

**KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA**

Brisel, 18.11.2003.  
COM(2003) 692 finalna verzija

**IZVJEŠTAJ KOMISIJE VIJECU**

**o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i  
pridruživanju sa Evropskom unijom**

## SADRŽAJ

1.	UVOD.....	5
1.	Cilj Izvještaja.....	5
2.	Historijat: Odnosi između Evropske Unije i Bosne i Hercegovine.....	5
<b>B.</b>	<b>KLJUCNA PITANJA U PROCESU PRIPREME PREGOVORA O SPORAZUMU O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU .....</b>	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>Politički kriteriji.....</b>	<b>6</b>
1.1	Demokratija i vladavina prava .....	6
1.1.1	Predsjedništvo .....	6
1.1.2	Zakonodavna vlast.....	7
1.1.3	Izvršna vlast .....	8
1.1.4	Javna uprava .....	9
1.1.5	Odnosi sa međunarodnom zajednicom .....	10
1.2	Ljudska prava .....	12
1.2.1	Gradanska, politicka, socijalna i ekonomska prava .....	12
1.2.2	Prava manjina i izbjeglica .....	13
1.3	Opća ocjena .....	14
<b>2.</b>	<b>EKONOMSKI KRITERIJI .....</b>	<b>14</b>
2.1	Ekonomska situacija i fiskalna održivost .....	14
2.2	Liberalizacija cijena i trgovine .....	15
2.3	Proces privatizacije .....	16
2.4	Reforma finansijskog sektora .....	16
2.5	Opća ocjena .....	16
<b>3.</b>	<b>SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA IZ SAA .....</b>	<b>17</b>
3.1	Politički dijalog .....	17
3.2	Regionalna saradnja .....	18
3.3	Slobodno kretanje roba .....	19
3.3.1	Trgovina industrijskim proizvodima .....	20
3.3.2	Trgovina poljoprivrednim proizvodima .....	20

3.4	Kretanje radnika, usluga i kapitala, osnivanje firme .....	21
3.4.1	Kretanje radnika .....	21
3.4.2	Osnivanje firme .....	21
3.4.3	Trgovina uslugama .....	22
3.4.4	Tekuće isplate i kretanje kapitala .....	22
3.5	Uskladivanje, primjena i provođenje zakona .....	23
3.5.1	Konkurencija .....	23
3.5.2	Intelektualna, industrijska i komercijalna svojina .....	24
3.5.3	Javne nabavke .....	24
3.5.4	Standardizacija i ocjena uskladenosti .....	24
3.5.5	Zaštita potrošača .....	25
3.6	Pravosuđe i unutrašnji poslovi .....	25
3.6.1	Jacanje institucija i vladavine prava .....	25
3.6.1.1	Policija .....	25
3.6.1.2	Pravosuđe .....	26
3.6.1.3	Zatvorski sistem .....	27
3.6.2	Vize, kontrola granica, azil i migracije .....	27
3.6.3	Borba protiv pranja novca .....	28
3.6.4	Sprječavanje i suzbijanje kriminala, suzbijanje nezakonite trgovine ljudima i nedozvoljenim narkoticima .....	28
3.7	Strategije saradnje .....	30
3.7.1	Ekonomska, monetarna i saradnja u oblasti statistike .....	30
3.7.2	Promoviranje i zaštita investicija, industrijska saradnja, mala i srednja preduzeća, turizam .....	31
3.7.3	Poljoprivredni i agro-industrijski sektor .....	31
3.7.4	Carine i poreski sistem .....	32
3.7.4.1	Carine .....	32
3.7.4.2	Poreski sistem .....	33
3.7.5	Zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje i obuka, istraživanje i tehnološki razvoj (RTD) .....	33
3.7.5.1	Zapošljavanje i socijalna politika .....	33
3.7.5.2	Obrazovanje i obuka, RTD .....	34

3.7.6	Kultura, audiovizuelne, telekomunikacijske i poštanske usluge, informaciono društvo .....	35
3.7.6.1	Kultura i audiovizuelne usluge .....	35
3.7.6.2	Telekomunikacije, informaciono društvo, poštanske usluge .....	35
3.7.7	Transport .....	36
3.7.8	Energetika .....	37
3.7.9	Okoliš .....	37
3.8	Finansijska saradnja .....	38
3.9	Opca ocjena .....	38
C.	ZAKLJUČAK.....	39
	SPISAK SKRACENICA .....	44

## **A. UVOD**

### **1. CILJ IZVJEŠTAJA**

Ovaj Izvještaj je sacinjen kao ocjena napretka kojeg je postigla Bosna i Hercegovina (BiH) u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP – Stabilisation and Assosiation Process, u daljnjem tekstu Proces). Tokom 2000. godine, EU je kroz Mapu puta identificirala osamnaest pocetnih «koraka koje treba preduzeti Bosna i Hercegovina kako bi pripremila Studiju izvodljivosti o pokretanju pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju». Koraci iz Mape puta bili su «u znacajnoj mjeri ostvareni» do septembra 2002. godine. Evropska komisija, dakle, ovdje nudi svoju studiju. Ta studija istražuje trenutnu situaciju BiH, identificira zahtjeve prisutne u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA – Stabilisation and Assosiation Agreement, u daljnjem tekstu Sporazum), te procjenjuje da li je BiH napredovala dovoljno da bi mogla uci u ucinkovite pregovore, te potom uspješno primijeniti Sporazum.

### **2. HISTORIJAT: ODNOSI IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I BOSNE I HERCEGOVINE**

BiH je jedna od pet zemalja sa jugoistoka Evrope koje sudjeluju u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Proces podržava nacionalnu i regionalnu stabilizaciju kroz progresivno integriranje u evropske strukture, svake od pet zemalja, te podržava njihove mogućnosti za članstvo u EU. U svakom slučaju, napredak u Procesu integracija ovisi o postignucima svake pojedinačne zemlje. Ova Studija izvodljivosti (u daljnjem tekstu Studija) odnosi se, stoga, isključivo na BiH.

Odnosi između BiH i EU su se uveliko razvili posljednjih godina. Od 1996. godine, BiH koristi pomoć iz programa PHARE i OBNOVA. U 1997. godini, EU je ustanovila svoj Regionalni pristup, a Ministarsko vijeće EU je definiralo političke i ekonomske uslove za razvoj bilateralnih odnosa. Godine 1998. usvojena je Deklaracija EU o «Specijalnim odnosima između EU i BiH» koja je dovela do uspostave Konsultativne radne grupe (CTF – Consultative Task Force) za BiH radi pomoći u pripremi ugovornih odnosa. U 1999. godini, Proces je ponudio mogućnost integracije u strukture EU, a u 2000. godini Mapa puta EU identificira prve konkretne korake na tom putu. Prvobitno zamišljena kao kratkorocni posao, Mapa puta je «suštinski ispunjena» tek u septembru 2002. U međuvremenu, u 2000. godini uvode se Autonomne trgovinske mjere (ATM – Autonomous Trade Measures) Evropske zajednice koje pružaju bescarinski pristup tržištu EU za većinu BiH roba, dok regulativa CARDS-a predviđa finansijsku podršku «skrojenu» prema prioritetima iz Procesu. Evropsko vijeće 2000. godine navodi da je BiH, kao i njeni susjedi, potencijalni kandidat za članstvo, što je poruka potvrđena na posljednjim samitima: u Zagrebu (novembar 2000. godine) i Solunu (juni 2003. godine). I doista, Solun je dao praktičnu potvrdu te perspektive time što je za Zapadni Balkan razradio korištenje nekih od instrumenata koji su se pokazali djelotvornim u zemljama kandidatkinjama iz srednje i istočne Evrope.

Odnos BiH i EU bio je kratak ali intenzivan. Od prvobitnog ograničenja, taj se odnos ubrzano intenzivirao do tačke na kojoj su kontakti sada već postali rutinski - kako na politickom tako i na radnom nivou. Cilj sada mora biti brzo uspostavljanje temelja za ugovorne odnose u okviru Sporazuma.

## A. KLJUCNA PITANJA ZA PREGOVORE O SPORAZUMU O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

### 1. POLITICKI KRITERIJI

*Poštivanje demokratskih principa i ljudskih prava kako je to proklamirano u ključnim međunarodnim dokumentima, poput Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, te poštivanje principa međunarodnog prava i vladavine prava, općenito trebaju činiti temelje domaće i vanjske politike strana potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja: Učvršćivanje međunarodnog mira i stabilnosti i razvoj dobrosusjedskih odnosa bit će zajednički ciljevi EU i BiH u kontekstu Sporazuma.*

#### 1.1 Demokratija i vladavina prava

Ustav BiH određuje (Clan 1.2) da je BiH demokratska država koja funkcioniра uz vladavinu prava i slobodne i demokratske izbore. Ustav sadrži Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. **Demokratski sistemi** su poceli funkcionirati u BiH. To je svjedocanstvo napretka ostvarenog nakon rata iz 1992.-1995. godine, u kojem je ubijeno na hiljade ljudi, raseljeno pola stanovništva, uništena javna i privatna infrastruktura, te zatrovani odnosi među zajednicama. **Vladavina prava** je postepeno ponovno uspostavljena; zemlja je općenito mirna; postoji sloboda izražavanja i mirnog okupljanja. Sloboda kretanja je zajamčena a imovinska prava se u većini slučajeva sprovode. S obzirom na nedavnu historiju, ta i druga prava nisu mala dostignuća.

Ustavnu osnovu za uspostavu demokratije i vladavine prava predstavlja Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma o miru, dogovorenog u Daytonu u decembru 1995. godine. Aneks 4 Općeg okvirnog Sporazuma, tj. Ustav BiH, stvorio je veoma decentraliziranu državu koja je zamišljena da udovolji različitim interesima otuđenih naroda. U praksi, ovo znači uspostavu velikog broja vlada i za njih vezanih uprava. Ustav također znači ispunjavanje sistema ravnoteže; uspostavlja ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti te jamči prava svake etnicke grupe. Državni i entitetski ustavi pružaju mehanizme blokiranja kojim se štite «vitalni interesi» konstitutivnih naroda BiH. Ti mehanizmi blokiranja mogu jamčiti prava svakog naroda, ali mogu i otežavati zakonodavni napredak i dovoditi do zastoja. Međutim, kad su evropske integracije u pitanju, važno je da su partnerske zemlje kadre funkcionirati kako treba; njihove institucije moraju pružati rezultate kakvi se očekuju od jedne moderne demokratske zemlje. Kompleksnost postojećeg «Daytonskog» poretka mogla bi predstavljati prepreku učinkovitosti BiH.

Sistem uspostavljen u Daytonu često je bio upitnim, kako u, tako i izvan BiH. Dakako, iz perspektive evropskih integracija, teško je tvrditi da je sadašnji ustavni poredak optimalan. Kakvi god da su argumenti za i protiv, Clan X Ustava pruža mogućnost **amandmana**. Ustvari, neki tvrde da je BiH već počela odgovarati na to pitanje rješavanjem pitanja «konstitutivnih naroda» te reformama indirektnog oporezivanja, odbrane, itd. Te reforme sugeriraju da postupna, na pitanjima temeljena reforma, može biti način da se postigne napredak. U svakom slučaju, Ustav nije nesavladiva prepreka reformama niti evropskim integracijama.

##### 1.1.1 Predsjedništvo

BiH ima neposredno birano **tročlano Predsjedništvo**. Predsjedništvo je odgovorno, između ostalog, za vođenje vanjske politike, predlaganje godišnjih budžeta, i zastupanje BiH u međunarodnim i evropskim organizacijama.

U entitetima također, postoje predsjedništva, a izmjenom entitetskih ustava, 2002. godine, dodani su im i potpredsjednici (mada se oni u nekim slučajevima moraju boriti da budu identificirani i ostvare značajniju ulogu).

Posebno je u prvim poslijeratnim godinama Predsjedništvo BiH igralo značajnu ulogu, u poredenju sa drugim institucijama na državnom nivou. Međutim, kako je Vijeće ministara dobijalo na autoritetu, Predsjedništvo se više usredotocilo na svoje Ustavom definirane funkcije. Mada općenito dobro funkcionira, Predsjedništvo neizbježno odražava neke od **izazova i teškoca BiH**. Nasuprot Vijeću ministara, sa njegovim predsjedavajućim koji je utvrđen na određeni mandat, Predsjedništvo je i dalje podložno osmomjesečnoj rotaciji. Nekoliko bivših članova Predsjedništva napustilo je položaj zbog aktivnosti koje su smatrane nespojive sa Daytonskim sporazumom, a odnosi unutar Predsjedništva su katkad bivali napeti usljed različitih pogleda na ustavni poredak i budućnost BiH. Uporno razmišljanje u etničkim kategorijama održava se na činjenicu da Predsjedništvo u jednoj fazi zagovara ponovno uvođenje zasebnih (tj. etnicki podijeljenih) sekretarijata, što je potez suprotan preporukama Mape puta. Također, imenovanje ambasadora od strane Predsjedništva i dalje održava kriterije etnicke ravnoteže.

I konačno, valja reći da su, unatoc progresivnoj integraciji, predsjednički izbori u BiH još uvijek zasnovani (kako nalaže Ustav) na **etničkim/teritorijalnim principima** – tj. bošnjački i hrvatski članovi se biraju «sa teritorije Federacije», a srpski «sa teritorije RS» (Ustav, Clan V). Ta procedura je kritizirana kao anahrona i nespojiva sa principom «konstitutivnog» identiteta svakog naroda.

### *1.1.2 Zakonodavna vlast*

BiH je **parlamentarna demokratija**. Ovlasti i procedure BiH Parlamenta opisane su u Clanu IV Ustava. Na entitetskim nivou, u Distriktu Brčko, te na kantonalnom nivou, također postoje parlamenti.

**Rad Parlamenta na nivou države** je vremenom poboljšan. U poredenju sa zakonodavnim periodima 1996.-1998. i 1998.- 2000. godine, u periodu 2000. – 2002. godine usvojeno je tri puta više zakona, predloženih od strane Vijeća ministara. Mada ozbiljno opterećen nedostatkom tehničkih resursa i kvalificiranog kadra, Parlament BiH je postupno razvijao svoje tehničke kapacitete. Jedan broj tehničkih komisija je formiran kako bi se omogućila posebna kontrola zakona. Narocito je značajno uspostavljanje Komisije za evropske integracije, prve zajedničke komisije oba doma Parlamenta BiH. Postepeno stvaranje kulture kompromisa u Parlamentu, o čemu izvještavaju neki promatrači je dobrodošlo. Odbacivanje politike «nultog rezultata», koja je karakterizirala eru neposredno nakon rata, bilo bi od koristi za sve narode BiH i predstavljalo bi dobrodošao korak ka jednoj normalnijoj evropskoj parlamentarnoj praksi.

Dakako, **nedostataka i dalje ima**. Parlament se uglavnom sastaje na manje od dva dana mjesečno, a u prvih deset mjeseci do septembra 2003. godine, BiH Parlament je usvojio samo 19 zakona ili amandmana na zakone. Tempo i kvalitet zakonodavnog rada je pod utjecajem spore «prohodnosti» Vijeća ministara i nedostatka adekvatno kvalificirane i organizirane parlamentarne administracije. Mada se pojavljuje veća spremnost za nacerne kompromise, ona nipošto još nije univerzalna. Članovi BiH Parlamenta i sada često glasaju etnicki, ili su prvenstveno odani svome entitetu, što povremeno dovodi do blokade. Ovu teškocu dodatno komplicira postojanje katkad suprotstavljenih centara zakonodavne nadležnosti na entitetskom i kantonalnom nivou. Tek nedavno su se državni i entitetski parlamentarci nacerno složili da ce stvoriti jednu stalnu interparlamentarnu komisiju. To bi u budućnosti trebalo osigurati bolju koordinaciju zakonodavnih programa između svih nivoa nadležnosti.

Nakon rata u BiH su održani brojni **izbori**. Opci izbori su posljedni put održani u oktobru 2002. godine, na temelju Izbornog zakona koji je usvojen tek u avgustu 2001. godine nakon znatnog međunarodnog pritiska. U kontekstu evropskih integracija, bitno je da su sve važnije partije koje su se natjecale na ovim izborima prihvatile BiH kao zajednicku državu, podržale «reforme» i identificirale kao svoj glavni politicki cilj pridruživanje Evropskoj Uniji. Po prvi put u poratnoj BiH, izbori 2002. godine su bili organizirani i vođeni ne od strane OSCE-a, vec same BiH. Vođeni su efikasno, obavljani mirno i bili neopterećeni pretjeranim nacionalizmom. Uspješno prenošenje odgovornosti za vođenje izbora, pokazuje potencijalni kapacitet BiH u tom smislu i može predstavljati model za prenošenje i drugih nadležnosti.

Negativno je to, što je izlazak biraca na izborima bio nizak: 54% (mada je izborna zasicenost razumljiva obzirom da su ovo bili šesti izbori u šest godina). Bitno je napomenuti da BiH sama nije mogla pokriti troškove izbora 2002. godine; zavisila je od međunarodnih finansija u oko 70 % ukupnih troškova – finansiranje buducih izbora, ukljucujuci i opcinske u jesen 2004. godine, nije osigurano. Održivost demokratije u BiH može doći u pitanje ako njeni **finansijski temelji** ostanu tako slabi.

### 1.1.3 Izvršna vlast

Kakav god bio partijski sastav vlade, BiH treba jednu **izvršnu vlast** kadru da sprovede reforme i ispuni sadržajem reformisiticke politike proklamirane kroz niz izbornih kampanja. Pocevši od prvobitne niske startne pozicije, BiH je postigla izvjestan napredak.

Prve poratne državne uprave karakterizirale su etnicke podjele, a bile su općenito reformski nedjelotvorne. Rezultati su sada bolji, ali je cijeli niz važnih strukturalnih nedostataka još prisutan. U zemlji od oko 4 miliona stanovnika postoji 14 vlada: državna vlada koegzistira (a u nekim se slucajevima i natjece) sa dvije entiteske, sa Vladom Distrikta Brcko, te sa deset kantonalnih vlada u FBiH. Unatoc nastojanjima visokopozicioniranog Koordinacionog odbora za ekonomski razvoj i evropske integracije i niza ad hoc odbora vezanih za pojedine sektore, **koordinacija** između tih tijela **daleko je od optimalne**. Preklapanje funkcija, dupliciranje napora te nekoordinirane inicijative i dalje predstavljaju problem.

Rezultat državne Vlade u pogledu usvajanja i upucivanja zakona u parlamentarnu proceduru je slab. To ponekad oslikava nedostatak politicke volje i suprotstavljene nacionalne interese, ali i strukturalne slabosti, poput nerazvijenih kapaciteta kadrih da ucestvuju u izradi zakona te nerazvijenih pomocnih struktura koje još nisu sasvim funkcionalne. Vijeće ministara konstantno ne uspijeva saciniti godišnji program rada pocetkom kalendarske godine, kako je to potrebno. Nova ministarstva, stvorena na osnovu Zakona o Vijeću ministara, i dalje su nerazvijena. U rješavanju tih i slicnih teškoca, najmanje dva faktora ce biti odlucujuca; poboljšani **institucionalni kapaciteti i politicka volja**.

Sa Zakonom o Vijeću ministara, 2002. godine, uvedene su znacajne **institucionalne novine**. Mjesto predsjedavajuceg Vijeća ministara nije više podložno osmomjesečnoj rotaciji, vec se može zadržati u cijelom zakonodavnom periodu. Predsjedavajući tako može izgraditi autoritet, postavši zapravo premijer. To bi trebalo podstaci dugorocno planiranje i omoguciti konzistentnost politika. Ovim zakonom je stvoren i jedan broj pomocnih tijela, poput Generalnog sekretarijata, Ureda za zakonodavstvo, Ekonomskog odbora i Odbora za unutrašnju politiku, koji bi trebali pomoci u djelotvornijem vođenju vladinih poslova. Medutim, ta tijela još nisu u potpunosti uspostavljena. Stvorena su i nova BiH ministarstva, ukljucujuci i Ministarstvo pravde i Ministarstvo sigurnosti



(važni u kontekstu svakog budućeg Sporazuma). Posebno je važna bila zamjena Ministarstva za evropske integracije Direkcijom za evropske integracije (DEI), koja je pod direktnom nadležnošću predsjedavajućeg Vijeća ministara.

Kad je u pitanju **politička volja**, čini se da i tu ima nekih poboljšanja. Istina, podrška reformama nije univerzalna. Vijeće ministara ipak radi na promoviranju konsenzusa. BiH i entitetske vlade sudjeluju na sastancima Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira (PIC – Peace Implementation Council) te su usvojile strateške političke dokumente (»Reformske agende«), koji obuhvataju pitanja kao što su sudska i ekonomska reforma, javna uprava, obrazovanje i odbrana. Vlade su nedavno pretocile ta svoja opredjeljenja, kao i zahtjeve koje nameću reforme iz Procesu u Akcioni plan za implementaciju prioritetnih reformi od avgusta 2003. godine do marta 2004. To može zapravo biti plan rada vlade. Kao takav, taj će plan dati smjernice za šest mjeseci, ali su srednjoročno planiranje, te instrumenti nadzora i dalje neophodni. BiH će trebati nastaviti sa poboljšanjem kapaciteta na planu izvršne vlasti, želi li uspješno implementirati Sporazum.

#### *1.1.4 Javna uprava*

Administrativni kapaciteti, koje zahtijeva Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, manji su od onih koji se očekuju od jedne države članice EU ili zemlje koja pregovara o članstvu. Ipak, ako želi postići napredak, BiH mora razviti stabilnu, na jasnom pravnom okviru zasnovanu, efikasnu, profesionalnu i nezavisnu **javnu upravu**.

U tom pogledu, BiH se suočava sa krupnim izazovom. U dnevnom redu «Reforme javne uprave» iz marta 2003. godine, vlade BiH su prepoznale da javna uprava još uvijek ne ispunjava očekivanja svih građana. Uprava je spora, nepredvidiva, a troši previše javnih sredstava. Ona je višeslojna, sa (nekad suprotstavljenim) birokratijama na državnom, entitetskim, kantonalnom, te općinskim nivoima. Njen sistem naknada treba biti jasan i standardiziran. Zaposleni su nestrucni i neosposobljeni da odgovore na nove izazove koje će donijeti Sporazum. U upravi, kao i u vladi, ograničena je sposobnost strateškog planiranja i koordinacije. Te slabosti su dodatno opterećene prošlošću, u kojoj su vlade javnu upravu doživljavale kao nešto čime raspoložu. **Koncept profesionalne, nepolitične državne službe**, zapošljavanja i napredovanja koji se temelji na iskustvu i kvalitetima teško se prihvata i uspostavlja. Još uvijek postoji neadekvatna zaštita od miješanja politike u javnu upravu. Štaviše, nezavisnost treba izbalansirati sa odgovornošću. Mada je Zakon o sukobu interesa taj koji pruža prvi temelj, još uvijek nema jasnog pravnog okvira koji utvrđuje odgovornosti i uspostavlja sisteme podnošenja racuna unutar državne službe.

U BiH sada postoji sve veća svijest o potrebi da se razviju administrativni kapaciteti. Značajan korak u tom pravcu učinjen je usvajanjem Zakona o državnoj službi na nivou države i entiteta, kojim se uspostavlja pravni okvir za javnu upravu. Dalje, agencije za državnu službu, koje su odgovorne za izbor, obuku, disciplinu, itd. stvorene su na državnom nivou i RS; u FBiH, Agencija još nije operativna. Započela je revizija državnih službenika na nivou BiH. Bitno je da su u martu 2003. godine, vlade u BiH na sjednici PIC-a podržale reformska opredjeljenja pet reformi državnih službi. Ishod tog opredjeljenja jest plan koji podvlaci potrebu za strukturalnom reformom koja će dovesti do efikasne, nediskriminatorne i finansijski podnošljive uprave. Štaviše, planom se priznaje potreba za objedinjavanjem postojećih dostignuća uz funkcionalnu reviziju, kako bi se stvorio jedan sveobuhvatan i na procijenjenim troškovima utemeljen Akcioni plan reforme javne uprave do jeseni 2004. godine – rok koji je potrebno ispoštovati. Kao nastavak aktivnosti, stvorena je jedna međuvladina Radna grupa na nivoima države i entiteta. Do sada se ova grupa sastala nekoliko puta, ali su praktični rezultati bili ograničeni.

U pogledu evropskih integracija, ocigledne su posebne potrebe. Opcenito, ocit je nizak nivo razumijevanja procesa integracije, pogotovo zahtjeva koji proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sporazum ce nalagati koordinaciju izmedu velikog broja ministarstava. Tu je vodecu ulogu preuzela novouspostavljena **Direkcija za evropske integracije**, koja je, mada nedovoljno razvijena, izuzetno dobro obavila posao koordiniranja pripreme odgovora BiH na upitnik Studije izvodljivosti. Direkciji je tek u septembru 2003. godine usvojen i odobren Pravilnik. On bi trebao omoguciti preraspodijelu osoblja unutar Direkcije, te omoguciti zapošljavanje novih radnika kako bi DEI bolje izvršavala svoje odgovornosti u pogledu strateške analize, harmonizacije zakona i koordinacije pomoci. Direkcija za evropske integracije mora brzo formulirati jednu sveobuhvatnu politiku integracije, koordinirati tu strategiju s drugim ministarstvima, te usvajanjem Strategije evropskih integracija, osigurati jedinstven nacionalni pristup. Puna funkcionalna osposobljenost Direkcije jeste obaveza koju treba hitno izvršiti.

### 1.1.5 *Odnosi sa medunarodnom zajednicom*

Na temelju Daytonskog mandata, Medunarodna zajednica je intenzivno prisutna u poslijeratnoj BiH. Implementacijske snage (IFOR), predvodene NATO-om, te kasnije Stabilizacijske snage (SFOR) promovirale su vojnu stabilizaciju. OSCE nadgleda mjere izgradnje povjerenja i sigurnosti, te definira izborne programe. Agencije UN su se koncentrirale, izmedu ostalog, na povratak izbjeglica i reformu policije. Medunarodne finansijske institucije su podržavale makroekonomsku stabilizaciju i razvoj. Osam godina od rata, neka medunarodna tijela okoncala su svoj mandat i povukla se. Ona koja su ostala prilagodila su se promijenjenim i općenito boljim okolnostima. U vecini slucajeva input BiH je bio pozitivan i pridonio je općem poboljšanju.

Naravno, neka pitanja i dalje zahtijevaju pažnju. Rad Medunarodnog suda za ratne zlocine pocinjene na prostoru bivše Jugoslavija (ICTY) nastavlja se. Saradnja BiH sa ICTY je manje od zadovoljavajuće. U FBiH, kod bosanskih Hrvata još ima ozbiljnih nedostataka. U RS je bilo stanovitog, mada neadekvatnog, pristupa dokumentima i pojedincima. RS do danas još nije locirala niti uhapsila nijednog optuženog bjegunca. Karadžić i ostali su i danas na slobodi a ima izvještaja da imaju široke i dobro organizirane sisteme podrške.

Policajska reforma je dobro napredovala pod okriljem Medunarodnih policijskih snaga predvođenih UN-om (IPTF), i sada, uz dobru saradnju BiH, konsolidirano, kroz djelovanje trogodišnje Policijske misije EU (EUPM).

Kako BiH bude napredovala ka Sporazumu, ona ce morati pokazati da se uloga medunarodne zajednice u okviru njenih granica mijenja ka onoj koja je tipicna za druge zemlje u tranziciji. Nigdje taj zahtjev nije relevantniji no u slucaju Ureda Visokog predstavnika (OHR), ciji rukovodilac - u dvostrukoj ulozi Visokog predstavnika i Posebnog predstavnika EU - igra znacajnu ulogu u BiH. Uz odgovornosti koje proizlaze iz Daytonskog mandata (Aneks X), Visoki predstavnik je na sastanku PIC-a u decembru 1997. godine, dobio ovlast da namece pravno obavezujuće odluke u BiH. To je, u praksi, korišteno na tri nacina: (i) usvajanje zakona, (ii) uklanjanje dužnosnika sa položaja, i (iii) nametanje drugih obavezujućih odluka. Odluke donesene u kontekstu tzv. Bonskih ovlasti ključne su za postizanje reformi koje su inace mogle biti odgodene ili nikad sprovedene. Broj i priroda tih odluka odražavaju ili uporni nedostatak volje u BiH ili nesposobnost da se postigne napredak u domacoj proceduri. One svakako otvaraju opravdana pitanja sposobnosti BiH da sprovede Sporazum. Ipak, mada su «Bonske ovlasti» svakako anomalija medu državama-partnerima EU, njihovo postojanje u BiH ne treba automatski da iskljuci tu zemlju sa puta kao pregovorima o Sporazumu. Da se to ne bi i desilo, BiH treba pružiti dokaze da se te ovlasti po znacaju općenito

smanjuju te da do njihovog korištenja dolazi sve manje u pogledu ključnih područja obuhvaćenih Sporazumom.

U periodu od 1997. do kraja ljeta 2003. godine, zabilježeno je gotovo 500 odluka Visokog predstavnika. Njihov je broj dosegao vrhunac u 2002. godini - 513 odluka. (Imajte na umu, međutim, da apsolutni broj odluka možda nije pouzdan vodič – jedna politička odluka često zahtijeva više implementacijskih odluka koje obuhvataju razne nivoe uprave). Zanimljivo, dok je period juni 2002. – januar 2003. godine označen sa ukupno 101 odlukom, sljedećih osam mjeseci (februar - septembar 2003. godine) bilježi samo 68 - i to bez vidnog usporavanja tempa reformi. To predstavlja značajno smanjenje u odnosu na prethodnih osam mjeseci. Još važnije, izgleda da BiH radi sve više zajedno sa Visokim predstavnikom, umjesto da prosto prihvata nametnute odluke. To se vidi, između ostalog, i po sedmicnim sastancima predsjedavajućeg Vijeća ministara i Visokog predstavnika, dnevnim koordinacijskim sastancima između dva ureda, čak i multilateralnim sastancima relevantnih političkih vođa sa Visokim predstavnikom oko specifičnih pitanja (npr. reforma Vijeća ministara). Ta saradnja je donijela **postepeni pomak ka «mekim» odlukama** tj., odlukama koje naprosto slijede prethodno dogovorene politike. Nadalje, odnedavno je evidentno da BiH može sada koristiti odluke OHR-a da olakša vlastito rješavanje problema. Naprimjer, odluka Visokog predstavnika o osnivanju komisija za indirektno oporezivanje, odbranu i obavještajnu službu, omogućile su stranama u BiH da izrade nacрте zakona koji uživaju povjerenje svih strana. Blagovremeno usvajanje tih zakona od strane Parlamenta bit će važan pokazatelj da počinje zaživljavati kultura postizanja političkog konsenzusa.

Nadalje, dok Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju jasno nalaže punu nadležnost države u odlučivanju, posebno je važno da odlučivanje same države prevladava u ključnim sektorima Sporazuma, kao što su trgovina, jedinstveno tržište, te pravda i unutrašnji poslovi. Značajno je da je nivo nametnutih zakona i odluka o ekonomskoj reformi nizak. Sve veća svijest u BiH o potrebi ekonomske reforme, kombinirana sa međunarodnim pritiskom od strane EU, međunarodnih finansijskih institucija i ostalih, izgleda da je bila dovoljna da podstakne barem umjerenu reformu. U tome se BiH malo razlikuje od mnogih drugih (pred)tranzicijskih zemalja. Odišta, evidencija OHR-a pokazuje da su u prvih devet mjeseci 2003. godine, izuzev odluka kojim se blokiraju bankovni računi onima za koje se sumnja da su pomagali optužene ratne zločine, nametnute samo tri odluke na planu ekonomske politike. Na polju vladavine prava, stopa nametnutih odluka je umjerena - 21 donesena između januara i početka oktobra 2003. godine - mada je oko pola njih vezano za imenovanje međunarodnih sudija i/ili tužilaca. Ovdje treba primijetiti da se ovom reformom uspostavlja politički neovisan okvir, koji će u mnogim slučajevima presuđivati o pitanjima relevantnim za Sporazum. Kako se ova struktura bude konsolidirala, tako će političare, poslovne ljude i obične građane sve više ograničavati vladavina prava. **Potreba za intervencijama OHR-a**, na primjer, u uklanjanju kriminalnih mreža, treba stoga također biti sve manja.

Da bi bila kompetentan partner u okviru Sporazuma, BiH će trebati pokazati da «Bonske ovlasti» brzo postaju suvišne, što omogućava Visokom predstavniku da bude u najboljem slučaju neko ko omogućava i posreduje. Sadašnji dokazi sugeriraju da se to možda već dešava i da «pritisak» Bonskih ovlasti postepeno zamjenjuje «poticaj» evropskih (i evroatlantskih) institucija. BiH mora sada osigurati da, ako do nametanja odluka i dođe, ono bude «meko», te da ukupan broj odluka OHR-a nastavi da opada.

## 1.2 Ljudska prava

Formalno, građani BiH uživaju sva **ljudska prava** i slobode utvrđene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i pratećim Protokolima. Prema Ustavu BiH (Cl. II.2), ovi dokumenti se direktno primjenjuju u BiH i imaju prednost nad svim drugim zakonima. Zakon garantira jednak tretman muškaraca i žena. Osim toga, BiH je ratificirala niz međunarodnih konvencija o ljudskim pravima (mada je neredovno podnosila odgovarajuće izveštaje međunarodnim nadzornim tijelima). BiH je pristupila **Vijecu Evrope** 2002. godine. To je označilo napredak u uspostavi demokratije i obezbjeđivanju vladavine prava, iako je prijem bio popravljen post-prijemnim zahtjevima na kojima BiH još uvijek radi. Zabrinjavajuće je što, protivno obavezama koje je prihvatila BiH, Ustav RS (Clan 11) još uvijek dopušta smrtnu kaznu za ozbiljne zločine. To nije u skladu sa politikom EU.

### 1.2.1 Gradanska, politicka, socijalna i ekonomska prava

Rat je u BiH doveo do masovnog kršenja ljudskih prava. Osam godina nakon rata, hiljade slucajeva kršenja ljudskih prava, uključujući nestanke ljudi, ostaju neistraženi i nekažnjeni. Ipak, postupno, povratak izbjeglica i primjena imovinskih zakona ispravljaju neke od nepravdi učinjenih u ratu.

U ljeto 2000. godine donešena je veoma važna odluka, Ustavni sud je odlucio da je potrebno uvesti izmjene u entitetske ustave kako bi se zaštitila prava **konstitutivnih naroda** u BiH. Nakon toga su u entitetima uvedeni ustavni mehanizmi kako bi se izjednacila i zaštitila prava svakog konstitutivnog naroda. Tom odlukom, svakom je omogućeno da uživata jednakost i proporcionalnu zastupljenost u politickim, administrativnim i pravosudnim institucijama. Zapravo, mada je Visoki predstavnik 2002. godine uveo zakon koji nameće ove promjene, nijedan od entiteta još nije usvojio sve tražene amandmane; cesto se ignoriraju odredbe koje nalažu proporcionalnu zastupljenost u javnim organima. To se može tumačiti kao nedovoljna privrženost regionalnih vlasti ustavno utvrđenim građanskim i politickim pravima.

Dejtonski sporazum je predvidio i odredbe o institucijama za zaštitu prava: to su međunarodni **Ombudsmen, Dom za ljudska prava i Komisija za imovinska potraživanja** (CRPC). Prema izvještajima Ombudsmena, najčešća kršenja ljudskih prava se odnose na jednakost pred zakonom, imovinska prava i pravo na rad. Poštivanje odluka institucija za ljudska prava je različito: Federacija ima najbolje rezultate, dok organi države i RS još uvijek ne izvršavaju ove odluke u zadovoljavajućoj mjeri. Vec duže vremena, tijela za zaštitu ljudskih prava imaju problema oko osiguravanja domaceg finansiranja. Mandati Doma (HRC) i Komisije (CRPC) prestaju krajem 2003. godine. Bazu podataka Komisije ce preuzeti državno Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, a neriješena potraživanja ce rješavati domaci organi. U slucaju Doma, odgovornosti ce biti prenesene na Ustavni sud (treba naglasiti da ce Sudu biti potrebna dodatna sredstva da bi ispunjavao te nove obaveze). Isto tako, međunarodnog Ombudsmena ce 2004. godine zamijeniti tri državljana BiH uz finansiranje iz BiH budžeta. Očekuje se da ce se uredi entitetskih ombudsmena spojiti sa državnim.

**Socijalna i ekonomska prava** građana BiH su i dalje ogranicena usljed slabe ekonomije. Zvanicno, 40% stanovništva je nezaposleno. Oko 20% živi ispod granice siromaštva, a 30% uz samu granicu. To dijelom odražava nesposobnost (istina nerazvijenog) sistema socijalne sigurnosti da zadovolji potrebe ekonomski najugroženijih kategorija. Poštuje se pravo na članstvo u nezavisnim **sindikatu**, ali su i sindikati oslabljeni ratom, etnickim podjelama i visokim stupnjem nezaposlenosti. Organiziraju se brojni štrajkovi, najčešće zbog neisplacenih plata i penzija. Zdravstveni sektor u oba entiteta dosta je slab i sa neadekvatnim financiranjem. Mnogi nisu

pokriveni zdravstvenim osiguranjem, a kod onih koji jesu pokriveni je nepouzdanost. Mnoga ruralna područja nemaju djelotvornu medicinsku brigadu. U Federaciji BiH postoje paralelni zdravstveni sistemi.

BiH primjenjuje zakon o **slobodi informacija**, koji obavezuje vlade da daju informacije javnosti. Osim nekih izoliranih incidenata, neovisnost **medija** i sloboda izražavanja se uglavnom poštuju. Elektronske medije nadzire Regulatorna agencija za komunikacije (mada uz nedovoljno sredstava i osoblja). Štampani mediji se samo-reguliraju i izrazito su podijeljeni po etničkoj liniji. Politički uticaj je ograničen, i može se ocitovati kroz doniranje favoriziranih medija ili kroz pravne prepreke za one koji to nisu. Politički motivirana zloupotreba zakona o kleveti protiv kritičarskih novinara nedavno je ograničena novim građanskim zakonima o kleveti.

Ratna i poslijeratna loša ekonomska situacija sprječavala je razvoj **civilnog društva**. Nakon rata, ovaj sektor se razvijao uglavnom na regionalnoj osnovi, više u korist lokalnih nego širih potreba BiH. Nevladine organizacije (NVO/NGO), mada brojne, obično su aktivne samo na lokalnom nivou i često ovisne o međunarodnom finansiranju. Slabe sposobnosti zagovaranja ograničavaju njihovu djelotvornost, a time i utjecaj na vladu. S druge strane, jedan broj neliberalnih NVO sumnjivog porijekla je optuživan za terorističke aktivnosti. Poboľšana suradnja između NVO se manifestirala kroz konsultacije prilikom izrade Razvojne strategije (PRSP). Uloga i utjecaj *'think-tank'*-ova ('trust mozgov' koji radi na iznalaženju rješenja, prim.prev.) i dalje je veoma mala.

### 1.2.2 Prava manjina i izbjeglice

Posebna dinamika društva BiH počiva u činjenici da nijedan od konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Srbi, Hrvati i ostali) ne čini više od 50% stanovništva. Da bi se zaštitili «vitalni interesi» Bošnjaka, Srba i Hrvata, uvedene su vrlo složene ustavne odredbe; takve odredbe za «ostale» ne postoje. Među «ostale» u BiH spadaju dobrim dijelom Romi i Jevreji. Romi su najveća grupa. Oni su se dugo vremena suocavali sa teškoćama i problemom isključenosti, ali Zakon o **pravima nacionalnih manjina** iz 2002. godine i osnivanje konsultativnih foruma trebali bi zaštititi njihova prava, olakšati političko učešće i zaštititi jezike manjina.

Znacajno je reći da BiH garantira izbjeglicama i raseljenim licima pravo da potražuju i/ili da se vrate na svoju imovinu nakon rata. Mada u nekim područjima ima otpora prema povratnicima, BiH je zabilježila impresivan uspjeh u povratku izbjeglica u regiji. 14% stanovništva je još uvijek raseljeno i u nekim krajevima se još osjećaju posljedice «etničkog čišćenja», ali se oko **milijon izbjeglica i raseljenih lica** vratilo u svoje predratne domove. Od toga je oko polovine manjinskih povratnika. Uspostava održivih ekonomskih i socijalnih uslova za ove izbjeglice predstavlja stalni izazov. Preko 90% **imovinskih potraživanja** je riješeno (RS sustiže FBiH). S obzirom na to, sva imovinska potraživanja bi mogla biti riješena do kraja 2003. godine.

U januaru 2003.g. BiH je PIC-u (Vijeće za implementaciju mira, prim.prev.) predala «Strategiju za Aneks VII (Opće okvirnog sporazuma o miru)» u kojoj se obrazlaže prenošenje odgovornosti za povratak izbjeglica na domaću instituciju. Ostvarivanje ove strategije i održivost procesa povratka ovisit će od političke volje i raspoloživih sredstava. Zabrinjava činjenica da su neki od zakonskih rokova značajno prekoračeni što, između ostalog, utječe na formiranje **BiH Fonda za povratak**. Druga odrednica je regionalna dinamika: izbjeglice su još uvijek rasijane širom regiona, a u nekim slučajevima, povratak raseljenih lica kucama u BiH ometa prisustvo izbjeglica iz drugih zemalja. Od suštinskog je značaja da BiH uspješno okonča proces povratka – kako iz moralnih razloga tako i radi vlastitog interesa. Neuspjeh ovog procesa bi predstavljao negativan signal u pogledu sposobnosti i volje BiH da štiti imovinu i investicije.

### 1.3 Opća ocjena

Politicke slabosti BiH su brojne i lako uočljive. Podjele koje su se tako jasno i tragicno pokazale u ratu između 1992.-1995. godine još nisu potpuno prevaziđene. U kontekstu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), bitno je prevazići te podjele i osigurati funkcionalnu državu, jer **samo jedinstvene, funkcionalne države mogu uspješno pregovarati o Sporazumu sa EU**. Pregovori o Sporazumu će zahtijevati od BiH da posreduje u vlastitim internim opcijama i prioritetima kako bi iznijela pred EU jedinstvenu državnu poziciju. Ovaj zahtjev naglašava potrebu BiH da gradi unutarnji konsenzus i da urgentno i odlučno provodi daljnje reforme vlade i administracije.

To što je reforma tekla sporo u prošlosti bilo je rezultat nedovoljne političke volje i nepostojanja «vlasništva» nad reformom. Mada još nije sigurno da je to stanje definitivno prevaziđeno, postoje naznake da se u politici BiH **možda javlja nova dinamika**. Doprinos koji je BiH dala u pripremi ove Studije izvodljivosti demonstrirao je zajednički cilj i volju koji, čini se, ranije nisu postojali. Osim toga, rad Komisija za reforme za indirektno oporezivanje i druga pitanja, ukoliko bude uspješan i krunisan zakonodavnim prihvatanjem, mogao bi biti znakom nastanka jedne nove kulture političkog konsenzusa. A to je preduslov za samoodržive reforme koje će voditi BiH.

## 2. EKONOMSKI KRITERIJI

*Poštivanje principa tržišne ekonomije treba biti osnova domaće i vanjske politike strana u Sporazumu. To podrazumijeva stabilnu makro-ekonomsku klimu koju podržavaju pouzdane makro-ekonomske institucije, sveobuhvatnu liberalizaciju cijena i trgovine i stvaranje snažnog privatnog sektora na temelju stabilnog zakonskog i regulatornog okvira.*

### 2.1 Ekonomska situacija i fiskalna održivost

Nakon rata, kada je GDP (bruto domaći proizvod, prim.prev.) u BiH pao na oko 20% predratne vrijednosti, došlo je do značajnog ekonomskog oporavka. Između 1996. i 1999. godine stvarni rast GDP-a, podstican međunarodnom pomoći za obnovu od oko 5 milijardi eura, kretao se u prosjeku oko 30%. Međutim, BiH nije bila u stanju mobilizirati unutarnje izvore rasta, posebno aktivnosti u privatnom sektoru, tako da je nakon 2000. godine godišnji rast pao na oko 5%. U 2003. godini se procjenjuje na 3.5%, dok je **GDP još uvijek oko 60% od predratnog nivoa**. Čak i ako se pretpostavi prosjecni rast od 6%, predratni nivo GDP-a bi se dostigao tek 2011. godine. Međutim, ekonomske podatke o BiH treba tumačiti oprezno, pošto su statistike nepouzdanе a slika je iskrivljena zbog znatne neformalne ekonomije.

Što se tiče vanjskog sektora, BiH je uvijek pokazivala velike disbalanse nakon rata. Između 1996. i 1999. godine trgovinski deficit se kretao oko 50% GDP-a, a između 2000. i 2002. godine oko 34%. Tokom obnove, ovakav deficit bi se mogao objasniti uvozom za potrebe obnove. Međutim, nastavljanje velikog disbalansa može ukazivati na strukturalne probleme, na primjer neodgovarajuće proizvodne i izvozne kapacitete. Deficit po tekucem racunu je također kontinuirano prisutan: u prosjeku 25% GDP-a u periodu 1996.-1999. godine, a 16% između 2000. i 2002. godine, uprkos značajnim doznakama iz inostranstva (godišnje oko 10% od GDP-a). U 2003., zahvaljujući nekim mjerama monetarne politike koje su dogovorene sa MMF-om (IMF), deficit po tekucem racunu bi trebao iznositi oko 17.5% GDP-a. U prošlosti, BiH nije privukla veći priliv stranih direktnih ulaganja (FDI – samo oko 100 miliona eura godišnje do 2001. godine); međutim, skorija nastojanja da se poboljša investiciona klima povećanjem transparentnosti i uklanjanjem

administrativnih barijera dovela su u 2002. godine do **udvostrucavanja FDI** (na oko 200 miliona eura), što bi se trebalo nastaviti u 2003. godini.

Kao što je predviđeno Daytonskim sporazumom, 1997. godine je uspostavljen aranžman Valutnog odbora. On je ublažio inflacijske pritiske i doveo do općeg prihvatanja zajedničke valute, konvertibilne marke (KM) koja je vezana uz euro. Inflacija u BiH u 2003. godini se procjenjuje na nulu. Prethodne značajnije razlike u inflaciji između dva entiteta su se približile i zadržale na niskom nivou: u FBiH inflacija je u prošle tri godine bila ispod 2%, dok je u RS stalno opadala zahvaljujući sve većoj integraciji entiteta. Valutni odbor će i dalje raditi u skladu sa sadašnjim programom MMF-a.

**Fiskalna politika** se pozitivno razvija. Nakon visokih državnih deficita, slabog prikupljanja prihoda, velikih vanbudžetskih rashoda, neizmirenih obaveza i visokih vojnih troškova, BiH (odnosno entiteti) je postigla značajnu fiskalnu konsolidaciju. Konsolidirani fiskalni deficit (uključujući grantove) pao je sa 7.8% GDP-a u 1998. na 2.2% u 2002., dok bi u 2003. godini trebao biti skoro izbalansiran. Strano finansiranje budžeta, uglavnom kroz grantove ili povoljne zajmove, palo je sa 17% na 9% od GDP-a u istom periodu (još uvijek najviši procenat na Zapadnom Balkanu). **Javna potrošnja** u procentima GDP-a i dalje je veoma visoka i iznosi 51% u 2002. godini, ali opada. Prihodovna osnova u entitetima je niska, i uglavnom se odnosi na indirektno poreze (porez na promet i carine). Poresko opterećenje je među najvišima u Evropi. Državni budžet, koji nema vlastitog prihoda, značajno ovisi od uplata iz entiteta za izvršavanje njegove glavne odgovornosti, plaćanje stranog duga.

Što se tiče **javnih finansija**, reforma poreske i carinske uprave uz pomoć Ureda za carinsku i fiskalnu pomoć (CAFAO), poboljšala je ubiranje i dovela do harmonizacije stopa indirektnih poreza. Bilo je nastojanja da se suzbije korupcija, ali se tu mora još mnogo učiniti. Upravljanje javnim rashodima je poboljšano. 1999. godine je uveden sistem Srednjoročnog okvira za rashode (koji je istovremeno ukazao na nedovoljno razvijene kapacitete planiranja). Zatvaranje Zavoda za platni promet u 2001. godini otvorilo je put postepenom uvođenju sistema trezora, koji se upravo provodi i proširuje na pod-entitetsku administraciju, dok su vrhovne institucije za reviziju (SAI) uspostavljene 2000. godine na svim nivoima, postepeno poboljšale transparentnost operacija u budžetskim institucijama. Ipak, fiskalna situacija je i dalje vrlo krhka i zahtijeva dosta pažnje. Još uvijek postoje vanbudžetski fiskalni resursi i rashodi, posebno u kantonima i općinama. Još ima neizmirenih obaveza, a krajnje decentralizirana administrativna struktura je problematična i skupa. Izvještaji Glavnog revizora (SAI) ukazuju na slabosti u nekim funkcijama interne kontrole u budžetskom procesu; to se mora riješiti. Potrebno je ojačati institucionalni kapacitet za srednjoročno (višegodišnje) budžetsko planiranje.

## 2.2 Liberalizacija cijena i trgovine

Entitetska odgovornost u pogledu **Liberalizacije cijena**, bilježi napredak. Vecina cijena su liberalizirane, uključujući kamatne stope, izuzev nekih odabranih javnih usluga i primarnih proizvoda (kao žito i lijekovi). Preko 95% cijena roba i usluga određuje tržište. Puna konvertibilnost po kursu je postignuta 1998. godine sa uvođenjem Valutnog odbora.

**Liberalizacija trgovine** je unaprijeđena. BiH je podnijela zahtjev za članstvo WTO (Svjetska trgovinska organizacija, prim.prev.) u maju 1999. godini i proces je u toku. Također je zaključila Sporazume o slobodnoj trgovini (FTA) sa svim zemljama zapadnog Balkana, kao i sa Slovenijom, Rumunijom, Bugarskom i Moldavijom (razmatra se mogućnost pregovora sa UN misijom na Kosovu). Glavni trgovinski partner je EU, sa kojom BiH ostvaruje preko 50% vanjske trgovine.

## 2.3 Proces privatizacije

Institucionalni i zakonodavni okvir za **privatizaciju**, koja se provodi na entitetskom nivou, završen je još u maju 1998. godine. Međutim, privatizacija je intenzivirana tek u 2000. godine, uglavnom kod malih preduzeća. Od 2002. godine, 70% preduzeća je prodato u FBiH, a 47% u RS. Što se tice metoda, do sada je završena privatizacija putem certifikata. Kod većih preduzeća (sa preko 50 zaposlenih, ili oko 260,000 eura), privatizacija je šla sporije: krajem 2002. godine samo 24% u FBiH i 42% u RS. Poteškoce su bile još veće kod **strateških preduzeća** (rudarstvo, rafinerije, fabrike duhana, auto-dijelova). Bez obzira na međunarodnu podršku, do kraja 2002. godine samo 17 od 56 strateških preduzeća je prodato u FBiH, a 4 od 52 (80, ako računamo Holding kompanije) u RS. Nedostatak političke volje, socijalni razlozi, velika dugovanja preduzeća, problemi sa upravljanjem dioničkim društvima i korupcija obeshrabrili su potencijalne strane investitore (koje više privlači potencijalna privatizacija u Hrvatskoj ili u Srbiji i Crnoj Gori). Kao rezultat, u 2001. godini samo 40% GDP-a je bilo u privatnim rukama, znatno ispod 53% što je prosjek na Zapadnom Balkanu. Ovo objašnjava odsustvo interno generiranog rasta u BiH.

## 2.4 Reforma finansijskog sektora

**Reforma bankarskog sektora** je u početku išla sporo, ali se u posljednje vrijeme ubrzala. Zakonodavstvo o privatizaciji i likvidaciji nesolventnih banaka je usvojen 1998. godine, ali uglavnom usljed političkog otpora i ograničenog interesa stranih investitora. Cilj da se sve banke (63) privatiziraju do avgusta 2000. godine nije ostvaren (rok je produžen do kraja 2002., pa do avgusta 2003. godine). Zavodi za platni promet su ukinuti u januaru 2001. godine. Privatizacija banaka je sada okončana u RS, dok je preostalih 6 državnih banaka u FBiH u postupku rješavanja. Zbog konsolidacije i povećane konkurencije, bankarski sektor sada obuhvata 37 banaka (27 u FBiH i 10 u RS). Znacajno je strano prisustvo (oko dvije trećine ukupnog privatnog kapitala u FBiH), posebno iz Austrije, Hrvatske i Slovenije. Pocev od 2001. godine, sa postepenim podizanjem visine minimalnog potrebnog kapitala, kako bi se osigurala funkcionalnost i potom sa uvođenjem Državne agencije za osiguranje depozita koja je počela raditi u avgustu 2002. godine, poboljšan je pravni, regulatorni i nadzorni okvir bankarskog sektora.

Uprkos ovim ohrabrujućim uspjesima, **dugorocno pozajmljivanje privatnom sektoru i dalje je veoma nisko**, dijelom zbog kratkorodne prirode depozita. Tako banke još uvijek imaju nedovoljno razvijenu ulogu među-posredovanja, mada je njihov potencijal znatan. Štaviše, iako su kamatne stope pale, i dalje su visoke za evropske standarde, a razlika između depozita i kamatnih stopa na pozajmice je velik (gotovo četiri puta veći nego u EU i dva puta nego u zemljama kandidatima). Visoke bankarske provizije odražavaju veliku bojazan od rizika i ukazuju da bi se bankarska efikasnost mogla poboljšati. Početkom 2002. godine otvorene su berze u oba entiteta, ali kapitalizacija tržišta je i dalje niska.

## 2.5 Opća ocjena

Opcenito, BiH razvija **zdrave makroekonomske politike** i postiže uspjeh u strukturalnoj reformi. Ipak, još su prisutni rizici po makroekonomsku stabilnost. S obzirom na opadanje strane pomoći, visoki deficit po tekucem racunu i stalni nedostatak samoodrživog domaceg rasta (ometan slabim upravljanjem dioničkim društvima i krutošću tržišta rada) mogli bi ugroziti stabilnost valute sa potencijalnim efektima po inflaciju i održivost servisiranja duga. Na fiskalnom frontu, javni rashodi se i dalje koncentriraju na tekucu, a ne na investicionu potrošnju. Isto tako, dok je vanjski javni dug



na silaznoj putanji, domaci javni dug, koji ukljucuje neizmirene obaveze, ratne štete i zamrznutu deviznu štednju, još uvijek nije u potpunosti kvantificiran.

Osam godina nakon rata BiH nije dostigla prijeratni nivo GDP-a. Sa oko 1,300 eura po glavi, GDP je još uvijek među najnižima u regionu nakon Kosova. Glavni izazov u narednim godinama jeste da se postigne **samoodrživi ekonomski razvoj** zasnovan na snažnom rastu privatnog sektora, povećanom izvozu i daljnoj fiskalnoj konsolidaciji, posebno s obzirom na opadanje vanjske pomoći. Ekonomski rast uz smanjenje nepotrebne potrošnje obezbijedio bi resurse za institucionalnu reformu koja je potrebna BiH. Mada BiH još nema potpuno funkcionalnu tržišnu ekonomiju, ona je poduzela važne korake u ekonomskoj reformi i prešla dio puta ka ispunjavanju preduvjeta za otpocinjavanje pregovora o Sporazumu.

### 3. SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBVEZA KOJE PROIZILAZE IZ SPORAZUMA

Proces stabilizacije i pridruživanja je u toku u BiH od 1999. godine. Pocetna reakcija BiH na proces je bila spora i blijeda. BiH je imala poteškoca čak i kod ispunjavanja relativno nezahtjevne Mape puta. U nekim slučajevima, usvojeni zakoni nisu valjano provodeni. Cini se da se odnedavno uocava nova odlucnost. Izgleda da je BiH ozbiljno shvatila godišnje izvještaje o Procesu stabilizacije i pridruživanja i preporuke u vezi sa prioritnim oblastima kojima treba posvetiti pažnju. Postignut je napredak u izvršavanju tih preporuka.

#### 3.1 Politički dijalog

*Politički dijalog u kontekstu Sporazuma bi imao za cilj da poveća podudarnost između vanjskih politika EU i BiH i da promovira zajednička gledišta o sigurnosti i stabilnosti u Evropi.*

U mnogim oblastima **vanjske politike** pozicije EU i BiH su već uporedive i kompatibilne. U pogledu najkrupnijih savremenih pitanja, kao što su regionalna sigurnosti i razvoj, anti-terorizam, itd., stavovi BiH i EU su podudarni. Cini se da je moguće ostvariti i daljnju podudarnost s obzirom na tekuće parlamentarne kontakte i odluku sa sastanka u Solunu u junu 2003. godine o osnivanju Foruma EU-Zapadni Balkan na visokom nivou, te poziv BiH i drugim zemljama da usklade svoje stavove sa diplomatskim koracima, deklaracijama i Zajedničkim pozicijama EU. U septembru 2003, u nastavku solunskih prijedloga, usvojena je i Zajednička deklaracija o politickom dijalogu između EU i BiH. Njena provedba će intenzivirati politicke odnose i povećati podudarnost u pozicijama. Bice potrebno prodiskutirati jedan broj suštinskih pitanja.

Nedavno su se pojavile razlike u politici spram **Medunarodnog krivicnog suda**. BiH je potpisnica Sporazuma o sudu, ali je u junu 2003. godine zakljucila i bilateralni sporazum sa SAD kojim se građanima SAD i vojnom osoblju koje služi ili je prethodno služilo u BiH (ukljucujuci i one koji nisu građani SAD) daje imunitet od isporucivanja Sudu (ICC). Ovaj Sporazum nije u skladu sa uvjetima iz odgovarajuće Zajednicke pozicije EU od septembra 2002. godine. Ovakav obrazac politickih izbora koji nisu u skladu sa utvrđenim politikama EU će biti teško pomiriti sa privilegovanom pozicijom koju podrazumijeva Sporazum.

U ovom dijalogu će se ubuduće razgovarati i o drugim pitanjima. U toku 2002. godine ustanovljeno je da vojska RS nezakonito nadzire SFOR; sumnja se na slične aktivnosti i od strane obavještajnih službi u FBiH. Tokom 2002. i 2003. godine epotalo je jasno da RS, protivno UN embargu na oružje, ima komercijalne veze sa režimom Baas partije u Iraku. Ovi postupci su protivni postojećim obavezama i nisu u skladu sa širim politickim i diplomatskim politikama BiH. Oni ukazuju na to da

nesumnjiva oficijelna želja BiH da postigne podudarnost u stavovima sa EU mora biti osnažena strukturalnim i sistemskim prilagodavanjima. Samo će podudarnost u pojedinim stavovima, a ne puke deklaracije, pokazati u kojoj mjeri je BiH zaista predana **usklađivanju sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU (CFSP)**.

### 3.2. Regionalna saradnja

*Prema Sporazumu, Bosna i Hercegovina bi se obavezala na aktivnu promociju regionalne saradnje. Bilo bi potrebno da u roku od dvije godine od potpisivanja zakljuci sa svim drugim potpisnicama Sporazuma bilateralne konvencije sa odredbama o slobodnoj trgovini, politickom dijalogu, uzajamnim koncesijama o kretanju radnika i pružanju usluga, saradnji u oblasti pravosuda i unutrašnjih poslova, itd.*

Kao mala država okružena susjedima koji su u prošlosti imali pretenzije na njenu teritoriju i koje imaju etnicki identicno stanovništvo, domaca politika Bosne i Hercegovine je posebno osjetljiva na regionalne stavove i razvoj. Nesumnjivo, BiH ima koristi od dobronamjernog regionalnog okruženja, kao i štetu od onog koje to nije. Svakako je okoncanje Miloševićevog i Tudmanovog režima stvorilo mnogo povoljnije makro okruženje za BiH "Aktivan i konstruktivan... razvoj odnosa sa zemljama u susjedstvu" sa fokusom na Srbiji i Crnoj Gori i Hrvatskoj, predstavlja jedan od prioriteta vanjske politike BiH. U tom kontekstu, BiH se može sa pravom pohvaliti napretkom: postoji jasan trend **prema normalizaciji**. U julu 2002. godine, prvi sastanak na vrhu šefova država BiH, Hrvatske i Federalne Republike Jugoslavije se održao u Sarajevu. Sastanak je okončan izdavanjem zajednicke deklaracije kojom se potvrđuje nepromjenjivost granica i daljni naponi za razvijanje regionalne saradnje.

Promjena režima u **Srbiji i Crnoj Gori** je doprinijela poboljšanju odnosa sa Beogradom. Predstavnicima obe zemlje se redovno sastaju u okviru Vijeca sa međudržavnu saradnju. Postigli su sporazume o pitanjima kao što su ekonomska saradnja, infrastruktura, zaštita gradanskih prava i dvostruko državljanstvo. Sporazum o slobodnoj trgovini je na snazi, kojim se utvrđuje položaj Srbije i Crne Gore kao klucnog trgovinskog partnera. Ne iznenaduje da neke tenzije još uvijek postoje: tužba protiv Savezne Republike Jugoslavije (sada Srbija i Crna Gora) zbog navodnog genocida se nastavlja pred Medunarodnim Sudom pravde, i vodeći srbijanski političari (uprkos samitu u Sarajevu 2000.god) povremeno dovode u pitanje teritorijalni integritet BiH. "Specijalne paralelne veze" između RS i Srbije i dalje postoje, ali čini se da to ne ometa među-državne odnose. Nakon ubistva srbijanskog premjera Đindića 2003. godine, javile su se tenzije između Beograda i Banja Luke. Ovim se još više potvrdilo sve očiglednije shvatanje da interesi Beograda i Banja Luke nisu identični.

Odnosi sa **Hrvatskom** nisu manje važni. Naznaka povezanosti, međuovisnosti i regionalne dinamike se ogleda u činjenici da oko 21,000 hrvatskih Srba u statusu izbjeglica još uvijek borave u BiH, koristeći imovinu u RS. Povratak ovih izbjegličkih lica u Hrvatsku bi riješio probleme preostalih interno raseljenih lica unutar BiH. Generalno, odnosi sa Hrvatskom su stabilizirani i postepeno se popravljaju. Hrvatska se odrekla bilo kakvih teritorijalnih zahtjeva prema BiH (uključujući "specijalne paralelne odnose") i nije pružila podršku separatističkim tendencijama BiH Hrvata. Hrvatska se snažno zauzela i podržala borbu protiv korpucije (vidi Hercegovacka banka). FTA sa Hrvatskom, na koji otpada 25% izvoza iz BiH je stupio na snagu u januaru 2001. godine. Nerješena pitanja se odnose na luku Ploče i tranzit kroz Neum.

Sličan napredak je uocen u odnosima sa drugim zemljama bivše Jugoslavije. BiH je ispunila obavezu u skladu sa Paktom stabilnosti da sklopi sporazume o slobodnoj trgovini sa svim susjedima

na Zapadnom Balkanu do decembra 2000. godine. Na taj način je već ispunila zahtjev iz Sporazuma (premda nedostatak tehničkih kapaciteta može još uvijek prouzrokovati poteškoće-uporediti Pogl. 3.3). Ostali zahtjevi iz Sporazuma vezani za bilateralne konvencije, posebno zahtjev za regionalnu saradnju, ne bi trebali da predstavljaju veliku poteškoću, pošto BiH ustrajno promovira saradnju u okviru regije. 2003. godine, BiH je preuzela predsjedavanje Procesom saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECF) stavljajući poseban naglasak na pitanja pravosuđa i vladavinu zakona. BiH također učestvuje u Incijativi za saradnju Jugoistočne Evrope (SECI), Centralnoj evropskoj incijativi (CEI) i drugim regionalnim incijativama.

### 3.3. Slobodno kretanje roba

*Obezbjedivanje slobodnog kretanja roba je jedan od glavnih ciljeva sporazuma o pridruživanju EU-u. U okviru budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, potrebno je da BiH postepeno uspostavi slobodnu trgovinsku zonu sa Zajednicom tokom perioda tranzicije, koji će biti određen u pregovorima. Slobodna trgovinska zona treba da bude u skladu sa relevantnim WTO odredbama. Posebno, BiH mora da ukine sva kvantitativna ograničenja ili mjere koji imaju isto dejstvo i da progresivno ukine tarife u trgovinskoj razmjeni sa Evropskom unijom. Carinska služba Bosne i Hercegovine mora biti sposobna da nadzire i štiti trgovinski režim.*

BiH će morati odustati od uvođenja bilo kakvih novih dažbina, restrikcija ili mjera sa jednakim dejstvom u trgovinskoj razmjeni sa Zajednicom. Prema Autonomnim trgovinskim preferencijalima Evropske zajednice koje trenutno uživa Bosna i Hercegovina, ona već ima obavezu obustavljanja uvoznih dažbina i mjera koje imaju isto dejstvo. Od BiH se također zahtjeva da ukine bilo kakve unutrašnje poreske mjere ili praksu koja bi direktno ili indirektno bila diskriminirajući prema proizvodima Evropske unije. Štaviše, trgovacki aranžmani BiH sa trećim stranama moraju se skladati na takav način da ne rezultiraju diskriminiranjem protiv Evropske unije.

Slobodno kretanje roba ima barem dvije dimenzije za BiH - jednu internu i drugu eksternu. Znacajno je da dok gotovo svi BiH političari favorizuju pristup tržištu Evropske unije, neki su manje entuzijastični u podsticanju integracije unutrašnjeg tržišta Bosne i Hercegovine. "Uklanjanje svih trgovinskih barijera između entiteta" je bio uslov iz Mape puta, ali integriranje BiH tržišta se odvija sporo. Premda su najveće fizičke prepreke za trgovinsku razmjenu uklonjene, potrebno je uložiti veće napore da bi se razrješile zapreke poput višestrukih carinskih režima, različitih tehničkih zahtjeva, zahtjeva za dvostrukom registracijom i različite tehničke specifikacije.

**Trgovinski odnosi sa EU** su trenutno definisani u okviru Autonomnih trgovinskih mjera Zajednice iz septembra 2000. godine ( ATMs- Propis Vijeca (EC) No. 2007/2000). Ovim se omogućava da više od 95% cjelokupnog uvoza (uključujući poljoprivredne proizvode) porijeklom iz BiH ulaze u EU bez carine i ograničenja kontigenata. U nekim aspektima, BiH je dobro pozicionirana da zadovolji FTA sa Evropskom unijom: jedinstvene carinske tarife se primjenjuju od 1999. godine; najveće kvantitativne restrikcije su uklonjene i nomenklatura roba Bosne i Hercegovine je u potpunosti usaglašena sa istom nomenklaturom Evropske unije. Struktura tarifa se sastoji od četiri tarifne kategorije (od 0% do 15%) sa jednostavnim prosjekom od 6,4%. Obzirom da je BiH već sklopila FTA sporazume i činjenica da će Sporazum biti sklopljen sa proširenom Evropskom unijom, 90% trgovinske razmjene Bosne i Hercegovine će zapravo biti slobodno na kraju prelaznog perioda Sporazuma. (carinski prihodi će shodno tome biti značajno umanjeni osim ako se ne preduzmu mjere da se diferencira prihodovna osnova). Uprkos gore pomenutom, raspoloživi podaci ukazuju da je trgovinska razmjena sa Evropskom unijom u periodu 2001-2002. godine, bila prilično statična: vrijednost izvoza BiH u Evropsku uniju je bila oko 0,6 milijardi eura a vrijednost uvoza u BiH iz Evropske unije oko 1,3 milijarde eura. Drugim riječima, tokom posljednjih godina,

BiH nije bila u mogućnosti da u potpunosti iskoristi liberalizovani trgovinski režim sa Evropskom unijom kako bi povećala izvoz.

**Tehnicki kapaciteti** predstavljaju dio problema. BiH još uvijek ne može adekvatno da certificira potencijalni izvoz u smislu zadovoljenja minimalnih standarda Zajednice. Čak i u slučaju FTA sporazuma koje je već potpisala, BiH može imati poteškoće. U nekim slučajevima ovi sporazumi preziciraju WTO standarde i mogućnost certifikacije na državnom nivou, a što BiH još uvijek ne može da ponudi. Zahtjevaju se slijedeća tehnička prilagodavanja: potrebno je da BiH okonča carinsku reformu (uporediti Pog. 3.7.4.1) i da unaprijedi sposobnost osiguravanja autentičnosti certifikata o porijeklu. Potrebno je da sprovede TIR sporazum koji je potpisan sredinom 90-tih. Dalje, potrebno je razješiti nedosljednosti u formulacijama i primjeni zakona: ponekad kontradiktorne odredbe zakona o politici vanjske trgovine, carinskoj politici i slobodnim zonama. BiH mora osigurati da slobodne zone ne budu više neregulirani 'stražnji ulaz' na BiH tržište, koji potencijalno podriva preferencijalni pristup koji bi bio dat Zajednici.

Na opštijem planu, BiH još uvijek nedostaje jedna **jasna i sveobuhvatna trgovinska politika**. Ne postoji valjana analiza zbog nepostojanja pouzdanih podataka o domaćoj proizvodnji, zahtjevima podunje, itd. Čini se da se nedovoljno cijene mogućnosti koje nudi članstvo u WTO-u. Ministarstvo za trgovinu i vanjske ekonomske odnose (MOFTER) nema dovoljno ni materijalnih ni ljudskih resursa. Koordinacija trgovinske politike u okviru entiteta je neadekvatna. BiH bi morala da ostvari značajan napredak kako bi zadovoljila precizne standarde naznačene u Sporazumu.

### *3.3.1. Trgovina industrijskim proizvodima*

BiH ima **trgovinski deficit** sa Evropskom unijom. Smanjenje industrijske proizvodnje označava pad izvoznih kapaciteta čak i kod tradicionalnih proizvoda kao što je konfekcija, tekstil, proizvodi od kože i vune. BiH je izložena globalnim promjenama cijena robe nad kojim ima malo ili nikakvu kontrolu. Nasuprot tome, trgovinski deficit je još više uvećan ograničenom domaćom proizvodnjom loše kvalitete. Ova činjenica zajedno sa značajnom domaćom potražnjom odredila je obim izvoza.

Činjenica da čak sa asimetričnim ATM-ovima, BiH nije bila u mogućnosti da u cjelosti iskoristi liberalizovanu trgovinsku razmjenu sa Evropskom unijom ukazuje na veličinu izazova pred kojim se BiH nalazi. Pored potrebe otklanjanja naprijed pomenutih tehničkih slabosti, potrebno je da BiH poboljša industrijsku konkurenciju putem boljeg korporativnog upravljanja, boljeg pristupa finansijama i veće profesionalne stručnosti. Potrebna je infrastruktura koja će pružiti informacije i usluge podrške potencijalnim izvoznicima. Također, kao i druge zemlje u tranziciji, treba da sprovede strukturalne promjene u pravcu razvoja privrede sa proizvodima i uslugama veće kvalitete namjenjene industrijskoj razmjeni sa EU preduzećima.

### *3.3.2. Trgovina poljoprivrednim proizvodima*

Poljoprivreda je jedna važna komponenta BH ekonomije, na koju otpada približno 12% GDP-a. Uz povoljne klimatske uslove i plodno tlo, BiH bi trebala biti u stanju razviti značajan izvozni potencijal. Nažalost, poljoprivredna infrastruktura je slaba, kvalitet velikog broja BiH proizvoda nizak i tržišni kapaciteti ograničeni. Do nedavno su ove poteškoće bile udvosrućene nepostojanjem Državnog veterinarskog ureda. Sada je takav ured otvoren ali još uvijek nije u punoj funkciji. Sistem za primjenu sanitarnih i fito-sanitarnih standarda je nerazvijen. Pošto BiH nije bila u mogućnosti da ispoštuje preporuke EZ Ureda za ishranu i veterinarstvo, izvoz žive stoke i namirnica životinjskog porijekla u Evropsku zajednicu nije ostvaren.

Kako bi odgovorila na izazove Sporazuma u poljoprivrednom sektoru, BiH je potreban program strukturalnog prilagodavanja zasnovan na jedinstvenoj poljoprivrednoj politici koja identificira i daje prioritet reformi. Da bi ostvarila svoj izvozni potencijal i iskoristila otvoreno tržište Europske unije, BiH mora hitno usaglasiti svoje zakone iz oblasti veterinarstva i fito-higijene sa zakonima Europske unije. BiH su potrebne laboratorije i organi za izdavanje potvrda koji mogu posvjedočiti da je poljoprivredna roba u skladu sa EU *acquis-om* u ovoj oblasti. Također, obzirom na tekuće pripreme za pristupanje WTO, BiH mora biti sigurna da može živjeti, uz minimalne pristojbe, od osjetljivog poljoprivrednog uvoza u skladu sa WTO pravilima, dok istovremeno bude razvijala sopstveni poljoprivredni sektor.

### **3. 4. Kretanje radnika, usluga i kapitala, osnivanje firmi**

#### *3. 4. 1 Kretanje radnika*

*Sporazum ce se zahtijevati od EU i BiH da osiguraju odsustvo diskriminacije u pogledu radnih uvjeta, placanja i otpuštanja radnika koji su legalno nastanjeni na teritoriji na kojoj žive. Supruga i djeca radnika legalno zaposlenog u EU ili BiH, koji su također legalni stanovnici, imat ce pristup tržištu rada u periodu odobrenog boravka tog radnika. Osim toga, od EU ce se zahtijevati da primijeni pravila o koordinaciji sistema socijalnog osiguranja za državljane BiH koji su legalno zaposleni u EU i clanove njihovih obitelji koji legalno borave s njima. Zbog određenih pravila, BiH ce također morati obezbijediti slican tretman državljanima EU koji su legalno zaposleni u BiH i članovima njihovih obitelji koji žive s njima.*

Prema odvojenim entitetskim zakonima, strani državljani koji legalno borave u BiH mogu imati pristup radnim mjestima. Ipak, taj pristup može ovisiti o izdavanju radne dozvole, a u vecini slucajeva prioritet se daje državljanima. Na taj nacin, BiH još uvijek ne obezbijeduje potpuno odsustvo diskriminacije prema radnicima iz EU koji legalno borave u BiH. Štaviše, zahtjev za primjenom koordiniranih pravila o socijalnom osiguranju za radnike iz EU bi mogao predstavljati izazov, utoliko što je sistem socijalnog osiguranja u BiH još uvijek nerazvijen i fragmentiran.

#### *3. 4. 2 Osnivanje firmi*

*Prema Sporazumu, od BiH ce se tražiti da firmama iz EU da pravo na osnivanje. To pravo ce biti recipročno. Firmama iz EU osnovanim u BiH bi trebalo obezbijediti ili nacionalni ili MFN tretman, tj. onaj koji je povoljniji. Nakon perioda tranzicije, bit ce razmotreno pitanje davanja tih prava državljanima EU ili BiH koji se žele etablirati kao samostalni poduzetnici. Pored odredbi koje reguliraju slobodno kretanje radnika prema sporazumu, mogle bi se uvesti i posebne odredbe o osnivanju za “ključno osoblje”.*

Formalno, u BiH je na snazi liberalan režim **osnivanja**. Firme iz EU se vec mogu osnovati i raditi u BiH na osnovu nacionalnog tretmana. One imaju pravo da sticu zemljišne posjede i imovinu po istoj osnovi kao BiH državljani. Cinjenica da nije osnovano više EU firmi odražava trajnu zabrinutost za stabilnost, uoceni nedostatak poslovnih mogućnosti i cinjenicu da je registracija firmi za svakoga komplicirana. Pod reformskim programom “Posao i pravda”, BiH se obavezala da ce skratiti period registracije firmi na petnaest dana putem uspostave jedinstvenog sistema za registraciju firmi. Ovu reformu je potrebno dopuniti novim reformama kao što je uvođenje usklađenih sistema registracije zemljišnih posjeda koji ce izgraditi povjerenje u vlasništvo.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju može sadržavati odredbe koje će omogućiti budućem Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje da uspostavi modalitete dodjele prava na osnivanje državljanima na obje strane, uključujući i poduzimanje ekonomskih aktivnosti u svojstvu samostalnih poduzetnika. U konačnim pregovorima o ovom pravu mora se obratiti pažnja na migracijske pritiske.

### 3. 4. 3 Trgovina uslugama

*Buduci da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa progresivnu i recipročnu liberalizaciju trgovine uslugama, u skladu sa relevantnim WTO pravilima, posebno članom V GATS-a. Firme koje nisu osnovane na teritoriji druge strane će postepeno steci pravo na pružanje usluga u skladu sa odredbama GATS-a i vodeci racuna osobito o napretku u pravnoj aproksimaciji u raznim oblastima. Primjena ovakve liberalizacije će se nadzirati prema sporazumu, naročito obzirom na financijske usluge.*

BiH Zakon o spoljno-trgovinskoj politici određuje nacionalni tretman **stranih ponudaca usluga** na BiH tržištu, iako to može ovisiti o zahtjevu uspostave pravnog entiteta u zemlji. Prisutni strani ponudaci usluga su, međutim, podložni istom regulacijskom i poreskom režimu kao državljani BiH. Jedino formalno ograničenje stranih ulaganja u usluge odnosi se na medije (gdje je strano vlasništvo ograničeno na 49%). Relativno liberalni pristup BiH u obezbjeđivanju usluga ogleda se u opsegu stranog bankarstva u BiH i prisutnosti stranih firmi u sektoru transporta i kurirskih usluga.

Dok je obezbjeđivanje usluga u teoriji liberalizirano, u praksi je obezbjeđivanje usluga otežano zbog ekonomije koja je još uvijek podijeljena, u nekim sektorima duž entitetskih linija. Na primjer, postoji agencija za nadzor bankarstva na državnom nivou i neovisna BiH agencija za osiguranje depozita, ali **nema ujedinjenog tržišta kapitala**. Nadalje, tržište osiguranja je fragmentirano: Federacija BiH ima neovisni Osiguravajući ured koji ima funkciju nadzora, dok u RS nadzor obavlja Ministarstvo financija. BiH bi trebala riješiti pitanja tih ograničenja da bi Sporazum postao potpuno operativan.

### 3. 4. 4 Tekuće isplate i kretanje kapitala

*U okviru Sporazuma, BiH će se obavezati na progresivnu liberalizaciju unutrašnjeg i vanjskog kretanja kapitala, osobito za direktna ulaganja. Zaštitu investitora u pogledu likvidacije i repatrijacije ulaganja i profita također treba obezbijediti. Nakon perioda tranzicije Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje bi moglo odrediti modalitete potpune primjene pravila Zajednice na kretanje kapitala.*

**Strano ulaganje** u BiH uređeno je Zakonom o politici direktnog stranog ulaganja. On uklanja barijere većini ulaganja u BiH, sa izuzetkom ograničenja od 49% dionickog kapitala za strana ulaganja u vojne firme ili medijski sektor. Ova preostala ograničenja ne bi trebala predstavljati problem u kontekstu Sporazuma (a ta ograničenja su opravdan izuzetak u odnosu na slobodu unutar EU). Štaviše, strana ulaganja u BiH uređuje “Klauzula o stabilnosti” koja dopušta investitorima da odaberu pravni režim koji će se primjenjivati u slučaju donošenja amandmana na zakone ili propisa o stranom ulaganju. Ovim se osigurava da prava investitora ne mogu biti poništena, već naprotiv samo osnažena.

**Klirinški sistem** u BiH je toliko uznapredovao da se može porediti sa onim modernog bankarstva. Lokalne platne transakcije u BiH obavljaju se posredstvom komercijalnih banaka i Centralne banke

kao faktor poravnanja. Strane transakcije se obavljaju putem komercijalnih banaka. Dok postoje neka ograničenja stranih transakcija koja nameću pojedinci i osobe bez boravišne dozvole, pravni entiteti mogu obavljati transfere u inozemstvo i prebacivati sredstva nakon djelomične ili potpune likvidacije ulaganja u BiH – iako to zavisi od posjedovanja “potrebne dokumentacije”. K tomu, cini se nekonzistentnim da politiku tecaja promjene novca određuje Centralna banka, dok ovlaštenja za kontrolu promjene vrijede na entitetskom nivou. U pregovorima o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, ovaj problem će otežati zadatak određivanja koje aktivnosti su slobodne, a koje ne.

### 3.5 Uskladivanje, primjena i provođenje zakona

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju će sadržavati odredbe o postepenom približavanju postojećeg i budućeg zakonodavstva onom u Zajednici. BiH mora osigurati da se od dana potpisivanja Sporazuma, približavanje počne odnositi na sve elemente *acquisa* Zajednice koji su pomenuti u sporazumu. Ovo će se posebno odnositi na ključne oblasti zakona o unutrašnjem tržištu i trgovini. Stoga će BiH morati usaglasiti obavezujuće rokove za uskladivanje u oblastima poput: konkurencije, intelektualnog, industrijskog i komercijalnog vlasništva, javne nabavke, standarda i certifikacije i zaštite potrošača.*

Iako je BiH već pokazala spremnost da harmonizira svoje sa EU zakonodavstvom, te implementira EU zakone, njenu sposobnost za to otežava podjela vlasti između države, entiteta i kantona. Da bi se valjano implementirao Sporazum, BiH će morati obezbijediti adekvatan mehanizam kooperacije i koordinacije između entiteta u područjima odgovornosti koji ne pripadaju državi. U svakom slučaju, mora postojati zajedničko stajalište o EU. Što se tiče implementacije i provođenja, oni moraju biti efektivni i konzistentni u svim dijelovima BiH.

#### 3.5.1 Konkurencija

*Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, BiH će se uzdržati od mjera koje na negativan način utjecu na fer konkurenciju. BiH će naročito zabraniti: (i) svako podudaranje između subjekata i zajedničkih aktivnosti koje spriječavaju, ograničavaju ili iskrivljuju konkurenciju; (ii) zloupotrebu dominantne pozicije od strane jednog ili više subjekata; (iii) bilo kakvu državnu potporu javnosti koja iskrivljuje ili prijeti da iskrivi konkurenciju favoriziranjem određenih subjekata ili određenih proizvoda. BiH će se obavezati da osigura transparentnost u oblasti državne (odnosno javne) potpore, između ostalog uvođenjem sveobuhvatnih shema inventara potpore i godišnjim izvještavanjem o ukupnoj količini i raspodjeli date potpore. BiH će također pružiti, ukoliko se traži, informacije o pojedinacnim slučajevima.*

Implementacija zakona u oblasti **konkurencije** nalazi se na dnevnom redu u BiH od početka 2000. godine kada se u Mapi puta zagovaralo usvajanje Zakona o konkurenciji. Taj zakon, sada kompatibilan sa modelima u Zajednici, je konačno stupio na snagu u decembru 2001. godine. Međutim, od tada je nevažeći jer više za konkurenciju i druge srodne organizacije na entitetskom nivou nisu još uspostavljene.

U oblasti **državne (javne) potpore**, BiH nikako ne ispunjava buduće zahtjeve Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Postojeći Zakon o konkurenciji ne sadrži odredbe o državnoj potpori – doista i ne daje se nikakva potpora na državnom nivou. Ipak, entiteti obezbijeduju državnu pomoć bilo poduzecima ili sektorima (na primjer, rudarstvu u FBiH i poljoprivredi u RS). Za sada nema ni jedan ovlašten organ koji bi nadzirao tu pomoć, nema ni evidencije pomoći, niti sistematskog izvještavanja. Prema SSP, taj problem će se morati riješiti.

### 3. 5. 2 *Intelektualno, industrijsko i komercijalno vlasništvo*

*Prije završetka perioda tranzicije, BiH ce morati obezbijediti efektivnu zaštitu i stavljanje na snagu prava na intelektualno, industrijsko i komercijalno vlasništvo, ukljućujući zaštitu od krivotvorenja i piratstva. BiH ce morati garantirati nivo zaštite slične onoj koja postoji u Zajednici. BiH ce također morati pristati na veliki broj multilateralnih konvencija koje su države članice EU-a već potpisale ili koje se de facto već primjenjuju u Zajednici.*

Premda je BiH već pristupila određenom broju međunarodnih konvencija (npr. Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo), trenutno nije osposobljena da zadovolji uslove iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zakoni o industrijskoj imovini i autorskim pravima i sličnim pravim postoje, a Institut za standarde, metrologiju i intelektualno vlasništvo je djelomično operativan. Bez obzira na to, krivotvorenje i kršenje autorskih prava je široko rasprostranjeno. Obezhrabrujući stavovi javnosti prema piratstvu, nepreciznost postojećih zakona, nedostatak kvalificiranih stručnjaka institucija (trenutno niko ne pokriva pitanja autorskih prava), ograničeni tehnički resursi, nepostojanje specijalizovanih sudova i slaba koordinacija sa organima za sprovođenje zakona ukazuju na to da BiH nije trenutno spremna da pruži zadovoljavajuću zaštitu u ovoj oblasti. Ovaj nedostatak još više otežava stalnu nemogućnost BiH da privuče strana ulaganja. U sadašnjoj situaciji, bilo bi teško za BiH da zadovolji ovaj uslov iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

#### 3.5.3. *Javne nabavke*

*Prema Sporazumu, od BiH se traži da kompanije iz EU mogu učestvovati na licitacijama za javne ugovore na istim osnovama kao i kompanije iz BiH. BiH treba da progresivno uskladuje svoje zakone o javnim nabavkama sa zakonima EU. Također treba ojacati odgovarajuće institucije i pravosuđe da bi se postupci javnih nabavki propisno provodili.*

BiH još uvijek nema zakone o **javnim nabavkama** na nivou države. Trenutno se nabavke vrše na osnovu posebnih državnih, entitetskih i zakona Distrikta Brcko. Posebni zakonski instrumenti sa različitim pravnim statusom znače da BiH okvir u oblasti javnih nabavki nije dovoljno snažan da bi omogućio jasno okruženje, zasnovano na pravilima koje će biti kompatibilno sa zajedničkim naslijedom (acquis). Međutim, u izradi je Zakon o javnim nabavkama na nivou države, kompatibilan sa EU legislativom. Ovaj zakon predviđa osnivanje nove agencije za javne nabavke i tijela za reviziju nabavki. U ovoj oblasti BiH bi trebala osigurati da se uz zakonodavstvo obezbijede odgovarajuća finansijska sredstva i tehnički resursi koji će garantirati njegovu djelotvornu provedbu. Potrebno je obuceno osoblje kako za agenciju, tako i za tijelo za reviziju. Također je potrebno i odgovarajuće obuceno i specijalizirano osoblje iz pravosuđa.

#### 3.5.4. *Standardizacija i ocjena uskladenosti*

*Da bi ispunila uvjete iz Sporazuma, BiH bi trebala postupno postići uskladenost svojih zakona sa tehničkim propisima EU i evropskom praksom u ocjeni standardizacije, mjeriteljstva, akreditiranja i uskladenosti. Posebno bi trebalo: (i) poticati razvoj infrastrukture u oblasti standarda, certificiranja i kvaliteta, (ii) poticati korištenje tehničkih propisa i postupaka ocjenjivanja uskladenosti koji su kompatibilni sa pravilima i postupcima Zajednice, (iii) poticati učešće BiH u radu odgovarajućih evropskih i međunarodnih organizacija, (iv) po potrebi, zaključivati sporazume sa EC i Evropskim ekonomskim prostorom (EEA) o ocjeni uskladenosti i prihvatanju proizvoda.*



BiH je naslijedila zakone od bivše Jugoslavije, ali su nakon sticanja neovisnosti entiteti isprva izradivali zakone i propise i osnivali nove institucije neovisno jedan od drugog. Sada BiH ima Zakon o mjeriteljstvu zasnovan na evropskim modelima, donesen je državni Zakon o mjernim jedinicama, a zakonski osnov za standarde stvoren je Zakonom o **standardizaciji**. U skladu sa ovim zakonima formiran je novi Institut za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo BiH. Iako ovaj Institut obavlja certificiranje i ocjenu usklađenosti, on nema niti mogućnosti niti ovlasti da vrši nadziranje tržišta, a u pogledu organizacije i dalje je nerazvijen. Još uvijek nema stalnog direktora, a u svim sektorima resursi su ograničeni i broj osoblja je nedovoljan. Potrebno je donijeti zakon o ocjeni usklađenosti za cijelu državu, kao i odgovarajuće propise.

Navodno samo su četiri BiH kompanije trenutno u stanju staviti CE oznaku potrebnu za izvoz industrijskih proizvoda u EU. Ostali koriste originalne EU direktive i infrastrukturu za **ocjenu usklađenosti** u državama članicama EU. BiH treba da se tehnicki osposobi na ovom planu.

### 3.5.5. *Zaštita potrošača*

*Potrebna je djelotvorna zaštita potrošača da bi se osiguralo propisno funkcioniranje tržišne ekonomije i da potrošači maksimalno iskoriste njene prednosti. To ovisi o razvoju takve administrativne infrastrukture koja može osigurati nadzor nad tržištem i provođenje zakona. Da bi ispunila obaveze prema Sporazumu, BiH bi trebala: (i) kreirati politiku aktivne zaštite potrošača, u skladu sa zakonom Zajednice, (ii) uskladiti zakone o zaštiti potrošača, (iii) formirati neovisne i djelotvorne administrativne strukture kao i ovlasti za provedbu da bi osigurala ispunjavanje osnovnih zahtjeva u pogledu zdravlja i sigurnosti i (iv) osigurati zastupanje, informiranje i educiranje potrošača.*

**Zakon o zaštiti potrošača** na državnom nivou u BiH postoji od 2002. godine – to je bio uvjet iz Mape puta. Međutim, djelotvorna zaštita potrošača i dalje predstavlja više težnju nego stvarnost zato što je potrebna organizacijska i administrativna infrastruktura i dalje nepotpuna. Vijeće koje predviđa Zakon iz 2002. godine još uvijek nije formirano, međutim, počinju se osnivati Udruženja potrošača.

## 3.6. **Pravosude i unutrašnji poslovi**

BiH je uz značajan međunarodni doprinos i podršku počela rješavati slabosti raznih sistema pravosuđa i unutrašnjih poslova. Isuviše dugo su etnicka pripadnost, geografski položaj i licni kontakti bili glavne odrednice pravosuđa u razlomljenom pravnom sistemu. Raširio se kriminal, kako obični, tako i organizirani, a korupcija se duboko ukorijenila u socijalno, ekonomsko i politicko društveno tkivo. Puna provedba zakonskih i pravosudnih reformi koja je trenutno u toku pokazat će da li BiH može uspostaviti vladavinu zakona i njoj primjeren proces. Garancija pouzdanog i predvidivog pravnog prostora preduvjet je za djelotvorno funkcioniranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

### 3.6.1. *Jacanje institucija i vladavine prava*

*Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, ugovorne strane pridat će posebnu važnost jacanju vladavine zakona kao i jacanju institucija na svim nivoima u područjima uprave općenito, a posebno provedbi zakona i pravosudnim mehanizmima.*

#### 3.6.1.1. **Policija**

Policijske snage u BiH organizirane su na brojnim nivoima: postoji 10 kantonalnih policija u FBiH,

jedna u Brckom, jedna policija FBiH i jedna RS, DGS, Državna agencija za istraživanje i zaštitu (SIPA), sudska policija i finansijska policija. Tako se u zemlji sa manje od četiri miliona stanovnika policijske snage sastoje od oko 17.000 ljudi što košta oko 180 miliona eura godišnje.

Ocito je da složenost postojećih više policijskih snaga povećava troškove i komplicira koordinaciju i učinkovitost. Saradnja među policijama se poboljšala (npr. saradnja policije RS u prenošenju jednog važnog predmeta trgovine ljudima na Državni sud bila je dobra), međutim i dalje postoje brojne operativne teškoće: policijske snage u jednom entitetu nemaju pravo da vrše «vruću potjeru» na teritoriji drugog entiteta, ne postoji središnja baza podataka, razne entitetske snage koriste različite informacijske sisteme. Troškovi su visoki zbog dupliranja poslova u oblastima poput obuke i opreme. Finansijska i tehnička ograničenja limitiraju sposobnost borbe protiv kriminaliteta.

U oba entiteta i u Distriktu Brcko **u toku je reforma** policije. Od januara 2003. godine Policijska misija EU (EUPM) radi na uspostavi i jačanju održivih policijskih rješenja, u nadležnosti BiH, u skladu sa najboljim evropskim i međunarodnim praktičnim iskustvima. EUPM pruža savjete, prati i vrši kontrolu ovog procesa u cilju boljeg osposobljavanja policije u pogledu rukovođenja i operativnog rada. Prati se vršenje odgovarajuće političke kontrole nad policijom. U operativnom smislu, prioriteta EUPM su razvijanje obavještajnog pristupa borbi protiv organiziranog kriminala i jačanje sigurnosti povratnika. Kao rezultat toga, rad policije u BiH se poboljšao: povećao se nivo profesionalizma, poboljšane su rukovodne sposobnosti i došlo je do razvoja saradnje između policije i drugih organa za provedbu zakona (npr. DGS-a i carinskih organa). Također se pozdravlja formiranje novog Ministarstva sigurnosti na nivou države 2003. godine, iako je još u ranom stadiju, ovo Ministarstvo bit će nadležno za pitanja na nivou države poput kontrole granice i antiterorizma (tj. DGS, SIPA i Interpol). Ovo ministarstvo treba olakšati međuentitetsku saradnju, treba brzo osigurati njegovu punu operativnost.

Međutim, za borbu protiv kriminala potrebne su **dalje reforme i veća osposobljenost organa za provedbu zakona na nivou države**. Treba poboljšati prikupljanje obavještajnih podataka, naprimjer tako što će se SIPA brzo učiniti u potpunosti operativnom. Također, BiH sada mora razmotriti dalje restrukturiranje i racionalizaciju policijskih snaga u cilju veće učinkovitosti i osposobljenosti za borbu protiv kriminala.

U toku je reforma koja će dovesti do formiranja službe za obavještajni rad i sigurnost na nivou države.

### 3.6.1.2. Pravosuđe

**Pravosudni sistem** u BiH je dugo bio ispod standarda. Za razliku od Distrikta Brcko gdje se cijeli pravni i pravosudni sistem reorganizirao u relativno kratkom vremenu, i FBiH i RS su uporno zadržavali nesposobnost i korupciju unutar svojih pravnih i pravosudnih sistema. Suci i tužitelji bili su pod pritiskom kako političkih vođa, tako i kriminalaca. Osnovna sudska infrastruktura bila je loša, bez odgovarajuće opreme, evidencije i pristupa informacijama i modernoj pravnoj praksi. Štaviše, pošto je pravni prostor BiH bio podijeljen između entiteta i Distrikta Brcko, lako se izbjegavala pravda, rijetko su se sudske odluke iz jedne nadležnosti provodile u drugoj.

Reforma je počela. U februaru 2002. godine, uvedena je sveobuhvatna **strategija reforme pravosuđa**. Usprkos ustavnom osporavanju od strane Narodne skupštine RS, formirana su Visoka sudacka i tužiteljska vijeća (HJPC) na državnom i entitetskom nivou sa domaćim i stranim članovima sa zadatkom da nadgledaju imenovanje kadrova u pravosuđu. Istovremeno je uvedena reforma strukture sudova i tužiteljstava u cilju smanjenja broja sudova i sudaca. Ako želi pokazati puno vlasništvo i odgovornost za ovu reformu, BiH mora nastaviti sa uspostavom jedinstvenog

Visokog sudackog i tužiteljskog vijeća BiH i mora pružiti odgovarajuću podršku centrima za obuku sudaca i tužitelja.

Još jedna važna reforma je formiranje **Državnog suda BiH i Državnog tužitelja** (što je isto tako isprva osporavano od strane RS). Državni sud ima krivično, upravno i apelaciono odjeljenje i određeni broj posebnih vijeća uključujući vijeća za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju. Kadrovski je popunjen kako domaćim, tako i stranim sucima. Na ovaj sud su već preneseni prvi predmeti. Ovaj sud će rješavanjem pitanja koja su u nadležnosti države (npr. predmeti koji se odnose na azil i imigraciju) popuniti određenu pravnu prazninu.

On također treba da posluži kao još jedan način premoštavanja razlika u entitetskim pravosudnim i pravnim sistemima. Također je značajno formiranje 2003. godine državnog Ministarstva pravde koje osigurava međunarodnu i međuentitetsku saradnju u pravnim pitanjima, iako se i ovo Ministarstvo također suočava sa nedostatkom kadrova i resursa.

**Ustavni sud BiH** predstavlja najviši nivo sudske vlasti. Usprkos preporukama iz Mape puta, Ustavni sud se trajno suočava sa nedostatkom resursa i već više od godinu dana ne funkcioniše aktivno zbog toga što RS nije imenovala srpske članove. Usprkos ovim poteškoćama, ovaj Sud uživa autoritet i postao je uvaženi arbitar.

Pošto EU predstavlja zajednicu uređenu putem vladavine zakona, neophodno je da u kontekstu SSP BiH bude u mogućnosti garantirati funkcioniranje i učinkovitost nepristranog pravosudnog sistema. Stoga se moraju osigurati odgovarajući resursi za reformu koja je trenutno u toku, a reforma brzo i uspješno okončati.

### *3.6.1.3. Zatvorski sistem*

Vladavina zakona može se garantirati jedino ako BiH bude imala pouzdan sistem sankcija. Zatvorske kazne trenutno predstavljaju jedinu stvarnu sankciju predviđenu u BiH, iako se razmatraju alternative poput rada u zajednici. Uprkos tome što je osnovan Državni sud koji se bavi pitanjima kriminala na nivou države, ne postoji **zatvor** na državnom nivou.

### *3.6.2. Vize, kontrola granica, azil i migracije*

*Bosni i Hercegovini bi bio potreban, i na bilateralnom i na regionalnom nivou, okvir za saradnju u oblasti viza, kontrole granica, azila i migracija (zakonitih i nezakonitih). Središnji element saradnje u oblasti sprječavanja i kontrole nezakonite imigracije bio bi uvođenje odredbi o ponovnom prihvatu.*

U ljeto 2003. godine, BiH je usvojila novi Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, kojim je zamijenjen nejasan Zakon o imigraciji i azilu iz 1999. godine. Djelotvorna provedba ovog zakona zahtijeva uspostavu nadležne jedinice ili sektora koji će se baviti ovim pitanjima u sklopu Ministarstva sigurnosti. Tekući **vizni režim** određuje zemlje čiji državljani trebaju / ne trebaju vize za ulazak u BiH. Trenutno državljani 38 zemalja mogu ući u BiH samo sa običnim pasošima. Državljanima drugih zemalja mogu koristiti privremeni bezvizni režim, naprimjer u cilju promoviranja turizma tokom ljetnog perioda. Generalno vizna politika BiH se postepeno uskladuje sa viznom listom Zajednice (npr. uvođenje viza za Iran i Saudijsku Arabiju), iako su ostale neke bitne razlike (npr. državljani Rusije, Katara, Kuvajta i drugih zemalja još uvijek mogu ući u BiH bez viza). Nadalje, funkcioniranje BiH viznog režima suočava se sa važnim administrativnim izazovima: nije jasno da li je tehnička infrastruktura za provjeru zahtjeva za vize potpuno sigurna.

Nemoguće je provođenje viznog režima bez učinkovite **granicne kontrole**. Tu je BiH ostvarila napredak, posebno otkako je formirana DGS. U septembru 2002. godine, DGS je preuzela kontrolu nad svim BiH zvaničnim međunarodnim granicnim prijelazima. DGS saraduje sa ministarstvima unutrašnjih poslova i policijom i carinskim upravama u cilju unapređenja upravljanja granicom. Adresirala je i navodno značajno smanjila trgovinu ljudima i nezakonitu migraciju kroz BiH. Komparativna učinkovitost i efikasnost DGS u pozitivnom smislu izdvaja BiH od nekih njenih regionalnih partnera.

**Azil** predstavlja novi izazov za BiH, sve donedavno središte pažnje bilo je gotovo isključivo na povratku izbjeglica i njihovoj reintegraciji u BiH društvo. BiH je, prema sukcesiji, strana potpisnica Konvencije iz 1951. godine o statusu izbjeglica i njenog Protokola iz 1967. godine. Pitanja azila su sada regulirana novim Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu. Jedinica koja bi se, kako je predviđeno ovim Zakonom, bavila pitanjima azila u sklopu Ministarstva sigurnosti BiH još nije u funkciji. Stoga BiH još uvijek nema funkcionalan sistem azila. Određivanje statusa izbjeglica vrši UNHCR. UNHCR se nada da će ovu odgovornost prenijeti na BiH do kraja 2004. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa da se ugovorne strane dogovore o saradnji na planu sprječavanja nezakonite imigracije. U tom cilju BiH bi morala pristati na ponovni prihvrat svih svojih državljana koji nezakonito borave na teritoriji bilo koje zemlje članice EU i sklopiti sporazum u pogledu državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva. Države članice EU bi prihvatile slične obaveze. **Pregovori o ponovnom prihvatu** su okončani sa Italijom, a otpoceli su sa Švedskom, Danskom, Slovenijom, Rumunijom i Srbijom i Crnom Gorom.

### 3.6.3. Borba protiv pranja novca

*BiH bi trebala uspostaviti okvir za saradnju s ciljem sprječavanja korištenja njenih finansijskih sistema za pranje novca ostvarenog kroz kriminalne aktivnosti. Saradnja u ovoj oblasti uključila bi administrativnu i tehničku pomoć s ciljem uvođenja odgovarajućih standarda u suprotstavljanju pranju novca jednakih onima koje je usvojila Zajednica i druga međunarodna tijela u ovoj oblasti, a posebno Financial Action Task Force (FATF – Radna grupa za djelovanje u oblasti finansija).*

**Pranje novca** predstavlja ozbiljan problem, ali to je problem kojim se BiH tek počinje baviti. Podaci iz BiH ukazuju na to da je moguće da se godišnje «opere» 1,5 milijardi eura preko fiktivnih firmi i namjenskih/posebnih bankovnih računa. Krivični zakon BiH kvalificira pranje novca kao krivično djelo (ali ga je tek u skorije vrijeme FBiH počela tretirati kao nešto više od upravnog prijestupa). Trenutno se brojna tijela bave pitanjima pranja novca: DGS, entitske agencije za bankarstvo, porezna policija, Porezna uprava FBiH i Odjeljenje za pranje novca Ministarstva finansija RS – međutim rad ovih tijela treba bolje koordinirati.

U oba entiteta i u Distriktu Brčko zakoni sada obavezuje zaposlene u bankama i finansijskim institucijama da prijave sumnjive transakcije, svaka transakcija preko 30.000 KM (oko 15.000 eura) mora se prijaviti poreznoj policiji koja provjerava njenu zakonitost. Ranije je najčešći način pranja novca bio putem osnivanja **fiktivnih firmi**. To je sada otežano novim postupcima registracije, a nedavno objavljivanje u Službenom glasniku računa na kojima nije ostvaren promet je također imalo destimulativan efekat na one koji su se bavili pranjem novca. Iako su ovo dešavanja koja treba pozdraviti, i druge firme koje pružaju novčane i usluge prijenosa vrijednosti (npr. kockarnice i kazina, zamjena strane valute, osiguranje, nekretnine) također eventualno treba da podliježu izdavanju dozvola, registraciji i praćenju. Ova pitanja obrađena su u Akcionom planu na suzbijanju pranja novca kojeg svi nadležni organi sada treba da provedu.

### 3.6.4 Sprječavanje i suzbijanje kriminala, suzbijanje nezakonite trgovine ljudima i nedozvoljenim narkoticima

*BiH treba da izradi okvir za saradnju koji ima za cilj borbu i sprječavanja kriminalnih i nezakonitih aktivnosti, a posebno organiziranog kriminala. BiH treba posebnu pažnju posvetiti pitanjima poput trgovine ljudima, nezakonitih ekonomskih aktivnosti (tj. korupcije, nezakonitih transakcija, trgovine zabranjenim oružjem i terorizma). BiH bi također trebala biti u stanju nositi se sa zdravstvenim i socijalnim posljedicama raznih oblika zloupotrebe narkotika, sprječavanjem skretanja hemijskih prekuzora i uvođenjem i/ili jacanjem struktura za suzbijanje trgovine nedozvoljenim narkoticima.*

BiH se pocela baviti kriminalom općenito, a posebno korupcijom. Parlament je donio Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti, Zakon o državnoj službi detaljno navodi radnje koje bi mogle predstavljati sukob interesa, a u novom Ministarstvu sigurnosti pocelo se raditi na izradi antikorupcijske strategije. Državno tužiteljstvo je pocelo rad na brojnim **krivici predmetima visokog nivoa** i nekoliko njih uspješno dovelo do osudujuće presude. Također, posebna vijeca u Državnom sudu treba da pocnu sa radom, uključujući sudenje u dosad najkrupnijem predmetu trgovine ljudima u BiH.

Međutim, borba protiv kriminala bit će duga zbog simbioze između kriminala, biznisa i politike. **Korupcija** je ozbiljno ugrozila ekonomske rezultate BiH i isto tako dovela njenu politiku na zao glas. Najsvježije primjere predstavlja Hercegovačka banka u FBiH, koja je navodno pronevjerila milione, i Elektroprivrede u kojima je revizija otkrila, a posebno u RS, pronevjeru, sukobe interesa i loše upravljanje velikog obima.

**Organizirani kriminal** je veliki problem. Krijumčarenje visokotarifnih roba poput cigareta, alkohola, naftnih proizvoda je široko rasprostranjeno. BiH podaci ukazuju na to da gubitak usljed carinskih prevara i krijumčarenja iznosi 150 – 300 miliona eura godišnje, što otprilike predstavlja iznos godišnjeg državnog budžeta. Trgovci narkoticima koristili su (sada manje) porozne granice BiH, podijeljene zakonske nadležnosti i slabu carinsku kontrolu. Bosnu i Hercegovinu su koristili uglavnom kao tranzitnu zemlju ka Zapadnoj Evropi. Krijumčarenje narkotika se i dalje odvija. Krijumčarenje migranata kroz BiH se smanjilo zahvaljujući radu DGS. Međutim, sofisticirane mreže **trgovine ljudima**, koje također trguju ženama u svrhu seksualnog iskorištavanja, i dalje dovode žrtve u zemlju i odvođe iz nje. U vezi s tim, američki «Izvještaj o trgovini ljudima» za 2003. godinu uvrstio je BiH među najveće prekršitelje. BiH je ipak na kraju izbjegla sankcije jer je, kao što su SAD konstatovale, poduzela «hitne radnje na rješavanju problema». Simptomatično je, međutim, da je u nastavku aktivnosti nakon Konferencije o organiziranom kriminalu održane u Londonu u novembru 2002. godine, BiH je predocila dva odvojena i ocito nekoordinirana izvještaja o postignutim rezultatima od strane dva različita državna ministarstva. Ministarstvo sigurnosti BiH je koordiniralo izradu plana djelovanja na polju organiziranog kriminala; poslije je ovaj plan i usvojen u oktobru 2003. godine.

Unutar BiH, **terorizam** je uglavnom bio usmjeren na povratnike ili politički nepoželjne manjine u određenim regijama. Vjerovatno su napadi na pojedince ili porodice rezultat lokalnih pritužbi/nedaca, a ne koordiniranog djelovanja. Isto tako, broj lokaliziranih napada se smanjuje. U pogledu «medunarodnog terorizma», postoje dokazi o tome da su neke «dobrotvorne organizacije» koje rade u BiH bile povezane sa terorističkim organizacijama, ali su one nakon što su otkrivene, zatvorene. Dosad nisu zabilježeni nikakvi napadi na medunarodne interese u BiH. Nakon događaja od 11. septembra 2001. godine, formiran je antiteroristički koordinacijski tim koji je efikasno radio, ali ga sadašnje Vijeće ministara nije odmah ponovo imenovalo. Izazov za BiH, kao i za druge, je poštivanje prava osumnjiceni za terorizam.

U svim oblastima vezanim za pravdu i vladavinu zakona od BiH se traži **da poboljša meduagencijsku i meduentitetsku koordinaciju i saradnju**. Unutar BiH još uvijek ne postoji zajednički informacijski sistem niti za policiju niti za pravosudne i tužiteljske sisteme. Pošto SIPA

još nije u funkciji, ne postoji zvanični organ koji bi na državnom nivou obradivao kriminalističke informacije, razmjena obavještajnih podataka ovisi o dobroj volji uključenih agencija/organa. U pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i u drugim, potrebna je veća koordinacija unutar BiH da bi se učinkovito djelovalo i da bi saradnja u kontekstu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju imala smisla.

### 3.7. Strategija saradnje

Buduci SSP podrazumijevat će uspostavljanje bliske saradnje u brojnim oblastima. Saradnja će biti osmišljena tako da pruži upute i pomoć EU u smislu politike djelovanja, te da potakne ekonomski i društveni razvoj unutar BiH. Ona se neće ograničiti na bilateralnu saradnju između EU i BiH, nego će se također odvijati i u regionalnom okviru. Tako će se posebna pažnja posvetiti mjerama koje će poticati saradnju između BiH i njenih susjeda, kao i unaprijediti regionalnu stabilnost.

#### 3.7.1. Ekonomska, monetarna i saradnja u oblasti statistike

*BiH treba da potice reforme i ekonomsku integraciju u evropske strukture tako što će poboljšati formuliranje i primjenu ekonomske politike bazirane na tržištu. BiH se treba bolje osposobiti za pružanje informacija o makroekonomskim rezultatima i predviđanjima, za formuliranje ekonomske politike i izgradnju instrumenata potrebnih za njeno provođenje. Također treba voditi računa o kreiranju vlastite politike u oblasti ekonomske i monetarne unije sa EU. BiH treba izgraditi statistički sistem koji će biti u stanju pravovremeno pružiti pouzdane, objektivne i tačne podatke potrebne za planiranje i procjene tranzicije i reformi.*

U kontekstu svog sveobuhvatnog političkog cilja integracije u strukture EU, BiH treba formulirati **cjelovitu srednjoročnu i dugoročnu ekonomsku strategiju**. U tom pravcu već je poduzela određene korake kroz definiranje političkih prioriteta. U saradnji sa Svjetskom bankom, Koordinacijski odbor za ekonomski razvoj i evropske integracije, sačinjen od predstavnika Vijeća ministara i predstavnika entiteta, nadgledao je formuliranje dokumenta Razvojne strategije (PRSP), zasnovanog na širokim konsultacijama. Ova aktivnost je, međutim, istaknula potrebu da se BiH više osposobi u analitičkom smislu i to unutar vlasti i izvan nje, BiH treba povećati sposobnost za analizu i predviđanje implikacija političkih odluka kako unutar pojedinih sektora, tako i na sve njih. Moguće je da je ovo oblast u kojoj bi BH vlast mogla ostvariti plodnu saradnju i sa svojom akademskom zajednicom i sa ekspertima EU u kontekstu Sporazuma.

Učinkovitu saradnju će, međutim, ograničavati brojne teškoće. Prije svega, utjecaj **sive ekonomije** predstavlja faktor koji iskrivljuje sliku. Kao što je poznato, siva ekonomija je imala ulogu socijalne zaštitne mreže za inače nezaštićenu nefunkcionirajuću ekonomiju. Nadalje, ona pokazuje skrivenu ekonomsku vitalnost i potencijal rasta. Međutim, sektor sive ekonomije (za kojeg neki procjenjuju da iznosi oko 40% ukupne privredne djelatnosti BiH) otežava formuliranje učinkovite politike djelovanja i ugrožava regionalnu i međunarodnu ekonomsku saradnju narušavanjem jednakih uvjeta za djelovanje.

S druge strane, ne može se zanemariti hronična i stalna **slabost BH statistike**. Visoki predstavnik je u oktobru 2002. godine proglasio Zakon o statistici kojim je državni Agencija za statistiku (BHAS) dobio veće ovlasti, a entitetski zavodi za statistiku dobili obavezu uskladjivanja svoje metodologije, standarda i prakse sa BHAS-om. Državna Agencija treba da daje statističke pokazatelje za nivo države. Međutim, napredak se ostvaruje zabrinjavajuće sporim tempom. Sadašnji loši (ili nepostojeci) statistički podaci onemogućavaju cjelovito kreiranje politike djelovanja unutar BiH, kao i propisno ostvarivanje trgovinskih odnosa. Za Sporazum je neophodno da se ovaj Zakon u potpunosti provodi.

### 3.7.2. Promoviranje i zaštita ulaganja, industrijska saradnja, mala i srednja preduzeća, turizam

*BiH treba da nastoji stvoriti povoljnu klimu za privatna ulaganja, kako domaćih, tako i stranih investitora, da bi potakla oživljavanje privrede i industrije. Na polju industrijske saradnje, malih i srednjih preduzeća i turizma BiH treba da kreira politiku koja će za cilj imati poticanje modernizacije i restrukturiranja industrije, jačanje sektora malih i srednjih preduzeća i razvoj turizma.*

Imajući u vidu nizak nivo domaćih ulaganja i smanjenje međunarodne pomoći, BiH su neophodno potrebna **direktna strana ulaganja** (FDI). Kao što je poznato, vrlo je malo zakonskih prepreka za direktna strana ulaganja. Međutim, da bi se još više poboljšalo poslovno okruženje i podržala industrijska saradnja, treba ukloniti destimulativne elemente i strukturalne prepreke: nepostojanje opredjeljenosti za privatizaciju, komplicirane postupke registracije preduzeća, velike dugove preduzeća, nepopustljivost radnika, nejasan fiskalni okvir, loše korporativno upravljanje, visoke troškove komunalnih usluga itd. Ostvaren je važan napredak sa «Buldožer inicijativom» koju je vodio OHR, kojom su uklonjene prepreke preduzećima kroz pristup «odozdo prema gore». Ova inicijativa, koja se nastavlja pod BiH vodstvom, treba da preraste u neki oblik poslovnog zagovaranja.

Modernizacija BH ekonomije se ocito mora usmjeriti ne samo na direktna strana ulaganja i restrukturiranje velikih javnih preduzeća, nego i na oslobađanje potencijala za rast domaćih **malih i srednjih preduzeća** (SMEs). BiH se obavezala na provođenje Evropske povelje o malim i srednjim preduzećima. Međutim, BiH još uvijek nema zajedničku definiciju malih i srednjih preduzeća niti uskladene postupke registracije na najnižem mogućem nivou. Nadalje, oporezivanje preduzeća eventualno treba biti takvo da stimulira osnivanje preduzeća. Treba unaprijediti poslovno zagovaranje i nositeljima interesa malih i srednjih preduzeća omogućiti da se izjasne o prijedlozima zakona. Iako je znatno poboljšan, finansijski sektor BiH treba postati pristupačniji u smislu odgovora na potrebe preduzeća tako što će osmisliti odgovarajuće finansijske instrumente (npr. sheme garancija). Konacno, Evropskoj uniji je potreban jedan središnji sagovornik sa kojim može razgovarati o politici u pogledu malih i srednjih preduzeća i eventualnoj budućoj integraciji u odgovarajuće programe Zajednice.

**Turizam** ima potencijal za rast u BiH, ali on bi zahtijevao ulaganje u reklamu i razvoj infrastrukture. Neophodno je definitivno uklanjanje mina. U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju mogao bi se osmisliti prijenos znanja i proučiti moguće zajedničke aktivnosti.

### 3.7.3 Poljoprivredni i agroindustrijski sektor

*BiH treba imati za cilj modernizaciju i restrukturiranje svoje poljoprivrede i agroindustrijskog sektora. Saradnja bi posebno mogla obuhvatati: (i) razvoj privatnih farmi i distributivnih kanala, načina skladištenja i plasmana, (ii) modernizaciju ruralne infrastrukture (transporta, vodoopskrbe, telekomunikacija), (iii) povećanje produktivnosti i kvaliteta korištenjem odgovarajućih metoda i proizvoda, (iv) obuku i praćenje korištenja metoda protiv zagađivanja u vezi sa ulaznim materijama, (v) razvoj i modernizaciju preradivačkih firmi i njihovih metoda plasmana, unapređenje industrijske saradnje u oblasti poljoprivrede i razmjenu znanja i (vi) razvijanje saradnje u oblasti zdravlja životinja i biljaka u formi pomoći u obuci i organiziranju kontrola s ciljem postepenog usklađivanja sa standardima Zajednice.*

Kao što je navedeno u tacki 3.3.2., oko 12% bruto društvenog proizvoda (GDP) BiH otpada na **poljoprivredu**. U poljoprivredi je zaposleno oko 18% ukupnog stanovništva BiH. Imajući u vidu njen liberalni trgovinski režim, BiH je značajan uvoznik poljoprivrednih i agroindustrijskih

proizvoda. Razlog ovome je u tome što poljoprivredni sektor trpi zbog zastarjele i nepovezane strukture i ograničen je neizvjesnostima u pogledu vlasništva nad zemljom. Produktivnost je vrlo niska i malo se proizvodi za potrošnju izvan vlastitog domaćinstva. Stupanj korištenja kapaciteta je nizak, udio zemljišta koje se ne obrađuje je veliki (navodno 50% obradivog zemljišta u FBiH i oko 30% u RS). Uzgoj stoke navodno također opada. Laboratorijski popratni dokumenti i certifikati su nepotpuni i ispod su međunarodnih standarda. Potrebne su reforme da bi BiH poljoprivreda ostvarila svoj potencijal. Naprimjer, cjelovit i potpun sistem registracije zemljišta predstavlja prioritet da bi se eliminirale dvojbe oko vlasništva i time poboljšala klima za ulaganja.

Nažalost, poljoprivredni sektor daje dobar primjer štetnog učinka loše statističke baze BiH: nedovoljno i nekoordinirano prikupljanje podataka koci analizu, a time i formuliranje političkih opcija. Na primjer, nije jasno da li se postojeće entitetske politike u oblasti poljoprivrede, koje favoriziraju subvencije koje za cilj imaju zadovoljenje vlastitih potreba zemlje u oblasti poljoprivrede i prehrambene proizvodnje, opravdane na duži rok. Prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, BiH bi trebala voditi politički dijalog o ovim pitanjima. Entiteti u BiH bi, posebno u svjetlu odluka EU iz 2003. godine o razdvajanju poljoprivrednih subvencija od proizvodnje, trebali predociti političke stavove zasnovane na transparentnijoj analizi i jasnoj ekonomskoj argumentaciji.

### 3. 7. 4 Carine i poreski sistem

#### 3.7.4.1 Carine

*BiH mora osigurati carinsku službu koja je u stanju odgovoriti zahtjevima koji proizilaze iz liberalizirane, preferencijalne trgovine koju implicira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Posebice, BiH treba jedinstvenu carinsku službu sa efikasnim metodama upravljanja i istrage. Mora ustanoviti relevantnu granicnu infrastrukturu, razviti uzajamne veze sa tranzitnim sistemima Zajednice, osigurati propisno prikupljanje prihoda, pojednostaviti inspekciju i formalnosti u pogledu prenosa roba i uvesti moderne carinske informacijske sisteme.*

Ustav BiH navodi da je **carinska politika** u nadležnosti države (član III.1.c). U praksi su međutim administrativne ovlasti i prikupljanje prihoda bili u nadležnosti entiteta. BiH je tako razvila nekoliko carinskih službi koje su povremeno konkurencija jedna drugoj. Uz pomoć CAFAO-a su uspostavljene odvojene entitetske carinske službe koje uzajamno suraduju. Uspostavljene su identične tarifne stope, razvijeni su kapaciteti za provedbu, uvedeni su kompatibilni kompjuterski i komunikacioni sistemi, a poboljšane su i stope otkrivanja i naplate. Vremenom je ovo rezultiralo poboljšanom naplatom prihoda usprkos postupnom uvođenju Sporazuma o slobodnoj trgovini.

Usprkos ovim postignućima, političko miješanje i nedostatak upravljačke volje da se provodi zakon su dozvolili da se nastavi sa prevarama i neplacanjem carina, na taj način podrivajući navodno jedinstveno tržište u BiH i sposobnost BiH da efikasno kontrolira preferencijalni trgovinski režim. U odgovoru na ove slabosti i na međunarodni pritisak, Komisija za politiku indirektnog oporezivanja je izradila Nacrt zakona o sistemu indirektnog oporezivanja koji obuhvata carinske prihode i PDV. Kada se zakon počne primjenjivati, indirektni porezi će se prikupljati na nivou države putem Uprave za indirektno oporezivanje. Predstavници sa državnog i entitetskog nivoa su postigli sporazum čak i oko spornih pitanja poput sjedišta Uprave (Banja Luka), regionalne strukture Uprave, i sl. Zakon je odobrilo Vijeće ministara ali još nije usvojen u skupštini. Ovaj Zakon predstavlja veliku novinu jer javne finansije BiH više neće ovisiti ekskluzivno od entitetskih uplata a Ministarstvo finansija BiH bi učestvovalo u formuliranju politike. Stoga bi ovaj zakon predstavljao veliki napredak ka praksi EU; poboljšao bi fiskalnu održivost, pomogao bi u borbi protiv prevare, pružio bi podršku unutarnjem bh. tržištu, i znatno bi povećao mogućnost BiH da održi buduci Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.



### 3.7.4.2 Poreski sistem

*Saradnja sa EU bi trebala olakšati reformu fiskalnog sistema BiH i pomoci u razvoju poreske uprave da bi se osiguralo efikasno prikupljanje poreza. Borba protiv fiskalne prevare u BiH bi trebala i dalje biti prioritetna.*

**Oporezivanje** je takode u nadležnosti entiteta. Poput carina, naplata poreza je varirala a plaćanje poreza se umnogome izbjegava. Trenutno je poreska osnovica u BiH niska, što znači da su stope visoke za one koji plaćaju (što često firme koje zakonito posluju tjera prema svojoj ekonomiji). Prihod je, međutim, slab i zasnovan na potrošnji i uvozu. Ogranicena je upotreba direktnog odnosno poreza na imovinu. Nadalje, raspodjela nadležnosti među entitetima je dovela do utvrđivanja različitih poreza i različitih stopa (porez na dobit firmi je 30% u FBiH a 10% u RS; porez na promet varira između 20% i 8% u ovisnosti od mjesta i vrste robe odnosno usluge). Iako se poreske razlike mogu opravdati konkurencijom, postojanje entitetskih jurisdikcija je često dovodilo do dupliranja zahtjeva za prijavljivanjem poreza i nametanja dvostrukih poreza.

Fiskalni sistem je do sada pokazao nekoliko slabosti: odvratio je investitore, olakšao utaju i potkopao jedinstveno tržište. To je takode značilo da nema pregleda fiskalne pozicije, da nema jedinstvenog racuna vlade i da se vodi samo djelimično računovodstvo. Prihodi su bili isuviše slabi da bi osigurali glatko funkcioniranje javnih službi ili da bi omogućili kapitalna ulaganja.

Da bi se djelimično riješile te slabosti, predloženo je i kao politika vlade usvojeno uvođenje poreza na dodanu vrijednost (PDV). PDV će se uvesti na državnom nivou da bi se utaja svela na najmanju moguću mjeru, a prihod se maksimalno povećao, te da bi se zadovoljio *acquis*. Plan je da se uplate PDV-a, kao i carine, vrše na jedan račun odakle će se taj prihod dalje raspodjeljivati, prvo državi, a zatim i entitetima. Ovim bi se preokrenuo trenutni redoslijed i garantirao adekvatni prihod za državu. Cilj je da se PDV uvede 2005. godine. Da bi se ispunio ovaj rok Parlamentarna skupština treba hitno odobriti zakon o Upravi za indirektno oporezivanje a mora se požuriti i sa planiranjem.

### 3.7.5. Zapošljavanje, socijalna politika, obrazovanje i obuka, istraživanje i tehnološki razvoj.

#### 3.7.5.1 Zapošljavanje i socijalna politika

*Saradnja u ovoj oblasti bi za cilj trebala imati pružanje podrške BiH u reformi politike zapošljavanja, zakona o radu i socijalnog osiguranja. Fokus bi trebao biti na poboljšavanju pružanja savjeta za traženje posla i karijeru, te na promociji lokalnog razvoja. Osigurale bi se pomoćne mjere da bi se stimulirao funkcionalni društveni dijalog na svim nivoima. Zakon o radu bi trebao olakšati industrijsko prestrukturiranje i poboljšati zdravstvenu zaštitu i zaštitu na radu za radnike. U pogledu socijalnog osiguranja, BiH bi trebala prilagoditi svoje sisteme socijalnog osiguranja nastajućoj ekonomskoj situaciji i novim društvenim potrebama.*

Na osnovu broja registrovanih osoba na biroima za zapošljavanje može se zaključiti da je stopa nezaposlenosti u BiH oko 40%. Međutim, podaci iz Ankete o životnom standardu govore o daleko nižem nivou **nezaposlenosti** i sugeriraju da je taj nivo najviši među mladim ljudima. Razlog za ovakvu razliku među brojkama vjerovatno leži u velikom broju ljudi koji su aktivni u "sivoj" ekonomiji, odnosno nisu prijavljeni. Uslovima rada upravlja entitetsko zakonodavstvo, ali je efekat postojećih normi ograničen zbog ekonomske slabosti i aktivnosti koje se pretežno odvijaju u neformalnom, odnosno nereguliranom sektoru. U praksi, standardi zapošljavanja u BiH znatno odskaku od standarda EU. Socijalna politika i socijalna pomoć su takode fragmentirane i ograničene u oba entiteta zbog ograničenih resursa.

Saradnja između EU i BiH u ovoj oblasti bi za cilj imala poboljšanje nivoa zdravstvene i sigurnosne zaštite za radnike u BiH, koristeći kao referentni nivo zaštite koji postoji unutar EU. Drugo važno referentno sredstvo će biti Dokument o razvojnoj strategiji u BiH. Iako je već preduzet niz akcija, buduća saradnja bi se mogla koncentrirati na stvaranje uvjeta kojima bi se stimuliralo uključenje trenutno neregulirane aktivnosti u formalni i prijavljeni sektor. Postupna **regularizacija zapošljavanja** bi omogućila prikupljanje doprinosa (što bi stvorilo fondove za socijalne programe) i provođenje minimalnih socijalnih normi. Time bi se također pružio koherentan pregled situacije sa zapošljavanjem u BiH, i omogućilo da bh. službe za nalažanje posla i karijeru (koje su još uvijek rudimentarne) koncentriraju ograničena sredstva na rješavanje najvažnijih pitanja.

### 3.7.5.2 *Obrazovanje i obuka, istraživanje, tehnologija i razvoj*

*U obrazovanju i obuci, istraživanju, tehnologiji i razvoju, saradnja bi se mogla usmjeriti na to da pomogne BiH da podigne nivo općeg obrazovanja, visokog obrazovanja i obuke za zanimanja. Usmjerila bi se na promociju saradnje mladih. Takođe bi stimulirala razvoj sredine koja je pogodna za istraživanje, posebice putem zajedničkog poduhvata na polju istraživanja, tehnologije i razvoja, kao i prenosa tehnologije i znanja.*

U 2000/2001. godini, 97% djece odgovarajućeg uzrasta je bilo upisano u osnovnu školu, ali samo 56% djece je bilo upisano u srednju školu. Rat koji je donio uništenje infrastrukture i kolaps ekonomije je negativno uticao na opći **kvalitet obrazovanja**. Procjene Svjetske banke ukazuju na to da je potrošnja na osnovno obrazovanje oko 2,7% a na srednje oko 1,4% bruto domaćeg proizvoda. Brojke sugeriraju da skoro 90% budžeta za obrazovanje u FBiH otpada na plaće nastavnika, ne ostavljajući gotovo ništa za investiranje u infrastrukturu, obuku, itd. Nezadovoljavajuće finansiranje znači nizak društveni status za nastavnike i opće nezadovoljstvo u obrazovnom sektoru. Ovo je pogoršano etničkim podjelama (neke škole su omogućile segregaciju nastave pod jednim krovom), zastarjelim nastavnim metodama i udžbenicima koji sadrže etnički uvredljiv tekst. Također je poznato da **obuka za zanimanja** ne odgovara potrebama tržišta rada. Zbog rata i ekonomske slabosti, kapaciteti za **istraživanja, tehnologiju i razvoj** su veoma ograničeni u BiH. Naucni radnici i univerzitetski profesori su mahom napustili zemlju. BiH je ipak do sada bila aktivna u polju međunarodne naucne saradnje, uključujući saradnju sa EU. Tokom 2003. godine, BiH je podnijela niz prijedloga u sklopu 6. Okvirnog programa za istraživanje, tehnologiju i razvoj.

Reformu obrazovnog sektora je zakompliciralo nepostojanje koordinacionog državnog ministarstva obrazovanja. Ipak se počelo sa važnim reformama, uključujući i depolitizaciju obrazovanja. U novembru 2002. godine obrazovna ministarstva na entitetskom nivou su pred Vijećem za implementaciju mira preuzela pet obaveza u pogledu "obrazovne reforme". Važan dio ovog plana je bilo i usvajanje **Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju** od strane Parlamentarne skupštine BiH. Ovim zakonom se stvara jedinstveni sistem svjedocanstava i diploma i omogućava slobodni prelazak učenika iz škole u školu diljem BiH. Ustanovljava se zajedničko nastavno jezgro za sve škole i uvodi se od školske godine 2003/2004. U septembru 2003. godine BiH je pristupila **Bolonjskoj deklaraciji**. Ovo je važan događaj jer učešće u tom procesu zahtijeva strukturalnu reformu univerzitetske uprave, menadžmenta i finansija. **TEMPUS program** pomaže u procesu reforme bh. visokog školstva putem saradnje sa visokoškolskim institucijama u državama članicama EU.

### 3.7.6. Kultura, audiovizuelne, telekomunikacijske i poštanske usluge, informatičko društvo

#### 3.7.6.1 Kultura i audiovizuelne usluge

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju bi mogao promovirati kulturnu saradnju, posebice sa državama članicama EU i sa susjednim državama, sa ukupnim ciljem povećanja uzajamnog razumijevanja. U polju audiovizuelnog, BiH treba poduzeti korake na promociji evropske audiovizuelne industrije i stimuliranju koprodukcije u kinematografiji i televiziji. Također bi morala postupno uskladiti svoju politiku i zakone sa zakonima Europske zajednice, uključujući i pitanja prekograničnog emitiranja i sticanja prava na intelektualnu imovinu za programe i emisije koji se emituju putem satelita ili kabla.*

BiH još nije ratifikovala **Konvenciju Vijeća Europe o prekograničnoj televiziji**, ali se navodno pridržava njenih odredbi. BiH je također prihvatila potrebu usklađivanja sa direktivama EU **Televizije bez granica**. U pogledu regulacijskih organa, BiH je relativno napredna, jer ima neovisnu Regulatornu agenciju za komunikacije (CRA) koja je nadležna za izdavanje dozvola elektronskim medijima i za nadgledanje poštivanja pravila i propisa u radiodifuziji. CRA je organizaciono i finansijski neovisna od Ministarstva komunikacija, ali BiH mora osigurati održavanje neovisnosti CRA.

Pravilna saradnja u ovoj oblasti ce također ovisiti od niza daljih reformi. Intelektualna prava su regulirana Zakonom o autorskim i srodnim pravima na nivou BiH, koji je izraden u skladu sa evropskom praksom. Provođenje je, međutim, slabo. **Javni radiotelevizijski servis (PBS)** uglavnom poštuje odredbe zakona, ali se to ne može reci za sve komercijalne emitere. Dalju zabrinutost stvara sama realizacija javnog emitiranja. Iako je ovo bio zahtjev iz Mape puta, održivost PBS-a ostaje permanentno ugrožena finansijskom slabošću i neadekvatnom zakonskom osnovom. Da bi osigurala opstanak javnog radiotelevizijskog servisa BiH mora hitno zakonske promjene nadopuniti znatnim restrukturiranjem PBS-a.

#### 3.7.6.2 Telekomunikacije, informatičko društvo, poštanske usluge

*Saradnja u sklopu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju bi se mogla iskoristiti za proširenje i jacanje saradnje u sektoru telekomunikacija i poštanskih usluga i postupnog usklađivanja sa acquis-om. Ovo bi narocito uključilo slijedeće: (i) razvoj pravnih i regulacijskih aspekata telekomunikacijskih i poštanskih usluga, (ii) ako je neophodno, progresivna liberalizacija sektora, (iii) promocija sredine koja pogoduje investicijama za modernizaciju telekomunikacijske mreže i integraciju u evropske i svjetske mreže, (iv) institucionalne reforme pogodne za liberaliziranu sredinu, i (v) promocija evropskih standarda i regulatornih pristupa. BiH također treba težiti progresivnom razvoju informatičkog društva, uključujući saradnju u oblasti infrastrukture elektronskih komunikacija.*

Postojeći pravni okvir za **telekomunikacije** je uspostavljen Zakonom o telekomunikacijama koji je donesen u septembru 2003. godine. Zakon je navodno kompatibilan sa evropskim standardima. Postoji neovisni regulatorni organ, a 2003. godine je uspostavljeno i novo državno Ministarstvo za komunikacije i transport. Postoje tri telekoma u entitetima (Telecom RS, Telecom BiH i HPT Mostar) koji imaju de facto monopol na operacije fiksne mreže na svojoj teritoriji. Nedavna revizija ove tri firme je otkrila alarmantnu uceсталost lošeg upravljanja i nekompetentnosti, što je dovelo do velikih finansijskih gubitaka. U RS postoji 20 fiksnih priključaka i 19 mobilnih telefona na 100 stanovnika. U FBiH postoji 26 fiksnih priključaka i 20 mobilnih telefona na 100 stanovnika. Postoji određena konkurencija u mobilnom sektoru (u kojem svaki operater mora u roku od tri godine obezbjediti pokrivenost cijele teritorije signalom) što pruža određenu konkurenciju monopolu na

fiksnu mrežu. Iako je određivanje cijena i dalje pod kontrolom entitetskih vlada, nema formalnih ograničenja na strana ulaganja ili vlasništvo. Iako je time otpočeo proces liberalizacije, Vijeće ministara je naglasilo potrebu za daljim mjerama koje bi dovele do konkurentnijeg pružanja usluga. Dalja liberalizacija bi pomogla BiH da ubrza raspoloživost komunikacijskih usluga dobrog kvaliteta i preuzimanje informatičkih i komunikacijskih tehnologija. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju bi implicirao usklađivanje sa evropskim pristupom regulaciji ovog sektora i promociju njegovog korištenja. Poštivanje ovog dijela Sporazuma ne bi trebalo predstavljati nepremostive poteškoće, ali bi zahtijevalo spremnost da se otklone identificirane slabosti i spremnost da se ucestvuje (možda kao promatrač) u postojećim mehanizmima EU za ovaj sektor.

**Elektronsko poslovanje** i dalje ima minimalnu ulogu u BiH. Zemlji je hitno potreban zakon o elektronskim potpisima da bi se olakšalo uvođenje takvog poslovanja. Pristup internetu se povećao od male osnove. Procjene su da malo građana ima direktni pristup internetu, ali je sve veći broj onih koji imaju indirektni pristup. Pristup organa vlasti je i dalje nizak.

**Poštske usluge** u BiH trenutno pružaju tri operatera koji su geografski ograničeni. Izraden je Zakon o Pošti BiH, ali još nije donesen. Otpočela je privatizacija Pošte RS.

### 3.7.7. *Transport*

*U sektoru transporta, saradnja bi trebala doprinjeti restrukturiranju i modernizaciji transportnog sistema u BiH i poboljšanju odnosnih infrastruktura, poboljšanju slobodnog kretanja putnika i roba, postizanju standarda sličnih onima koji vladaju u Zajednici, usklađivanju Zakona o transportu BiH sa zakonima Europske zajednice, i omogućavanju progresivnog uzajamnog pristupa transportnim tržištima i objektima EU i BiH.*

Od rata je popravljen veći dio **saobraćajne infrastrukture** u BiH. Međutim, neophodno je znatno dalje poboljšanje da bi BiH na kraju dostigla operativne standarde slične onima koji vladaju u EU i da bi preživjela u sve konkurentnijoj sredini. Potrebna su strukturalna poboljšanja puteva, željeznica, riječnog transporta i zračnog saobraćaja. Primjer: zbog administrativnih komplikacija putovanje prugom kroz BiH i dalje zahtijeva zamjenu lokomotiva. Za poboljšanja će biti potrebni kako koordinacija različitih aktera koji su uključeni putem dugoročne transportne strategije (koja trenutno ne postoji) i investicija (u vrijeme kada opada priliv međunarodnih donatorskih sredstava).

BiH je počela odgovarati na određene izazove, uključujući i one koji su vezani za Sporazum. Cijene usluga cestovnog transporta se formiraju slobodno i postoji tržišna konkurencija. U pogledu zračnog transporta, donesen je Zakon o civilnoj avijaciji. BiH je sada članica Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju (ICAO), a na državnom nivou postoji Direkcija za civilnu avijaciju (Generalni direktor je postavljen u oktobru 2003. godine nakon većeg odugovlačenja). Potrebne su jasne i jednostavne administrativne strukture su da bi se na najmanju mjeru sveli sigurnosni rizici u sektoru. Nadalje, BiH je počela sa poboljšanjem infrastrukture granicnih prijelaza i odnosnih puteva da bi promovirala pristup evropskim saobraćajnim mrežama. Interes za saobraćajnu integraciju se dalje odražava u projektu izgradnje autoputa kojim će se BiH povezati sa koridorom Vc (Budimpešta-Osijek-Sarajevo-Ploče) i drugim strateškim rutama. Od suštinske važnosti je da u ovom velikom projektu BiH pokaže najbolje evropske standarde u smislu javnih nabavki, ocjene uticaja na okoliš i transparentnog donošenja odluka. U oktobru 2003. godine BiH je formalno prihvatila potpisivanje Memoranduma o razumijevanju o razvoju regionalne jezgre transportne infrastrukturne mreže.

### 3.7.8. Energetika

*Saradnja između EU i BiH u polju energije bi trebala da u obzir uzme principe tržišne ekonomije i Europske povelje o energiji. Energetska politika BiH bi se trebala razvijati sa ciljem postupne integracije u EU politiku i mreže. Saradnja bi se narocito trebala usmjeriti na formuliranje i planiranje energetske politike, modernizaciju infrastrukture, poboljšanje i proširenje ponude, razvoj energetske resursa i obnovive energije, te na promociju štednje energije i ekonomičnosti u potrošnji.*

BiH ima znatne energetske rezerve, narocito hidroelektricni potencijal. Djelimicno zbog kolapsa industrije, proizvodnja elektricne energije je veca od domacih potreba i BiH izvozi energiju (iako uvozi naftu i gas). BiH je ratifikovala Europsku povelju o energiji i potpisala Atinski memorandum o razumijevanju o regionalnim tržištima elektricne energije u jugoistocnoj Europi. Ogranчени višak elektricne energije u BiH i kapacitet za izvoz ne mogu, međutim, prikriti potrebu za znatnom modernizacijom i reformom u tom sektoru. Nedavna revizija elektroprivrede je otkrila rasprostranjenost lošeg upravljanja i prevare. Cijene su i dalje administrativno fiksirane i ne postoji unutarnje **tržište energije**. Štaviše, iako su srednjorocni zahtjevi energetskeg sektora trenutno pod revizijom u kontekstu Dokumenta o strategiji razvoja i smanjenja siromaštva, BiH i dalje nema jedinstvenu razvojnu energetske strategiju koja u obzir uzima razlicita pitanja poput ekonomičnosti energije, diverzifikacije, osiguranja ponude, medunarodnih i obaveza u pogledu okoliša.

Uz medunarodnu pomoc i usprkos znatnom otporu stecenih pozicija polako je otpocela reforma važnog, ali loše rukovodenog sektora elektricne energije. Strateški projekat POWER III za cilj ima poboljšanje efikasnosti razgradnjom tri postojeća vertikalna monopola na elektricnu energiju i stvaranje jedinstvenog energetskeg sistema u cijeloj BiH. Razdvajanje proizvodnje, prenosa i distribucije ce, kada bude implementirano, omogućiti stvaranje novih firmi za proizvodnju i distribuciju elektricne energije (koje bi eventualno mogle biti privatizirane pod uslovom da postoje povoljni tržišni uvjeti, interes investitora i politicka podrška). Obje entitetske vlade su se složile oko akcionih planova u pogledu restrukturiranja. Zbog toga što ce saradnja prema Sporazumu u ovoj oblasti odraziti principe tržišne ekonomije i zbog toga što je ovaj projekat ključni **za regionalnu saradnju na tržištu energije** (uporedi Atinski proces), od suštinske je važnosti da BiH odlucno pristupi ovoj reformi. Obaveze koje je BiH preuzela na sastanku Vijeca za implementaciju mira u junu 2003. godine ("usvoji [...] zakone o preduzecu za prijenos i neovisnom operateru sistema, imenuje [...] regulatore na državnom i entitetskom nivou i usvoji [...] uskladeni akcioni plan za reformu energetskeg sektora...") moraju biti u potpunosti ispunjene. Zakoni moraju biti u skladu sa acquisom Zajednice.

### 3.7.9. Okoliš

*U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, BiH može ojacati saradnju sa EU u borbi protiv propadanja okoliša, narocito u pogledu kvaliteta zraka i vode, nadzora zagađivanja, promocije energetske ekonomičnosti i sigurnosti u industrijskim postrojenjima, klasifikacije i sigurnog rukovanja kemikalijama, prostornog uredenja, upravljanja otpadom i zaštite šuma, flore i faune.*

Stanje okoliša u BiH je loše, ali (osim specifičnih problema vezanih za rat kao što su mine) vjerovatno nije gore nego u nekim Centralnoevropskim zemljama kandidatima koji se nakaze na slicnom nivou razvoja. Izgleda da se stvara jaz između entiteta gdje je FBiH nešto naprednija, iako su oba entiteta u teškoj situaciji u pogledu okoliša. Implementacija i provodenje postojećih zakona je slabo a svijest javnosti o okolišu je niska. Iako se vrši određeni nadzor i prikupljanje podataka o okolišu nije jasno kako se koriste ti podaci. Nema mehanizama koji bi osigurali da se **zaštitu okoliša** konsistentno integrira u formulacije politike u drugim oblastima.

Sporazum bi od strana zahtijevao da razviju saradnju u borbi protiv propadanja okoliša. U slučaju BiH, saradnja će možda morati prevazići niz važnih, čak **institucionalnih prepreka**. Međunarodna pomoć je pomogla u razvoju okvira za zakon o okolišu, ali okvir je i dalje nedovršen. Ne postoji nacionalna strategija za okoliš niti agencija za nadzor, provedbu ili primjenu politike. Nadležnost za pitanja okoliša je na entitetskom nivou, ali čak i sa Međuentitetskom koordinacionom komisijom za okoliš koja je ustanovljena 1998. godine, koordinacija među akterima je ispod optimalne. BiH je potpisnica niza međunarodnih konvencija i protokola, ali na entitetskom nivou nije osigurana njihova provedba. U najmanje jednom slučaju bilateralni sporazum koji podrazumijeva znatnu pomoć je ugrožen zbog toga što neadekvatne strukture i slabi ljudski i finansijski resursi onemogućuju adekvatnu implementaciju. Sporazum bi se mogao prvenstveno fokusirati na rješavanje takvih slabosti.

### 3.8 Finansijska saradnja

*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa BiH bi predvidio nastavak finansijske podrške Evropske zajednice da bi se pomoglo BiH da postigne ciljeve Sporazuma. Financijska podrška bi mogla pomoći u demokratskim, ekonomskim i institucionalnim reformama u skladu sa Procesom stabilizacije i pridruživanja. Ta pomoć bi se mogla fokusirati na različite oblasti približavanja zakona i politike saradnje koje su navedene u Sporazumu. BiH bi trebala razviti kapacitete za sveobuhvatnu koordinaciju fondova iz EU i drugih donatora da bi osigurala optimalnu upotrebu.*

U sklopu različitih programa Evropske zajednice, BiH je od **1991. godine primila pomoći u ukupnoj vrijednosti od 2 milijarde eura**. Trenutno, glavni instrumenti pomoći Zajednice su CARDS i podrška budžetu putem makrofinansijske pomoći. Drugi programi poput TEMPUS-a su također operativni. Pored pomoći EZ, znatna bilateralna pomoć je došla od partnerskih zemalja i međunarodnih finansijskih institucija. Četiri institucije su trenutno sa strane BiH zadužene za upravljanje ovom pomoći: Ministarstvo trezora i finansija, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo vanjskih poslova i Direkcija za evropske integracije. Pored toga, entiteti imaju institucije za upravljanje pomoći. Zabrinjavajuće je što još nema ustanovljenog mehanizma za koordinaciju između ovih ministarstava niti se sva ova pomoć bilježi na jedinstvenom nacionalnom računu.

Kako se bude nastavljala pomoć u okviru CARDS programa prema Sporazumu, potreba za adekvatnim **kapacitetima za koordinaciju unutar Direkcije** će biti sve ocitija. Direkcija već doprinosi godišnjim programskim vježbama CARDS programa, ali ovu ulogu treba znatno povećati. Cilj mora biti da BiH preuzima sve više odgovornosti za upravljanje pomoći EZ. Obzirom da je donesen Pravilnik, Direkcija mora djelovati dalje da bi popunila Sektor za koordinaciju pomoći. Planirano uspostavljanje koordinacionog odbora unutar Direkcije s ciljem nadzora ukupne pomoći bi moglo olakšati analizu, utvrđivanje prioriteta a time i ukupnu implementaciju.

### 3.9 Opća procjena

Iako je BiH naglasila svoju želju da pristupi Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i izrazila svoju uvjerenost da se može izboriti sa izazovima koji se postavljaju, nema nikakve sumnje da bi **implementacija Sporazuma bila jedan od najvećih izazova**. Ovaj dio koji se bavio tehničkim izazovima, koji bi se javili u sklopu Sporazuma je ukazao na napredak koji se postiže s prekidima i na pojedine oblasti gdje ključne reforme nisu provedene, ili čak nisu ni započete.

Prvi dio ovog Izvještaja identificira političke izazove sa kojima se suočava BiH. Drugi dio se fokusirao na (makro)ekonomske perspektive, dok je ovaj, treći dio, naglasio pitanja po sektorima. Međutim, nijedno se pitanje ne može rješavati odvojeno od ostalih. Na primjer, slabosti u formuliranju i implementaciji trgovinske politike zahtijevaju ne samo tehničke prilagodbe već i resurse za njihovo rješavanje. Ovo opet zahtijeva političku volju koja će osigurati da se resursi ne trače ili nezakonito prisvajaju negdje drugo. Ukratko, priprema za Sporazum i provedba Sporazuma predstavlja **holističku vježbu** koja uključuje sve elemente političke javnosti u BiH. Ako BiH pokaže političku odlučnost i efikasno upotrijebi resurse, mogla bi se i pitanja iz sektora u skladu sa Sporazumom riješiti u razumnom vremenskom okviru.

## C. ZAKLJUČAK

*Cilj integriranja Bosne i Hercegovine u strukture Evropske unije i eventualnog članstva u Evropskoj uniji nailazi na rasprostranjenu podršku širom BiH. Međutim, da bi se ostvario taj cilj, država prije svega treba pokazati da dijeli temeljne vrijednosti Evropske unije, kao i kapacitet koji je neophodan za ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.*

Studijom izvodljivosti, za koju su pripremu uzeti u obzir odgovori koje je BiH dala u iscrpnom upitniku, ocjenjuje se da li je BiH postigla napredak u mjeri neophodnoj za otvaranje procesa pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. U skladu s tim, zaključci Studije se posebno fokusiraju na ključne prioritete koji su naročito relevantni za otpočinjanje pregovora. Kao i sve druge slične studije, Studija izvodljivosti, fokusira se na prednosti i specifične uvjete same zemlje. Dinamika kojom se zemlja približava Evropskoj uniji u osnovi ovisi o dinamici kojom usvaja i provodi neophodne reforme.

Novo Evropsko partnerstvo, koje će Komisija predložiti 2004. godine, predstaviti će s više detalja kratkoročne i srednjoročne prioritete koje će država trebati ispuniti na putu približavanja integriranju Evropskoj uniji.

Studijom se potvrđuje da je od kraja sukoba devedesetih godina BiH postigla znatan napredak u kontekstu stabilizacije. Država je članica Vijeca Evrope i sa svojim susjedima je uspostavila normalne odnose. Ona također snažno podržava i regionalnu saradnju.

Mnogobrojne izbjeglice su se vratile i većina zahtjeva za povrat imovine je riješena. Ponovo je uspostavljen dijalog među etničkim zajednicama i vraćeno je povjerenje. Održani su demokratski izbori; preuzimanje političke vlasti je obavljeno mirnim putem; usvojeni su i novi zakoni; preduzete su mjere za jačanje neovisnog sudstva; Državna granicna služba, sve u svemu, dobro funkcioniše.

Infrastruktura je uveliko obnovljena u cijeloj zemlji; valuta je stabilna; inflacija je niska. Uvedena je fiskalna disciplina. Pokrenuta je reforma carinskog i poreskog sistema. Saglasnost postignuta unutar Komisije za politiku indirektnog oporezivanja i odobrenje nacrtu zakona u vezi s tim od strane Vijeca ministara dokaz su sve većeg konsenzusa u vezi s ključnim strategijama. U toku su inicijative kojim se promovira ekonomska klima koja ide u prilog privredi; one su već dovele do najnovijeg povećanja direktnih stranih ulaganja.

Ipak, prilikom izrade svake ocjene potrebno je imati na umu da je još uvijek u toku uspostava samoodržive zemlje, te da je potrebno preduzeti mnoge temeljne reforme, kao i postići još veći napredak u stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora koji će biti u punoj funkciji, u skladu sa članom I.4 Ustava BiH i preporuka iz Smjernica (*Road Map*).

Bosna i Hercegovina još uvijek nije preuzela vlast na svojoj teritoriji. Ona vlastitim nastojanjima treba pokazati da nisu više potrebne «bonske ovlasti» Visokog predstavnika, posebno u sferama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Moraju se ojacati ovlasti, funkcionalnost i kapacitet koordinacije državnih vlasti. Osim toga, administrativna baza Bosne i Hercegovine je još uvijek slaba. Potrebno je izgraditi profesionalno jezgro politički neovisnih državnih službenika koje će se formirati na osnovu vrijednosti i kvalifikacija službenika. Neki organi vlasti u BiH, posebno oni u Republici Srpskoj, još uvijek nisu pokazali punu saradnju sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije, sa sjedištem u Hagu.

Bh. privreda je još uvijek slaba. Zabrinjava konstantan nedostatak samoodrživog rasta, posebno u svjetlu visokog deficita tekucih racuna i smanjenja dotoka strane pomoći. Zemlja je i dalje ovisna o stranoj pomoći i podložna je sistemskim šokovima obzirom na 50% stanovništva koje je na liniji siromaštva ili blizu tog nivoa. Uprkos povećanju stranih direktnih ulaganja u posljednje vrijeme, još uvijek je potrebno dosta toga uraditi da bi se osigurao predvidiv dotok stranog kapitala. Potrebno je osnažiti finansijsku bazu države. Potrebno je ucvrstiti mehanizam finansiranja koji pruža Uprava za indirektno oporezivanje, dok na strani rashoda BiH treba osigurati optimalno korištenje ograničenih sredstava.

Na kraju, stručna sposobnost Bosne i Hercegovine da provede budući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju još uvijek je nerazvijena. Ključni sektori kao što je trgovina još uvijek ne funkcionaju onako kako bi trebali. Nedostaci u oblastima, kao što su slobodne zone, certificiranje, konkurencija, autorska prava i statistika, trebaju se djelotvorno rješavati. Kao što je to navedeno u Izvještaju o procesu stabilizacije i pridruživanja iz 2003. godine, bosansko-hercegovački ključni izazov ostaje izgradnja samoodržive države koja je u stanju da se integriše u evropske strukture.

Rad se mora nastaviti – odnosno ubrzati – da bi se ispunili svi ti ciljevi.

Evropska komisija je identificirala sljedeće prioritete na kojima je u toku 2004. godine potrebno raditi:

- ? *Ispunjavanje postojećih uvjeta i međunarodnih obaveza* – potpuna saradnja sa Međunarodnim tribunalom za ratne zločine, posebno saradnja RS-a, što se prvenstveno odnosi na izvođenje optuženih ratnih zločinaca pred lice pravde pred Međunarodnim sudom. (Vijeće EU za opće poslove je u aprilu 1997. godine to utvrdilo kao poseban uvjet za otpočinjanje rada na ugovornim odnosima.). Potrebno je preduzeti preostale korake iz Smjernica (*Road Map*). Poštivanje daytonsko-pariškog Mirovnog ugovora. Preduzimanje koraka ka ispunjenju post-prijemnih kriterija (obaveza na strani BiH nakon pristupanja u članstvo Vijeća Evrope), posebno u oblasti demokratije i ljudskih prava.
- ? *Djelotvornija uprava* – provođenje Zakona o Vijeću ministara i Zakona o ministarstvima. Zakazivati sjednice Vijeća ministara i sjednice Parlamenta koje bi bile redovne i koje bi omogućavale učinkovito rješavanje pitanja, koja su u njihovoj nadležnosti. Osigurati da nova ministarstva i institucije na državnom nivou, koji su formirani na osnovu Zakona o Vijeću ministara iz 2002. godine, u potpunosti profunkcioniraju. U potpunosti provesti «Akcioni plan za prioritete reforme» u 2003-2004. godini i uspostaviti konsolidirani plan rada vlade na državnom nivou za 2004. godinu (i naredne godine), pri čemu će se strateški prioritete uskladiti sa budžetskim sredstvima.
- ? *Djelotvornija javna uprava* – i dalje raditi na stvaranju djelotvorne javne uprave, uključujući i utvrđivanje sveobuhvatnog akcionog plana za reformu javne uprave sa



procjenama troškova i jasnom raspodjelom nadležnosti (naprimjer, u oblasti unutrašnjih poslova i zdravstva). Finansirati i ostvariti saradnju sa agencijama za državnu službu na državnom i entitetskom nivou.

- ? *Evropske integracije* – osigurati pravilno i potpuno funkcioniranje Direkcije za evropske integracije, uključujući i kapacitete Direkcije neophodne za koordinaciju.
- ? *Djelotvorne zakonske odredbe kojim se garantiraju ljudska prava* – usvojiti i provesti još uvijek neusvojene zakone o povratku izbjeglica. Posebno uvesti, usvojiti i provesti zakon o BiH Fondu za povratak izbjeglica. Završiti prijenos institucija za ljudska prava u nadležnost i pod kontrolu BiH. Osigurati postupanje po neriješenim predmetima pred Domom za ljudska prava i prijenos nadležnosti Doma na Ustavni sud. Obezbijediti adekvatno finansiranje toga Suda. Preuzeti potpunu nadležnost na državnom nivou za državnog ombudsmena i postići napredak po pitanju spajanja državnog i entitetskih ombudsmena.
- ? *Djelotvorno sudstvo* – usvojiti zakon kojim se uspostavlja jedinstveno Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH u cilju ujedinjavanja organa za imenovanje u entitetskim sudskim organima i jačanja nezavisnosti sudstva širom BiH. Obezbijediti odgovarajuće osoblje i finansiranje Državnog suda BiH.
- ? *Rješavanje kriminala, posebno organiziranog kriminala* – izgraditi kapacitet za provođenje zakona na državnom nivou putem dodjele neophodnih sredstava i objekata, potrebnih za potpuno funkcioniranje Državne agencije za informiranje i zaštitu i Ministarstva sigurnosti BiH. Nastaviti sa strukturalnom reformom policije u cilju racionalizacije policijske službe.
- ? *Upravljanje pitanjima azila i migracije* – osigurati uspostavu i rad struktura koje se bave pitanjima azila i migracije.
- ? *Reforma carinskog i poreskog sistema* – nastaviti sa realiziranjem preporuka Komisije za politiku indirektnog oporezivanja. Osigurati usvajanje Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje u parlamentarnoj proceduri, te usvajanje relevantnih podzakonskih akata. Osigurati formiranje i imenovanje direktora Uprave za indirektno oporezivanje i funkcioniranje nove carinske uprave. Pokazati napredak u pripremi uvođenja PDV-a kako bi se ovaj porez uveo na vrijeme.
- ? *Zakon o budžetu* – usvojiti i početi s primjenom Zakona o budžetu koji će obuhvatiti višegodišnje budžetsko planiranje i projekcije, te uvesti jedinstven vladin račun.
- ? *Budžetska praksa* – preduzeti korake na evidentiranju svih isplata javnim organima na raznim nivoima vlasti, uključujući i isplate nepovratnih sredstava i drugih vidova međunarodne pomoći.
- ? *Pouzdanost statistički podaci* – provesti Zakon o statistici u cilju stvaranja funkcionalnog sistema za statistiku sa jasnom raspodjelom nadležnosti i mehanizmima saradnje.
- ? *Konzistentna trgovinska politika* – uspostaviti konzistentne i cjelovite trgovinske politike i revidirati postojeće zakonske propise kako bi se osigurala konzistentna politika slobodnih zona. Na državnom nivou uvesti certificiranje i druge procedure za izvoz proizvoda životinjskog porijekla, te formirati fitosanitarni ured u skladu sa EC standardima, u cilju promoviranja izvoza, ali i jačanja standarda i jedinstvenog ekonomskog prostora.

- ? *Integrirano energetska tržišta* – provesti entitetske akcijske planove za restrukturiranje tržišta električne energije.
- ? *Uvođenje bh. jedinstvenog ekonomskog prostora* – uspostaviti Konkurencijsko vijeće. Uvesti odredbe o međusobnom priznavanju proizvoda u pravnom poretku BiH i provesti konzistentan i djelotvoran režim javne nabavke u cijeloj zemlji. Ukloniti sve duple licence, dozvole i slične uvjete odobrenja kako bi se omogućilo davaocima usluga (uključujući i finansijske institucije) da djeluju na cijelom prostoru BiH, bez nepotrebnih administrativnih procedura. Stvoriti jedinstven sistem registriranja preduzeća koji će se primjenjivati u cijeloj BiH.
- ? *Javni rtv sistem* – usvojiti zakon u skladu sa evropskim standardima i daytonsko-pariškim Mirovnim ugovorom i preduzeti korake na osiguranju dugoročne održivosti finansijski i uređivački neovisnog, jedinstvenog javnog rtv sistema Bosne i Hercegovine, čije će sastavne rtv kuće dijeliti zajedničku infrastrukturu.

## **Preporuke**

Evropska komisija smatra da bi u toku 2004. godine BiH trebala biti u stanju izvršiti prioritetna pitanja, pod uvjetom da se konstantno ulažu nastojanja u tom pravcu. Evropska komisija će odlučiti o preporukama za odluku Vijeća ministara EU o otvaranju pregovora sa BiH o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, čim ocijeni da je postignut znatan napredak u ostvarivanju prioriteta koji su navedeni u gornjem tekstu. Komisija se nada da će to biti moguće u drugoj polovini 2004. godine, ali će to ovisiti o nastojanjima BiH i napretku koji ona postigne. Ako nivo napretka bude nedovoljan, Komisija neće biti u poziciji da preporuci pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Iako je dinamika napretka ka Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju uveliko u rukama Bosne i Hercegovine, a biće određena uspjehom koji BiH postigne na rješavanju prioriteta pitanja utvrđenih u ovoj Studiji, Evropska komisija će i dalje podržavati nastojanja BiH u pravcu provođenja reformi. Komisija predlaže da se intenzivira politički dijalog sa BiH, posebno kroz češće sastanke Konsultativne radne grupe. Osim toga, godišnji izvještaji, popraceni evropskim partnerstvom, označit će napredak i utvrditi sveobuhvatne prioritete na kojima je potrebno raditi. Primijenit će se i drugi, novi instrumenti koji su identificirani na Evropskom vijeću u Solunu. Kroz CARDS program će se i dalje pružati ciljna podrška. Osim toga, BiH će biti uzeta u obzir za finansijsku pomoć, od strane drugih instrumenata Komisije, kao što su zajmovi Evropske investicijske banke (EIB) i, izuzetno, makrofinansijska pomoć.

BiH također provodi i nekoliko drugih reformi koje su izuzetno važne za stabilizaciju mira u skladu sa daytonsko-pariškim Mirovnim ugovorom. One su izvan direktnog okvira ove Studije i odnose se, naprimjer, na odbranu, obavještajno-sigurnosne službe i reformu uprave grada Mostara. Sve te reforme suštinski se odnose na sposobnost BiH da funkcioniše kao moderna, demokratska država i bude potencijalni kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. Evropska komisija snažno podržava ta nastojanja kao dokaz o spremnosti BiH da provede reforme koje su neophodne za njeno integriranje u evropske strukture i očekivat će od bh. organa da provedu te reforme prema rasporedu u toku 2004. godine. Također, kao članica Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, Evropska komisija snažno podržava program reforme na kojem radi Visoki predstavnik/Specijalni predstavnik EU, i očekuje od organa vlasti u BiH da u narednoj godini pokažu punu saradnju u

ovom procesu kako bi BiH pružila još jedan dokaz svoje opredijeljenosti ka reformama koje su neophodne da bi ova zemlja postigla napredak na putu ka Evropi. Ovi aspekti će također biti uzeti u obzir kada Komisija bude utvrđivala da li postoje uvjeti koji su neophodni za pokretanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

### Lista skracenica

ATM	Autonomne trgovinske mjere
BHAS	Agencija za statistiku BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
CAFAO	Ured za pomoc carinskoj i fiskalnoj politici
CEI	Centralnoevropska inicijativa
CFSP	Zajednicka vanjska i sigurnosna politika
CRA	Regulatorna agencija za komunikacije
CRPC	Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih osoba i izbjeglica
CTF	Konsultativna radna grupa
DEI	Direkcija za evropske integracije
EC	Evropska zajednica
EEA	Evropski ekonomski prostor
EU	Evropska unija
EUPM	Policijska misija Evropske unije
FATF	Radna grupa za finansijske mjere
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FDI	Direktna strana ulaganja
FTA	Sporazum o slobodnoj trgovini
GATS	Opci sporazum o trgovini uslugama
GATT	Opci sporazum o tarifama i trgovini
GFAP	Opci okvirni sporazum za mir (Daytonski sporazum)
HJPC	Visoko sudsko i tužilacko vijece
HRC	Dom za ljudska prava
ICAO	Medunarodna organizacija za civilnu avijaciju
ICC	Medunarodni krivicni sud

ICTY	Medunarodni tribunal za ratne zlocine pocinjene na prostoru bivše Jugoslavije
IFOR	Snage za implementaciju
IMF	Medunarodni monetarni fond
IPTF	Medunarodne policijske snage
ITA	Uprava za indirektno oporezivanje
JHA	Pravosude i unutrašnji poslovi
MFN	Najpovlaštenija država
MOFTER	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa
NATO	Sjeveroatlantska ugovorna organizacija
NGO	Nevladina organizacija
OHR	Ured visokog predstavnika
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PBS	Javni radiotelevizijski sistem
PIC	Vijeće za implementaciju mira
PRSP	Razvojna strategija
RS	Republika Srpska
RTD	Istraživanje, tehnologija i razvoj
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SAI	Institucija za vrhovnu reviziju
SAP	Proces stabilizacije i pridruživanja
SBS	Državna granicna služba
SECI	Incijativa za saradnju u Jugoistocnoj Evropi
SEECF	Proces saradnje u Jugoistocnoj Evropi
SFOR	Snage za stabilizaciju
SIPA	Državna agencija za informiranje i zaštitu

SME	Mala i srednja preduzeca
TAIEX	Ured za razmjenu informacija o tehnickoj pomoci
TIR	Transport International Rapide
UN	Ujedinjeni narodi
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih naroda za izbjeglice
VAT	Porez na dodatnu vrijednost
WTO	Svjetska trgovinska organizacija