura od čega je ugovoren 65% ili 375,185.5 miliona eura. Isplaćeno je je 46% ili 266,660.586 miliona eura. „Kada su u pitanju sredstva IPA II za državne akcione programe u BiH, od ukupno 285,864 miliona eura za period 2014 - 2018., ugovoren je 50% ili 143,153 miliona eura. Procenat isplaćenih sredstava iz državnih akcionih programa 2014 - 2018. je na nivou od 30% ili 86,798 miliona eura.“<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Direkcija za Evropske Integracije u BiH. Četvrti sastanak Odbora za praćenje IPA-e, održan 6.11.2019 godine u Sarajevu; dei.gov.ba; 08. 02. 2021.

#### *4.4. Iskustva susjednih zemalja iz oblasti iskorištenosti fondova EU*

„Teritorija Zapadnog Balkana obuhvata 5,3% evropskog prostora i 4,9% evropskog stanovništva. Radi se o malom geografskom prostoru kojeg čine sedam nezavrsnih država koje su ne tako davno bile u političkim i vojnim sukobima tako da je integracija zemalja Zapadnog Balkana za Evropsku uniju poseban izazov.“<sup>66</sup> 1999. godine EU pokreće poseban prostor za odnose između Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana poznat kao „Proces stabilizacije i pridruživanja – PSP“. Zemljama Zapadnog Balkana se pružila prilika da, na osnovu prilagođenog pojedinačnog pristupa prema svakoj od njih, postanu članice Evropske unije. Pored razvijanja dobrosusjedskih odnosa, PSP je posebno usmjeren na jačanje regionalne saradnje i stabilizaciju odnosa u regionu. Svrha PSP-a je da služi kao prostor za pregovore zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije sve do ispunjenja njihovog konačnog cilja - punopravno članstvo u EU. Preko svojih godišnjih izvještaja o napretku, EK vrši procjenu spremnosti za svaku pojedinačnu zemlju Zapadnog Balkana. Osim finansijskog podsticaja, proces stabilizacije i pridruživanja definiše i određene političke i ekonomске uslove. Uspostavljanje pojedinačnih ugovornih odnosa sa svakom zemljom jedan je od načina kojima se unapređuju međusobni odnosi. U tu svrhu kreirani su „Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju – SSP“, koji su pojedinačno usklađeni sa specifičnostima svake države. „Solunskom agendom“ date su smjernice za članstvo, koje je, prema mišljenju Brisela, ispunila samo Hrvatska, pa je 2013. godine postala prva od sedam država Zapadnog Balkana koja je postala članica EU. „Evropska perspektiva“ je ponovo potvrđena u Strategiji Komisije za Zapadni Balkan iz februara 2018. godine i u Sofijskoj deklaraciji nakon Samita EU - Zapadni Balkan u maju 2018. godine. Dakle evropska perspektiva zemalja Zapadnog Balkana je potvrđena po principu regate, odnosno vrednovanja rezultata svake države posebno a što znači kada zemlja ispuni uslove tada će i postati članicom EU.<sup>67</sup>

Osim što je najvažniji donator, ulagač i najveći trgovinski partner u regiji, EU je i najvažniji politički partner Zapadnog Balkana. Fondovima EU podupire se proces transformacije na Zapadnom Balkanu. Proces transformacije se prije svega odnosi na: (i) jačanje demokratije: vladavinu zakona, pravdu i osnovna prava; (ii) reformu javne uprave; (iii) podsticanje konkurentnosti i podrška razvoju poslovanja; (iv) rad na čišćem okruženju i sigurnijem snabdjevanju hranom.

---

<sup>66</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 228.

<sup>67</sup> Sofijska deklaracija. [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu); 20.10.2021.

U okviru ovog istraživanja urađen je kratak pregled napretka zemalja Zapadnog Balkana u procesu evropskih integracija i korištenju pretpristupnih fondova.

#### 4.4.1. Crna Gora

Crna Gora je stekla svoju nezavisnost 2006. godine. U decembru 2008. godine predat je zahtjev za članstvo u EU. Crna Gora je potpisala SSP u oktobru 2005. godine a isti je stupio na snagu u maju 2010. godine. Kandidatski status Crna gora je dobila u decembru 2010. godine. Evropska komisija u junu 2012. godine otvara pregovore o pristupanju Crne Gore u EU. Od decembra 2013. godine do novembra 2020. godine, otvorena su sva 33 pregovaračka poglavља, od kojih su tri privremeno zatvorena. U Strategiji Zapadnog Balkana, objavljenoj u februaru 2018. godine,<sup>68</sup> Evropska komisija je navela da bi Crna Gora mogla da se pridruži Evropskoj uniji do 2025. godine, iako je sama EK priznala da je ova perspektiva izuzetno ambiciozna. Bevizni režim za putovanja u zemlje EU, Crnoj Gori je odobren u decembru 2009. godine. Od 2015. do 2020. godine, preko 4,153 učesnika iz Crne Gore sudjelovalo je u studentskim, akademskim i omladinskim razmjenama u okviru ERASMUS + programa.

Od 2007. do 2020. godine, Crna Gora je iskoristila 504,9 miliona eura iz EU pretpristupnih fondova. Vlada Crne Gore usvojila je u februaru 2008. godine informaciju o osnivanju decentarizovanog sistema upravljanja (DIS). Decentralizovan sistem upravljanja počeo se implementirati na komponentama I, II i V iz programa IPA I. Od 2015. godine IPA II se implementira putem direktnog, indirektnog i zajedničkog upravljanja. U skladu sa Okvirnim sporazumom i Odlukom Vlade uspostavljene su operativne strukture. Kada je riječ o apsorpciji IPA fondova, Crna Gora je smatrana vodećom zemljom u regionu za period 2007 - 2013. "U ovom periodu je ugovorila 93% raspoloživih sredstava, od čega je 78% isplaćeno, dok je u prekograničnoj saradnji ugovoren 70,7% sredstava, a 63% je isplaćeno. Crna Gora je iskoristila 235,7 miliona eura za period 2007 - 2013."<sup>69</sup> „IPA II (2014 - 2020) u iznosu od 269,2 miliona eura pružila je podršku sektorima: Demokratija i upravljanje 22%, Vladavina prava i osnovna prava 16%, Kompetencije, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj 36%, Okoliš, klimatske promjene i energija 7%, Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 14% i Transport 5%.“<sup>70</sup> IPA I je poslužila Crnoj Gori kao odlična priprema za crnogorske institucije

<sup>68</sup> Strategija Zapadnog Balkana. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 15.01.2021.

<sup>69</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Montenegro. Zvanična stranica Evropske komisije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 15.01.2021.

<sup>70</sup> Montenegro on its European path. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 10.01.2021.

da poboljšaju svoje kapacitete kako bi ispunili zahtjeve iz IPA II instrumenta. Ovo se posebno odnosi na planiranje i programiranje koje treba da se povećava iz godine u godinu sa brojem odobrenih akcija i odobrenih sredstava. Crna Gora se dobro prilagodila sektorskom pristupu IPA II. Povećalo se partnerstvo i komunikacija između institucija i između privatnog i javnog sektora i uključeno je više zainteresovanih strana. Nedostaje centralizovano upravljanje i kontrola na nacionalnom nivou u pogledu komplementarnosti između EU i drugih donatora. Administrativni kapaciteti crnogorske javne uprave i dalje predstavljaju ozbiljan izazov za poboljšanje apsorpcije EU fondova. Jedinice za programiranje i implementaciju u nacionalnim institucijama nemaju dovoljno osoblja kao i adekvatan proračun. Nedostaje politika zadržavanja osoblja, uprkos činjenici da je fluktuacija osoblja alarmantno velika. Postoje značajni pomaci u pogledu poboljšanja kapaciteta Centralne jedinice za finsiranje i ugovarnje; međutim, tempo njegovog napretka možda neće biti dovoljan da se prilagodi dinamici godišnjeg programiranja, što može uticati na perspektivu IPA III.<sup>71</sup>

„Crna Gora učestvuje u devet prekograničnih i transnacionalnih programa: četiri bilateralna - sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom i Srbijom; u dva trilateralna programa: Hrvatska - Bosna i Hercegovina - Crna Gora i Italija - Albanija - Crna Gora; i u tri transnacionalna programa: Dunavski, Mediteranski i Jadransko - jonski.“<sup>72</sup>

„U finansijskoj perspektivi, 2014 – 2020., Crna Gora, potpisivanjem posebnih sporazuma, može da učestvuje u sljedećim programima Unije: Erasmus+, Cosme, Horizont 2020, Carine 2020, Kreativna Evropa, Evropa za građane, Evropski program za zapošljavanje i socijane inovacije, Fiskalis 2020.“<sup>73</sup>

#### 4.4.2. Srbija

Zahtjev za članstvo u EU, Srbija je podnijela u decembru 2009. godine a kandidatski status je dobila u martu 2012. godine nakon što su Beograd i Priština postigli sporazum o regionalnom predstavljanju Kosova<sup>74</sup>. SSP je potписан u aprilu 2008. godine a na snagu je stupio 1. septembra 2013. godine. Pristupni pregovori formalno su otvoreni u januaru 2014. godine. Do novembra 2020. godine, Srbija je otvorila 18 pregovaračkih poglavlja i privremeno zatvorila dva. U svojoj Strategiji za Zapadni Balkan, objavljenoj u februaru 2018. godine, Evropska

<sup>71</sup> European Movement in Montenegro-IPA II Absorption Capacities. Web portal:www. emim.org; 10.01.2021.

<sup>72</sup> Đurović, Gordana (2016), Evropska unija i Crna Gora, Podgorica: EU Info Centar, str. 107.

<sup>73</sup> Ibid

<sup>74</sup> Prema rezoluciji SBUN 1244/99.

komisija je navela da bi Srbija mogla da se pridruži EU do 2025. godine, mada je EK sama priznala da je ta perspektiva „izuzetno ambiciozna“. Buduće integracije Srbije u EU i dalje su usko povezane sa dijalogom na visokom nivou između Srbije i Kosova, koji treba da dovede do pravno obavezujućeg sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji njihovih odnosa. Srbija koristi bezvizni režim za zemlje EU od decembra 2009. godine. U periodu od 2015 - 2020. godine, preko 15,210 učesnika iz Srbije je bilo uključeno u studentske, akademske i omladinske razmjene u okviru ERASMUS+ programa. U periodu od 2007 do 2020. godine, Srbija je iskoristila 2,79 milijardi eura pretpriступnih fondova. „IPA II (2014 - 2020) u iznosu od 1,4 milijarde eura pružila je podršku sektorima: Demokratija i upravljanje 29%, Vladavina prava i osnovna prava 16%, Kompetencije, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj 22%, Okoliš, klimatske promjene i energija 21%, Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 8% i Transport 4%.“<sup>75</sup> Osim što je razvila sistem, strukture i relevantna tijela za primjenu pretpriступne pomoći u indirektnom sistemu upravljanja, (Srbija je akreditaciju struktura i sistema za decentralizovano upravljanje IPA fondovima dobila u martu 2014. godine), Srbija je razvila i uspostavila sistem praćenja i ocjene sproveđenja međunarodne razvojne pomoći. Nacionalni strateški dokument za period 2014 - 2017. sa projekcijama do 2020. godine poslužio je kao prilika za uspostavljanje integrisanog sistema praćenja i izvještavanja.<sup>76</sup> U skladu sa IPA Okvirnim sporazumom, funkcije nadgledanja u okviru primjene decentralizovanog sistema (DIS) provodi IPA odbor za praćenje i, prema potrebi, sektorski odbori za nadzor. U 2015. godini osnovani su nadzorni odbori na svim nivoima. Odbor za praćenje IPA zadužen je za pregled ukupnog napretka i postizanje ciljeva svih intervencija koje finansira IPA. Odbori za nadzor sektora formirani se na sektorskoj osnovi sa ciljem da pregledaju tehničku primjenu IPA finansiranih akcija. Sektorski odbori za praćenje osnovani su za sljedeće sektore: pravosuđe, unutrašnji poslovi, reforma javne uprave, konkurentnost, energija, životna sredina i klimatske promjene, transport, ljudski i socijalni razvoj, poljoprivreda i ruralni razvoj, civilno društvo, mediji i kultura. U okviru IPA, Srbija je takođe uspostavila operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu. Poslove finansijskog upravljanja i kontrole IPA fondova obavlja Nacionalni fond koji pruža podršku nacionalnom službeniku za ovjeravanje u sproveđenju kontrole nad operativnim strukturama. U finansijskom periodu 2014 - 2020, Evropska unija je za sproveđenje programa prekogranične i transnacionalne saradnje u Srbiji dodijella 260 miliona eura za devet programa: Bugarska - Srbija, Mađarska - Srbija, Rumunija - Srbija, Srbija - Sjeverna Makedonija, Srbija - Bosna i Hercegovina, Srbija - Crna Gora, Hrvatska - Srbija, INTERREG Jadransko - jonski transnacionalni program (Adrion) iTransnacionalni program

<sup>75</sup> Serbia on its European path. Zvanična stranica Evropske komisije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 15.04.2021. t

<sup>76</sup> IPA u Srbiji. Zvanična stranica Evropske unije u Republici Srbiji: [www.europa.rs](http://www.europa.rs); 20.04.2021:

Dunav. Kao i ostale zemlje u regionu i Srbija se susreće sa nedostakom stručnog osoblja u sistemu upravljanja IPA fondovima i fluktuacijom sposobljenih kadrova. Pored sproveđenja obuka za jačanje administrativnih kapaciteta i uspostavljenog mehanizma za izgradnju kapaciteta potrebno je izraditi efikasan plan zadržavanja kvalitetnog osoblja i adekvatnog vrednovanja njihovog angažmana. Spore tenderske procedure i ugovaranje akreditovanih struktura za indirektno upravljanje IPA fondovima u Srbiji takođe su povezane sa fluktuacijom osoblja. Osim programskih dokumenta kao što su sektorski ugovori i potpisani finansijski sporazumi, na web stranici DIPAK-a, i izvještaji sa sastanaka zajedničkog nadzornog odbora IPA fondova trebali bi biti dostupni, kako bi se povećala transparentnost u upravljanju IPA fondovima.<sup>77</sup> Srbija kroz podršku IPA instrumenta učestvuje u programima EU, uključujući Horizont 2020, COSME, Carinu 2020 i Fiskalis 2020, Erazmus + i Kreativnu Evropu, Evropu za građane; Zapošljavanje i socijalne inovacije.

#### 4.4.3. Kosovo

Kosovo<sup>78</sup> od 2016. godine (stupanjem na snagu SSP-a) ima status zemlje potencijalne kandidatkinje za pristupanje Evropskoj uniji. U februaru 2008. godine jednostrano je proglašena nezavisnost Kosova. Pet država članica EU (Kipar, Grčka, Rumunija, Slovačka i Španija) i dvije zemlje u regionu (Srbija i Bosna i Hercegovina) nisu priznale nezavisnost Kosova. Nakon što su u Briselu u aprilu 2013. godine Beograd i Priština postigli značajan sporazum o normalizaciji odnosa („Briselski sporazum“), U junu 2013. godine, Evropsko vijeće je odlučilo da otvari pregovore o SSP-u sa Kosovom, koji je stupio na snagu 1. aprila 2016. godine. Kosovo<sup>79</sup> je prva država čiji sporazum nije ratificiran pojedinačno od svih članica EU. Buduće integracije u EU i dalje su usko povezane sa dijalogom na visokom nivou između Kosova i Srbije, koji vodi EU, što bi trebalo da dovede do pravno obavezujućeg sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji njihovih odnosa. U julu 2020. godine dijalog je nastavljen nakon zastoja od skoro dve godine. U periodu od 2015–2020. godine preko 3.412 učesnika sa Kosova učestvovalo je u studentskim, akademskim i omladinskim razmjenama u okviru ERASMUS+. Kosovo<sup>80</sup> je za period od 2007 do 2020. godine implemntiralo 1,21 milijarde eura iz EU fondova pretpripravne pomoći. „IPA II (2014 - 2020.) pružila je podršku u iznosu od 562 mil.

<sup>77</sup> Radulović, Momčilo (2018), IPA II Absorption capacities regional research, Podgorica: Evropski pokret u Crnoj Gori. Str 20-21.

<sup>78</sup> Prema rezoluciji SBUN 1244/99.

<sup>79</sup> Ibid

<sup>80</sup> Ibid

era kroz sektore: Demokratija i upravljanje je 25%, Vladavina prava i osnovna prava 13%, Kompetencije, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj 19%, Okoliš, klimatske promjene i energija 29%, Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 13% i Transport 0%.<sup>81</sup> Kosovo učestvuje u tri prekogranična i transnacionalna programa: Albanija - Kosovo, Crna Gora - Kosovo i Sjeverna Makedonija - Kosovo.<sup>82</sup> Kosovo je jedna od rijetkih zemalja (pored Bosne i Hercegovine) koja nema indirektni sistem upravljanja. Zbog toga, Kancelarija EU na Kosovu igra najveću ulogu u svim fazama primjene IPA II. Što se tiče programiranja, nedovoljno je uključeno na političkom nivou u pogledu razmatranja i odlučivanja o eventualnim IPA intervencijama, kao i nedovoljan broj zakonskih i proceduralnih mehanizama. Kada je u pitanju dostupnost informacija, na web stranici DIPAK-a nisu dostupni programski strateški dokumenti, sektorski planovi kao i odobreni ugovori te podatci o programiranju IPA fondova. Zbog visokih zahtjeva postavljenih potencijalnim aplikantima da se prijave za IPA fondove, Kosovo se još uvijek suočava sa mnogim izazovima u apsorpciji IPA fondova. Većinu kriterija za prijavu je veoma teško ispuniti da bi se zainteresovani državni ili nedržavni akteri prijavili za ta sredstva.<sup>83</sup>

#### 4.4.4. Makedonija

Bivša jugoslovenska Republika Makedonija, (2018. godine mijenja ime u Republika Sjeverna Makedonija) je prva u regionu potpisala SSP, koji je na snazi je od 2004. godine. Zahtjev za članstvo u EU je predat u martu 2004. godine, a decembru 2005. godine dodijeljen joj je status kandidata. Od oktobra 2009. godine, EK neprekidno preporučuje otvaranje pristupnih pregovora sa Bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom (Sjevernom Makedonijom). U 2015. i 2016. godini preporuka je uslovljena nastavkom primjene sporazuma iz Pržina i značajnim napretkom u primjeni reformskih prioriteta. U svjetlu postignutog značajnog napretka i ispunjenja uslova koje je Vijeće jednoglasno postavilo u junu 2018. godine, Evropska komisija je u maju 2019. godine preporučila da se otvore pristupni pregovori sa Sjevernom Makedonijom. U martu 2020. godine, Vijeće za opšte poslove odlučilo je da otvorit pristupne pregovore sa Sjevernom Makedonijom i odobrilo je komunikaciju Komisije o revidiranoj metodologiji „Poboljšanje procesa pristupanja - vjerodostojna perspektiva EU za Zapadni

<sup>81</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations- Kosovo. Zvanična stranica Evropske komisije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 15.01.2021.

<sup>82</sup> Cross Border Institution Building. Kosovo: [www.cbibplus.eu](http://www.cbibplus.eu); 15.10.2021.

<sup>83</sup> Absorption for EU pre-accession funds: Concept and implication for Kosovo. Kosovar Civil Society Foundation: [www.kcsfoundation.org](http://www.kcsfoundation.org); 10.01.2021.

Balkan“ iz februara 2020. Odluku su podržale članice Evropskog Vijeća. U julu 2020. godine, nacrt pregovaračkog okvira predstavljen je državama članicama. Bevvizni režim za ulazak u zemlje EU, zemlji je odobren u od decembra 2009. godine. U periodu od 2015 - 2020. godine, preko 2,610 učesnika iz Sjeverne Makedonije učestvovalo je u studentskim, akademskim i omladinskim razmjjenama u okviru ERASMUS +. Sjeverna Makedonija je iskoristila 1,25 milijarde eura pretprištupnih fondova EU u periodu od 2007. do 2020. godine. „IPA II u iznosu od 633 miliona eura pružila je podršku kroz sektore: Demokratija i upravljanje 22%, Vladavina prava i osnovna prava 9%, Kompetencije, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj 26%, Okoliš, klimatske promjene i energija 19%, Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 7% i Transport 17%.<sup>84</sup> U IPA II, Sjeverna Makedonija učestvuje u slijedećim prekograničnim i transnacionalnim programima: Balkan - Mediteranski program, INTERREG Bugarska-Sjeverna Makedonija, INTERREG Grčka - Sjeverna Makedonija, Kosovo - Sjeverna Makedonija, Sjeverna Makedonija - Albanija i Srbija - Sjeverna Makedonija. Administrativni kapaciteti IPA struktura zemlje poboljšali su se poslednjih godina, ali još uvijek postoje nedostaci koji dovode do zaostatka u nabavkama, niskih stopa ugovaranja i rizika od preuzimanja sredstava iz IPA fondova. 2014. godine, vlada Republike Makedonije institucionalizovala je funkciju izgradnje kapaciteta uspostavljanjem SEA Centra (eng. „Secretariat for European Affairs“) za obuku a u okviru Sekretarijata DIPAK-a. „Ključna uloga SEA centra je dalje jačanje kapaciteta javne uprave uključenih u pitanja vezana za EU na različitim nivoima.“<sup>85</sup> Institucionalni okvir za upravljanje IPA fondovima je uspostavljen i operativan je, međutim i dalje je potrebno razvijati i jačati kapacitete koji se tiču kvaliteta programskih dokumenata i tenderske dokumentacije. Također je potrebno ojačati kapacitete u vezi sa procesom planiranja u svim fazama implementacije projekta. U okviru IPA operativne strukture zabilježena je visoka stopa fluktuacije stručnog kadra kao rezultat neadekvatnog upravljanja ljudskim resursima. Potrebni programski dokumenti u svim sektorima IPA politike razvijaju se redovno. Međutim, i dalje postoji problem sa koherencijom i kvalitetom strateškog okvira. Postoji potreba za optimizacijom i povećanjem učešćem različitih grupa korisnika u procesima programiranja, sprovođenja i praćenja, što se slaže sa principom partnerstva, kako bi se osiguralo da EU fondovi adekvatno odgovaraju stvarnim potrebama građana. Potrebno je i znatno povećati transparentnost i dostupnost relevantnih programskih dokumenata.

---

<sup>84</sup> North Macedonia on its path to European Union. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 20.02.2021.

<sup>85</sup> Government of the Republic of North Macedonia- Secretariat for European Affairs: <https://www.sep.gov.mk>; 19.02.2021.

#### 4.4.5. Albanija

Na samitu u Solunu održanom 2003. godine, Albanija je zajedno sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana, identifikovana kao potencijalna kandidatkinja za članstvo u Evropsku uniju. SSP je potpisana u junu 2006. godine i isti stupa na snagu 1. aprila 2009. godine. Formalni zahtjev za članstvo u EU podnešen je 2009. godine. Nakon što je ispunila postavljene uslove (ispunjeno ključnih mjera za reformu pravosuđa i javne uprave), Albaniji je dodijeljen status kandidatkinje u junu 2014. godine. U aprilu 2018. godine, Komisija je izdala bezuslovnu preporuku za otvaranje pristupnih pregovora. U zaključcima iz juna 2018. godine, Vijeće je predstavilo put ka otvaranju pristupnih pregovora a koji su zavisli od napretka postignutog u ključnim oblastima kao što su pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala i javnog prava. U svojim zaključcima iz juna 2019. godine, Vijeće je iskazalo pozitivno mišljenje na preporuku EK. U martu 2020. godine članovi Evropskog Vijeća podržali su odluku Vijeća za opšte poslove o otvaranju pristupnih pregovora sa Albanijom, a u julu 2020. godine nacrt pregovaračkog okvira predstavljen je državama članicama. Bevizni režim Albaniji je odobren od decembra 2010. godine.<sup>86</sup> U periodu od 2015 - 2020 preko 9.835 učesnika iz Albanije bilo je uključeno u studentsku, akademsku i omladinsku razmjemu u okviru ERASMUS + programa. 1,25 milijardi eura je vijednost pretpripravnih fondova EU koje je Albanija iskoristila u periodu od 2007 - 2020. godine. „IPA II pomoć (2014-2020) u iznosu od 758 miliona eura pružena je kroz sektore: Demokratija i upravljanje 28%, Vladavina prava i osnovna prava 16%, Kompetencije, inovacije, poljoprivreda i ruralni razvoj 27%, Okoliš, klimatske promjene i energija 4%, Obrazovanje, zapošljavanje i socijalne politike 22% i Transport 3%.“<sup>87</sup> U okviru IPA 2014 - 2020 Albanija učestvuje u sljedećim prekograničnim i transnacionalnim programima: INTERREG ADRION, INTERREG Balkan - Mediteranski program, INTERREG Mediteranski program, INTERREG Italija - Albanija - Crna Gora, INTERREG Grčka - Albanija, prekogranični program Albania - Kosovo, prekogranični program Sjeverna Makedonija - Albania i prekogranični program Crna Gora - Albania.<sup>88</sup> Jačanje kapaciteta javne uprave i međuinstitucionalne koordinacije ostaje prioritet za Albaniju. S tim u vezi, Albanska škola javne uprave pripremila je niz namjenskih programa obuke državnih službenika o programiranju i praćenju IPA fondova kako bi ojačala administrativne kapacitete državnih

<sup>86</sup> European Commission-Albania: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 01.03.2021.

<sup>87</sup> Albania on its path to European union. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 01.03.2021.

<sup>88</sup> Cross Border Institution Building. Prijavljen: <https://cbibplus.eu/albania>; 15.01.2021.

službenika anagažovanih na IPA fondovima. Djelimično indirektno upravljaanje EU fondovima uvedeno je 2016. godine.

#### 4.4.6. Hrvatska

Parafiranjem SSP-a u maju 2001. godine, Hrvatska je započela svoj put prema punopravnom članstvu u EU. Hrvatski sabor je ratificirao Sporazum 5. decembra 2001. godine a potvrđen je od Evropskog parlamenta 12. decembra iste godine. Zahtjev za članstvo u EU podnešen je 21. februara 2003. godine, a u aprilu iste godine Vijeće EU je dalo mandat EK da izradi mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Evropsku uniju. EK je predala Hrvatskoj, 10. jula 2003. godine Upitnik s 4560 pitanja, a tri mjeseca kasnije, Hrvatska je uručila odgovore. „Hrvatska je u specifičnim uvjetima uspjela izboriti vodeću poziciju na Zapadnom Balkanu i približiti se ka tome da kao prva i jedina zemlja postane kandidat. Tome je svakako pogodovala razočaranost i nezadovoljstvo međunarodne zajednice razvojem političkih prilika u Srbiji i Crnoj Gori, te složenim stanjem u ostalim zemljama Zapadnog Balkana.“<sup>89</sup> „Hrvatska je prepoznata kao zemlja koja je spremna rješavati naslijedene probleme i iz ratnih godina, koja je prihvatile saradnju sa Haagom, i koja s novom Vladom uzima čvrst pravac prema euroatlanskim integracijama, kao primarni sadržaj svoje politike.“<sup>90</sup> Pristupni pregovori između Republike Hrvatske i Europske unije otvoreni su početkom oktobra 2005. godine, nakon čega je započeo postupak analitičkog pregleda usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU (eng. screening).<sup>91</sup> Pregovori su formalno okončani 30. juna 2011. godine zatvaranjem svih 35 pregovaračkih poglavlja. Ugovor o pristupanju EU potpisana je 9. decembra 2011. godine u Briselu. Referendum o pristupanju Hrvatske EU održan je 22. januara 2012. godine i na njemu je 67% glasača glasalo ZA članstvo u Uniji.<sup>92</sup> Hrvatska prima finansijsku pomoć od EU od početka 90-ih godina. Hrvatskoj su prije punopravnog članstva na raspolaganju bila i sredstva iz IPA instrumenta (2007 - 2013). Preko IPA program je finasirao projekte koji su se bavili usklađivanjem nacionalnih zakona s pravnom stečevinom EU, primjenom usklađenog zakonodavstva i pripremom za provođenje kohezijske i poljoprivredne politike EU. IPA instrument je imao ključnu zadaću u izgradnji sistema upravljanja i kontrole sredstvima fondova EU. Finansijska vrijednost programa IPA za Republiku Hrvatsku u

---

<sup>89</sup> Vukadinović Radovan. Čehulić Lidija,(2005), Politika evropskih integracija, Zagreb: Topical, str. 380.

<sup>90</sup> Ibid

<sup>91</sup> Hodak Mintas Ljerka et al. (2010), Europska Unija, Zagreb: Mate d.o.o. str. 623-631.

<sup>92</sup> Ministarstvo za spoljne poslove i europske integracije Republike Hrvatske.:www.mvep.hr; 10.10.2021.

razdoblju od 2007. do 2013. godine iznosila je 997,6 miliona eura. Za sveukupnu koordinaciju programa IPA u bilo je zaduženo Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, a za sveukupno finansijsko upravljanje Ministarstvo finansija. Za sprovođenje svake od pet komponenti IPA programa uspostavljena je posebna operativna struktura, koja se sastojala od upravljačkih tijela te provedbenih agencija. Republici Hrvatskoj je u periodu od 2014 - 2020. bilo na raspolaganju kroz EU fondove gotovo 11 milijardi EUR-a, od čega je iskorišteno samo do 50% raspoloživog iznosa. „Kada je u pitanju prekogranična saradnja, Hrvatska učestvuje u slijedećim programima: INTERREG V-A Italija - Hrvatska, INTERREG V-A Mađarska - Hrvatska, INTERREG V-A Slovenija - Hrvatska , INTERREG IPA Hrvatska - Bosna i Hercegovina - Crna Gora i INTERREG IPA Hrvatska - Srbija.“<sup>93</sup> Republika Hrvatska se susreće sa nedostakom stručnih kadrova u procesu evaluacije projektnih prijedloga i velikim birokratskim zahjevima prilikom apliciranja na fondove. Što je zapravo dokaz da je najvažniji faktor apsorpcijskog kapaciteta neke zemlje, efikasna i funkcionalna javna uprava.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Evropski strukturni i investicioni programi.:www. strukturnifondovi.hr; 15.10.2021.

<sup>94</sup> Zabrinjavajući rezultati velikog istraživanja: Koliko je Hrvatska spremna za prihvatanje sredstava iz EU fondova? Web portal: www.poslovni.hr; 20.03.2021.

## **5. POVOLJNOST POLITIČKO - EKONOMSKOG OKRUŽENJA ZA EU FONDOVE**

### *5.1. Dostignuti stepen političkog dijaloga BiH*

Opšti okvirni sporazumom za mir u Bosni Hercegovini (tkz. Dejtonski mirovni sporazum) iz 1995. godine zaustavio je rat i stvorena je visoko decentralizovana parlamentarna država čiji je složeni ustavni režim ugrađen u Dejtonski mirovni sporazum kao Aneks 4; Ustav Bosne i Hercegovine. Političke elite koje su u postratnom razdoblju oblikovale javne politike, posve različito razumiju državnost Bosne i Hercegovine. „Unutar bosanskohercegovačke političke elite nalazimo očit primjer dihotomije u vrijednosnom odnosu spram Bosne i Hercegovine i Evropske unije, što za posljedicu ima lažnu institucionalnu konvergenciju dejtonske države i briselskog međudržavnog i nadnacionalnog entiteta, dok izostaje “mentalitetski preokret” kao jedan od ključnih aksioloških parametara za prevladavanje vrijednosne diskrepancije između odnosa prema zemlji i Uniji.“<sup>95</sup> Dijalog u Bosni i Hercegovini predvode predstavnici tri konstitutivna naroda/lideri nacionalnih stranaka, formirajući i djuljujući kroz tri etno-nacionalna bloka u zemlji: bošnjački, hrvatski i srpski. Podjela nadležnosti između vlada na državnom, entitetskom i kantonalm nivou, osim glomaznog administrativnog aparata, ima tendenciju da stane na put donošenju ključnih odluka i onemogućava eksploataciju različitih propisa i korekciju propusta u donešenim zakonima. U praksi to znači da srpski blok/entitet Republika Srpska nije zainteresovan za donošenje bilo kakavih ključnih odluka i zakona na državnom nivou što jasno ukazuje da u njihovom javnom diskursu pojам političke zajednice ne postoji, osim kada je u pitanju Republika Srpska koja se doživljava kao zasebna politička zajednica. Ništa bolja situacija nije ni u entitetu Federacije BiH gdje prema izjavama lidera, vodeća hrvatska nacionalna stranka HDZ tvrdi da Hrvatima u BiH većina (Bošnjaci) bira predstavnike

---

<sup>95</sup> Ćurak Nerzuk, Sarajlić Eldar, Turčalo Sead, (2009), Politička elita u BiH i EU, Sarajevo: Fakultet političkih nauka, str. 11.

koji nisu legitimni, dok sa druge strane Bošnjaci predvođeni nacionalnom strankom SDA tvrde da ih manjina opstruira u federalnoj vladi koja je u tehničkom mandatu od 2018. godine iako je politički dogovor oko formiranja vlade postignut u martu 2019. godine. Koalicioni partneri (SDA, HDZ i SNSD) vode dugotrajan spor o integraciji zemlje u NATO. Kao i u svim značajnim pitanjima, napredak je ostvaren uz posredovanje EU i međunarodne zajednice. Uprkos svim naporima politička situacija je i dalje polarizovana. Uvođenjem instituta zaštite entitetskih interesa, kojim se donošenje zakona može zaustaviti tzv. entitetskim glasanjem, oslabljena je središnja zakonodavna institucija države - parlamentarna skupština BiH. Skoro pa redovnim odbijanjem zakona zbog uskraćivanja saglasnosti jednog od entiteta, entitetima se daje dominantna pozicija u odnosu na državu i oni se ponašaju kao nositelji državnih nadležnosti. Entiteti prema vlastitom nahođenju prenose na državu nadležnosti ostavljajući mogućnost da iste te nadležnosti mogu ponovo vratiti. Tako je država postala taoc entiteta i zavisi od nteresa i dobre volje nacionalnih političkih lidera.

Analizom izvještaja Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine, dolazi se do zaključka da su bosanskohercegovačke vlasti na svim nivoima zapravo samo deklarativno opredjeljene za ostvarivanje strateškog cilja integracije države u EU. Umjesto da se bave konkretnim aktivnostima i ispunjenju kriterija i preuzetih obaveza za članstvo u EU, bosanskohercegovački političari se skoro tri decenije bave retrogradnim političkim raspravama i sprovodenjem vlastitih nacionalnih politika. „BiH još uvijek ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri kriterije, koji se odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu prava manjina. Radi se o tome, uz ostalo, da su etničke manjine u BiH izložene diskriminaciji građanskog prava da biraju i da budu birani. Više od deset godina, parlamentarna skupština BiH ne uspijeva provesti odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić-Finci“.“<sup>96</sup>

„Ustav Bosne i Hercegovine je u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i neophodno je njegovo usklađivanje sa evropskim standardima.“<sup>97</sup> Nema pomaka u usklađivanju izbornog okvira sa evropskim standardima, niti je bilo urađeno da se obezbjedi transparentnost finansiranja političkih stranaka.

Iz godine u godinu, Evropska komisija u svojim izvještajima o napretku, redovno konstatuje nedovoljno i nezadovoljavajuće angažovanje Bosne i Hercegovine u ispunjenju kopenhagenskih i madridskih kriterija koji garantuju demokratiju, vladavinu prava, stabilne

<sup>96</sup> Pejanović Mirko (21.11.2020.). Pretpostavke ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u EU. Web magazin:BošnjaciNet: [bosnjaci.net/prilog.php?pid=71503](http://bosnjaci.net/prilog.php?pid=71503); 30.11.2021.

<sup>97</sup> Ibid

institucije, poštivanje elementarnih ljudskih prava i zaštitu i poštivanje prava manjina. Da bi država bila u stanju da ispunji postavljene kriterije i preuzete obaveze po međunarodnim ugovorima i sporazumima, svi nivoi bosanskohercegovačke vlasti moraju ozbiljnije pristupiti jačanju postojećih i izgradnji neophodnih institucija koje će garantovati demokratiju i poštivati osnovna ljudska prava te štititi i poštivati prava manjina u državi. Ustav Bosne i Hercegovine se mora uskladiti sa s evropskim standardima, kako bi institucije profunkcionisale i bile u stanju da preuzmu obaveze iz EU.

2013. godine, Komitet EU za IPA fondove je suspendovao 45 miliona eura iz IPA fondova. Donešena odluka o suspenziji sredstava je posljedica nesprovođenja odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić – Finci“. Ozbiljnije reakcije od strane bosanskohercegovačke vlasti na ovu temu nije bilo, što dokazuje nepoduzimanje konkretnih mjera i akcija u implementaciji donešenih presuda. U julu 2015. godine, zemlja je usvojila Reformsку agendu 2015 - 2018., čiji je cilj borba protiv teške društveno-ekonomске situacije i unapređenje reformi pravosuđa i državne uprave. Da bi se zahtjev za članstvo Bosne i Hercegovine uopšte razmatrao, država mora sprovesti niz strukturalnih reformi, počevši od: reforme javne uprave uključujući politike zapošljavanja u javnom sektoru, reforme radnog zakonodavstva, reforme socijalnih davanja, reforme zdravstvenog sistema, rekonstrukcije javnih preduzeća i unapređenje poslovne klime i konkurentnosti, i vladavine prava. Uprkos činjenici da ne ispunjava postavljene kriterije i obaveze, uključujući i presude Evropskog suda za ljudska prava, Bosna i Hercegovina je 15. februara 2016. godine podnijela zahtjev za članstvo u EU. Politički lideri su javnost zasuli optimističnim porukama uvjeravajući istu da će Bosni i Hercegovini biti odobren kandidatski status. Pri tome su ignorisane i zanemarivane evidentne činjenice o ne ispunjenim uslovima iz Reformske agende kao i niza ostalih preuzetih obaveza iz međunarodnih ugovora i sprazuma. Ovakvim nastupima nacionalne elite kupuju vrijeme kod domaće i međunarodne javnosti a zapravo savršeno održavaju sistem koji su godinama gradili po svojoj mjeri. U prilog ovoj tezi ide i nepostojanje nacionalnog (državnog) programa za usvajanje pravne stečevine (acquis) EU (eng. The National Programme for Adoption of the Acquis Communautaire - NPAA), našto se BiH obavezala članom 70. potписанog SSP-a iz 2008. godine. SSP čak jasno definiše prioritete usklađivanja zakona: pravna stečevina o unutrašnjem tržištu i ostala područja u vezi sa trgovinom. Bosna i Hercegovina je jedina zemlja koja teži da se pridruži Evropskoj uniji a koja nema nacionalni (državni) program integracija - strategiju koja bi potvrdila i probudila odlučnost za reforme. Rezultat svega toga je da prioriteti u vezi sa EU reformama nisu definisani, problemi u procesu integracija se rješavaju po ad hoc principu a zemlja stalno zaostaje iza zemalja regionala. Reforma javne uprave se već više dvije decenije nalazi u ranoj

fazi i nema naznaka o koordiniranom kreiranju politika na državnom nivou kao i depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe. Strateški okvir za reformu javne uprave je usvojen na svim nivoima vlasti ali bez pratećeg akcionog plana. Ne postoji ni političko tijelo na nivou države koje bi upravljalo koordinacijom reforme javne uprave. Procedure državne službe trebaju biti temeljene na principima zasluga i bez involuiranja politike kako bi se osigurala profesionalna državna služba.

BiH je zadnja zemlja Zapadnog Balkana, (s izuzetkom Kosova) koja je podnijela Zahtjev za članstvo (Zahtjev podnešen 2016. godine). „Nakon što je dobila Upitnik od Evropske komisije, državi je trebalo 14 mjeseci da odgovorii na 3.242 pitanja. Dodatnih osam mjeseci državi je bilo potrebno kako bi odgovorila na dodatnih 655 pitanja.“<sup>98</sup> „Iako su usvojenim mehanizmom koordinacije evropskih integracija obuhvaćeni svi nadležni nivoi vlasti, vladajuće strukture se nisu mogle dogovorit da dostave odgovore na 22 pitanja: jedno iz političkih kriterija, četiri iz regionalne politike i 17 pitanja iz politike obrazovanja.“<sup>99</sup>

U Avis-u Evropske komisije iz 2019. godine konstanovano je da Bosna i Hercegovina i dalje ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri kopenhaganške kriterije iz 1993. godine. Posebno se to odnosi na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina. Avis-om su potvrđeni stavovi iz prethodnih izvještaja o napretku da Bosna i Hercegovina treba uložiti znatno veće napore kako bi ispunila obavezujuće kriterije sa posebnim fokusom na jačanju relevantnih institucija i potrebom za usklađivanjem bosanskohercegovačkog Ustava sa evropskim. Definisano je 14 prioriteta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi počela pregovore o punopravnom članstvu. „Prioriteti su podjeljeni u četiri područja: Demokratija i funkcionisanje institucija, Vladavina prava, Osnovna prava i Reforma javne uprave.“<sup>100</sup>

Nadležne institucije u BiH su ispunile samo jedan od 14 prioriteta, a radi se o prioritetu pod rednim brojem 3: „Osigurati pravilno funkcionisanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje“ a dijelom su ispunjeni prioriteti pod rednim brojevima 1 i 10, koji se odnose na održavanje izbora u Mostaru, i ukidanja upućivanja na smrtnu kaznu u Ustavu Republike Srpske. „S druge strane domaći političari, zapravo stranke na vlasti i dalje nastavljaju da „kupuju“ vrijeme ponašajući se kao da svi procesi teku po planu izjavljujući da je većina

---

<sup>98</sup> Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. Zvanična stranica Delegacije Evropske unije u BiH: [www.europa.ba](http://www.europa.ba); str. 3.; 01.12.2020.

<sup>99</sup> Ibid

<sup>100</sup> Ibid

proiriteta u rješavanju ili riješena ili će biti do roka kojeg oni sami uspostavljaju a zapravo se bave jačanjem svojih etno-nacionalnih pozicija.“<sup>101</sup>

„14 kriterija sasvim jasno ukazuju da BiH još uvijek nije izašla iz svog postdejtonskog okvira i svojih postdejtonskih političkih debata, i vraćaju nas upravo na ona pitanja kojima smo se bavili i početkom ovog milenija, ali za koje su tada u BiH postojali puno povoljniji uvjeti i puno veće šanse da ih uspješno riješimo.“<sup>102</sup> Ovakvom ponašanju doprinosi i odsustvo odlučnosti međunarodne zajednice, koja praktično dopušta da se destruktivne politike razvijaju nepoduzimanjem nikakvih mjera ili sankcija protiv poltičara koji često vrijedaju i samu međunarodnu zajednicu. Skoro tri decenije dominiraju jezik i politike koje dijele ljudi održavajući skoro pa hronično predratno stanje u državi. I dok se politika vrti u entno-naconalističkom začaranom krugu i dijalogu koji ide u korist upravo tom začaranom krugu, Bosna i Hercegovina gubi društveni kapital, sve manje ljudi je u njoj bez razlike na etničku i nacionalnu pripadnost. Prema izvještaju Svjetske Banke „Migracije i odliv mozgova u Evropi i centralnoj Aziji“<sup>103</sup>, Bosnu i Hercegovinu je (uključujući i ratni period) napustila skoro polovina stanovništva, odnosno 49,5% njenog stanovništva. Tome treba dodati da je 55% visokokvalifikovanih među onim koji su napustili državu. Egzodus stanovništva nije više iz humanitarnih i ekonomskih razloga. Iz Bosne i Hercegovine odlaze ljudi zbog retrogradnih etno-politika koje umjesto osnovnih ljudskih prava nude zvečanje oružjem i hroničnu nestabilnost i nesigurnost.

## 5.2. Mehanizam koordinacije

Ako analiziramo postojeći ustavni i zakonski okvir za koordinaciju procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini, možemo konstatovati da je uspostavljen validan mehanizam koordinacije. Predsjedavajući Vijeća ministara obezbjeđuje koordinaciju između Vijeća ministara, entiteta i drugih nivoa vlasti u zemlji. 2003. godine, Vijeće ministara Bosne i

<sup>101</sup> Zvijerac, Predrag (01.10.2020). Sve o 14 za BiH teško ostvarivih EU kriterija, Web portal Radio Slobona Evropa: [www.slobodnaevropa.org](http://www.slobodnaevropa.org); 01.11.2020.

<sup>102</sup> Katavić, Ivan (12.04.2020). Intervju sa Džananović Mirašića:.. Sve manje šansi za kandidatski status BiH do kraja godine, Web portal Slobodna Evropa: [www.slobodnaevropa.org](http://www.slobodnaevropa.org); 01.11.2020. 1

<sup>103</sup> Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2019 : Migration and Brain. Zvanična stranica Svjetske banke: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); 20.02.2021.

Hercegovine je donijelo Odluku o uspostavljanju Direkcije za evropske integracije koja je i imenovana za stalno tijelo Vijeća ministara. Odlukom je DEI zadužena za koordinaciju aktivnosti i nadzor nad implementacijom svih relevantnih odluka vezanih za evropske integracije.<sup>104</sup> Donešenom Odlukom, DEI je odgovorna za koordinaciju svih pitanja koja se odnose na Evropsku uniju, sprovođenje aktivnosti vezane za usuglašavanje propisa s pravnom stečevinom EU, ocjenu usaglašenosti s pravnom stečevinom i koordinaciju pomoći Evropske unije. U periodu od 2003. godine pa sve do 2015. godine, uočene su izvjesni nedostatci mehanizma koordinacije. Kao najznačajniji nedostatak mehanizma koordinacije izdvaja se potpuno isključenje kantonalnog nivoa vlasti iz procesa integracija. Takav propust doveo je do tehničkog zastoja koji je onemogućavao pravilnu komunikaciju Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom. Taj propust je ispravljen u avgustu 2016. godine usvajanjem nove Odluke o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH kojom su obuhvaćeni svi nadležni nivoi vlasti uključujući deset kantona FBiH i Brčko Distrikt.<sup>105</sup> Na početku svojih odnosa sa Bosnom i Hercegovinom, ni sama Evropska unija nije najbolje razumjela sve specifičnosti multietničke države Bosne i Hercegovine i njenog veoma složenog državno - pravnog uređenja. 1996. godine, Zakonom o federalnim jedinicama, kantoni /županije su definisani kao nivo vlasti u FBiH.<sup>106</sup> Nefunkcionisanje mehanizma koordinacije iz 2003. godine, pravdano je neuključivanjem kantonalnih nivoa vlasti. Taj propust se može adresirati svim ekspertima (kako domaćim tako i međunarodnim) koji su bili uključeni u tehničku pomoć tokom izrade i nadzora relevantnih dokumenata i zakonskih uredbi, podakata i akata. 23. augusta 2016. godine konačno je uspostavljen sistem koordinacije u procesu evropskih integracija koji je obuhvatio sve sporne nivoje izvršne vlasti. „Ovaj mehanizam koordinacije treba da osigura dosljedno stajalište Bosne i Hercegovine o svim pitanjima koja se odnose na EU, uključujući sudjelovanje u tijelima uspostavljenim u okviru SSP-a. „Mehanizam koordinacije obuhvata preko 1400 državnih službenika iz 14 vlada na svim nivoima.“<sup>107</sup> „Svaka kantonalna vlada ima svog koordinatora za EU. Direkcija za evropske integracije djeluje kao sekreterijat mehanizma koordinacije koga čine 36 radnih grupa koje pokrivaju sva poglavlja pravne stečevine.“<sup>108</sup> Vlade oba entiteta i Brčko Distrikta provode vlastite ocjene usaglašenosti dok je za usvajanje usaglašenosti propisa na nivou države s pravnom stečevinom Evropske unije, odgovorna DEI.

---

<sup>104</sup> Odluka o Direkciji za evropske integracije. Direkcija za evropske integracije BiH: [www.dei.gov](http://www.dei.gov); 20.02.2021.

<sup>105</sup> Službeni glasnik BiH, 72/16, Odluka o sustavu procesa koordinacije evropskih integracija u BiH.

<sup>106</sup> Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/94. U prethodnom razdoblju to je prvenstveno bio Ustav Federacije BiH. Zakon o federalnim jedinicama (županijama), Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 9/96. član 6.

<sup>107</sup> Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. str 20. Delegacija Evropske unije u BiH; [www.europa.ba](http://www.europa.ba); 21.04.2021.

<sup>118</sup> Ibid

Bosna i Hercegovina još uvijek nije usvojila nacionalni (državni) program za usvajanje pravne stečevine (NPAA) niti ima bilo kakav sličan strateški dokument. NPAA je uslov iz SSP-a, te ga je potrebno prioritetno izraditi. Program treba da prikaže ulogu različitih nivoa vlasti na temelju zakonodavnih nadležnosti svakog pojedinačnog nivoa.

Sva pitanja koja se nisu mogla rješiti na nivou radnih grupa, razmatra i usaglašava zajednička komisija za evropske integracije. Kolegij za evropske integracije, kojeg čine šefovi vlade države, oba entiteta i Brčko Distrikta, raspravlja i usaglašava pitanja koja se nisu mogla riješiti na drugim nivoima. „Odluke koje se donose u okviru mehanizma koordinacije nisu pravno obavezujuće. Kada se kroz mehanizam koordinacije postigne dogovor, potrebno je da 14 tijela izvršne vlasti donešene odluke i formalno potvrdi, to jest potreban je konsezus svih 14 tijela izvršne vlasti.“<sup>109</sup> O tome koliko je mehanizam koordinacije bio funkcionalan najbolje svjedoči potrošeno vrijeme koje je bilo potrebno za pripremu i slanje odgovora na osnovni Upitnik EK, a potom i na dodatna pitanja koja su stigla iz Brisela. Osnovni upitnik sadržavao je 3242 pitanja. Od uručenja prvobitnog upitnika u decembru 2016. godine do slanja odgovora na dodatna pitanja prošlo je više od dvije godine, što je mnogo duže od ostalih zemalja u regionu. Osim što je BiH previše vremena potrošila na pripremu odgovora na EK Upitnik i pri tome probivši sve rokove koje su postavljali domaći zvaničnici, u Brisel su otputovali i nepotpuni odgovori kako na pitanja iz Upitnika tako i na dodatna pitanja. Uključivanje kantona u mehanizam koordinacije je zapravo najbolji pokazatelj stepena složenosti i kompleksnosti državnog uređenja. Kompleksnost ustavnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine ispoljava se i u tome što su se na različitim nivoima zakonodavne i izvršne vlasti (vertikalna podjela vlasti), odnosno različitim nivoima državne, entitetske, kantonalne i lokalne vlasti (horizontalna podjela vlasti) institucionalizirali veto mehanizmi koji se refelktuju i na mehanizam koordinacije. Koordinacijska uloga Direkcije za evropske integracije treba da se ojača, uzimajući u obzir sve veći obim poslova u procesu evropskih integracija.. Ali prije svega, Direkciji za evropske integracije je potrebna politička podrška kako bi bila u mogućnosti da izvršava povjerene joj zadatke.

---

<sup>109</sup> Ibid

### *5.3. Odluka Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourg u slučaju „Sejdić-Finci”*

Evropski sud za ljudska prava u Strasbourg potvrdio je da Ustav Bosne i Hercegovine krši Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u predmetima „Sejdić-Finci“ i sličnim slučajevima. Dervo Seđić i Jakob Finci zajedno sa ostalim pripadnicima nacionalnih manjina čekaju na implementaciju presude iz 2009. godine., donešenu od strane Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourg. Presuda je potvrdila diskriminatornu ulogu Ustava Bosne i Hercegovine prema manjinama i svima koji se ne izjašnjavaju kao propadnici jednog od tri konstitutivana naroda iz Ustava BiH. Dvanaest godina nakon donošenja presude, Ustav Bosne i Hercegovine, još uvijek ne dozvoljava Dervi Seđiću pripadniku romske manjine i Jakobu Finciju pripadniku jevrejske zajednice u BiH, pravo na kandidaturu za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, odnosno Dom naroda Parlamentarne skupštine. „Prema Ustavu BiH i Izbornom zakonu, samo pripadnici konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) mogu biti izabrani u ova dva tijela.“<sup>110</sup> Članom 2. Ustava Bosne i Hercegovine: „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.“<sup>111</sup>. Dejtonski mirovni sporazum osim što je nametnuo mir, potvrdio je i izuzetno kompleksan politički aparat u državi; sastavljen od dva entiteta, tri konstitutivna naroda, tročlanog predsjedništva, deset kantona, mnogobrojnih administracija i diskriminatorynog Ustava. Potpisivanjem Okvirnog (Dejtonskog) mirovnog sporazuma, Bosna i Hercegovina prihvatile je i načela Konvencije o ljudskim pravima. Međutim Članom 5. Ustava jasno je navedeno: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.“<sup>112</sup>, odnosno u Predsjedništvo mogu biti birani samo predstavnici konstitutivnih naroda. Ratifikacijom SSP-a sa Evropskom unijom 2008. godine, Bosna i Hercegovina se obavezala da će osigurati potpunu usklađenost sa evropskom konvencijom o ljudskim pravima, što je i jedan od prioriteta Evropskog partnerstva. U decembru 2009. godine, Evropski sud za ljudska prava donio je pravosnažnu presudu u slučaju „Seđić - Finci protiv Bosne i Hercegovine“ u kojoj je navedeno da je „nemogućnost kandidovanja na izborima zasnovana na etničkoj pripadnosti nespojiva sa opštim načelima Evropske konvencije o

<sup>110</sup> Čilić. Una (22.12.2019.): Seđić-Finci: deset godina bez prava na izbor, Web portal Slobodna Evropa: [www.slobodnaevropa.org](http://www.slobodnaevropa.org); 21.04.2021.

<sup>111</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, str.3.

<sup>112</sup> Ibid str. 8.

ljudskim pravima“<sup>113</sup>. Sa usvajanjem akcionog plana za izvršenje presude Evropskog suda za ljudska prava, u predmetu „Sejdić-Finci protiv Bosne i Hercegovine“ u martu 2010. godine, Vijeće ministara je oformilo i međuinsticionalnu radnu grupu, međutim dogovor po pitanju sprovođenja presude nije postignut. Dervo Sejdić i Jakob Finci, kao pripadnici nacionalnih manjina, spadaju u kategoriju „Ostalih“ i kao takvi ne mogu biti birani u Predsjedništvo. Pristupanjem Vijeću Evrope 24. aprila 2002. godine, država Bosna i Hercegovina je ratificirala i Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava prihvatajući obavezu promovisannja i unapređenja demokratskih vrijednosti i standarda Vijeća Evrope.

Jakob Finci, predsjednik Jevrejske zajednice u Bosni i Hercegovini i Dervo Sejdić, pripadnik romske manjine, pokušali su se kandidovati za Predsjedništvo BiH odnosno Dom naroda Bosne i Hercegovine na opštim izborima 2006. godine. Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, obavjestila ih je da ne ispunjavaju uslove za kandidaturu. Svoja prava, zatražili su na sudu u individualnim postupcima. 21. januara 2006. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine odbio je Zahjev, tadašnjeg predsjedavajućeg Predsjedništva BiH, za ocjenu saglasnosti Ustava Bosne i Hercegovine sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 3. „Protokola broj 1. uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“<sup>114</sup>. Odluka o odbijanju zahtjeva obrazložena je nenađežnošču Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Ovakvom odlukom, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je otvorio put Dervi Sejdiću i Jakobu Finciju prema Sudu u Strasbourg. 18. augusta 2006. godine, državljanji Bosne i Hercegovine, Dervo Sejdić i Jakob Finci podnijeli su predstavke da im kao pripadnicima manjina, nije omogućena kandidatura za članove Predsjedništva, odnosno Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Obojica su se „pred Evropskim sudom za ljudska prava, pozvali na kršenje ljudskih prava. Centralna izborna komisija u januaru 2007. godine pismeno obavještava Finciju, da zbog svog jevrejskog porijekla, nije kvalifikovan da se kandiduje za Dom naroda Parlamentarne skupštine. „U presudi od 22. decembra 2009. godine, Evropski sud za ljudska prava je osudio Bosnu i Hercegovinu zbog diskriminatorskog odnosa prema Jevrejima i Romima pri izboru članova Predsjedništva BiH i Doma naroda Parlamenta BiH. Sud je u svojoj presudi ocjenio da je čin zabrane manjinama da učestvuju na izborima u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima te nema objektivno i razumno opravdanje.“<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Odluka ECtHR-a, po žalbama br. 27996/06 i 34836/06, stav 21.

<sup>114</sup> Član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda: Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

<sup>115</sup> Evropski sud za ljudska prava, Presuda: Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine ,str. 14-15.

30. decembra 2013. godina, Skupština kantona Sarajevo je usvajanjem amandmana na Ustav kantona, kojim se isti uskladjuje sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić - Finci“, omogućila sprovođenje presude u kantonu Sarajevo. Isti postupak treba da se sprovede u ostalim kantonalnim skupštinama, oba entiteta i u konačnici u državnom parlamentu. U praksi to znači da se trebaju osvojiti amandani na još 12 ustava kako bi se omogućila ravnopravnost „ostalih“ na području cijele Bosne i Hercegovine.

Nakon donešene presude u korist Derve Sejdića i Jakoba Fincija, slične presude su dobili i drugi građani BiH. Azra Zornić tužila je državu Bosnu i Hercegovinu jer joj ne dozvoljava da se kao građanka koja se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od tri konstitutivna naroda po Ustavu BiH, kandiduje za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništvo. U junu 2014. godine, Evropski sud za ljudska prava, presudio je u korist Azre Zornić. Zbog nemogućnosti da se kao Bošnjak koji je nastanjen i dolazi iz entiteta Republika Srpska, kandiduje za člana Predsjedništva BiH, Ilijaz Pilav tužio je BiH. U junu 2016. godine Sud je donio presudu u korist Ilijaza Pilava. Samir Šlaku iz Sarajeva tužio je državu Bosnu i Hercegovinu, jer mu kao pripadniku nacionalne manjine, također nije bilo dozvoljeno da se kandiduje za Dom naroda Parlamenta BiH i člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. U maju 2016. godine, Sud za ljudska prava u Strasbourgu presudio je u korist Šlakua. Ni jedna presuda nije implementirana.

Evropska komisija je u svom mišljenju o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU konstatovala da; „Bosna i Hercegovina i dalje ne zadovoljava u potrebnoj mjeri kriterije koje se odnose na stabilnost institucija, koji garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina, a koje je Evropsko vijeće postavilo u Kopenhagenu 1993. godine“<sup>116</sup>. Također je navedeno da država mora uložiti prilične napore kako bi mogla ispuniti postavljene kriterije tako što će jačati institucije koje trebaju da osiguraju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina. „Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoj ustavni okvir s evropskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi bila u stanju preuzeti obaveze EU.“<sup>117</sup> Presuda „Sejdić-Finci“ donešena je 22. decembra 2009. godine, Ustav Bosne i Hercegovine još uvijek nije izmijenjen. Svi izborni ciklusi sprovedeni na temelju diskriminirajućeg ustava i izbornog zakona.

---

<sup>116</sup> Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, str.13.

<sup>117</sup> Ibid

#### *5.4. Usklađenost propisa sa Evropskom unijom*

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživannju - SSP, zemlje sa kandidatskim statusom/statusom potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU, prihvataju jedinstvenu obavezu usklađivanja propisa prema kopenhagenškim i madridskim kriterijima. To znači da svi propisi, pravila i postupci koji se primjenjuju u pristupnoj zemlji, moraju biti usklađeni sa pravnom stečevinom EU. Bosna i Hercegovina je potpisala SSP 2008. godine, i time formalno potvrdila svoj cilj pridruživanja Evropskoj uniji. Ispred Bosne i Hercegovine postavljeni su mnogobrojni uslovi koje treba da ispuni kako bi dobila kandidatski status a zatim i članstvo u EU. Jedan od uslova je i usvajanje pravne stečevine Evropske unije. Proces usvajanja se odvija tako što se zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU postepeno otvaraju pregovaračka poglavlja. Nakon što zemlja kandidatkinja vlastito zakonodavstvo koje je predmet dodjelnog poglavlja, dovoljno uskladi sa pravom Evropske unije, poglavljje se zatvara. Da bi se pregovaračko poglavlje zatvorilo, država kandidatkinja mora pokazati napredak iz područja interesa pregovaračkog poglavlja.

Pravna stečevina Evropske unije (*acquis communautaire*) je zbir obavezujućih pravnih normi i sudske odluka za sve članice Evropske unije. Prije nego postane članica Evropske unije, država ima obavezu da prihvati osnivačke ugovore i sve druge sadržaje proistekle iz tih ugovora te uskladiti vlastito zakonodavstvo sa pravnom stečevenim Evropske unije. Evropska unija, pored ugovora, donosi još četiri kategorije pravnih akata: uredbe, direktive, odluke i preporuke. Svaki od njih je dio pravne stečevine Evropske unije. Uredbe i direktive imaju obavezujuću pravnu snagu za sve države članice EU i najvažniji su akti EU. Uredbama se države članice obavezuju rezultatima koje ostvaruju tom uredbom što se isto odnosi i na formu i metod sporovođenja uredbe, dok kod direktive, državama članicama je prepusteno uređenje forme i metod sprovodenja. Što se tiče odluka, one se odnose samo na pojedince kojima je odluka obuhvaćena dok preporuke imaju samo političku snagu. Članom 70. SSP-a, BiH ima obavezu da izradi program usklađivanja domaćih propisa s pravnom stečevinom EU (*acquis-om*): državni (nacionani) program za usvajanje *acquis-a* - NPAA.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sjedne starne i Bosne i Hercegovine s druge strane. Član 70

28. jula 2016. godine, na svojoj 66-oj sjednici, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine donijelo je „Odluku o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravnom stečevinom EU.“<sup>119</sup> „Odlukom su detaljno propisane:

- obaveze predлагаča/obrađivača propisa BiH u postupku usklađivanja,
- obaveze Direkcije za evropske integracije ,
- uputstva za izradu instrumenata za usklađivanje (tabela usklađenosti i izjava o usklađenosti).“<sup>120</sup>

Ova Odluka takođe obavezuje DEI i obrađivače propisa da prate kompletan proces usklađivanja; od početka izrade propisa pa sve do konačnog usvajanja i ulaganja amandmana. Odluka je imala za cilj da obezbjedi: (i) sve preduslove potrebne za pravilno usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom EU, (ii) kontinuirano praćenje procesa usklađivanja i izvještavanja o usklađenosti propisa, i (iii) pravilnu upotrebu stručnih termina u procesu prevodenja propisa sa zvaničnih jezika Bosne i Hercegovine na engleski jezik.

Svake godine, EK objavljuje izvještaj o napretku država sa kandidatskim statusom i statusom potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU. Osim dijela koji se odnosi na usklađivanje sa pravnom stečevenim, izvještaj se referiše i na ekonomski i politički napredak države. Napredak države se mjeri brojem donesenih odluka, usvojenih zakona i provedenih mjera dok propisi ili mjere koji su u pripremnoj fazi ili se nalaze u parlamentarnoj proceduri ne ulaze u ocjenu o napretku. Ovim pristupom se obezbjeđuje isti tretman i objektivno ocjenjivanje u svim izvještajima. „Svi izvještaji su zasnovani na podatcima prikupljenim i analiziranim od Evropske komisije, koristeći više izvora uključujući i priloge država članica EU, izvještaje Evropskog parlamenta i informacije dobijene od raznih međunarodnih i nevladinih organizacija.“<sup>121</sup> U svom izvještaju za 2019. godinu, Evropska komisija je konstatovala da BiH nije izradila državni program za usvajanje pravne stečevine. Prema članu 70. iz SSP-a, program za usvajanje pravne stečevine predstavlja zakonsku obavezu, i ima suštinski značaj za cijelu zemlju, u planiranju i pojednostavljenju procesa usklađivanja zakonodavstva EU. Administrativni kapaciteti institucija su slabi i evidentan je nedostatak efikasne koordinacione strukture za upravljanje 14 vlada u zemlji. S toga je Bosna i Hercegovina suočena sa velikim izazovima u sprovođenju i primjeni zakonodavstva proizašlog iz ciljeva evropskih integracija.

---

<sup>119</sup> Službeni list 75/16: Odluka o postupku ukslađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravnom stečevinom Evropske unije.

<sup>120</sup> Instrumenti za usklađivanje s pravnom stečevenion, Zvanična starnica Direkcije za evropske integracije u BiH; [www.dei.gov](http://www.dei.gov); 30.10.2021.

<sup>121</sup> Usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske unije. Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH: [www.eu-monitoring.ba](http://www.eu-monitoring.ba); 30.11.2021.

Vlasti moraju poduzeti značajne napore kako bi država pristupila rješavanju preuzetih obaveza za članstvo u EU. Uočeno je da pojedina pravna tijela zadužena zai mplemtaciju pravne stečevine EU, koriste proceduru donošenja odluka po etničkom principu. Korištenjem etničkog principa, dovoljna je podrška samo jednog predstavnika iz svakog od konstitutivnih naroda da bi se izglasala validna odluka. Etnički princip glasnja sprovodi se u Vijeću za državnu pomoć i Konkurencijskom vijeću BiH. Ovakav način donošenja odluka nije u skladu sa potpisanim SSP-om kao i sa obavezama koje proizilaze iz članstva u EU. Prema izvještaju o napretku za 2019. godinu, posebnu pažnju je potrebno posvetiti područjima u kojima se zemlja nalazi u ranoj fazi pripremljenosti kao što su: ekonomski i monetarni politici, socijalna politika, slobodno kretanje roba, pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga, informaciono društvo i mediji, poljoprivreda i ruralni razvoj, ribarstvo, transportna politika, energetika, ekonomski i monetarni politici, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, preduzetništvo i industrijska politika, regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, obrazovanje i kultura, zaštita potrošača i zdravlja, i finansijska kontrola.<sup>122</sup> Također je potrebno uložiti napore i na područja sa kvalifikacijom „postignutog određenog nivoa pripremljenosti kao što su: sloboda kretanja radnika, javne nabavke, pravo privrednih društava, konkurenčijska politika, finansijske usluge, sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, oporezivanje, transevropske mreže, pravosuđe i osnovna prava, pravda, sloboda i sigurnost, nauka i istraživanje, životna sredina i klimatske promjene, carinska unija, - vanjski odnosi, vanjska, sigurnosna i odbrambena politika, i finansijske i proračunske odredbe.<sup>123</sup> Evropska komisija je konstatovala da Bosna i Hercegovina treba da nastavi da ulaže napore i u područjima gdje je ocijenjeno da zemlja pokazuje umjerenu pripremljenost a to su slobodno kretanje kapitala i pravo intelektualnog vlasništva.

Iz svega navedenog, evidentno je da BiH nema oblasti politike u kojima ima dobar nivo pripremljenosti ili da je dobro napredovala u pogledu svojih kapaciteta i da može da preuzeće obaveze koje proizilaze iz članstva u EU. Sve to dovodi do zaključka , da je potrebno značajno prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira kao i upravnih i izvršnih kapaciteta u svim oblastima politika kako bi se država Bosna i Hercegovina uskladila svoje zakonodavstvo sa *acquis-em* i kako bi se to zakonodavstvo efikasno primijenilo. Evidentan je nedostatak istinske političke podrške za plan EU integracija, izostanak funkcionalnog mehanizma za koordinaciju o pitanjima EU integracije i unutrašnji sporovi oko nadležnosti. To su problemi koje decenijama

---

<sup>122</sup> Evropska komisija. Izvještaj o Bosni i Hercegovini 2019. gpdinu. www.europa.ba: 1.11.2021.

<sup>123</sup> Ibid

sputavaju BiH i glavni su uzroci ograničenog napretka u pogledu približavanja zakonodavstvu i standardima EU u mnoštvu različitih sektora.

Komisija je u svom izvještaju zaključila da Bosna i Hercegovina i dalje u dovoljnoj mjeri ne zadovoljava kopenagenške kriterije (kriteriji se posebno odnose na stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina). Izveden je zaključak da zemlja mora uložiti znatne napore kako bi u dovoljnoj mjeri ispunila te kriterije putem jačanja institucija te garantovala demokratija i vladavina prava, i ljudskih prava kso i poštivanje i zaštita manjina. Mora se izvršiti usklađivane Ustava BiH sa evropskim standardima te osigurati funkcionisanje svojih institucija kako bi zemlja bila u stanju preuzeti obaveze EU. Neophodno je sprovođenje institucionalnih reformi kako bi Bosna i Hercegovina mogla sprovoditi i primjenjivati pravnu stečevni EU i ravnopravno učestvovati u donošenju odluka na nivou EU.

### *5.5. Uticaj globalizacije na razvoj BiH*

Proces globalizacije otpočeo je krajem XX vijeka i doveo je do promjena u poimanju značaja nesmetanog protoka ljudi i kapitala. Početak procesa globalizacije veže se za pad Berlinskog zida koji simboliše pad komunizma, završetak ere hladnog rata i početak tehnološko-informatičke ere. „Proces se odvijao etapno: prvu fazu okarekterisala je internacionalizacija trgovine, potom transnacionalizacija tokova kapitala i na kraju, globalizacija informacionih tehnologija.“<sup>124</sup> Kao važan politički uzrok ističe se tranzicija bivših socijalističkih zemalja prema zapadnim političkim i ekonomskim sistemima. Globalizacija je svoj puni zamah doživjela porastom međunarodnih i regionalnih mehanizama vladavine (talasi proširenja EU) i porastom broja međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija.

„Evropska strategija (Lisabonska agenda) jačanja integracije iznutra i širenja prema vani bio je odgovor na zahtjeve dinamizma globalne ekonomije.“<sup>125</sup> Strategija je uključila aktivnosti u tri područja politika: 1) Učiniti Evropu atraktivnijim mjestom za ulaganje i rad. 2) Znanje i inovacija za rast. 3) Stvaranje većeg broja radnih mesta. Kao konačni odgovor na globalnu

---

<sup>124</sup> Hadžiahmetović, Azra (2011), Ekonomija Evropske unije, Sarajevo: University Press, Magistrat, str 103.

<sup>125</sup> Ibid, str 105.

svjetsku krizu ali i kao pripremni instrument za evropsku ekonomiju. 2010. godine usvojena je nova strategija, Evropa 2020. „Njezini su ciljevi oporavak od recesije, rast zaposlenosti, produktivnosti i društvene kohezije, uz postizanje visoke kvalitete života i očuvanje europskog socijalnog modela. Poseban naglasak je dat na povećanju stope zaposlenosti, poboljšanju uslova za istraživanje i razvoj, smanjenju emisije stakleničkih plinova, poboljšanju obrazovanosti i promicanju društvene uključenosti.“<sup>126</sup> „Kako bi došlo do ostvarenja postavljenih ciljeva, strategija Evropa 2020 definiše inicijative u sedam područja: inovacije, mladi, digitalna agenda, efikasno korištenje resursa, industrijske politike, vještine i radna mjesta, borba protiv siromaštva.“<sup>127</sup> IPA II instrument je podržao zemlje korisnice u postizanju ciljeva strategije Evropa 2020 za pametan, održiv i inkluzivan rast. Globalizacija otvara nove poslovne prilike, ali sa sobom za neke donosi i gubitak posla. EU želi upravljati globalizacijom kako bi najbolje iskoristila njezine prednosti, ali i izgraditi socijalnu Europu i pomoći višku radne snage kod pronalaska novog posla. Zbog globalizacije se povećava konkurenca i ona može dovesti do zatvaranja firmi, premještanja poslovanja na drugu lokaciju kao i gubitka poslova. Globalizacijom su najviše pogodjeni sektori u kojima prevladava niskokvalifikovana radna snaga: tekstil, odjeća, obuća, koža, metali, prerađivačka industrija. Kako bi smanjila negativan uticaj globalizacije i nezaposlenost EU je 2006. godine osnovala Evropski fond za prilagodavanje globalizaciji - fond solidarnosti. Cilj fonda je pružiti podršku višku radnika koji su zbog globalizacije izgubili posao. Fond solidarnosti sufinansira do 60 % troškova projekata koji pomažu radnicima koji su postali višak u pronalasku novog ili pokretanju vlastitog posla. Fond finansira projekte vezane uz obrazovanje, savjetovanje o karijeri, pomoć u traženju posla, mentorstvo i pokretanje posla. Od 2009. godine fond pomaže i osobama koje su izgubile posao zbog strukturnih promjena uzrokovanih ekonomskom i finansijskom krizom. Od 2007. godine kroz Evropski fond za prilagođavanje globalizaciji uloženo je 640 miliona eura čime se pomoglo oko 150 hiljada otpuštenih radnika.<sup>128</sup> „Evropska unija danas predstavlja jedinstvenu nadnacionalnu, međunarodnu i međuvladinu organizaciju sui generis. Zemlje koje čine EU jesu nezavisne, suverene zemlje, ali one ustupaju dio svog suvereniteta da bi bile uspješne i uticajne na globalnom nivou, što nijedna od njih sama ne bi mogla da ostvari, kao što to čine zajedno.“<sup>129</sup>

Iako je duboko ušla u treću deceniju od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, na svom putu reformi BiH se još uvijek nalazi u ranoj fazi. Zemlja je ekonomski neodrživa, ovisna o

<sup>126</sup> Brisljević, Ksenija at al (2010), Mali leksikon evropskih integracija, Zagreb: Mistrastvo vanjskih poslova i europskih integracija, str 20.

<sup>127</sup> Samardžija Višnja, Butković Hrvoje (2010), From the Lisbon strategy to Europe 2020, Zagreb: IMO str. 35-49.

<sup>128</sup> News European Parliament: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu); 20.10.2021.

<sup>129</sup> Đurović, Gordana (2016), Evropska unija i Crna Gora, Podgorica: EU Info centar, str. 29.

međunarodnoj finansijskoj pomoći i sa kontinuiranim unutrašnjim političkim previranjem. Prema izvještaju MMF-a iz 2020. godine Bosna i Hercegovina se nalazi među deset najsiročajnijih zemalja u Evropi, sa bruto nacionalnim dohotkom po glavi stanovništva od 6,090 američkih dolara. Ovakvo stanje u državi može se adresirati domaćim ali i međunarodnim političkim liderima kao i ekonomskim i pravnim stručnjacima i faktorima koji imaju moć odlučivanja. Umjesto da se ubrza proces integracija, restrukturiranja tržišnog sektora s namjerom da se poveća konkurentnost na međunarodnom tržištu, država je zarobljena u etno-nacionalističkoj retorici svojih političkih elita. Globalizacija traži društvo poduzetnih; država i pojedinaca. I države i pojedinci trebaju biti spremni da u globalizaciji iskoriste svoju priliku i tako ojačaju konkurenčki položaj kako države tako i pojedinca. Bosna i Hercegovina raspolaže velikim potencijalima u sektorima energetike, poljoprivrede i turizma koji mogu doprinijeti rastu društvenog proizvoda, porastu zapošljavanja i ukupnom razvoju. Međutim, političko uređenje, način vođenja zemlje, korupcija i kriminal su glavne prepreke društvenog i privrednog razvoja države. Takvo stanje pokazuje da u Bosni i Hercegovini nema ni poduzetne političke elite, ni poduzetničke elite procesa. „Oni koji nisu u stanju da odgovore na izazove i zahtjeve međunarodnog tržišta ostaju na margini razvoja kao usputne žrtve globalizacije.“<sup>130</sup>

U Bosni i Hercegovini je puno lakše i popularnije popuniti aplikaciju za kredit kod MMF-a, stranih berzi ili komercijalnih banaka nego aplicirati za EU bespovratna sredstva koja ova država bespovratno gubi iz godine u godinu.

Globalizacija je donijela slobodu kretanja i protoka ljudi, robe i kapitala. Usljed nestabilne političke i sigurnosne situacije kao i nemogućnosti pronalaska adekvatnog zaposlenja, država se susreće sa svakodnevnim emigriranjem stanovništva takozvanim „odlivom mozgova“.

Rezultati „Studije o mladima u Bosni i Hercegovini“ iz 2015. godine pokazali su da su motivi za odlazak iz zemlje, za 67,8% ispitanika bili poboljšanje životnog standarda, nakon toga je rangirana mogućnost zaposlenja, bijeg od nepovoljne situacije u zemlji itd. Najpoželjnije zemlje za odlazak su: Njemačka (41%), Austrija (11,1%), skandinavske zemlje (9,2%), Australija (5,9%), SAD (4,8%). Generalno govoreći, jedna trećina mlađih je zainteresirana za unutarnju migraciju, a oko 50% za vanjsku, tj. odlazak u neku drugu zemlju.<sup>131</sup>

Prema izvještaju Svjetske banke pod nazivom "Migracije i odliv mozgova u Evropi i centralnoj Aziji", objavljenom sredinom oktobra 2019. godine, Bosnu i Hercegovinu je od 1992. godine do 2019. godine napustilo 49,5% stanovništva. Osim potrage za poslom, mlađi u većini

<sup>130</sup> Prvulović, Vladimir (2001), Ekomska diplomatija, Beograd: Grmeč –Privredni pregled, str. 12.

<sup>131</sup> Žiga Jusuf, Turčilo Lejla, Osmić Amer, Bašić Sanela, Miraščija Džananović Nedžma, Kapidžić Damir, Šmigoc Brkić Jelena, (2015), Studija o mladima u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: FES, str, 147.

slučajeva odlaze i zbog nestabilne političke situacije, sigurnosnih pitanja te visokog stepena korupcije u zemlji. Indeks percepcije korupcije za 2020. godinu rangira BiH na 111. mjesto od 180 država, sa ocjenom 35 (skala od 0 -100), što je i najlošija ocjena od 2012.<sup>132</sup>

Bosna i Hercegovina je oduvijek pripadala evropskom političkom, kulturnom i ekonomskom prostoru i svoju perspektivu treba da vidi u evropskim integracijama, jer je integrisanje u EU jedini način koji Bosnu i Hercegovinu može dovesti do njene političke i ekonomske stabilizacije. „Proces evropskih integracija zahtijeva sveobuhvatno prilagođavanje politika, institucionalnog okvira i pravnog sistema s ciljem dostizanja evropskih standarda u svim oblastima.“<sup>133</sup> Kako bi se ubrzao proces uključivanja zemlje u tokove evropskih integracija, potrebno je aktivno učešće svih dijelova bosanskohercegovačkog društva.. Zemlja treba da dijeli i poduzima ciljeve i aktivnosti koje će je spremiti za članstvo EU. „U najširem smislu to su ciljevi i aktivnosti koji obuhvataju: očuvanje i jačanje mira na evropskom kontinentu, postizanje ekonomskog napretka i rasta zasnovanog na slobodnom tržištu za dobrobit svih građana, te jačanju i unapređenju socijalne sigurnosti i blagostanja, kao i kulturne saradnje.“<sup>134</sup>

## 5.6. Uticaj regionalizacije na razvoj BiH

„Regionalizacija kao proces ekonomske i svake druge saradnje između zemalja sa određenog geografskog područja predstavlja jednu od značajnih karakteristika savremenog svijeta i kao takva dio je globalizacije.“<sup>135</sup> „Regionalizacijom se pospješuje regionalna saradnja i rješavaju politički i ekonomski problemi. Njome se olakšava pristup zemljama određenog geografskog područja širim regionalnim i svjetskim integracijama pod uslovom da se odnosi unutar nje grade na principima i načelima tih institucija.“<sup>136</sup> Evropska unija je primjer regionalne integracije koja privlači najviše svjetske pažnje, odnosno integracije koja ima najvidljivije efekte, kako na svoje države članice, tako i na države koje sarađuju sa EU-om.<sup>137</sup> „Ciljevi savremene regionalizacije u zemljama Evropske unije su primarno ekonomski i usmjerni su ka postizanju većeg i

<sup>132</sup> Indeks percepcije korupcije za 2020. godinu, Transparency International: <https://ti-bih.org>; 10.10.2021.

<sup>133</sup> Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Vijeće ministara BiH; str 13.

<sup>146</sup> Ibid

<sup>135</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa Regija, Sarajevo: TKD Sahinpašić, str. 37.

<sup>136</sup> Ibid

<sup>137</sup> McCormick, John (2010), Razumjeti Eurosku uniju, Zagreb: Mate do.o.o., str.12.

ujednačenog ekonomskog razvoja.“<sup>138</sup> Približavanje Evropskoj uniji ide u korak sa razvojem regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. Evropska unija razradila je politiku kojom se podržava postepena integracija država Zapadnog Balkana u Uniju. Hrvatska je 1. jula 2013. postala prva od sedam država iz regije Zapadnog Balkana koja je pristupila Uniji, a Crna Gora, Srbija, Republika Sjeverna Makedonija i Albanija imaju službeni status država kandidatkinja. S Crnom Gorom i Srbijom otvoreni su pristupni pregovori i poglavljia, a Bosna i Hercegovina i Kosovo<sup>139</sup> su države sa statusom potencijalnih kandidata. Evropske integracije i regionalna suradnja usko su isprepletene. Cilj EU je univerzalan; promocija mira, stabilnosti i ekonomskog razvoja u državama Zapadnog Balkana, stvoriti uslove za integraciju u EU. „U oblikovanju regionalne politike EU koriste se različiti indikatori u procjeni dispariteta između regiona i zemalja EU. Najčešće se koristi visina GDP p/c, produktivnost rada, mogućnost zapošljavanja, životni standard, pitanja akoliša, zdravstvene usluge, kultura, slobodni vrijeme i sl. Osnov za politiku čini klasifikacija regiona koja se utvrđuje po NUTS<sup>140</sup> metodologiji (uredba br. 1059/2003) sa tri nivoa - NUTS I, NUTS II i NUTS III.<sup>141</sup> „Države koje su kandidati za članstvo u Evropskoj uniji u dogovoru sa Evropskom komisijom utvrđuju posebne statističke regije, koje nakon prijema tih država u punopravno članstvo Evropske unije postaju sastavnim dijelom NUTS klasifikacije.“<sup>142</sup> „Istorijski proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju prepostavlja uspostavu regionalne strukture koja bi bila primjerena politici regionalnog razvoja unutar Evropske unije.“<sup>143</sup>

„Uspostavljanje politike regionalnog razvoja i regionalizacije koja je zasnovana na standardima Evropske unije javlja se kao preduvjet sticanja statusa kandidata, potom i člana Evropske unije.“<sup>144</sup> Termin Zapadni Balkan je nastao 1996. godine početkom razvoja regionalnog pristupa EU prema regiji Jugoistočne Evrope odnosno područje Balkana koje je bilo opterećeno višegodišnjim sukobima i obuhvata: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Hrvatsku, Makedoniju, Srbiju i Kosovo<sup>145</sup>. Zemlje Zapadnog Balkana opredjeljene su evropskim integracijama i nekada ratna regija orijentisala se u regiju okrenutu Evropskoj uniji kako bi konsolidovala svoje demokratske institucije, rekonstruisala ekonomiju te poboljšala

<sup>138</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa Regija, Sarajevo: TKD Sahinpašić, str. 37.

<sup>139</sup> Prema rezoluciji SBUN 1244/99.

<sup>140</sup> NUTS - Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica je hijerarhijski sistem podjele teritorija Evropske unije, koja ima svrhu prikupljanja, razvoja i harmonizacije regionalnih statističkih podataka.

<sup>141</sup> Hadžiahmetović, Azra (2011), Ekonomija evropske unije, Sarajevo: University Press, str. 217.

<sup>142</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa regija, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 158.

<sup>143</sup> Pejanović, Mirko (2008), Istorijsko oblikovanje regija i mogućnosti uspostave regionalne strukture Bosne i Hercegovine u postdejtonskom period, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije: “Euroregije i jugoistočna Evropa”, Centar za razvoj lokalne i regionalne samouprave Fakulteta političkih nauka, str. 65.

<sup>144</sup> Sadiković, Elmir (2014), Evropa Regija, Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 231.

<sup>145</sup> Prema rezoluciji SBUN 1244/99.

međusobne odnose narušene etničkim i vjerskim sukobima. 1999. godine, dvije inicijative su pokrenute prema regionu Jugoistočne Evrope:

Pakt o stabilnosti i Sporazum o pridruživanju.

Pakt o stabilnosti u Jugositočnoj Evropi ozvaničen je 30.juna 1999.godine na Samitu u Sarajevu, kao podrška regionalnom pristupu EU prema državama Zapadnog Balkana, sa ciljem da se organizuje i primjeni sveobuhvatna i dugoročna strategija za sprečavanje sukoba na prostoru Jugoistočne Evrope. Ključne aktivnosti Pakta o stabilnosti bile su fokusirane na pomoć regiji na njenom putu u člnastvo u euroatlanske organizacije, na usklađivanje svih aktivnosti koje podržavaju razvoj regiona, na podršku razvoju i jačanju regionalne saradnje kao preduslova za članstvo u EU i podršku realizacije projekata. 2000. godine na samitu u Zagrebu, Evropska unija je proglašila države Zapadnog Balkana potencijalnim kandidatima. Evropska perspektiva zemalja Zapadnog Balkana potvrđena je 2003. godine na solunskom samitu. 2008. godine, Pakt o stabilnosti u Jugositočnoj Evropi je zamijenjen Vijećem za regionalnu suradnju (Regional Cooperation Council-RCC). Države učesnice su se obavezale da će se buduća saradnja odvijati sa ciljem smanjivanja napetosti, razvoja dobrosusjedskih odnosa, jačanja demokratskih procesa, očuvanja multietničkih društava, razvoja privrede i tržišta, borbe protiv organizovanog kriminala, sprečavanja ilegalnih migracija, povratak izbjeglica i integrisanje Pakta u evropske strukture. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju - SSP je ponuđen svim državama Zapadnog Balkana u sklopu Procesa stabilizacije i pridruživanja. SSP su potpisale države Zapadnog Balkana kao učesnice procesa stabilizacije i pridruživanja: Albanija 2006. godine, Bosna i Hercegovina 2008. godine, Crna Gora 2007. godine, Hrvatska 2001. godine, Makedonija 2001. godine, Srbija 2008. i Kosovo 2015. godine. SSP-om je naglašena regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu.

Evropska Unija, osim državnog IPA programa kojim podržava države kandidatkinje i države sa statusom potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU, pruža finansijsku i tehničku podršku za realizaciju regionalnih (zajedničkih) prioriteta država korisnica IPA instrumenta. Podrška se obezbjeđuje iz instrumenta Višedržavna IPA i cilj joj je unapređenje regionalne saradnje kao i riješavanje pitanja koja su od opšteg interesa za sve zemlje korisnice IPA instrumenta. Sredstava iz višekorisničkog dijela IPA instrumenata mogu se koristiti samo ako najmanje tri države učestvuju u programu. Regionalna komponenta IPA instrumenta finansira strukture saradnje (Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope i Vijeće za regionalnu saradnju), saradnju u regionu u oblastima: razvoj infrastrukture, pravosuđe i unutrašnji poslovi, razvoj unutrašnjeg tržišta, reforma javne administracije, podrška civilnom društvu, obrazovanje, mlađi i istraživanja, tržišna privreda, nuklearna bezbjednost i zaštita od radijacije. EU je za program

višedržavne pomoći u IPA II izdvojla 2,9 milijardi eura. Višedržavni program pomaže u postizanju ciljeva utvrđenih strategijama EK za zemlje sa kandidatskim statusom i i zemlje sa statusom potencijalne kandidatkinje. Evropska komisija je odgovorna za usvajanje programa prekogranične pomoći a programe sprovode zajedno zemlje partneri izabrani zajedničkim pozivom za dostavljanje prijedloga koji uključuju kompletну programsku oblast u partnerskim zemljama projekta.

U skladu sa Višedržavnim indikativnim strateškim dokumentom za 2014 – 2020., program pruža podršku kroz četiri višedržavna kanala koji predstavljaju održivu nadogradnju državne pomoći:<sup>146</sup>

- 1) Horizontalna pomoć; podrazumjeva tehničku pomoć, informacije i obuku za organe vlasti u zemljama korisnicama IPA II, podršku preko instrumenta TAIEX i podršku kroz koncept twinninga. Pomoć se pruža i za jačanje civilnog društva, za osiguranje slobodnih i nezavisnih medija na Zapadnom Balkanu i uz pomoć programa Erasmus+ izgradnju kapaciteta i promociju mobilnosti u visokom obrazovanju i mobilnost mladih,
- 2) Regionalne strukture i mreže: pružanju podrške u promociji regionalne saradnje putem umrežavanja i razmjene najboljih praksi koje treba da posluže korisnicima IPA II instrumenta u pripremanju za EU članstvo, usklađivanju državnog zakonodavstva sa EU pravnom stečevinom te postepenom prilagođavanju EU standardima i praksama.
- 3) Podrška regionalnim investicijam odnosi se na projekte sa jasnom regionalnom dimenzijom koji pomažu socio-ekonomski razvoj više zemalja korisnica IPA II, fokusirajući se na konkurentnost poslovanja, povezanost zemalja korisnica IPA II i EU zemalja te zaštitu okoline i ublažavanje klimatskih promjena.
- 4) Teritorijalna saradnja preko prekograničnih programa u regijama i zemljama članicama EU, i kroz međudržavne programe saradnje, promoviše dobrosusjedske odnose i lokalni razvoj između pograničnih regija.

Evropska komisija prema direktnom modelu upravljenja, sprovodi pripremu, implementaciju i prati implementaciju projekata višedržavne IPA-e. Provodenje programa vrši se na način da se projekti implementiraju zajednički u svim državama korisnicama IPA programa.

---

<sup>146</sup> Višedržavna finansijska pomoć u okviru IPA II. Zvanična stranica Delegacije Evropske unije u BiH: [www.europa.ba](http://www.europa.ba); 20.10.2020.

„Bosna i Hercegovina učestvuje u šest programa u okviru IPA II prekogranične saradnje: tri bilateralna programa prekogranične saradnje sa susjednim zemljama, tj. Hrvatskom, Crnom Gorom i Srbijom, jedan program prekogranične pomoći sa državama članicama EU (IPA Adriatic prekogranični program) i dva međudržavna programa (jugoistočna Evropa i Mediteran). Prekogranična saradnja u okviru IPA-e kombinuje ciljeve kohezije i spoljnih odnosa, uzimajući u obzir specifične pojedinačne potrebe pograničnih regija.“<sup>147</sup>

EU pruža pomoć zemljama Zapadnog Balkana od devedesetih godina prošlog vijeka, međutim tek uvođenjem IPA instrumenta, rezultati su postali vidljivi. Veća iskoristivost i absorpcija dostupnih fondova u Bosni i Hercegovini ali i u ostalim zemljama Zapadnog Balkana moguća je ako se ozbiljno pristupi unapređenju institucionalnih i administrativnih kapaciteta koji upravljaju programima EU kako bi bile sposobne za efikasno povlačenje odobronih EU sredstava i njihovu što bolju iskoristivost, posebno IPA višekorisničkih programa koji podstiču regionalnu saradnju a koja je svim zemljama u regionu prijeko potrebna. Stečena iskustava tokom perioda korištenja pretprištupnih programa poslužit će državama da, kada postanu članice EU, bolje koriste strukturne i kohezione fondove.

Brojne prilike i izazovi nalaze se na bosanskohercegovačkom putu EU integracija. Proces pristupanja EU veoma je složen i kompleksan, pa su i prilike i izazovi podjednako izazovne i složene za sve zemlje koje su u procesu pridruženja EU. Model regionalnih integracija predstavlja jednu od najvećih prilika i Bosna i Hercegovina je treba iskoristiti. Regionalne integracije kao pristup ne mogu riješiti sve izazove sa kojima se država susreće, ali definitivno mogu pridonijeti jačanju stabilnosti regije Zapadnog Balkana, poboljšati i stvoriti napredak koji nijedna država sama za sebe ne može postići. Evropska unija se može navesti kao najbolji primjer uspešnosti regionalnih integracija.

### *5.7. BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja*

Proces stabilizacije i pridruživanja - PSP (eng. Stabilisation and Association Process - SAP) inicirala je Evropska komisija u maju 1999. godine i inicirani proces je ponudio jasnu mogućnost integracije Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike

---

<sup>147</sup> Prekogranična saradnja. Zvanična stranica Delegacija Evropske unije u BiH: [www.europa.ba](http://www.europa.ba); 15.05.2021.

Makedonije, Albanije kao i Crne Gore i Srbije, uključujući Kosovo<sup>148</sup> koje su činile Saveznu Republiku Jugoslaviju 1999. godine, u Evropsku uniju.<sup>149</sup> PSP-om su istaknute komponente stabilizacije, regionalne saradnje i razvijanja dobrosusjedskih odnosa. PSP je zemljama Zapadnog Balkana ponudio evropsku perspektivu, uz uslov ispunjenja kopenhagenških i madridskih kriterija, ali tako da brzina pristupanja Evropskoj uniji zavisi od pojedinačnog napretka zemlje uključene u proces.

SSP između Bosne i Hercegovine i Evropske unije potписан je 16. juna 2008. godine i stupio je na snagu 1. juna 2015. godine. „Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Sporazuma stupila u novu reformsku i fazu prilagođavanja pravnim, ekonomskim i političkim standardima Evropske unije, kao i etapu sveobuhvatne pripreme za obaveze koje će pred nju postaviti njezin status kandidata i potpuno ispunjavanje kopenhagenških i madridskih kriterija (1993. i 1995).“<sup>150</sup> U novembru 2000. godine u Zagrebu je održan prvi samit između lidera zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije i njime je praktično pokrenut proces stabilizacije i pridruživanja za države Zapadnog Balkana. „Na Zagrebačkom samitu, lideri zapadnobalkanskih zemalja su se opredjelili za unapređenje regionalne saradnje i politiku dobrosusjedstva sklapanjem međudržavnih sporazuma a po uzoru na Evropsku uniju i njen odnos prema sopstvenoj suvernosti i zajedničkim vrijednostima.“<sup>151</sup>

Solunskom deklaracijom iz 2003. godine, proces stabilizacije je obogaćen elementima procesa proširenja i Bosna i Hercegovina se zajedno sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana obvezala i prihvatile niz novih instrumenata i mjera za podršku u procesu reforme, između ostalih: (i) evropsko partnerstvo kao srednjoročno najvažniji instrument a koje je zasnovano na iskustvima pristupnog partnerstva s državama kandidatkinjama, (ii) saradnju u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, (iii) parlamentarnu saradnju, (iv) podršku u izgradnji institucija, (v) otvaranje programa Zajednice, (vi) uspostavljanje ekonomskog dijaloga sa Evropskom komisjom. U decembru iste godine, EU je odobrila Studiju Izvodljivosti kojom je identificirano 16 prioritnih reformskih koraka kao preduslov za daljni napredak u evropskim integracijama. Kao rezultat ispunjenja reformskih koraka, država Bosna i Hercegovina je imala obavezu da doneće 41 novi zakon i da formira 27 novih institucija. EU je 2004. godine prihvatile Evropsko partnerstvo s Bosnom i Hercegovinom a precizirani prioriteti su upravo bili 16 reforomskih

<sup>148</sup> Prema rezoluciji 1244 Vijeća bezbjednosti UN-a

<sup>149</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(1999)235 od 26.05. 1999.

<sup>150</sup> Halilović, Safet (2013), Bosna i Hercegovina u procesu evropskih integracija, Sarajevo: Fakultet političkih nauka, str. 63.

<sup>151</sup> Ibid, str.56.

koraka iz Studije izvodljivosti. Pregovori o potpisivanju SSP-a otvoreni su 2005. godine. Salzburškom deklaracijom iz 2006. godine potvrđena je evropska budućnost zemalja Zapadnog Balkana a koja će biti uslovljena pojedinačnim uspjehom u ispunjavanju zadanih uslova i pridruženja. SSP je potписан 16 juna 2008. godine, iste godine Vijeće je usvojilo novo Evropsko partnerstvo i BiH je potpisala Okvirni sporazum o IPA fondovima. U maju 2008. godine pokrenut je dijalog o ukidanju viznog režima a 2010. godine a isti je ukinut u decembru 2010. godine za sve građane BiH nosioce biometriskog BH pasoša. 15. juna 2015. godine SSP je stupio je na snagu. Politički i ekonomski dijalog redovno se odvija preko zajedničkih tijela u okviru SSP-a, izuzev Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanja koji ne funkcioniše pravino. Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje osnovan je u novembru 2015. godine kao tijelo u okviru SSP-a. Poslovnik Odbora još nije usvojen zbog insistiranja delegata iz Republike Srpske da se uvrste odredbe o etničkom načelu glasanja. Članovi delegacije Evropskog parlamenta ne pristaju da budući Poslovnik eventualno sadrži elemente etničkog ili entitetskog glasanja. jer to nije u skladu sa evropskim standardima. „Zemlja takođe učestvuje u ministarskom dijalogu između ministara ekonomije i finansija EU i zemalja kandidatkinja, gdje se usvajaju zajedničke preporuke.“<sup>152</sup>

Podnošenje kredibilne akreditacije za kandidatski status zahtjeva implementaciju uslova iz Mape puta (eng. Road Map)<sup>153</sup> sadržanu u zahtjevu za članstvo. Dva su prioritetna uslova potrebna ispuniti za kredibilnu akreditaciju:

1. Implementacija presude u predmetu „Sejdić – Finci“, podrazumijeva sprovođenje ustavne reforme tako da bude usklađena sa odlukom Evropskog suda za ljudska prava to jest da se ukine diskriminacija građana na temelju etničke pripadnosti.
2. Uspostavljanje efikasnog mehanizma koordinacije između različitih nivoa vlasti koji će omogućiti prenošenje, primjenu i implementaciju zakonodavstva EU na ujednačen i koordiniran način u skladu sa ustavnim nadležnostima, i omogućiti da zemlja o pitanjima EU „govori jednim glasom“. Ovaj uslov je dobrim dijelom implementiran.

Iako nije u potpunosti ispunila postavljene uslove, država Bosna i Hercegovina je u februaru 2016. godine, podnijela zahtjev za članstvo u EU. Evropsko vijeće je u septembru 2016. godine, pozvalo Evropsku komisiju da iznese svoje mišljenje o zahtjevu zemlje. Evropska komisija je u maju 2019. godine usvojila Mišljenje (Avis) i prateći analitički izvještaj. „U Mišljenju je utvrđeno 14 ključnih prioriteta u oblastima demokratije/funkcionalnosti, vladavine prava,

---

<sup>152</sup> Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu za 2020. godinu. Str 111. Zvanična stranica DEU u BiH: [www.deu.ba](http://www.deu.ba)

<sup>153</sup> Mapa puta. Zvanična stranica Evropske unije: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); 30.03.2021.

osnovnih prava i reforme javne uprave koje Bosna i Hercegovina mora ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora za pristupanje EU.<sup>154</sup> Vijeće Evropske unije pozvalo je Evropsku komisiju da sve svoje godišnje izvještaje o Bosni i Hercegovini, počevši od izvještaja za 2020. godinu, usmjeri na ispunjenje ključnih prioriteta.

### *5.8. Prijedlog mjera za podsticanje obimnijeg i efikasnijeg korištenja sredstava iz EU fondova*

Na osnovu obrađenih poglavlja i prikupljenih podataka u ovom istraživanju može se identifikovati nekoliko područja na kojima postoje glavni izazovi u pogledu upravljanja EU (prepristupnim) fondovima u BiH. Ta područja su: (a) programiranje i priprema strateških projekata; (b) provođenje i koordinacija; (c) jačanje ljudskih resursa u području planiranja i razvojne politike; (d) jačanje kapaciteta za sufinansiranje projekata razvoja; (e) reforma sistema javne uprave; te f) dostupnost informacija.

**a) Programiranje i priprema projekata.** U pogledu strateškog programiranja BiH je donijela nekoliko ključnih dokumenata i ugradila odredbe o strateškom planiranju u svoje zakonodavstvo. Dvije generacije strateških dokumenata su donesene (IPA I i IPA II) i brojni su projekti provedeni. Međutim još uvijek treba raditi na strateškom pristupu razvoja i integrisati sistem državnog planiranja razvoja sa zahtjevima, načelima i pravilima EU politika. Priprema projekata od ideje, preko projektne prijave do spremnosti za realizaciju treba biti ojačana kod subjekata u javnom, jednako kao i civilnom društvu i u privatnom sektoru. Potrebno je kontinuirano pripremati strateške projekte koji će biti podobni za finansiranje iz EU fondova. Umjesto da se kreditno opterećuju sljedeće generacije, treba se dodatno angažovati na pripremi strateških projekata za koje se mogu dobiti bespovratna finansijska sredstva iz EU fondova. Strateški cilj države i njenih vladajućih struktura treba da bude da je država podobna i kredibilna za maksimalnu finansijsku apsorpciju dostupnih EU fondova. Uvedeni mehanizam koordinacije je kompleksan i spor a da bi bio funkcionalan i efikasan od izuzetne je važnosti da se pruži potrebna politička podrška Direkciji za evropske integracije kako bi bila u stanju da

---

<sup>154</sup> Izvještaj Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu za 2020. godinu. Str 111. Zvanična stranica DEU u BiH: [www.deu.ba](http://www.deu.ba)

efikasno koordinira svim aktivnostima vezano za evropske integracije i finansijsku pomoć EU. Straetgija „learning by doing“ usvajanja i usaglašavanja zakonskih okvira dodatno usporava i prolongira vremenske periode između programiranja, odobrenja i provođenja projekta. Ako se zna da su fiksirani rokovi unutar kojeg se projekti trebaju programirati, odobriti i provesti, implementacija programa i mogućnost maksimalnog iskorištavanja odobrenih sredstava znatno je ograničena i umanjena ovom staretgijom.

**b) Provođenje i koordinacija.** Koordinacija je jedna od kritičnih područja kad je riječ o administrativno/institucionalnom kapacitetu za korištenje EU fondova. Koordinacija i saradnja nadležnih ministarstava, entitetskih, kantonalnih tijela i agencija ključna je za efektivno upravljanje i provođenje. Potrebno je ojačati teritorijalno administrativne kapacitete (opštine/općine, kantoni/županije), u pogledu upravljanja projektima, sa fokusom na poboljšanje samog procesa apliciranja, kao i sklapanja ugovora na decentraliziranom nivou. Potrebno je rješiti problem nedostatka kvalifikovanog kadra kako bi se osiguralo efikasno i uspješno planiranje, kreiranje i sprovođenje projekata kao i upravljanje odobrenim prepristupnim programom. Sistem lokalne samouprave treba dugoročno usmjeriti prema razvoju, jednako kao i modernizovati službenički sistem na nivou kantona/županija i opština/općina koji ima vrlo važnu ulogu u upravljanju EU projektima. Različita ministarstva i druga javno - pravna tijela koja imaju različitu nadležnost trebaju dodatno razvijati i njegovati kulturu saradnje, dijaloga i zajedničkog rada na razvojnim projektima. To se nameće i kao formalno - pravni zahtjev s obzirom na različite uloge koje u ciklusu javne politike imaju tijela upravljanja, posredovanja i druga tijela predviđena propisima o EU fondovima. Potrebno je mnogo više raditi na jačanju kulture partnerstva i dijaloga među različitim nivoima vlasti i sa subjektima izvan javne uprave (privreda, civilno društvo). Različiti nivoi vlasti jednostavno moraju naučiti saradivati i na progresivan način uključivati subjekte u donošenje strateških odluka koje se tiču razvoja.

Uspješnom iskorištavanju prepristupnih sredstava pridonosi i iznos sredstava kojima korisnici EU fondova participiraju u projektu kao i podudaranje potreba lokalne zajednice s prepristupnim programima pomoći preuzmajući odgovornost za upravljanje EU fondovima i povećanjem svog vlasništva nad procesom te se postepeno sposobiti za samostalno upravljanje fondovima a koje je neophodno za pristupanje u EU. Zakonski okvir mora biti kompatibilan iskorištavanju evropskih sredstava, te pridonositi maksimiziranju apsorpcije.

**c) Ljudski resursi.** Osim nedovojnog broja uposlenog stručnog osoblja u institucijama prisutna je i fluktuacija stručnog i obučenog kadra. Razlog fluktuacije koja postoji između javnog i privatnog sektora je ponajprije zbog boljih finansijskih uslova na konsultantskom tržištu. To

takođe negativno utče na ukupni apsorpcijski kapacitet. Lokalni nivoi vlasti i strukture ovisne su o pomoći razvojnih agencija, entitetskih i državnih ministarstava, ali i privatnog, konsultantskog sektora. Potrebno je zaposliti određeni broj službenika specijalizovanih za rad na EU projektima i evropskim integracijama. Kao primjer dobre prakse može se uzeti Hrvatska koja je da bi poboljšala apsorpcijski kapacitet EU fondova, u županijama povećala broj uposlenika specijaliziranih za rad na projektima finansiranim iz EU fondova tako da više od dvije trećine županija, po županiji ima više od deset službenika uključenih u pripremu i provođenje EU projekata. Pokazalo se da je za uspjeh u iskorištavanju dostupnih sredstava upravo broj angažovanih uposlenika na sprovođenju EU projekata ključni faktor a ne veličina županije ili stepen njenog razvoja.<sup>155</sup>

Kako bi se zadržali visokobrazovani i stručni kadrovi u institucijama i tijelima uključenim u evropske integracije, potrebno je na godišnjem nivou sprovoditi sistem vrednovanja učinka rada te razviti i uspostaviti plan napredovanja i politike plata za državne službenike.

**d) Kapacitet za sufinansiranje.** S obzirom na načelo dodanosti kao jedno od temeljnih načela funkcioniranja kohezijske politike, neophodno je osigurati određeni dio sredstava za razvojne projekte iz domaćih izvora. Taj se iznos kreće između 15 i 25%. Dešava se da se od apliciranja na raspisane pozive odustaje zbog nemogućnosti učestvovanja institucije ili organizacije u sufinansiranju projekta ili se traže partnerstva koja mogu obezbjediti sufinansiranje što može dovesti i do nesuglasica tokom implementacije te tako uticati na rezultate projekta i buduće angažmane institucija ili organizacija. Neophodno je uvesti u praksu proračunsko planiranje i izdvajanje za buduće projektne investicije jer će ih to pripremiti za efikasno korištenje svih mogućnosti kohezijske politike EU, gdje su na raspolaganju deseterostruko veći bespovratni fondovi od pretpristupnih fondova.

**e) Javna uprava.** Osim što je obaveza iz SSP-a, reforma javne uprave je i jedan od osnovnih preduslova za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija jer omogućava provođenje neophodnih reformi za ulazak u EU, te istovremeno osigurava produktivan dijalog o procesu pristupanja. Sposobnost upravnih kapaciteta za usvajanje i provođenje osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) jedan je od glavnih uslova za članstvo u EU. Međutim, modernizacija javne uprave u našoj zemlji potrebna je, ne samo zbog našeg stremljenja ka Evropskoj uniji, nego, prije svega, kao prepostavka za odgovornu i troškovno efikasnu državnu službu. Efikasnija,

---

<sup>155</sup> Puljiz, Jakša.(2011) , Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini. Zagreb: IRMO, str 32-33.

produktivnija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orjentisana ka građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima, vizija je reforme javne uprave zacrtane 2006. godine, dokumentima; Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom 1 za njeno provođenje. Od tada pa do danas urađeno je nekoliko revizija strategija bez većeg pomaka u reformi. Za stručnu, efikasnu i depolitiziranu javnu upravu, te njeno neprekidno djelovanje ka povećanju stručnosti, profesionalnosti i znanju neophodna je reforma javne uprave i donošenje strateškog okvira za upravljanje javnim finansijama te:

- „ustanoviti zajednički okvir za praćenje zasnovan na učinku i osigurati finansijsku održivost“<sup>156</sup>,
- „uspostaviti političko tijelo za odlučivanje koje bi upravljalo koordinacijom reformi javne uprave na svim nivoima vlasti“<sup>157</sup>,
- „izmijeniti i dopuniti zakone o državnoj službi kako bi se osiguralo poštovanje principa zasluga na svim nivoima vlasti“<sup>158</sup> i
- ojačati kapacitete agencija za državnu službu kako bi se poboljšalo upravljanje ljudskim resursima i obukama.“<sup>159</sup>

f) **Dostupnost informacija.** Nepostojanje adekvatne informacijsko-komunikacijske strategije utiče na aporcijski kapacitet. Institucionalne web stranice uglavnom nisu ažurirane sa aktuelnim podatcima o mogućnosti korištenja fondova, iskorištenim fondovima, statusu projekata, rezultatima projekata i održivosti istih, naučenim lekcijama i jednostavnim a efikasnim vodičima kroz fondove. Česta je pojava i projektnih web stranica koje po završetku projekta niko nije preuzeo „u svoje vlasništvo“ pa tako i podatke koje iste nude. Uvođenje prekse ažuriranja i dostupnosti podataka na zvaničnim web stranicama povećalo bi informisanost korisnika EU fondova, transparentnost podataka te time doprinijelo i većoj apsorpciji EU fondova u državi.

---

<sup>156</sup>Izvještaj o BiH za 2020. godinu., str.13. Zvanična stranica Delegacije Evropske unije u BiH: [www.europa.ba](http://www.europa.ba); 30.05.2021.

<sup>157</sup>Ibid

<sup>158</sup>Ibid

<sup>159</sup>Ibid

## **ZAKLJUČAK**

Evropska unija je tokom godina razvila širok spektar mogućnosti finansiranja kroz EU fondove, kako bi pomogla manje razvijenima regijama i ojačala konkurentnost čitave Unije. Bosna i Hercegovina je korisnica EU pomoći od devedesetih godina; od programa humanitarne pomoći i obnove, preko PHARE, CARDS, SAPARD, ISPA a od 2007. godine instrumenta pretprištupne pomoći-IPA, instrument koji pomaže u pripremi države za članstvo u Evropsku uniju. EU je kroz dostupne programe plasirala više od 3,5 milijarde eura finansijske pomoći. Potpisivanjem SSP-a 2008. godine, država je stekla status potencijalne kandidatkinje i na njenom putu u punopravno članstvo EU joj pomaže u realizaciji političkih i ekonomskih reformi, kao i u pripremi za prava i obaveze koje dolaze sa članstvom. Reforme trebaju da omoguće razvoj standarda koji su jednaki standardima koje uživaju građani Evropske unije. Pomoć je dotupna kroz pretprištupne fondove, programe Unije i tehničku pomoć EU.

Cilj ovog istraživanja bio je prikazati mehanizam povlačenja pretprištupnih fondova kao i njihovu važnost u političkom, ekonomskom i socijalnom razvoju Bosne i Hercegovine. Kroz istraživanje se analizirala i uspješnost Bosne i Hercegovine u povlačenju dostupnih sredstava i ispunjavanju postavljenih i neophodnih uslova za efikasno korištenje i upravljanje bespovratnim sredstvima finansijske pomoći Evropske unije. Osim što pomaže u izgradnji institucija i jačanju njihovih kapaciteta, uspješno upravljanje pretprištupnim fondovima važna je priprema zemalja kandidatkinja za članstvo u EU i za buduću apsorpciju sredstava strukturnih fondova članica EU.

Rezultati istraživanja ukazali su na nizak apsoprcijski kapacitet (ispod 50% od planiranih ukupnih sredstava za IPA finansijski period 2014 – 2020.) kao i niz slabosti u procesu iskorištavanja dostupnih sredstava (nepostojanje sektorskih strategija, kašnjenje u programiranju, kompleksnost i sporost u procesu odlučivanja, problem vlasništva), što se u značajnoj mjeri može adresirati i složenoj, rascjepkanoj i neefikasnoj izvršnoj vlasti koja sve svoje slabosti manifestuje kroz uspostavljeni mehanizam koordinacije za proces evropskih integracija i upravljanje EU fondovima te dugogodišnjoj politizaciji pretprištupnih fondova od strane vladajućih političkih elita. Značajan uticaj na apsorpciju dostupnih EU fondova ima i nedovoljna informisanost bosanskohercegovačkih građana, institucija, vladinih i nevladinih organizacija kao i poduzetničkog sektora o mogućnostima EU finansiranja te nedostatku

uposlenih, stručnih i osposobljenih kadrova koji se bave pisanjem (razvojem projektne ideje) i analizom projekata posebno u javnim institucijama i organizacijama na svim nivoima vlasti. Zanemarljiv je uticaj i na bosanskohercegovačku ekonomiju, ne može se vidjeti značajnji napredak, pogotovo ako se uzme u obzir iznos sredstava koji je bio dostupan državi, putem IPA fondova ili fondovima Unije.

Bosna i Hercegovina bi se trebala okrenuti ekonomskim, političkim i socijalnim reformama za koje je formalno opredjeljena skoro tri decenije, te iskoristiti i primjeniti iskustva i naučene lekcije, vlastite ali i od zemalja iz okruženja koje pomoću fondova EU sprovode reforme, grade institucije i jačaju ekonomiju te su zaslužno postale članicom EU (primjer Hrvatske) te Crna Gora, Srbija, Makedonija i Albanija koje su od slabo razvijenih tranzicijskih zemalja došle do kandidatskog statusa i otvaranja pregovora za pristup EU. Proces unutrašnjih reformi i progresivnih promjena mora se ubrzati jer je to jedini način da Bosna i Hercegovina dođe do članstva u EU. Članstvo u EU za Bosnu i Hercegovinu znači prije svega širenje zone mira, stabilnosti i sigurnosti. Članstvo otvara mogućnost značajnijeg korištenja pomoći iz fondova Unije što bi doprinijelo bržem ekonomskom rastu, razvoju trgovine i otvaranju novih radnih mjeseta što bi dovelo da manjeg „odliva mozgova“ iz zemlje. Depolitizacijom i profesionalizacijom javne uprave na svim nivoima riješile bi se postojeće prepreke, čitav proces bi se odvijao jednostavnije, te bi dobro napisani i kvalitetni projekti zasigurno omogućili veću implementaciju sredstava, koja bi u konačnici pozitivno uticala i na sve segmente i subjekte bosanskohercegovačkog društva. „Sistemom spojenih posuda“ pozitivno bi se reflektовало i uticalo na političko stanje u državi kao i na socijalni status stanovništva. Država bi značajno ojačala svoj ugled i na međunarodnoj sceni. Sve su to faktori koji utiču na stvaranje boljih opštih životnih uslova koji pogoduju ostanku radno sposobne kategorije stanovništva ali i privlačenju novih investicija, novih ulaganja kako stranog tako i domaćeg kapitala. Nova geopolitička zbivanja na i oko Zapadnog Balkana potvrđuju nam da će proces evropskih integracija kao i ekonomskih, političkih i socijalnih reformi više nego ikada do sada nailaziti na izazove i prepreke i da će biti fokus novih koncepcija, političkih pregovora i geopolitičkih karata i od izuzetne je važnosti raditi na postizanju političkog konsenzusa o važnosti procesa evropskih integracija za sve strane u državi i pristupiti ozbiljnom i progresivnom ispunjenju svih postavljenih uslova a za dobrobit svih u Bosni i Hercegovini.

## BIBLIOGRAFIJA

### **Knjige:**

1. Atanassova Iankova, Elena (2009), Business, government and EU accession: strategic partnership and conflict, Plymouth UK: Lexington Books.
2. Baldwin, R. and Wyplosz Ch. (2006), The Economics of European Integration, New York: The McGraw-Hill.
3. Borchardt Klaus-Diete (1999), Evropska integracija, Ured za evropske integracije Vlade RH Zagreb.
4. Brnčić, A (2005), Mali leksikon europskih integracija, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. Zagreb.
5. Ćurak Nerzuk, Sarajlić Eldar, Turčalo Sead (2009), Politička elita u Bosni i Hercegovini i Evropska Unija: Odnos vrijednosti, Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakultet političkih nauka Univerziteta Sarajevo.
6. Đurović, Gordana (2016), Evropska unija i Crna Gora, Podgorica: EI Info cent.ar
7. Hadziahmetović, Azra (2011), Ekonomija Evropske unije, Sarajevo: University Press: Magistrat.
8. Halilović, Safet (2013), Bosna i Hercegovina u procesu evropskih integracija, Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
9. Hodak Mintas, Ljerka (2010), Evropska Unija, Zagreb: Mate d.o.o..
10. Kešetović, Izudin, Džonglić Dženan (2007), Javne finansije, Gračanica: Grin.
11. McCormick, John (2008), Razumjeti Europsku uniju, Zagreb: Mate d.o.o..
12. Misita Jelena, Belić Martina, Stojanović Gordana, Mutap Oženita, Halilović Zara, Peurača Branka (2010), EU fondovi, Sarajevo: Revikon.
13. Pelević, Branislav (2010), Uvod u međunarodnu ekonomiju, šesto izdanje, Beograd: Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
14. Pelević Branislav, Vučković Vladimir (2007), Međunarodna ekonomija, prvo izdanje, Beograd: Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
15. Puljiz, Jakša (2011), Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini. Zagreb: IRMO.
16. Smajić, Zekerijah (2005), Evropska unija za svakoga, Sarajevo: Eurocontact.
17. Sadiković, Elmir (2014). Evropa Regija, Sarajevo: TKD Šahinpašić.
18. Vukadinovic, Radovan, Čehuljić, Lidija (2005), Politika Europskih Integracija, Zagreb: Topical.

### **Stručni časopisi:**

1. Džananović-Miraščija, Nedžma (2014), Mitovi i legende o eurounijskom integracijama ( 228-240), Godišnjak BKZ Preporod, BKZ Preporod, Sarajevo.
2. Pejanović, Mirko (2008), Istorijsko oblikovanje regija i mogućnosti uspostave regionalne strukture Bosne i Hercegovine u postdejtonskom period, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije: "Euroregije i jugoistočna Evropa", Centar za razvoj lokalne i regionalne samouprave Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.

## **Studije, brošure, izvještaji i drugo:**

1. Challenges and Lessons learned from the Sarajevo Workshop 22-24 March 2010.
2. Commision staff working documents: Albania 2014-2020. reports.
3. Commision staff working documents: Kosovo 2014-2020. reports.
4. Commision staff working documents: Montenegro 2014-2020. reports.
5. Commision staff working documents: North Macedonia 2014-2020. reports.
6. Commision staff working documents: Serbia 2014-2020. reports.
7. Country Report Croatia 2013; European Union.
8. Duduiala-Popescu, Lorena (2009), The structural funds management in third-Central and Eastern, Romania: University of Constantin Brancusi Targu Jiu.
9. Evropski fondovi za Hrvatske projekte, Priručnik o finansijskoj saradnji i programima koje u Hrvatskoj podupire Evropska unija, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb, 2009.
10. Presuda Evropskog suda za ljudska prava,: Seđić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.
11. External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014-mid 2017.) Monitoring and Evaluation Unit of the DG NEAR, Final Report Volume I and II: 2017.
12. Framework Agreement between the Republic of Albania represented by the Government of the Republic of Albania and the European Commission on “The arrangements for implementation of Union Financial Assistance to the Republic of Albania under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II).
13. Indicative Strategy Paper for Albania (2014-2020).
14. Indicative Strategy Paper for Montenegro (2014-2020).
15. Indicative Strategy Paper for Serbia (2014-2020).
16. Indicative Strategy Paper for the former Yugoslav Republic of Macedonia (2014-2020).
17. Indicative Strategy Paper for Kosovo (2014-2020).
18. Indikativni strateški dokument za BiH (2014-2017).
19. Izvještaji Evropske komisije o napretku BiH za: 2003., 2007., 2010., 2014., 2015., 2016. 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu.
20. Izvještaji o radu Direkcije za evropske integracije BiH za 2016., 2017., 2018., 2019., i 2020. godinu.
21. Kako funkcioniра Evropska unija (2003), Vodić kroz Institucije,Zagreb: Evropska komisija, Ured za Službenu publikaciju Evropskih zajednica.
22. Komunikacija i vidljivost, Priručnik za vanjske aktivnosti EU (2004), Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.
23. Kosovar Civil Society Foundation: Absorption for EU pre-accession funds: Concept and implication for Kosovo.
24. Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji
25. Okvirni sporazum između BiH i EU.
26. Pejanović Mirko (21.11.2020.). Prepostavke ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u EU. Web magazin: BošnjaciNet.
27. Pejović A., Lazović M., Mirić O., Knežević I. (2014), Vodić kroz IPA II, Beograd: Evropski pokret Srbija.
28. PM4NGOs Working Group (2010). A guide to the PMD Pro1: Project Management for Development Professionals
29. Priručnik za evaluaciju planskih dokumenta, Sarajevo, DCS, VM BiH Direkcija za ekonomsko planiranje, Ured koordinatora za reformu javne uprave (2018).
30. Radulović, Momčilo (2018), IPA II Absorption capacities regional research, Podgorica: Evropski pokret u Crnoj Gori.
31. Revidirani indikativni strateški dokument za BiH (2014 -2020).

32. Službeni Glasnik br 21/17, Odluka Vijeća ministara o privremenom uspostavljanju odbora za instrument pretpriступne pomoći (IPA II).
33. Službeni list Europske unije L170/1 (2007), Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007 od 12.07.2007.
34. Službeni list Europske unije L170/11 (2007), Uredba (EU) br. 231/2014 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 11.03. 2014.
35. Službeni list Europske unije L77/95 (2014), Uredba (EU) 236/2014 Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom (2008), Zagreb: Evropska komisija, Opća uprava za razvoj, Srednji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.
36. Uredba (EU Euratom) br. 966/2012 Evropskog parlamenta i Vijeća.
37. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU (2011), Pojmovnik fondova evropske unije, Samobor: A.G.Matoš d.d.
38. Uredba o delegiranju Komisije (EU) br. 1268/2012.
39. Uzunov, Vanco (novembar 2012), The Absorb Capacity of the Republic of Macedonia for using IPA funds: A General Questions. In The Use of EU Funds in Macedonia: Efficiency, Impact and Absorption Capacity, Collection of Studies, Skoplje: An Institute of European Politics with the cooperation of Friedrich Ebert Foundation.
40. Vodić kroz Lisabonski ugovor (2009), Zagreb: Delegacija Europske unije u RH Informacijski centar Europske unije.
41. Woudstra Golubović V., Fresl A., Vojković M. Kociper U. (2014), Praktični vodič kroz EU fodore i natječaje, Zagreb: Algebra.
42. Žiga Jusuf, Turčilo Lejla, Osmić Amer, Bašić Sanela, Miraščija Džananović Nedžma, Kapidžić Damir, Brkić Šmigoc Jelena (2015), Studija o mladima u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: FES.

#### **Internetske stranice:**

1. Banka magazin: <http://www.bankamagazine.hr>
2. Centar za zastupanje građanskih interesa: <http://www.cpi.ba>
3. Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini: <http://www.europa.ba>
4. Delegation of the European Union Skoplje: [https://eeas.europa.eu/delegations/republic-north-macedonia\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/republic-north-macedonia_en)
5. Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine: <http://www.dei.gov.ba>
6. eKonsultacije: <https://ekonsultacije.gov.ba>
7. EMA-European Movement in Albania: <http://em-al.org>
8. EU u Srbiji: <http://europa.rs>
9. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement>
10. Ministarstvo za evropske integracije Republika Srbija: <https://www.mei.gov.rs>
11. Privredna/Gospodarska Komora Bosne i Hercegovine: <http://www.kfbih.com>
12. Službeni list BiH: <http://www.sluzbenilist.ba>
13. The Global Harmonization Initiative: <https://www.globalharmonization.net/macedonia>
14. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine: <http://www.fbihvlada.gov.ba>



FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA

Obrazac AR

Stranica 100 od  
**106**

**UNIVERZITET U SARAJEVU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA**  
**IZJAVA o autentičnosti radova**

Naziv odsjeka i/ili katedre: Politologija

Smjer: Međunarodni odnosi i diplomacija

**IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA**

Ime i prezime: Erzida Žigić

Naslov rada: APSORCIJSKI KAPACITETI BOSNE I HERCEGOVINE U KORIŠTENJU  
PRETPRISTUPNIH FONDOVA EVROPSKE UNIJE (2014 .2020)

Vrsta rada: Završni magistarski rad

Broj stranica: 106

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cijelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

Mjesto, datum

Sarajevo, 06. 12 2021. godine

Potpis

Erzida Žigić