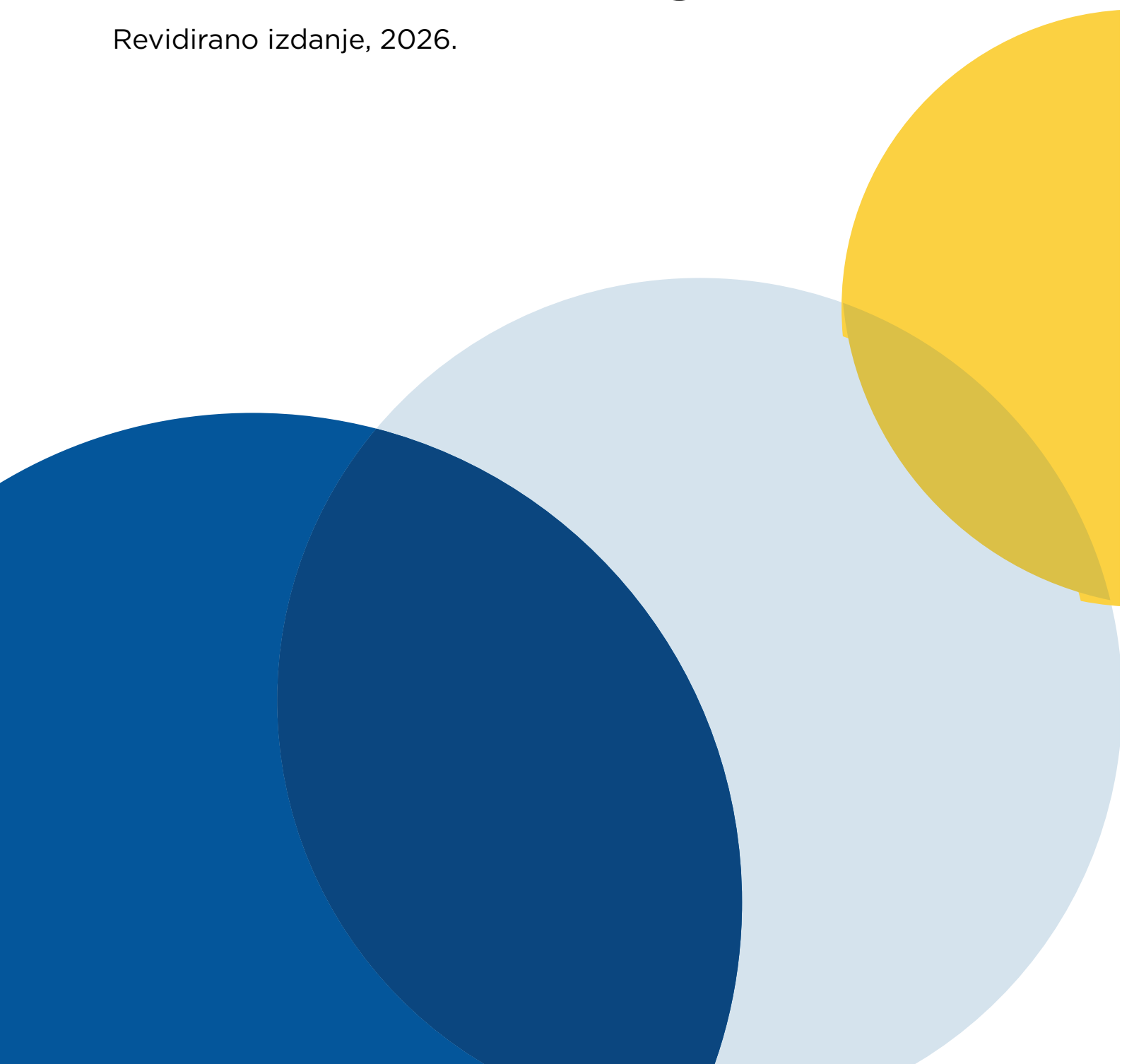


Uticaj pridruživanja Evropskoj uniji na lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini

Revidirano izdanje, 2026.



Uticaj pridruživanja Evropskoj uniji na lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini

Revidirano izdanje, 2026.

SADRŽAJ

IV	Zahvale
V	Lista skraćenica
1	1. Uvod
14	2. Javne nabavke
39	3. Zapošljavanje i socijalna politika
77	5. Ruralni razvoj
97	6. Okoliš i komunalne usluge
124	7. Rodna ravnopravnost
143	8. Iskustva iz Hrvatske



Švicarska.



Švedska
Sverige

SALAR International 
A part of the Swedish Association
of Local Authorities and Regions



SOGFBiH
SAVEZ OPĆINA I GRADOVA
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
Association of municipalities and cities of the FBiH



Савез општина и градова
Републике Српске

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta "Jačanje kapaciteta saveza općina/opština i gradova u Bosni i Hercegovini" kojeg podržava Vlada Švicarske, a sprovodi SALAR/SKL International, Savez opština i gradova Republike Srpske (SOGRS) i Savez općina i gradova FBiH (SOGFBiH) u BiH. Sadržaj ove publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske.

Zahvale

Ovaj izvještaj pripremljen je u okviru projekta „Jačanje kapaciteta saveza opština i gradova u Bosni i Hercegovini”, koji finansiraju Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju i Švicarska agencija za razvoj i saradnju, a provodi SALAR International (dio Švedske asocijacije lokalnih vlasti i regija).

Glavni autori pojedinačnih poglavlja su navedeni u nastavku:

Uvod	David Young, viši savjetnik, SALAR International
Javne nabavke	Aleksandra Martinović, nezavisna konsultantica, i Anela Duman, savjetnica za javne nabavke (vodeća autorica verzije iz 2019. godine)
Zapošljavanje i socijalna politika	Erol Mujanović, viši rukovodilac i strateški savjetnik
Regionalna politika i EU fondovi	Stevo Pucar, profesor, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci
Ruralni razvoj	Biljana Zgonjanin, predsjednica organizacije LIR Civilno društvo
Okoliš i komunalne usluge	Sanda Midžić-Kurtagić, profesorica, Mašinski fakultet, Univerzitet u Sarajevu
Rodna ravnopravnost	Selma Zulić Šiljak, rukovoditeljica razvoja programa, Mediacentar Sarajevo
Iskustva iz Hrvatske	Marko Ercegović, savjetnik, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj

Autori se žele zahvaliti sljedećim osobama:

- predstavnicima opština i gradova navedenih u Tabeli 1 u Uvodu, koji su velikodušno odvojili svoje vrijeme za razgovore
- Boriši Mraoviću i Nedi Mahiću, koji su obavili dodatne terenske posjete i Denisi Sarajlić, tehničkoj voditeljici tima SALAR Internationala, koja je koordinirala proces i pružala dragocjene savjete tokom pripreme ovog izvještaja
- uposlenicima i rukovodstvu Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine i Saveza opština i gradova Republike Srpske na kontinuiranoj podršci, saradnji i doprinosu tokom procesa izrade izvještaja, a posebno Halki Basariću i Branislavu Mišoviću, te Šejli Hasić i Predragu Pajiću, na njihovom angažmanu, savjetima i pomoći u organizaciji i realizaciji aktivnosti
- Tonki Krešić (savjetnica predsjedavajuće Vijeća ministara), Ermini Salkičević-Dizdarević (poslanica, Parlamentarna skupština BiH), Ajli Ablaković i Selmi Mešić (DEI), Kristel Illaste i Edberi Biković (programske menadžerice, Delegacija EU u BiH), Senadu Oprašiću i Nadi Mlinar (Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH), Nasihi Pozder (ministrica, Federalno ministarstvo okoliša i turizma) i Sabini Šahman-Salihbegović (sekretarka, Federalno ministarstvo okoliša i turizma), Jakubu Butkoviću (direktor, Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH), Emiru Đikiću (direktor, consultED) i Simoni Bošković (sekretarka Odbora za međunarodnu saradnju i evropske integracije, Zajednica opština Crne Gore) za razgovore u svrhu prikupljanja informacija i dodatna pojašnjenja
- Muhamedu Durmiću za izuzetno profesionalan prevod teksta na lokalni jezik
- predstavnicima Agencije za javne nabavke BiH, Agencije za ravnopravnost spolova BiH i Federalnog ministarstva okoliša i turizma za korisne komentare na raniji nacrt izvještaja.

Lista skraćenica

SOG	Savez opština/općina i gradova
KM	Konvertibilna marka Bosne i Hercegovine
BD	Brčko distrikt
BIH	Bosna i Hercegovina
UO	Ugovorni organW
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika
CEMR	Vijeće evropskih opština i regija
CLIP	Plan provedbe na nivou države
CLLD	Lokalni razvoj vođen zajednicom
CLRAE	Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope
OCD	Organizacija civilnog društva
DEI	Direkcija za evropske integracije
EAFRD	Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
EIA	Procjena uticaja na okoliš
EIB	Evropska investicijska banka
EIGE	Evropski institut za rodnu ravnopravnost
EPR	Proširena odgovornost proizvođača
ERDF	Evropski fond za regionalni razvoj
ESF	Evropski socijalni fond
ESI	Evropski strukturni i investicijski (fondovi)
FAO	Organizacija za hranu i poljoprivredu (UN)
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FRMP	Plan upravljanja rizikom od poplava
FUA	Funkcionalno urbano područje
GAP	Gender akcioni plan
UOSI	Uredba o opštem skupnom izuzeću
BDP	Bruto domaći proizvod
SP	Staklenički plinovi
GIS	Geografski informacioni sistem
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HR	Ljudski resursi
MFI	Međunarodna finansijska institucija
ILO	Međunarodna organizacija rada
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
IPARD	Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj
JIM	Zajednički memorandum o inkluziji
LAG	Lokalna akciona grupa
LEADER	Veze između ruralne privrede i razvojnih aktivnosti (na francuskom)
LGA	Asocijacija lokalnih vlasti
LGAP	Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost

LGBTI	Lezbijke, gejevi, biseksualne, transrodne i interseksualne osobe
JLS	Lokalna samouprava (jedinica)
ENP	Ekonomski najpovoljnija ponuda
VFO	Višegodišnji finansijski okvir
MiPRO	Metodologija za integrisano planiranje lokalnog razvoja
NP	Nije primjenjivo
NALAS	Mreža asocijacija lokalnih i regionalnih vlasti jugoistočne Evrope
NECP	Državni energetske i klimatski plan
NEET	Osobe koje su nezaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju se
NVO	Nevladina organizacija
NUTS	Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku (na francuskom)
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
SG	Službeni glasnik
PFAS	Perfluoralkilne i polifluoroalkilne tvari
PM	Lebdeće čestice
Portal JN	Portal javnih nabavki
AJN	Agencija za javne nabavke
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
JPP	Javno-privatno partnerstvo
URŽ	Ured/Kancelarija za razmatranje žalbi
JKP	Javno komunalno preduzeće
RBMP	Plan upravljanja riječnim slivom
RS	Republika Srpska
SALAR	Švedska asocijacija lokalnih vlasti i regija
SPUO	Strateška procjena uticaja na okoliš
SECAP	Akcionni plan za održivu energiju i klimu
UOEI	Usluge od opšteg ekonomskog interesa
SIGMA	Program podrške unapređenju upravljanja i rukovođenja
MSP	Mala i srednja preduzeća
SPRR	Strateški plan ruralnog razvoja
TED	Tenders Electronic Daily
UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
UFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
UNICEF	Fond Ujedinjenih nacija za djecu
PDV	Porez na dodanu vrijednost
WBIF	Investicijski okvir za Zapadni Balkan
SZO	Svjetska zdravstvena organizacija

1. Uvod

Ovaj izvještaj predstavlja revidiranu i ažuriranu verziju analize koja je prvobitno izrađena 2018. godine i predstavljena na konferenciji održanoj u Sarajevu u martu 2019. godine pod nazivom „Uticaj procesa pridruživanja EU na jedinice lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini“. Izvještaj i konferenciju organizovala su oba saveza opština/općina i gradova (SOG-ovi) uz podršku projekta „Jačanje saveza opština i gradova u Bosni i Hercegovini“, koji finansiraju Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida) i Švicarska agencija za razvoj i saradnju (SDC).

Metodologija je ostala ista. U saradnji sa SOG-ovima odabrano je pet oblasti pravne stečevine EU (ukupnog skupa pravnih propisa i obaveza koje nova država članica mora preuzeti) za koje je poznato da otvaraju pitanja od značaja za lokalne vlasti: javne nabavke, zapošljavanje i socijalna politika, regionalna politika i fondovi Evropske unije, ruralni razvoj te okoliš i komunalne usluge. Za potrebe ovog ažuriranja dodata je i šesta tematska oblast – rodna ravnopravnost. To nipošto nisu jedine relevantne oblasti (vidjeti tekst u nastavku), ali one ilustriraju različite vrste izazova i prilika koje će proces pridruživanja donijeti.

Svako tematsko poglavlje daje pregled dijelova pravne stečevine EU relevantnih za lokalne vlasti (s naglaskom na ključne aspekte, a ne na iscrpan prikaz), a zatim razmatra usklađenost zakonodavstva u BiH i provedbu na lokalnom nivou. Lokalna analiza zasniva se dijelom na terenskim posjetama odabranim JLS-ovima, kako opštinama tako i gradovima, vodeći računa o geografskoj i demografskoj uravnoteženosti. Lokalni stručnjaci za pojedine oblasti (vidjeti dio „Zahvale“) obavili su razgovore s predstavnicima više JLS-ova, što je dodatno dopunjeno intervjuima sa još 12 JLS-ova (vidjeti Tabelu 1.1 u nastavku). Uz određeno preklapanje (s obzirom na to da su neki JLS-ovi bili relevantni za više tematskih oblasti), ukupno je posjećeno 30 JLS-ova (od ukupno 144). Iako nije riječ o uzorku koji bi trebao biti u potpunosti reprezentativan, ovaj pristup pruža brojne praktične primjere pitanja i izazova s kojima se lokalne samouprave suočavaju, ili, u pojedinim slučajevima, još nisu svjesne da će se s njima morati suočiti u budućnosti.

Tabela 1.1: Intervjuisani JLS-ovi

Javne nabavke*	Čelinac, Jezero, Livno, Prijedor, Tešanj
Zapošljavanje i socijalna politika	Čapljina, Trebinje i Ljubuški
Regionalna politika i EU fondovi	Gradiška, Dobo, Laktaši i Jajce
Ruralni razvoj	Bosanska Krupa, Foča, Travnik i Trebinje
Okoliš i komunalne usluge	Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Istočni Stari Grad, Pale i Trnovo RS (Grad Istočno Sarajevo), Breza i Tešanj
Rodna ravnopravnost	Dobo, Gradiška, Istočna Ilidža, Lukavac, Sokolac i Tešanj (rasprava u fokus grupi s članovima Radne grupe SOG-ova za rodnu ravnopravnost); i Čapljina, Istočna Ilidža, Jajce, Maglaj, Novi Grad, Oštra Luka, Sokolac, Tomislavgrad, Trnovo RS i Zavidovići (intervjui usmjereni na pitanja rodne ravnopravnosti u okviru dodatnih terenskih posjeta)
Dodatne terenske posjete	Čapljina, Istočna Ilidža, Jajce, Ključ, Maglaj, Novi Grad, Oštra Luka, Sokolac, Tomislavgrad, Trnovo RS, Zavidovići i Zenica

* Ovo poglavlje također se oslanja na ranije provedeno anketiranje JLS-ova o javnim nabavkama. Ažurirani rezultati u oblasti javnih nabavki predstavljeni su za dodatnih 16 JLS-ova.

Može se reći da se dio uticaja procesa pridruživanja EU već osjetio, budući da je zakonodavstvo BiH u većini oblasti barem djelimično usklađeno s pravnom stečevinom EU, a JLS-ovi se već suočavaju s obavezama i koriste mogućnosti koje vjerovatno ne bi postojale da članstvo u EU nije strateški cilj države. Međutim, u svim razmatranim oblastima i dalje postoje jasni **nedostaci u provedbi**.

Preostali uticaj procesa pridruživanja stoga se može sagledati kroz ono što će biti potrebno učiniti kako bi se ti nedostaci otklonili. Međutim, to nije unaprijed određeno. Koliko će efekti pridruživanja biti povoljni za jedinice lokalne samouprave u velikoj će mjeri zavisiti od dva faktora: državnog i entitetskog zakonodavnog i institucionalnog okvira uspostavljenog radi provedbe pravne stečevine EU te pripremljenosti i izgradnje kapaciteta na lokalnom nivou. Zato se u svakom poglavlju razmatra šta bi se moglo učiniti kako bi se stanje unaprijedilo u oba navedena aspekta. U završnoj podsekciji svakog tematskog poglavlja izdvojene su preporuke za saveze opština/općina i gradova i jedinice lokalne samouprave.

Također je važno naglasiti da se pod uticajem ne podrazumijeva koliko će život lokalnih službenika postati lakši ili teži. U mnogim aspektima proces pridruživanja EU bit će zahtjevan i u pogledu ljudskih i u pogledu finansijskih resursa. Ključno mjerilo je, prije svega, u kojoj mjeri pridruživanje povećava sposobnost JLS-ova da odgovore na potrebe svojih građana. To nije uvijek lako objektivno izmjeriti, ali su, gdje god je to bilo moguće, navedeni kvantitativni i kvalitativni pokazatelji.

Jedna od prednosti koje BiH ima u procesu pridruživanja jeste činjenica da je jedna susjedna država nedavno prošla kroz isti proces. Posljednje poglavlje razmatra iskustvo Hrvatske. Neki aspekti tog iskustva – poput obuka o javnim nabavkama koje je organizovao Savez gradova ili uspostavljanja fonda za pomoć u sufinansiranju i pripremi projekata finansiranih iz fondova EU, pokazali su se pozitivnim. Međutim, u cjelini gledano, lokalne vlasti nisu bile dovoljno pripremljene niti dovoljno uključene u proces, naročito u njegovim ranim fazama. To se kasnije moralo promijeniti, dijelom kao odgovor na probleme koji su se pojavili, a dijelom na insistiranje Evropske unije. Ubrzo nakon pridruživanja, sredstva EU činila su približno četiri petine svih javnih investicija na lokalnom nivou. Posmatrano iz današnje perspektive, bilo bi korisnije, u interesu države u cjelini, da su opštine i gradovi bili uključeni u proces mnogo ranije. Poglavlje o Hrvatskoj nije revidirano, ali se u više tematskih poglavlja također razmatraju pojedini aspekti iskustava Hrvatske, kao i drugih država.

Evropska unija i lokalna samouprava – karika koja nedostaje?

Evropska unija je prije svega zajednica država članica. Ugovor o Evropskoj uniji (UEU, član 4) propisuje da EU poštuje „nacionalne identitete“ svojih članica, koji proizlaze iz njihovih temeljnih političkih i ustavnih struktura, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu.

Iako lokalne i regionalne vlasti imaju važnu savjetodavnu ulogu kroz Evropski odbor regija, stvarnu moć odlučivanja imaju Evropska komisija te predstavnici država u Evropskom parlamentu i Vijeću Evropske unije. Tokom procesa pridruživanja Evropska komisija formalno predstavlja države članice EU i pregovara s državom kandidatkinjom na državnom nivou. Historijski gledano, lokalne vlasti imale su vrlo ograničen uticaj na taj proces.

Ipak, pridruživanje EU **ima dubok uticaj na JLS-ove u njihovim različitim ulogama – kao poslodavce, pružaoce usluga, regulatore, investitore, naručioce roba i usluga, provodioce standarda i u brojnim drugim funkcijama.** Više studija pokazalo je da je polovina ili čak više tačaka koje se uobičajeno nalaze na dnevnom redu opštinskih i gradskih vijeća ili skupština na neki način pod uticajem Evropske unije.¹ U pojedinim oblastima, poput upravljanja otpadom i prečišćavanja otpadnih voda, energetske efikasnosti zgrada ili lokalnog ekonomskog razvoja, upravo lokalne vlasti snose glavnu odgovornost za provedbu pravne stečevine EU.

Kao nivo vlasti koji je najbliži građanima i koji u mnogim slučajevima uživa veći stepen povjerenja od viših nivoa vlasti, JLS-ovi također imaju važnu ulogu u komunikaciji s građanima o tome šta proces pridruživanja EU znači u praksi – kako u pogledu obaveza, tako i u pogledu prilika koje donosi. To je posebno važno u vrijeme široko rasprostranjenih pokušaja širenja dezinformacija.

¹ Vidjeti na primjer SKL International, [Local Government in the Nordic and Baltic Countries: An Overview \(Lokalna vlast u nordijskim i baltičkim zemljama: pregled\)](#), revidirana verzija, 2020, za detalje o studijama u Danskoj, Finskoj, Norveškoj i Švedskoj.

U prethodnim proširenjima EU uticaj procesa pridruživanja na lokalni nivo često je bio potcijenjen, a nedovoljna pripremljenost ili neuzimanje u obzir potreba i interesa lokalnih zajednica od strane viših nivoa vlasti pokazali su se kao skupe greške. Nekoliko primjera iz prakse to jasno ilustrira:²

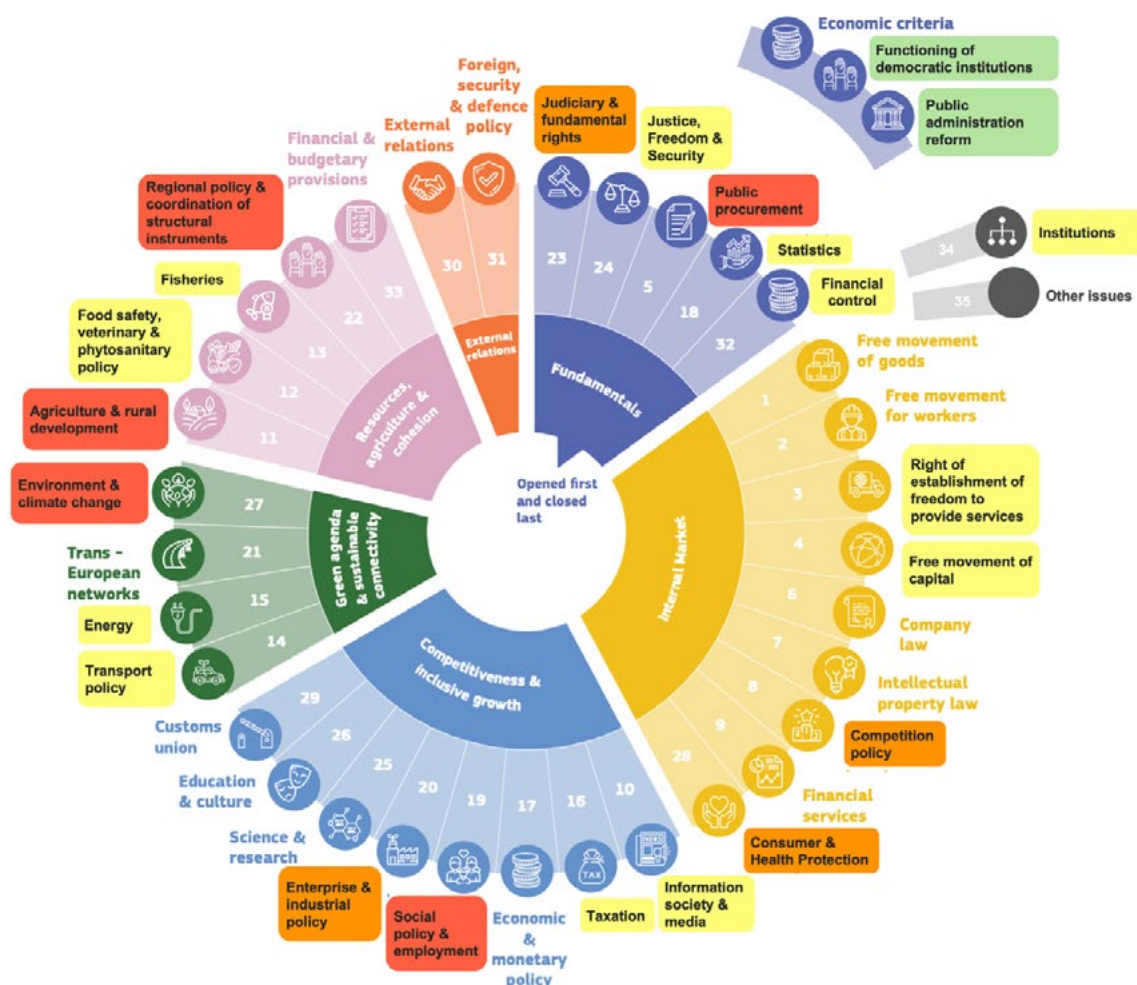
- U jednom vladinom izvještaju navodi se da pravila EU o javnim nabavkama „vjerovatno neće imati značajniji uticaj na lokalnu samoupravu“. Međutim, nakon što su nova pravila inspirisana propisima EU stupila na snagu (uz strožije procedure za ugovore manje vrijednosti nego što to zahtijeva sama EU), broj žalbi koje završavaju pred sudovima porastao je s približno 20 godišnje na oko 3.000.
- Pet posto sredstava iz fondova EU za ruralni razvoj rezervisano je za Lokalne akcijske grupe (LAG-ove), koje okupljaju predstavnike javnog, privatnog i civilnog sektora radi provođenja lokalnih razvojnih prioriteta. Međutim, prije pridruživanja nije uspostavljen dovoljan broj funkcionalnih LAG-ova, zbog čega su državni pregovarači morali uložiti značajan pregovarački napor kako bi osigurali smanjenje obavezno rezervisanog iznosa za polovinu.
- Državni pregovarači uspjeli su osigurati prelazni period duži od deset godina za zatvaranje opštinskih i gradskih deponija koje nisu bile usklađene s propisima EU. Kada rok nije ispoštovan (i to s višegodišnjim zakašnjenjem, uprkos tome što raspoloživa sredstva EU nisu u potpunosti iskorištena), Sud Evropske unije izrekao je državi članici novčanu kaznu od 1,5 miliona eura, uz dodatnih 600 eura dnevno za svaku od 31 neovlaštene opštinske ili gradske deponije koja je i dalje bila u funkciji.

Treba naglasiti da nijedan od ovih problema nije posljedica samog pridruživanja EU; uz bolju pripremu, svi su se mogli izbjeći.

U novije vrijeme u državama kandidatkinjama postoji veća svijest o značaju i posljedicama koje proces pridruživanja ima za lokalne vlasti. Slika 1.1 u nastavku prikazuje poglavlja i oblasti pravne stečevine EU, pri čemu su istaknute one koje se uopšteno smatraju relevantnim za JLS-ove. Ova procjena se uglavnom zasniva na tome da li su asocijacije lokalnih vlasti (LGA) u aktuelnim državama kandidatkinjama provodili procjene uticaja i/ili učestvovali u radnim grupama ili sličnim tijelima uspostavljenim u okviru pregovora o pridruživanju. Iako bi se argumentovano mogla označiti i dodatna poglavlja, slika pokazuje da znatno više od polovine pravne stečevine EU otvara konkretna pitanja za JLS-ove.

² Ovi primjeri konkretno potiču iz Švedske, Hrvatske i Rumunije, iako bi se slični primjeri mogli pronaći u većini država u procesu pridruživanja.

Slika 1.1: Poglavlja i oblasti pravne stečevine EU – relevantnost za lokalnu samoupravu



Izvor: Na osnovu odgovora iz ankete koju su dostavile asocijacije lokalnih vlasti iz 7 od ukupno 9 država kandidatkinja za platformu „EU-EaP Local Leaders Seminar: Strengthening Local Government Capacities for EU Engagement in the EaP Region” (Seminar lokalnih lidera EU-IP: jačanje kapaciteta lokalnih vlasti za angažman s EU u regiji Istočnog partnerstva), Brisel, novembar 2024. Za poglavlja osjenčana žutom (narandžastom, crvenom) bojom, najmanje jedan (dva, tri) LGA-a proveli su procjenu uticaja ili učestvovali u radnim grupama koje su činile dio strukture za podršku pregovorima o pridruživanju. „Reforma javne uprave” i „Funkcionisanje demokratskih institucija” također su istaknuti (zelenom bojom) kao oblasti od značaja za lokalne vlasti, prema ocjeni autora.

Iz slike će biti jasno da odabrane tematske oblasti za potrebe ove procjene nisu jedine relevantne oblasti.³ Osim toga, proces pridruživanja imat će šire posljedice po nadležnosti i odgovornosti lokalnih vlasti u oblastima koje nisu ograničene samo na jedno poglavlje pravne stečevine EU. U nastavku, u okviru 1.1, navedeni su određeni primjeri. Stoga ovaj izvještaj, iako ažuriran, i dalje predstavlja samo polaznu osnovu za SOG-ove i JLS-ove u BiH u procjeni načina na koji će proces pridruživanja EU uticati na njih.

³ Vidjeti i Polaris, [Local Europe in Ukraine: Overview of the impact of EU integration on local authorities \(Lokalna Evropa u Ukrajini: pregled uticaja evropskih integracija na lokalne vlasti\)](#), 2026, Tabela 1, za sažetak nekih ključnih implikacija za lokalne vlasti u oblastima osjenčanim na slici.

Okvir 1.1: Širi uticaj pridruživanja Evropskoj uniji na ključne odgovornosti lokalnih vlasti

Slika 1 iznad strukturirana je po poglavljima i oblastima pravne stečevine EU. To je prirodno, budući da pregovori o pridruživanju prate istu strukturu, ali takav prikaz ne odražava u potpunosti obim uticaja koji će proces pridruživanja imati na JLS-ove.

Jedan primjer jeste **digitalizacija**. Ne postoji propis EU kojim se zahtijeva digitalizacija lokalnih javnih usluga, iako nekoliko pravnih akata može imati direktne posljedice po podatke kojima raspolažu JLS-ovi (npr. Direktiva o otvorenim podacima zahtijeva od javnih vlasti da podatke učine ponovo upotrebljivim i čitljivim za računarske sisteme, dok INSPIRE direktiva zahtijeva interoperabilnost i dostupnost digitalnih prostornih podataka).

Međutim, digitalizacija se također procjenjuje u okviru reforme javne uprave, koja se prati kroz SIGMA* načela javne uprave. Ta načela primjenjuju se i na lokalne i regionalne, kao i na državne organe vlasti, a uključuju:

- Načelo 19: korisnici su u središtu osmišljavanja i pružanja usluga
- Načelo 20: pojednostavljeno pružanje visokokvalitetnih usluga
- Načelo 21: usluge su lako dostupne putem interneta i putem drugih kanala, uz uvažavanje različitih potreba korisnika
- Načelo 22: digitalizacija omogućava usluge zasnovane na podacima, efikasne usluge koje pruža javna vlast u cjelini.

Drugi primjer je **prostorno planiranje**, koje predstavlja ključnu oblast odgovornosti lokalnih i/ili regionalnih vlasti u svim državama članicama. Ni u ovom slučaju ne postoji propis EU kojim se uređuju sistemi planiranja (Ugovor o funkcionisanju Evropske unije zahtijeva jednoglasnost u oblasti „urbanističkog i prostornog planiranja“, upravo zato što je riječ o osjetljivoj oblasti lokalne i/ili regionalne nadležnosti u kojoj su pojedine države članice željele zadržati pravo veta).

Ipak, rad prostornih planera pod uticajem je brojnih propisa iz poglavlja pravne stečevine EU koja se odnose na okoliš (kao što je navedeno u poglavlju 6), energetiku, saobraćaj, informaciono društvo i druge oblasti. Na primjer, lokalni planovi moraju predvidjeti lokacije za bazne stanice mobilne telefonije, objekte za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, zaštićena prirodna područja, urbane zelene površine i brojne druge sadržaje, a istovremeno moraju biti predmet strateške procjene uticaja na okoliš uz stvarno i sadržajno učešće javnosti. Također postoje očigledne prednosti povezivanja strateškog planiranja korištenja sredstava EU sa prostornim planiranjem, naročito zato što je pribavljanje razvojnih saglasnosti jedan od ključnih uslova za napredovanje projekata koji su u pripremi.

JLS-ovi imaju široke nadležnosti u oblasti **lokalnog ekonomskog razvoja**, na koji usklađivanje s pravnom stečevinom EU i mogućnosti finansiranja iz fondova EU mogu uticati s više strana. Poglavlja 3. i 4. dotiču se tih pitanja: pristup sredstvima EU namijenjenim regionalnoj politici očigledno ima značajne posljedice, dok lokalne inicijative u oblastima kao što su usluge brige o djeci ili garancije za mlade, u okviru koordinacije politika zapošljavanja EU, mogu doprinijeti poboljšanju funkcionisanja tržišta rada. Poglavlje 5. jasno pokazuje da su lokalne razvojne strategije koje uključuju aktere iz javnog, privatnog i civilnog sektora u ruralnim područjima ključni preduslov za potpuno iskorištavanje mogućnosti koje pružaju sredstva EU za ruralni razvoj.

Međutim, postoje brojni drugi aspekti koje bi sveobuhvatna strategija lokalnog razvoja trebala uzeti u obzir. Kao nekoliko primjera mogu se navesti: prestanak korištenja fosilnih goriva u okviru klimatskih ciljeva EU; mogućnosti pružanja javne podrške lokalnim malim i srednjim preduzećima; uticaj slobodnog kretanja roba i usluga na trgovinske tokove i lokaciju privrednih aktivnosti; putovanja bez viza i turizam; unaprijeđene saobraćajne veze i planove održive urbane mobilnosti. Ovo potvrđuje jednu od ključnih poruka ovog izvještaja: **uticaj pridruživanja EU na lokalne vlasti ne odnosi se samo na finansiranje**.

* SIGMA je Program podrške unapređenju upravljanja i rukovođenja, zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije.

Šta se promijenilo od 2019. godine?

Od izrade prethodne analize, izgledi za integraciju Zapadnog Balkana u EU su se poboljšali, uz realnu mogućnost da bi se dvije države iz regiona (Crna Gora i Albanija) mogle pridružiti EU u narednim godinama. Bosna i Hercegovina (BiH) je također ostvarila napredak, dobivši status kandidata u decembru 2022. godine i zeleno svjetlo za otvaranje pregovora o pridruživanju EU u martu 2024. godine. I dalje postoji niz koraka koje je potrebno preduzeti prije nego što pregovori u punom smislu mogu započeti, a iako su neki od njih već ispunjeni, u trenutku pisanja ovog izvještaja (ljetu 2026. godine) napredak u pogledu drugih i dalje je usporen zbog razmatranja i neslaganja na nivou entiteta i kantona.⁴

Pravna stečevina EU također se nastavila razvijati, uz značajne promjene u svim tematskim poglavljima obuhvaćenim ovim izvještajem. To potvrđuje potrebu da SOG-ovi imaju proaktivan pogled na buduće obaveze, zbog čega ovo ažuriranje, gdje god je to bilo moguće, obuhvata tekuće zakonodavne revizije i nove prijedloge propisa.

U odnosu na period od prije sedam godina, danas postoji veća svijest o međusobnoj povezanosti procesa pridruživanja EU i lokalnih vlasti, odnosno o tome kako proces pridruživanja utiče na lokalni nivo i kako lokalne vlasti doprinose procesu pridruživanja. Na primjer, zajedno s Direkcijom za evropske integracije (DEI), SOG-ovi su u septembru 2025. godine organizovali konferenciju na kojoj je ambasador EU u BiH naglasio „ključnu ulogu“ opština i gradova u ovom procesu, u skladu s principom supsidijarnosti. Učesnici iz svih nivoa vlasti također su istakli ključnu ulogu JLS-ova u provedbi standarda EU u okviru brojnih poglavlja pravne stečevine.

Postoji i više iskustava iz drugih država kandidatkinja na koja se moguće osloniti. Stalna konferencija gradova i opština Srbije izradila je brojne procjene uticaja usklađivanja s različitim poglavljima pravne stečevine EU na JLS-ove.⁵ Predstavnici lokalnih vlasti u Crnoj Gori pokrenuli su više inicijativa radi unapređenja priprema na lokalnom nivou (vidjeti Okvir 1.2).

Okvir 1.2: Pripreme na lokalnom nivou za pridruživanje EU u Crnoj Gori

„Ad Hoc radna grupa Vijeća EU za izradu Ugovora o pridruživanju s Crnom Gorom“ održala je svoj konstitutivni sastanak u maju 2026. godine. Vremenski okvir i dalje je neizvjestan i zavisi od odluka kako na crnogorskom tako i na nivou EU, ali jedan mogući scenarij jeste da se pregovori zatvore, a Ugovor potpiše krajem 2026. ili početkom 2027. godine. Nakon toga Ugovor moraju ratificirati Crna Gora i svih 27 država članica EU (što podrazumijeva odobrenje u parlamentima, a u pojedinim slučajevima eventualno i referendum), tako da se očekuje da će do pridruživanja doći u prvoj polovini 2028. godine.

Nekoliko aspekata priprema Crne Gore na lokalnom nivou vrijedi istaknuti:

- Zajednica opština Crne Gore (ZOOG) uspjela je zagovarati uspostavljanje **revolving fonda za predfinansiranje** projekata finansiranih iz fondova EU i drugih donatorskih sredstava. [Uspostavljen 2019. godine](#) izmjenom Zakona o finansiranju lokalne samouprave, on funkcioniše prema jednostavnom modelu: kada JLS ima potpisan ugovor o projektu, može pozajmiti sredstva iz fonda radi pokrivanja troškova projekta do konačne refundacije od strane donatora. Time se, uz minimalno administrativno opterećenje, rješava problem nedostatka likvidnih sredstava koji ponekad onemogućava manjim opštinama i gradovima da se prijave za projekte.
- ZOOG je također uspostavila **mreže** projektnih menadžera i vanjskih stručnjaka za pripremu projekata EU i drugih projekata. Jedna od ideja koja je stajala iza ovog pris-

⁴ Vidjeti izvještaj Evropske komisije iz novembra 2025. godine iz „[paketa za proširenje](#)“ o BiH, str. 19–21, za najnoviju zvaničnu procjenu.

⁵ Većina njih dostupna je (na srpskom jeziku) na <https://www.skgo.org/biblioteka/publikacije-analize-i-prog-dokumenta/pridruzivanje-EU?thematic=29>.

tupa bila je da bi se, umjesto određivanja službenika za EU poslove koji bi pratili i mogućnosti finansiranja i tehničke aspekte pravne stečevine EU, efikasnije bilo usmjeriti na praćenje mogućnosti finansiranja, a zatim očekivati od članova stručnih mreža za okoliš, urbanu mobilnost, prostorno planiranje i druge oblasti da prate tehničke aspekte pravne stečevine u svojim područjima rada.

- Predstavници opština učestvovali su u **koje čine dio strukture za podršku pregovorima o pridruživanju** za 11 poglavlja pravne stečevine EU, što je daleko najveći broj među državama kandidatkinjama. Zaposleni u ZOCC-u učestvovali su u radnim grupama za poglavlja 5, 16, 22, 23 i 28, dok su predstavnici opština i gradova (uključujući članove prethodno navedenih stručnih mreža) učestvovali u radnim grupama za poglavlja 8, 11, 13, 19, 20 i 27.

Učešće u pregovaračkim radnim grupama omogućilo je Zajednici opština Crne Gore i predstavnicima opština da u ranoj fazi prepoznaju na koji način usklađivanje sa pravnom stečevinom EU može uticati na lokalne vlasti te da osiguraju da će se njihove praktične potrebe i okolnosti uzeti u obzir prilikom izrade novih propisa i strateških dokumenata. Kroz radne grupe, ZOCC je imala priliku davati komentare na predložena zakonska rješenja, ukazivati na finansijske i administrativne posljedice za opštine te zagovarati jasniju podjelu nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Čak i kada komentari nisu odmah doveli do izmjena propisa, učešće u radu ovih grupa omogućilo je da se problemi u provedbi i ograničeni kapaciteti lokalnog nivoa pravovremeno istaknu i razmotre prije usvajanja zakonodavstva. Također je pomoglo ZOCC-u da opštine pravovremeno informiše o predstojećim obavezama i pripremi svoje stručne mreže za pružanje podrške u njihovoj provedbi.

Iskustvo Crne Gore ukazuje na to da bi SOG-ovi u BiH trebali razmotriti uspostavljanje ili dodatno jačanje tematskih mreža stručnog osoblja opština, umjesto oslanjanja isključivo na manji broj opštih koordinatora za evropske integracije. Proces pridruživanja EU utiče na gotovo sve opštinske službe, uključujući finansije, javne nabavke, zaštitu okoliša, prostorno planiranje, saobraćaj, socijalne usluge i lokalni ekonomski razvoj. Stoga je korisno kombinovati mrežu opštinskih službenika za evropske integracije i projekte sa sektorskim mrežama koje mogu pratiti relevantne dijelove pravne stečevine EU.

Kada je riječ o projektima finansiranim sredstvima EU, SOG-ovi mogu pružiti najveću podršku tako što redovno dijele ciljane informacije o pozivima za dostavljanje prijedloga projekata, čime opštinama pomažu da unaprijed razvijaju projektne ideje i projektne portfelje prije objave poziva, organizovanjem praktičnih obuka i mentorstva te olakšavanjem uspostavljanja partnerstava među opštinama. Manje opštine naročito mogu imati koristi od zajedničke baze podataka ili mreže vanjskih stručnjaka, standardizovanih obrazaca za podnošenje prijavi i tenderskih dokumenata te mehanizama za razmjenu primjera uspješno provedenih projekata. Fond za predfinansiranje ili revolving fond također je od velikog značaja kako nedostatka raspoloživih finansijskih sredstava ne bi predstavljao prepreku razvoju kvalitetnih projektnih ideja.

Prema mišljenju ZOCC-a, u Crnoj Gori i dalje postoji rizik od nedovoljne pripremljenosti na lokalnom nivou. Iako su pojedine opštine uspostavileiskusne timove koji se bave EU projektima i sektorskim politikama, kapaciteti su i dalje neujednačeni. Manje opštine često zavise od jednog ili dva službenika koji istovremeno obavljaju više različitih poslova, dok fluktuacija kadra može brzo dovesti do gubitka institucionalnog znanja. U nekim slučajevima opštine informacije o novim obavezama dobijaju tek kada su zakonodavni ili strateški dokumenti već u poodmakloj fazi pripreme. Gledano iz današnje perspektive, finansijske, kadrovske i infrastrukturne posljedice za lokalni nivo trebalo je procjenjivati ranije i sistematičnije za svako relevantno pregovaračko poglavlje.

Prema ocjeni ZOCCG-a, ljudski i finansijski kapaciteti opština u Crnoj Gori još uvijek nisu dovoljni za ispunjavanje svih zahtjeva koji će proizaći iz pristupanja Evropskoj uniji. Kapaciteti se značajno razlikuju među opštinama i pojedinim oblastima politika. Glavni izazovi uključuju ograničen broj specijalizovanih stručnjaka, poteškoće u zadržavanju dobro osposobljenih zaposlenika, nedostatak sredstava za velika ulaganja u okolišnu i komunalnu infrastrukturu te potrebu za unapređenjem pripreme projekata, provođenja javnih nabavki, upravljanja ugovorima i izvještavanja.

Dodatni izazov predstavlja zakonom uređeni sistem obračuna plata, koji ograničava mogućnost opština da za određene specijalizovane pozicije ponude konkurentne plate. Plate u privatnom sektoru često su znatno više, što opštinama otežava privlačenje i zadržavanje kvalifikovanih stručnjaka. To je posebno izraženo u oblastima pripreme i upravljanja EU projektima, informacionih tehnologija, arhitekture i drugih tehničkih profesija. Jedan od ključnih izazova stoga će biti razvoj mehanizama za privlačenje, motivisanje i zadržavanje visokokvalifikovanih stručnjaka u lokalnim upravama.

Pristupanje Evropskoj uniji donijet će značajne prilike, ali i znatno više standarde te veće troškove provedbe. Zbog toga će kontinuirana podrška s državnog nivoa, predvidivo finansiranje, praktične obuke, djelotvornije politike upravljanja ljudskim resursima i neposredno uključivanje opština u planiranje reformi biti od presudnog značaja.

Primjer važnog i složenog pitanja u kojem savez može imati korisnu ulogu jesu pravila o javnim nabavkama i državnoj pomoći u odnosima između opština i lokalnih javnih komunalnih preduzeća (vidjeti i poglavlje 6). Zajednica opština Crne Gore se ovim pitanjima bavila kroz konsultacije, aktivnosti osposobljavanja, stručne mreže i komunikaciju s nadležnim državnim institucijama. Opštinama su potrebna jasna uputstva o pitanjima kao što su dodjela ugovora preduzećima u opštinskom vlasništvu, aranžmani pružanja usluga putem vlastitih subjekata, povjeravanje obavljanja javnih usluga i naknada za njihovo pružanje, subvencije i drugi oblici finansijske podrške. Ova pitanja su naročito važna u sektorima upravljanja otpadom, vodosnabdijevanja, javnog prevoza i drugih usluga od opšteg interesa. Kako se Crna Gora bude približavala članstvu u EU, bit će potrebne dodatne praktične smjernice zasnovane na konkretnim primjerima iz prakse opština.

Općenito posmatrano, jedna od glavnih pouka iz iskustva Crne Gore jeste da lokalne vlasti ne bi trebalo posmatrati samo kao krajnje provodioce obaveza dogovorenih na državnom nivou. One bi trebale biti uključene već u ranim fazama pregovora, planiranja zakonodavnih aktivnosti, izrade akcionih planova i procjene njihovih finansijskih posljedica. Savezi opština/općina i gradova imaju važnu ulogu u tome da složene zahtjeve Evropske unije približe svojim članicama kroz praktične informacije i smjernice, prikupljaju podatke i iskustva iz opština te zastupaju njihove interese u dijalogu s centralnim nivoom vlasti.

Završnu fazu pregovora stoga ne treba iskoristiti samo za formalno zaključivanje procesa usklađivanja zakonodavstva, već i za provjeru da li lokalne vlasti raspolažu kadrovima, finansijskim sredstvima, tehničkim smjernicama i institucionalnim mehanizmima potrebnim za provedbu obaveza već od prvog dana članstva.

Da li postoji veća svijest o značaju evropskih integracija u opštinama i gradovima u BiH? Procjena u ovom pogledu nije jednoznačna. Postoji opće razumijevanje da ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz procesa pridruživanja EU, na primjer u oblasti okoliša, može donijeti prilike za jačanje kapaciteta, finansiranje projekata i institucionalni razvoj. Vidljiv je jasan napredak u oblasti javnih nabavki, uz povećanje kapaciteta za provedbu zahtjeva inspirisanih pravilima EU (vidjeti tekst u nastavku). Čini se da su JLS-ovi također svjesniji mogućnosti za lokalni ekonomski razvoj koje pružaju sredstva i projekti EU. Nekoliko njih bilo je veoma uspješno u izgradnji portfelja projekata u oblastima od energetske efikasnosti do aktivacije mladih. Ovi primjeri pokazuju da JLS-ovi mogu

djelovati proaktivno čak i u okviru fragmentiranog institucionalnog sistema.

Međutim, isti neujednačeni obrazac prisutan je kroz sva tematska poglavlja: dok postoji nekoliko dobrih primjera, većina JLS-ova nije upoznata sa zahtjevima EU i njihovim implikacijama za lokalne vlasti. Većina nema imenovanu osobu zaduženu za pitanja EU i nije dovoljno informisana o procesu pridruživanja niti uključena u njega. Ipak, terenski intervjui potvrđuju da JLS-ovi ne žele rješenja koja im se nameću „odozgo“; naprotiv, u velikoj mjeri žele biti dio procesa dijaloga i planiranja, posebno u oblastima u kojima će novi standardi uticati na lokalne budžete, usluge i ekonomski razvoj.

Osnovni izazov – činjenica da lokalne vlasti nisu sistemski uključene u oblikovanje reformi povezanih s EU, iako se od njih očekuje da provode ili sufinansiraju brojne praktične mjere, i dalje uglavnom ostaje neriješen. Ponovo, postoji određen napredak, kao što je aktivno učešće SOG-ova u konsultacijama o propisima iz oblasti javnih nabavki. Međutim, uloga JLS-ova često ostaje neformalna, zasnovana na pojedinačnim projektima i zavisna od lokalne inicijative, umjesto da bude ugrađena u koherentan sistem. To ograničava mogućnost širenja dobrih praksi i dovodi do neujednačenih rezultata među JLS-ovima.

Osim toga, SOG-ovi se i dalje suočavaju s izazovom da ih se posmatra na konkretniji način od običnih dionika u procesu pridruživanja. Izvještaj iz 2019. godine ukazao je na isključenost predstavnika lokalnog nivoa iz Koordinacijskog mehanizma putem kojeg je BiH pripremala odgovore na upitnik EU o usklađenosti s pravnom stečevinom. Radi pravičnosti treba naglasiti da su SOG-ovi u novembru 2024. godine imali mogućnost da Direkciji za evropske integracije (DEI) dostave potencijalna pitanja i probleme u okviru priprema za eksplanatorni skrining (u kojem EU predstavlja sadržaj pravne stečevine EU). Međutim, oni ni na ovom nivou nisu bili uključeni u rasprave, čak ni u svojstvu posmatrača.⁶

Posebno treba istaći, u ovom ažuriranom izdanju, činjenicu da predstavnici lokalnog nivoa nisu bili uključeni u izradu [Reformske agende](#) BiH. Ova agenda usvojena je (nakon određenog kašnjenja u postizanju dogovora između entiteta i kantona) u septembru 2025. godine. U suštini, riječ je o listi prioritarnih reformi i investicija usaglašenih između EU i BiH. Dio sredstava koja BiH dobija u okviru Plana rasta EU za Zapadni Balkan isplaćuje se u obliku budžetske podrške državnom trezoru, u zavisnosti od napretka u provođenju reformi. Nekoliko tematskih poglavlja naglašava značaj Reformske agende i zato što se ona široko smatra modelom za pretpristupnu pomoć u okviru narednog višegodišnjeg budžeta EU za period 2028–2034.

Isključenost lokalnog nivoa problematična je iz više razloga. Prvo, važne mjere potrebne za unapređenje provedbe pravne stečevine EU (npr. unapređenje sistema prostornog planiranja) mogu ostati izostavljene. Drugo, kada su u Reformskoj agendi uključene reforme relevantne za JLS-ove (npr. digitalizacija javnih usluga, uspostavljanje sistema „jednog šaltera“ za izdavanje dozvola za projekte obnovljive energije ili povećanje obuhvata djece predškolskim odgojem), lokalne vlasti nisu bile uključene u njihovu razradu niti su njihova praktična iskustva i potrebe uzeti u obzir pri oblikovanju tih mjera. Treće, od JLS-ova se može očekivati da učestvuju u provedbi reformi, a da pritom nemaju jasnu informaciju o tome na koji način će te obaveze biti finansirane. U praksi, one bi zavisile od spremnosti viših nivoa vlasti da dio budžetske podrške koju BiH dobija od EU usmjere prema lokalnom nivou. Drugim riječima, postoji rizik da se lokalnim vlastima povjere **nove nadležnosti i obaveze bez odgovarajućih finansijskih sredstava za njihovo izvršavanje**.

Ograničeno uključivanje lokalnih vlasti u Reformske agende predstavlja problem u svim državama Zapadnog Balkana i u Moldaviji. U toku su naponi za jačanje učešća lokalnog nivoa u provedbi i praćenju realizacije tih agendi.⁷ Međutim, snažnije **uključivanje lokalnih vlasti u samo oblikovanje**

6 Dok se u Bosni i Hercegovini ne uspostavi pregovaračka struktura, jedna od ideja koju bi vrijedilo razmotriti (oslanjajući se i na iskustvo Crne Gore – vidjeti okvir iznad) jeste da SOG-ovi formiraju stručne odbore (npr. za okoliš i klimatske promjene, energetiku, regionalni razvoj i sl.) te da ih koriste za praćenje rada pododborna u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje između EU i BiH (npr. Pododborna za saobraćaj, energetiku, okoliš i regionalni razvoj), održavajući redovne sastanke s tim pododborima i prateći njihovo polugodišnje izvještavanje prema Evropskoj uniji.

7 Na primjer, putem zajedničke inicijative Evropske komisije i Vijeća Evrope LORAI – Local Observatory on Reform Agendas Implementation (Lokalni opservatorij za provedbu reformskih agendi), koju provodi Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope u partnerstvu s Mrežom asocijacija lokalnih i regionalnih vlasti jugoistočne Evrope (NALAS), Vijećem evropskih opština i regija (CEMR) i LGA-ovima u svakoj zemlji korisnici.

mjera ostaje jedno od ključnih zagovaračkih pitanja za SOG-ove kada dođe vrijeme za pripremu naredne Reformske agende za period nakon 2027. godine.

Put Bosne i Hercegovine ka pridruživanju Evropskoj uniji

U BiH se često ističe da EU integracije predstavljaju poseban izazov zbog jedinstvene ustavne strukture koju čine dva entiteta, uz Brčko distrikt, te, u okviru entiteta Federacija BiH, deset kantona. Zaista, tematska poglavlja ovog izvještaja ukazuju na fragmentaciju kao institucionalnu prepreku efikasnoj provedbi pravne stečevine EU i jedan od glavnih razloga zbog kojih je država bila manje uspješna od drugih država u regionu u korištenju sredstava EU pretpristupne pomoći.

Suočena s ovom složenošću, EU bi možda mogla smatrati razumljivim da lokalni nivo vlasti posmatra kao nivo koji je „predaleko“ od procesa pridruživanja. Međutim, suprotno tome, ova procjena ukazuje da bi upravo lokalni nivo mogao biti ključ za prevazilaženje brojnih koordinacijskih problema koji su do sada usporavali proces evropskih integracija.

Prvo, JLS-ovi mogu doprinijeti **osiguravanju efikasne i ujednačene provedbe pravne stečevine EU** na cijeloj teritoriji države. Teritorijalna organizacija lokalne samouprave je, prema standardima EU, efikasna, uz relativno velike i sposobne lokalne jedinice (prosječno 24.417 stanovnika, u poređenju sa 5.214 u 27 država članica EU).⁸ Dva saveza opština i gradova (SOG-ovi) imaju odnos saradnje, fokusiran na praktične probleme lokalne demokratije. Oba saveza su jasno uključila evropske integracije u svoje najnovije strateške planove.⁹

Drugo, nema sumnje da su JLS-ovi **ključni pružaoci javnih i socijalnih usluga**. Njihove nadležnosti i odgovornosti možda je potrebno dodatno precizirati (vidjeti okvir), a lokalne finansije treba ojačati kako bi mogle ispunjavati svoje zadatke. Međutim, princip supsidijarnosti – prema kojem se javne funkcije obavljaju na nivou vlasti koji je najbliži građanima, osim ako postoje uvjerljivi razlozi u pogledu efikasnosti za drugačije rješenje, nalaže da se ključne oblasti povezane s EU, kao što su upravljanje otpadom, prečišćavanje voda, lokalni ekonomski razvoj ili prostorno i urbanističko planiranje, prvenstveno rješavaju na lokalnom nivou.

Okvir 1.3: Funkcije lokalne samouprave u BiH

Prema pregledu nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi koji je CEMR izradio 2016. godine, opštine i gradovi u BiH imaju sljedeće nadležnosti:

- Ekonomski razvoj
- Prostorno i urbanističko planiranje
- Socijalna zaštita
- Civilna zaštita i odbrana
- Okoliš
- Grijanje
- Lokalni putevi
- Kanalizacija i odlaganje čvrstog otpada
- Vodosnabdijevanje
- Kultura i turizam
- Stanovanje
- Predškolski odgoj
- Sport
- Održavanje školskih objekata



⁸ NALAS, [Fiscal Decentralisation Indicators for South-East Europe: Tenth Edition \(Pokazatelji fiskalne decentralizacije za jugoistočnu Evropu: deseto izdanje\)](#), maj 2025.

⁹ [Razvojna strategija Saveza opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine 2022-2027](#), i [Strateški plan Saveza opština i gradova Republike Srpske za period 2022-2028](#). [na lokalnom jeziku].

- Prevoz školskim autobusom
- Usluge hitne pomoći
- Snabdijevanje medicinskim materijalima.

Nažalost, stvarno stanje je složenije nego što bi se moglo zaključiti iz ove liste.

Ustav BiH ne sadrži odredbe o lokalnoj samoupravi, uz značajan izuzetak Amandmana I koji se odnosi na Brčko distrikt. Opštine i gradovi (koji mogu biti urbane opštine ili skup više opština) stoga zavise od ustava i zakona o lokalnoj samoupravi dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS).

Situacija u RS-u je relativno jednostavna. Opštine i gradovi predstavljaju jedini podentitetski nivo vlasti, a Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi detaljno utvrđuju njihove izvorne nadležnosti. Glavno pitanje, kako je, između ostalog, istaknuto u izvještajima o monitoringu Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope (CLRA), jeste da li opštine u praksi imaju dovoljan stepen autonomije.

Situacija u FBiH je složenija zbog postojanja međunivoa vlasti – kantona, koji također pružaju određene usluge na nivou ispod entiteta i imaju ulogu u određivanju nadležnosti opština. Iako Zakon o principima lokalne samouprave sadrži dugu listu opštinskih nadležnosti, neke od tih oblasti su istovremeno Ustavom određene kao kantonalne nadležnosti ili podijeljene između kantona i entitetske vlasti. U praksi, JLS-ovi mogu obavljati samo dio onoga što bi, prema zakonu, trebale biti njihove nadležnosti.

Stoga, u oba entiteta nadležnosti dodijeljene JLS-ovima često su daleko od toga da budu potpune ili isključive, što je CLRA ocijenio kao „ozbiljno kršenje“ Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Osim toga, lokalne vlasti nemaju ni odgovarajuće vlastite finansijske resurse kojima mogu slobodno raspolagati – što predstavlja dodatno kršenje Povelje.

Prihodi lokalnih vlasti kao udio u BDP-u iznose 4,1% u FBiH i 5,4% u RS-u, u poređenju s prosjekom EU od 10,8%. Ovaj udio se posljednjih godina smanjuje, djelimično zato što se dio udjela JLS-ova u prihodima od PDV-a i drugih poreskih prihoda koristi za otplatu dugova nastalih na višim nivoima vlasti. Ovo predstavlja zabrinjavajući trend iz perspektive evropskih integracija. Zajednički zaključak svih poglavlja koja slijede jeste da će efikasna priprema zahtijevati jačanje kapaciteta i odgovarajuće resurse, kako ljudske tako i finansijske.

Izvori: CEMR, Local and Regional Government in Europe – Structures and Competences (Lokalna i regionalna vlast u Evropi – strukture i nadležnosti), 2016). Congress of Local and Regional Authorities, Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Lokalna i regionalna demokratija u Bosni i Hercegovini), 2012. Podaci o prihodima lokalne vlasti odnose se na 2023. godinu i preuzeti su od NALAS-a, [Fiscal Decentralisation Indicators for South-East Europe: Tenth Edition \(Pokazatelji fiskalne decentralizacije za jugoistočnu Evropu: deseto izdanje\)](#), maj 2025.

Treće, ovaj izvještaj pokazuje da opštine i gradovi, uprkos ustavnim i finansijskim preprekama, daju **vrijedan doprinos naporima države da se pripremi za pridruživanje EU**. Među najznačajnijim nalazima ovog ažuriranog izdanja izdvajaju se:

- SOG-ovi su aktivno doprinijeli konsultacijama o novom Zakonu o javnim nabavkama (inspirisanom pravilima EU), dostavljajući međusobno usaglašene prijedloge. JLS-ovi sada imaju 14 certificiranih trenera za javne nabavke, a od ukupno 1.700 certificiranih službenika za javne nabavke u BiH njih oko 500 radi u lokalnoj upravi i drugim lokalnim javnim institucijama.
- Mali broj JLS-ova, poput Zenice i Gradiške, ima razvijene portfelje projekata finansiranih sredstvima EU, koji obuhvataju različite oblasti – od lokalnih partnerstava za zapošljavanje do jačanja otpornosti na urbana toplotna ostrva. Iako to u velikoj mjeri zavisi od pojedinačne inicijative, a mnogi drugi JLS-ovi i dalje nemaju dovoljne kapacitete, ovi primjeri pokazuju potencijal lokalnog nivoa da doprinese povećanju ukupne sposobnosti BiH za korištenje dostupnih sredstava (*apsorpcijski kapacitet*).
- Slično tome, u oblasti rodne ravnopravnosti postoje primjeri JLS-ova koji učestvuju u zajedničkoj Mreži za rodnu ravnopravnost SOG-ova i koji su ostvarile značajan napredak u

primjeni najboljih praksi EU i međunarodnih standarda, na primjer u oblasti uvođenja rodne perspektive u javne politike (*eng. gender mainstreaming*). Međutim, postoje i JLS-ovi koji još nisu svjesni da će provedba standarda EU zahtijevati djelovanje u oblasti rodne ravnopravnosti i na lokalnom i na višim nivoima vlasti, te da će to istovremeno predstavljati prednost za one koji žele pristupiti sredstvima EU.

- U oblasti zapošljavanja i socijalne politike, usluge brige o djeci i predškolski odgoj izdvajaju se kao područje u kojem proaktivni JLS-ovi mogu doprinijeti usklađivanju s EU standardima u više aspekata, uključujući podršku učešću žena na tržištu rada, razvoj u ranom djetinjstvu, socijalnu uključenost i buduće mogućnosti za projekte finansirane sredstvima EU.
- Iako BiH još uvijek nema pravo na korištenje pretpristupne podrške EU za ruralni razvoj, neki JLS-ovi, poput Trebinja i Sokolca, prihvatili su pristup lokalnog razvoja koji predvodi zajednica (*eng. community-led local development*), povezujući udruženja proizvođača, zadruge i druge aktere s organizacijama civilnog društva radi podrške strateškim ulaganjima u ruralnu infrastrukturu, brendiranje proizvoda, turizam i druge oblasti.
- U oblasti okoliša, uticaj pravila EU na lokalnom nivou postaje sve izraženiji, uz zahtjeve za integrisanim pristupima koji povezuju zaštitu okoliša, ublažavanje klimatskih promjena i prilagođavanje njihovim posljedicama, digitalizaciju i učešće javnosti. JLS-ovi daju ključan doprinos. Na primjer, funkcionalno urbano područje Sarajeva koordinira odgovor na klimatske izazove između Kantona Sarajevo, Grada Sarajeva i Grada Istočnog Sarajeva, te je kroz skupštine građana razvilo 49 preporuka za javne politike u oblastima kao što su urbana mobilnost, lokalne energetske zajednice zasnovane na solarnoj energiji i zaštita ranjivih domaćinstava u procesu tranzicije ka čistoj energiji.

Međutim, JLS-ovi i dalje trpe posljedice prepreka koje nastaju na višim nivoima vlasti. Ranije je ukazano na nedostatak jasnoće u pogledu finansiranja mjera na lokalnom nivou predviđenih Reformskom agendom BiH; ova situacija će se dodatno usložniti zbog smanjenja dostupne podrške EU za 10% (108 miliona eura) usljed kašnjenja u postizanju dogovora o Reformskoj agendi. U oblasti ruralnog razvoja, neuspjeh u uspostavljanju akreditovanog sistema za provedbu Instrumenta pretpristupne pomoći za ruralni razvoj znači da je BiH u periodu 2021–2027. godina propustila sredstva u iznosu od približno 150–200 miliona eura. Dio tih sredstava mogao je biti iskorišten za ulaganja u ruralnu infrastrukturu, modernizaciju poljoprivrede, turizam i lokalni ekonomski razvoj u širem smislu.

U međuvremenu, iseljavanje stanovništva se nastavlja, pri čemu je gotovo trećina mladih u 2024. godini izrazila snažnu ili veoma snažnu želju za odlaskom iz zemlje.¹⁰ Dok se kantoni, entiteti i država i dalje teško usaglašavaju oko načina pristupanja evropskim integracijama, jasniji put ka članstvu u EU možda je najvažnija pojedinačna mjera koja bi se mogla preduzeti kako bi se načelnicima i gradonačelnicima pomoglo da privuku direktna strana ulaganja, otvore nova radna mjesta i zauzstave odlazak kvalifikovanih mladih ljudi.

Opšti zaključci

Iako se pridruživanje EU ponekad prikazuje kao prenošenje suvereniteta na „Brisel“, jedan od opštih zaključaka jeste da ono može ojačati kapacitet lokalnih vlasti da djeluju u korist svojih građana. Štaviše, to nije rezultat samo mogućnosti finansiranja iz fondova EU. Odgovornost za provedbu standarda EU može lokalnim donosiocima odluka dati značajniju ulogu u širokom spektru javnih politika, od kontrole zagađenja do uslova rada.

Drugi opšti zaključak, zasnovan na iskustvima država članica EU, jeste da uspjeh ili neuspjeh na lokalnom nivou može značajno uticati na ukupne efekte pridruživanja za cijelu državu, posebno u prvim godinama članstva. Ovo je od ključne važnosti, ne samo za nacionalne pregovarače, koji moraju biti svjesni da nije dovoljno samo uskladiti zakonodavstvo s pravom EU i uspostaviti po-

¹⁰ Friedrich-Ebert-Stiftung, [Youth study Bosnia and Herzegovina 2024: exploring the position, opinions and attitudes of young people in Bosnia and Herzegovina \(Studija o mladima u Bosni i Hercegovini 2024: istraživanje položaja, mišljenja i stavova mladih u Bosni i Hercegovini\)](#), Sarajevo, 2024.

trebne institucionalne aranžmane. Također je potrebno osigurati dovoljne kapacitete i resurse za provedbu novih pravila. Iako JLS-ovi i SOG-ovi snose veliki dio odgovornosti za adekvatnu pripremu, potrebna im je i podrška viših nivoa vlasti, na primjer kroz efikasne mehanizme sufinansiranja projekata finansiranih sredstvima EU ili kroz okvir javnih nabavki koji podstiče stvarnu konkurenciju, uz istovremeno smanjenje administrativnog opterećenja za manje ugovorne organe.

Osim toga, u okviru mjerila za zatvaranje pregovaračkih poglavlja i klastera, EU sve više zahtijeva dokazanu praksu u provedbi ključnih zahtjeva. To, naprimjer, znači da bi propusti na lokalnom nivou u provođenju procjena uticaja na okoliš ili očigledno nepoštivanje odredbi EU o zabrani diskriminacije mogli postati prepreka u pregovorima o pridruživanju Evropskoj uniji.

Treći opšti zaključak iz prethodne analize bio je da za početak priprema nikada nije prerano. SOG-ovi su se rukovodili upravo tim načelom, uspostavljajući mreže službenika za pitanja EU, učestvujući u konsultacijama o usklađivanju zakonodavstva s pravom EU, pomažući svojim članovima pri pripremi prijave za projekte finansirane sredstvima EU i, uopšte, podižući svijest o značaju evropskih integracija za JLS-ove, kao i o značaju JLS-ova za sam proces evropskih integracija. Kako se očekuje da će pregovori započeti čim se entiteti i kantoni usaglasu o preostalim koracima, pridruživanje EU djeluje kao mnogo bliža perspektiva nego što je to bio slučaj prije sedam godina. Datum ulaska BiH u EU možda i dalje ostaje neizvjestan, ali ako načelnici, gradonačelnici i lokalni zvaničnici budu čekali da taj datum bude poznat, bit će prekasno za pravovremenu i djelotvornu pripremu.

Kako se BiH približava EU, naša je nada da ova studija može pomoći opštinama i gradovima da odigraju svoju zasluženu ulogu u ovom procesu. Kako je navedeno, svako tematsko poglavlje završava preporukama za SOG-ove i JLS-ove, tako da ih ovdje nećemo ponavljati. Ali posljednji opšti zaključak koji se snažno nameće iz ažurirane analize jeste da se lokalne vlasti više ne bi trebale tretirati kao puki krajnji izvršioci zakonodavstva usvojenog na centralnom nivou ili kao povremeni korisnici projektne podrške. Naprotiv, trebalo bi ih priznati kao **strateške partnere u procesu pridruživanja**, u interesu ne samo samih JLS-ova već i kantona, entiteta, BiH i, u konačnici, same EU.

2. Javne nabavke

2.1 Pregled

Pravila EU o javnim nabavkama predstavljaju jedan od temelja jedinstvenog tržišta i jedan od glavnih instrumenata za postizanje pametnog, održivog i uključivog rasta, te osiguravanje najbolje upotrebe javnih sredstava. Osnovna načela zakonodavstva EU u ovoj oblasti jesu transparentnost, jednak tretman, otvorena konkurencija i dobro upravljanje procedurama. Za lokalne vlasti, nabavka zasnovana na ovim načelima ima za cilj postizanje vrijednosti za uloženi novac, uz istovremeno jačanje lokalnog ekonomskog razvoja i lokalnog upravljanja, između ostalog i kroz smanjenje mogućnosti za klijentelizam i korupciju. Iako postoje velike potencijalne koristi za lokalne budžete, posebno u vidu veće transparentnosti, šire društvene (indirektne) koristi još su veće i uključuju okolišnu održivost, inovativne i socijalno inkluzivne prakse, unaprijeđene javne usluge i učešće malih i srednjih preduzeća (MSP).

Međutim, primjena pravila EU (ili tačnije novih nacionalnih pravila nakon potpunog transponiranja direktiva EU) često se pokazala problematičnom za lokalne vlasti. Postupci su u mnogim slučajevima strožiji, a njihova ispravna primjena zahtijeva ljudske resurse i stručnost. Vlasti u državi ponekad postupke za ugovore male vrijednosti čine složenijima nego što to pravila EU zapravo zahtijevaju. Nesigurnost često ostaje prisutna, kako u pogledu primjenjivih pravila, tako i zbog toga što je lako napraviti greške, što neuspješnim ponuđačima može dati osnovu za žalbu. Žalbe mogu dovesti do kašnjenja i, u konačnici, do naknade štete i/ili poništenja dodjele ugovora.

Reforma sistema javnih nabavki putem sveobuhvatnih izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama 2022. godine bila je presudan faktor u sticanju statusa kandidata za članstvo u EU koji je BiH dobila u decembru te godine, dok su naknadne reforme u ovoj oblasti prepoznate kao korak naprijed ka otvaranju pregovora o pristupanju u martu 2024. godine.

Daljnje usklađivanje s direktivama EU o javnim nabavkama (potpuna digitalizacija komunikacije i razmjene informacija u postupcima javnih nabavki, uvođenje i šira primjena strateških javnih nabavki, jačanje integriteta i borbe protiv korupcije te jačanje ključnih institucija i daljnja profesionalizacija kroz osiguravanje odgovarajućih ljudskih i finansijskih resursa), kao i usklađivanje pravnog okvira o javno-privatnim partnerstvima (JPP) i koncesijama s pravnom stečevinom EU, istaknuti su u Reformskoj agendi kao ključni tekući prioriteti.

Za lokalne i regionalne vlasti, najveći izazovi ne proizlaze iz samih osnovnih direktiva o javnim nabavkama, već iz složenosti i fragmentiranosti šireg regulatornog okvira. Neujednačen pristup država u transponiranju pravila EU često dovodi do nedosljednosti, otežava primjenu pravila o nabavkama i povećava administrativno opterećenje. Kako pokazuje nedavna studija izrađena za Evropski odbor regija (OR), to otežava snalaženje u postupcima i puno korištenje javnih nabavki kao strateškog instrumenta javnih politika.¹¹

Ovi izazovi posebno su relevantni u BiH, čiji je sistem javnih nabavki izrazito decentralizovan. Od 3.225 ugovornih organa registrovanih na Portalu javnih nabavki (Portal JN), njih 1.290 djeluje na lokalnom nivou. Ukupan broj registrovanih ponuđača iznosi 24.830 (podaci iz juna 2026), od kojih je više od 20.000 domaćih koji nastavljaju dominirati tržištem, ostvarujući preko 94% ukupne vrijednosti ugovora i više od 99% svih dodijeljenih ugovora. U 2024. godini procijenjena vrijednost dodijeljenih ugovora dostigla je 5,1 milijardu KM, što predstavlja 9,78% BDP-a (u odnosu na 10,31% u 2023. godini).

Iako primjena pravila o javnim nabavkama na lokalnom nivou može biti izazovna, ne postoji stvarna alternativa. Najbolje što lokalne vlasti mogu učiniti jeste da se efikasno pripreme, uz pomoć saveza opština/opština i gradova (SOGF BiH i SOGRS), nastojeći pritom osigurati da nadležni državni organi

¹¹ Evropski odbor regija: Komisija za ekonomsku politiku, A. Valenza, L. Odoardi, E. Giorgino, G. E. Marchetti i dr., „How EU public procurement rules affect regions and cities, European Committee of the Regions, 2025“, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/0379789>

dodatno ne kompliciraju stvari. Zaista, SOGFBiH i SOGRS već zagovaraju nekoliko prioriteta u tekućoj reformi javnih nabavki, uključujući jasnije pravne norme, jačanje profesionalnog statusa službenika za javne nabavke, pojednostavljenje pravila za nabavke male vrijednosti, dalju digitalizaciju i unapređenje transparentnosti, djelotvornije sankcije, kao i praktičnu savjetodavnu podršku za ugovorne organe.

Međutim, uticaj pridruživanja EU u ovoj oblasti u velikoj mjeri će zavisiti od kapaciteta za efikasno sprovođenje relevantnih postupaka. Uprkos značajnom napretku u profesionalizaciji i izgradnji kapaciteta – uključujući oko 1.700 certificiranih službenika za javne nabavke u BiH, od kojih približno 500 radi na lokalnom nivou – administrativni kapaciteti i dalje predstavljaju ključni izazov. Veliki broj žalbi, sve složeniji pravni okvir, veliko opterećenje poslom i fluktuacija zaposlenih i dalje ograničavaju učinkovito provođenje okvira za javne nabavke, ukazujući na potrebu za visoko stručno osposobljenim kadrom u oblasti javnih nabavki i odgovarajućim administrativnim kapacitetima.

2.2 Ključni aspekti pravne stečevine EU

Pravila o javnim nabavkama temeljito su preuređena 2014. godine, uz tri nove direktive koje su na snazi od aprila 2016. godine: [Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama](#), [Direktiva 2014/25/EU o nabavkama subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga](#) i [Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji](#).¹²

Osnovni princip jeste da ugovorni organi moraju ugovore čija vrijednost prelazi određene pragove objaviti na tenderu širom EU,¹³ te ne smiju isključivati ponuđače iz drugih zemalja EU niti uključivati kriterije osmišljene tako da pogoduju lokalnim ponuđačima. Za lokalne vlasti, pragovi su:

- 5.404.000 EUR za javne radove (npr. izgradnja infrastrukture), subvencionirane radove (gdje javna vlast dodjeljuje subvenciju veću od 50%, čak i kada je kupac privatni subjekt) i koncesije (gdje privredni subjekt izvodi radove ili pruža uslugu u zamjenu za pravo naplate od korisnika)
- 750.000 EUR za društvene i druge posebne usluge u oblastima kao što su zdravstvena zaštita, socijalno osiguranje, obrazovanje, kulturne i administrativne usluge
- 216.000 EUR za druge ugovore o uslugama, ugovore o robama, konkurse za izradu idejnog rješenja, itd.¹⁴

Čak i ispod ovih pragova, i dalje se primjenjuju temeljna načela Ugovora o nediskriminaciji, transparentnosti i jednakom tretmanu. To znači, na primjer, da ugovorni organi ne smiju vršiti diskriminaciju po osnovu državljanstva i trebalo bi da objavljuju obavještenja o ugovorima na način kojim se omogućava učešće što većeg broja potencijalnih ponuđača i provjera nepristrasnosti postupaka.¹⁵

Iznad tih pragova moraju se primjenjivati posebni postupci, pri čemu ugovorni organi lako mogu napraviti greške. Brojne zamke obuhvataju (navodeći samo nekoliko primjera) neispravno objavljivanje obavještenja o ugovorima, direktnu dodjelu dodatnih radova ili usluga bez provođenja konkurentskog postupka, kao i nejasne ili potencijalno diskriminatorne odredbe u tenderskim specifikacijama.

Direktive o pravnim lijekovima (posebno [Direktiva 2007/66/EZ](#) o poboljšanju djelotvornosti postupaka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavkama) utvrđuju minimalne standarde za brzo i djelotvorno pravno sredstvo u slučajevima u kojima privredni subjekt zainteresovan za postupak nabavke smatra da je taj postupak proveden neispravno.

Žalbe se rješavaju putem nadležnih organa, kao što su nezavisni žalbeni organi u nekim državama, ili neposredno pred sudom u drugim. Ako se žalba usvoji, posljedice mogu uključivati obustavu postupka, poništene ili izmijenjene odluke, novčane kazne za ugovorne organe te dodjelu naknade štete oštećenima.

¹² Postoji i [Direktiva 2009/81/EZ o nabavkama u oblasti odbrane i sigurnosti](#), iako je ona manje relevantna za lokalne vlasti.

¹³ U *Dodatku Službenom listu EU*, dostupnom isključivo u elektronskom formatu na [web lokaciji Tender Electronic Daily \(TED\)](#).

¹⁴ Evropska komisija, [Pragovi – Unutrašnje tržište, industrija, poduzetništvo i MSP](#).

¹⁵ Saopštenje Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na dodjelu ugovora koji nisu ili nisu u potpunosti obuhvaćeni odredbama direktiva o javnim nabavkama ([2006/C 179/02](#)).

Pravni sporovi pokazali su se kao jedan od problematičnijih aspekata javnih nabavki za lokalne vlasti u nekim zemljama. Nakon što je Švedska pristupila EU 1995. godine, na primjer, broj žalbi porastao je s nešto više od 20 godišnje na oko 3.000. U otprilike trećini tih slučajeva postupak se mora ponovo pokrenuti, što je skupo. Nije sve to strogo posljedica pravila EU; švedsko provedbeno zakonodavstvo također nameće obavezu objavljivanja poziva za dostavu ponuda na nivou cijele države za ugovore čija vrijednost prelazi 15% pragova EU. Postupci su donekle pojednostavljeni, ali i dalje mogu biti osporavani pred sudovima u državi.

Osim žalbi, i sama mogućnost da se postupci pravno osporavaju može rezultirati pristupom koji teži izbjegavanju rizika. Jedan primjer jeste kada jedinice lokalne samouprave (JLS) odluče pružati usluge putem vlastitih subjekata, koristeći vlastito osoblje, dijelom kako bi izbjegle postupak javne nabavke. Drugo pitanje jeste nesigurnost oko toga da li su konkurentski postupci potrebni u slučajevima dijeljenja, razmjene ili udruživanja usluga s drugim lokalnim vlastima ili javnim organima, što može obeshrabriti učinkovito djelovanje. Bilo je problema, na primjer, u upravljanju otpadom, gdje je međuopštinska saradnja uobičajena.

Pravila koja su na snazi od 2016. godine u nekim su aspektima **pojednostavljena**, dijelom kako bi se olakšala primjena tih pravila organima na lokalnom i drugim nižim nivoima vlasti. Za ugovore koji se dodjeljuju u okviru ograničenog postupka ili konkurentskog postupka s pregovaranjem postoji mogućnost objave prethodnog informacijskog obavještenja koje služi za informisanje o predstojećim tenderima tokom cijele godine, umjesto pojedinačnih obavještenja o nabavci za svaki tender. Očekivalo se da će prelazak na elektronske nabavke (obavezne od 2018. godine) pojednostaviti postupke i smanjiti troškove. Pravila su također imala za cilj transformisati javnu nabavku u strateški instrument javnih politika, dajući ugovornim organima više prostora da uzmu u obzir zelene, socijalne i inovativne aspekte.

S druge strane, pravila obuhvataju oblasti koje su ranije bile izuzete, uključujući mnoge zdravstvene, kulturne, socijalne i obrazovne usluge (iako uz viši prag od 750.000 EUR) te koncesije za usluge relevantne za lokalne vlasti, kao što su održavanje javne rasvjete, usluge parkiranja, dimnjačarske usluge ili naplata potraživanja. Sve dok se koncesijski sporazumi postižu putem konkurentskih i nediskriminatornih tendera, u načelu ne bi trebalo biti problema. Isto vrijedi i za javno-privatna partnerstva uopšteno.¹⁶

Evropska komisija je 2025. godine pokrenula **evaluaciju** svih triju direktiva iz 2014. godine o javnim nabavkama, kako bi procijenila njihov učinak u periodu između 2016. i 2024. godine te ih na odgovarajući način **revidirala**.¹⁷ Evaluacija je zaključila da su ciljevi direktiva samo djelimično ostvareni te da trenutnom okviru javnih nabavki nedostaju agilnost, koherentnost i strateški fokus potrebni za djelotvoran odgovor na trenutne i nadolazeće izazove. Postupci javnih nabavki ostaju **previše složeni i kruti**, posebno za manje ugovorne organe koji općenito nemaju dovoljne administrativne kapacitete. Materiju dodatno komplicira **regulatorna nekoherentnost** između direktivā o javnim nabavkama i zakonodavstva drugih sektora,¹⁸ dok su ulaganja u **profesionalizaciju** i izgradnju kapaciteta bila ograničena. Ciljevi strateških javnih nabavki se neujednačeno primjenjuju među državama članicama, dok su se pojavili novi prioriteti kao što su **ekonomska sigurnost** i **strateška autonomija**. Također, uprkos poboljšanjima u **transparentnosti**, **nedostatni podaci** i problemi s njihovim kvalitetom, kako na nivou EU tako i na nivou pojedinačnih država, otežavaju djelotvorno upravljanje, strateško odlučivanje i sprječavanje korupcije.¹⁹ Nadalje, na osnovu pokazatelja iz EU

16 Vidjeti također Saopštenje Komisije o tumačenju primjene prava Zajednice o javnim nabavkama i koncesijama na institucionalizirano JPP (IJPP), [2008/C 91/02](#).

17 Evaluacija obuhvata Direktivu 2014/24/EU, Direktivu 2014/23/EU i Direktivu 2014/25/EU. U trenutku izrade ovog dokumenta prijedlozi Komisije za izmjenu direktiva bili su još u postupku razmatranja (prema [zakonodavnom planu i vremenskom okviru Evropskog parlamenta](#), njihovo podnošenje sada se očekuje u trećem kvartalu 2026. godine, dok se zaključenje pregovora očekuje u četvrtom kvartalu 2027. godine)

18 Kao rezultat novousvojenog zakonodavstva, javna nabavka sada je uređena ne samo direktivama iz 2014. godine, već i s preko 50 različitih i često sektorski specifičnih pravnih akata EU koji obuhvataju širok raspon tema, kao što su nova vodeća načela za javne nabavke, osnove za isključenje, međunarodni aspekti nabavke te kriteriji otpornosti ili socijalni kriteriji. Vidjeti Radni dokument službi Komisije [SWD\(2025\)0332](#) o evaluaciji.

19 Evropska komisija, Sažetak Evaluacije direktivā o javnim nabavkama, Radni dokument službi [SWD\(2025\) 333](#).

TED-a (npr. udio nadmetanja s jednim ponuđačem, broj direktnih dodjela ugovora i prekograničnih ponuda), konkurencija na tržištima javnih nabavki EU opada.²⁰

Evropski parlament je, u svojoj Rezoluciji o javnim nabavkama iz septembra 2025. godine, dodatno pozvao na ciljanu reformu radi oslobađanja stvarnog potencijala javnih nabavki na nivou EU putem pojednostavljenih postupaka, veće transparentnosti i efikasnosti, povećanog učešća MSP-a, šire upotrebe i usklađivanja necjenovnih kriterija te sprječavanja prevara i korupcije.²¹

Od 2016. do marta 2025. godine Sud pravde EU donio je 107 presuda o javnim nabavkama, prvenstveno u vezi s Direktivom 2014/24/EU. Uobičajena problematična područja uključuju osnove za isključenje, pružanje usluga vlastitim snagama i saradnju između ugovornih organa, podugovaranja, izmjene ugovora, koncesije, tehničke specifikacije i kriterije za odabir.²²

Najavljena reforma u skladu je sa stavom lokalnih i regionalnih vlasti o okviru i praksama javnih nabavki EU. Prethodno citirana studija izrađena za OR utvrđuje sljedeće:

- Trenutna pravila o javnim nabavkama stvorila su složen okvir u kojem se lokalne i regionalne vlasti teško snalaze, posebno u određenim sektorima (kao što su energetika, saobraćajna oprema i usluge, zdravstvo, građevinarstvo i upravljanje kanalizacijom).
- **Nedovoljan nadzor Evropske komisije** nad provođenjem pravila o javnim nabavkama omogućava državama članicama da uvide dodatne zahtjeve koji prevazilaze ono što je propisano direktivama (tzv. 'gold-plating'), čime se povećavaju administrativno opterećenje, troškovi i pravna nesigurnost, uz istovremeno narušavanje pojednostavljenja i inovacija predviđenih direktivama.²³
- **Ograničen administrativni kapacitet** i kultura sklona izbjegavanju rizika često sprječavaju lokalne i regionalne vlasti da provode stratešku i inovativnu nabavku, na koju gledaju kao na dodatno administrativno opterećenje. Strah od pravne provjere i kazni obeshrabruje upotrebu mehanizama kao što su predkomercijalna nabavka, dinamički sistem nabavke i takmičarski dijalog, posebno u malim opštinama s ograničenom pravnom, tehničkom i tržišnom stručnošću.
- Trenutni sistemi **elektronskih nabavki**, kako oni na nivou EU (uključujući TED) tako i na nivou država, ostaju fragmentirani, nedovoljno iskorišteni i nedovoljno standardizovani. Podaci o nabavkama često su nepotpuni, nedosljedni i mašinski nečitljivi te se i dalje tretiraju kao zahtjev usklađenosti, a ne kao strateška upravljačka vrijednost i alat za analitičku podršku politikama. To ograničava praćenje učinka, tržišnu analizu i kreiranje politika zasnovanih na dokazima, posebno za nabavke ispod pragova i provedbu ugovora.

2.3 Zakonodavstvo i praksa u Bosni i Hercegovini

2.3.1 Usklađivanje

Nekada uređena različitim propisima širom zemlje, jedinstvena pravila o javnim nabavkama prvi su put definisana u BiH 2004. godine zakonom kojim je uspostavljeno jedinstveno tržište javnih nabavki.²⁴ U skladu s opštim standardima EU o nabavkama, Zakon je propisao da se javne nabavke u BiH provode u skladu s načelima efikasne upotrebe javnih sredstava, pravedne i aktivne konkurencije među potencijalnim ponuđačima, transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije među ponuđačima.

²⁰ Evropski revizorski sud, [Posebni izvještaj 28/2023](#): Javne nabavke u EU. Smanjena konkurencija za ugovore dodijeljene za radove, robe i usluge tokom desetogodišnjeg perioda do 2021. godine.

²¹ Rezolucija Evropskog parlamenta od 9. septembra 2025. godine o javnim nabavkama [P10_TA\(2025\)0174](#).

²² [SWD\(2025\) 333](#), str. 7.

²³ Na primjer, osnovni pragovi na nivou država članica EU znatno su niži u poređenju s direktivama: u Danskoj 67.000 za usluge i robe i 400.000 za radove; u Finskoj 60.000 za robe i usluge i 150.000 za radove; u Francuskoj 40.000; u Mađarskoj 23.000 za robe i usluge i 43.000 za radove; u Litvaniji 29.000 za robe i usluge i 145.000 za radove; u Portugalu 20.000 za robe i usluge i 30.000 za radove.

²⁴ Zakon o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik (SG) BiH br. 49/04.

Zakon iz 2004. godine ostao je na snazi (uz manje izmjene) deset godina, do usvajanja novog [Zakona o javnim nabavkama](#) („Službeni glasnik BiH”, br. 39/14, u daljnjem tekstu: ZJN) u aprilu 2014. godine, koji je stupio na snagu šest mjeseci kasnije. Njegov je cilj bio otkloniti nedostatke prethodnog zakona pojednostavljenjem postupaka, boljim sprečavanjem zloupotrebe postupaka javnih nabavki, preciziranjem odgovornosti ugovornih organa, uklanjanjem administrativnog opterećenja za ponuđače te daljnjim jačanjem transparentnosti i efikasnosti postupaka.

Transparentnost je posebno važna za smanjenje prostora za korupciju i povećanje povjerenja potencijalnih ponuđača u pravičnost postupka. ZJN predviđa objavu sve većeg obima informacija na sistemu e-Nabavke (Portala JN), uključujući obavještenja o nabavci, tendersku dokumentaciju, obavještenja o dodjeli ugovora i provedbi ugovora, kao i odluke Ureda/Kancelarije za razmatranje žalbi (URŽ) i Suda BiH. Zainteresovane strane također mogu prisustvovati javnom otvaranju ponuda kao posmatrači. Nadalje, pristup informacijama osigurava se (osim za povjerljive informacije definisane u ZJN) u skladu s propisima o slobodi pristupa informacijama.²⁵

ZJN je također poboljšao sistem javnih nabavki u BiH u nekoliko drugih aspekata, kao što su planiranje nabavki, pojednostavljeni uslovi za učešće na tenderima i smanjene mogućnosti za odbijanje ponuda zbog tehničkih i/ili formalnih grešaka.

Ugovori koji se dodjeljuju vlastitim kontrolisanim subjektima i druge odredbe koje se odnose na javna komunalna preduzeća uključene su u izuzeća od Zakona (član 10), Poglavlje IV – Posebne odredbe za sektorske ugovorne organe koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga (članovi 77–86) te u posebnom provedbenom podzakonskom aktu (vidjeti također poglavlje 6. o pružanju usluga putem javnih komunalnih preduzeća).²⁶

Usvajanje ZJN iz 2014. godine predstavljalo je daljnji korak u usklađivanju zakonodavstva BiH sa standardima EU. Naknadno usklađivanje ZJN s pravnom stečevinom EU bilo je presudno da zemlja stekne status kandidata za članstvo u EU u decembru 2022. godine, dok su naknadne izmjene i dopune ZJN, nekoliko podzakonskih akata i usvajanje novog strateškog okvira prepoznati marta 2024. godine kao korak naprijed ka otvaranju pregovora o pristupanju.²⁷

Među izmjenama i dopunama uvedenim 2022. godine bili su ukidanje izuzeća od Zakona koja se odnose na prirodne i zakonske monopole; detaljnije odredbe o planiranju javnih nabavki, uključujući obaveznu objavu planova nabavki, kao i izmjena i dopuna ugovora na Portalu JN; obavezna provjera tržišta; obaveza obrazlaganja razloga zašto predmet nabavke nije podijeljen na lotove; strožije odredbe o sukobu interesa; te dodatne mjere transparentnosti, uključujući i za postupke male vrijednosti. Izmjenama i dopunama iz 2024. godine pooštrena su pravila o podnošenju žalbi, na primjer zahtijevanjem dokaza o uplati administrativne naknade prilikom pokretanja žalbe.

Nekoliko podzakonskih akata također je ažurirano kako bi se odrazile promjene u Zakonu o javnim nabavkama, ali problem vrlo složenog pravnog okvira, s oko dvadeset podzakonskih akata na snazi, i dalje ostaje te bi mu (kako je planirano) trebalo posvetiti dužnu pažnju prilikom pripreme novog zakona.

Uz podršku UNDP-a i Delegacije EU, Agencija za javne nabavke (AJN) pripremila je, a Vijeće ministara BiH usvojilo u aprilu 2024. godine, novi okvir politika – Strategiju javnih nabavki za period 2024–2028. i prateći Akcioni plan. Iako je Strategija u relevantnim izvještajima SIGMA-e i EU dobila pohvale zbog svog otvorenog i inkluzivnog procesa izrade te visokog kvaliteta, ključna preostala zabrinutost jeste to što, poput prethodne strategije, ne obuhvata koncesije i javno-privatna partnerstva (JPP).

25 Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH (SG BiH br. 61/23), Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH (Službene novine Federacije BiH br. 32/2001, 48/2011), Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS (SG RS br. 20/01).

26 [Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva](#) (SG BiH br. 97/14).

27 Izmjene i dopune ZJN iz 2022. godine (SG BiH, br. 59/22) i 2024. godine (SG BiH, br. 50/24) uključene su u prečišćeni tekst kojem se može pristupiti putem veze date iznad.

Razlog zbog kojeg su ovi segmenti izuzeti jeste taj što su relevantne nadležnosti podijeljene na nekoliko nivoa vlasti, uz preko 25 različitih zakona o koncesijama (uglavnom zastarjelih) i zakona o JPP na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou i nivou Brčko distrikta, čime se stvaraju preklapanja i praznine koje otežavaju dosljednu primjenu. Prema regionalnom izvještaju SIGMA-e, BiH je najupečatljiviji primjer pravne fragmentiranosti u ovim oblastima, s posljedicama za ulaganja u javnu infrastrukturu.²⁸

Prije nego potrebna reforma koncesija otvara složena pitanja u zemlji. Koncesije u BiH i dalje se prvenstveno vezuju za eksploataciju prirodnih resursa (često dodijeljene na maksimalni period od 30 godina), a ne za finansiranje i upravljanje javnom infrastrukturom i uslugama. Reforma pravnog okvira na državnom nivou kasni više od jedne decenije zbog političkog zastoja. Državna komisija za koncesije godinama ukazuje na potrebu usklađivanja zakonodavstva s Direktivom EU o koncesijama, naročito u pogledu područja primjene, načela i definicija koncesija, samoinicijativnih prijedloga, transparentnosti i jednakog tretmana, korištenja savremenih tehnika nabavke koje su već predviđene Zakonom o javnim nabavkama, djelotvornih pravnih lijekova, praćenja izvršenja ugovora, zahtjeva u pogledu objavljivanja, te odredbi o sprečavanju korupcije i sukobu interesa.

Zakon o koncesijama RS nekoliko je puta izmijenjen i dopunjen posljednjih godina te je stoga ažurniji od zakonodavstva na državnom nivou i nivou FBiH. Nasuprot tome, predložene izmjene i dopune **Zakona o koncesijama FBiH** iz 2017. godine, koje su u određenoj mjeri ponovljene 2025. godine, oslabile bi ulogu lokalnih vlasti zamjenom njihove obavezne saglasnosti neobavezujućim mišljenjem u procesu odobravanja koncesija, uz istovremeno smanjenje njihovog uticaja na finansijske koristi i nadzor nad ugovorom. Nakon zagovaranja koje je proveo SOGFBiH, ove izmjene i dopune nisu usvojene. To služi kao potvrda važnosti **snažne zagovaračke pozicije o reformi koncesija** najavljene u okviru Reformske agende, posebno s obzirom na to da neki zakoni o koncesijama predviđaju da iznos koncesijskih naknada dodijeljenih JLS-ovima zavisi od njihovog nivoa razvijenosti, pri čemu ovaj mehanizam služi, između ostalog, za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja. Međutim, koncesijski prihodi koji se dodjeljuju na lokalnom nivou općenito su prilično niski i neredovni. Nekoliko intervjuiranih JLS-ova (Jezero, Novi Grad, Jajce, Maglaj) istaklo je probleme povezane s koncesijskim ugovorima i niskim koncesijskim naknadama, dok su samo Tomislavgrad i Trnovo iznijeli djelomično pozitivna iskustva.

Još jedan velik izazov za JLS-ove, i ključno zagovaračko pitanje za SOG-ove, jeste ograničenje raspolaganja državnom imovinom (zabranjeno nizom odluka visokog predstavnika do formalnog dogovora o raspodjeli imovine između države i entiteta). To je znatno uticalo na dodjelu koncesija u oblastima od ključnog lokalnog ekonomskog značaja, posebno u pogledu gradskog i građevinskog zemljišta, s posljedicama za lokalne budžete.²⁹

Najznačajniji zakonodavni razvoj u FBiH odvio se na **kantonalnom nivou**. Nekoliko kantona, uključujući Sarajevski i Posavski, posljednjih je godina moderniziralo svoje zakonodavstvo o koncesijama, uvodeći sveobuhvatnije odredbe i pružajući povoljniji pravni okvir za ulaganja od onog koji je trenutno dostupan na državnom nivou ili nivou FBiH.³⁰

Nadalje, investicijsku klimu za infrastrukturne projekte donekle podržavaju pravni okviri za JPP na različitim nivoima vlasti, kako je detaljnije razrađeno u poglavlju 6.

Zahtjevi i postupci propisani Zakonom o javnim nabavkama strožiji su i formalniji od onih predviđenih direktivama EU, dok su vrijednosni pragovi za međunarodnu objavu obavještenja o nabavci niži:

- 250.000 KM (oko 128.000 EUR) za institucije vlasti (uključujući na lokalnom nivou) u slučaju roba

28 M. Lemke, T. Kolar i D. Piasta, „Pregled sistema javnih nabavki na Zapadnom Balkanu“, SIGMA Papers, br. 76, OECD Publishing, Pariz, 2025, <https://doi.org/10.1787/fac01d1b-en>.

29 Vidjeti [komentare predsjednika Predsjedništva Skupštine SOGFBiH](#) u kojima se navodi da zabrana raspolaganja državnom imovinom blokira opštinske projekte i poziva visokog predstavnika da se time pozabavi.

30 Aleksandra Martinović, [Sistem koncesija u bosni i hercegovini pravni i institucionalni okvir](#), Transparency International, 2024.

- 400.000 KM (oko 203.000 EUR) za pravna lica osnovana za posebnu namjenu i za udruženja, u slučaju usluga
- 800.000 KM (oko 407.000 EUR) za sektorske ugovorne organe
- 9 miliona KM (oko 4,6 miliona EUR) u slučaju radova.

Čak i **ispod ovih pragova** ZJN se i dalje primjenjuje. Za nabavke male vrijednosti dostupna su dva postupka:

1. **Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda** (pojednostavljeni otvoreni postupak), za ugovore procijenjene vrijednosti ispod 50.000 KM (oko 25.000 EUR) za robe i usluge te ispod 80.000 KM (oko 40.000 EUR) za radove.
2. **Direktni sporazum**, za ugovore procijenjene vrijednosti jednake ili niže od 6.000 KM (oko 3.000 EUR), uz mogućnost povećanja godišnje vrijednosti ugovora do 10.000 KM (oko 5.000 EUR).

Zakon o javnim nabavkama utvrđuje dva kriterija po kojima se ponude mogu vrednovati: najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP). U potonjem slučaju, drugi faktori pored cijene uključuju kvalitet nabavljenih roba ili usluga, tehničke prednosti, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativne troškove, ekonomičnost, postprodajni servis i tehničku pomoć, rok isporuke ili rok za izvršenje, itd. Pri primjeni kriterija ENP, ovisno o predmetu nabavke, potrebno je definisati i razraditi detaljnu metodologiju s potkriterijima za vrednovanje ponuda. To se mora objaviti unaprijed kako bi potencijalni ponuđači mogli u skladu s tim pripremiti svoje ponude. Prema tome, kriteriji se ne smiju mijenjati tokom postupka.

Iako je izmjenama i dopunama ZJN iz 2022. godine uvedena definicija troškova životnog ciklusa, ona nije dalje razrađena u normativnom ili metodološkom smislu. Značajan primjer ovdje jeste Litvanija, koja je 2023. godine 89,3% nabavki (prema vrijednosti) usmjerila ka zelenim inicijativama (podstaknuta vladinim aktom kojim je gotovo svaka javna nabavka postala obavezno zelena). Ističe se i Danska, kod koje je 59,9% javnih nabavki u 2022. godini imalo potencijalno zelenu dimenziju (uglavnom vođeno mekim mjerama, kao što su smjernice koje je objavio danski Organ za zaštitu konkurencije).

Prema novoj **Strategiji javnih nabavki**, opći cilj jeste uspostavljanje sistema javnih nabavki u BiH koji je moderan, transparentan, konkurentan, efikasan i usklađen s pravnom stečevinom EU. Radi ostvarivanja ovog cilja, Strategija postavlja sljedeće ključne strateške ciljeve za daljnji razvoj sistema javnih nabavki:

- Efikasan i transparentan sistem pravne zaštite
- Transparentno zakonodavstvo, usklađeno s pravnom stečevinom EU
- Daljnja digitalizacija i uvođenje modernih alata (elektronska priprema tenderske dokumentacije, online repozitorij certifikata (e-Certis), elektronsko podnošenje, otvaranje i vrednovanje ponuda, elektronska izrada i objava odluka, razvoj modula za istražna tijela itd.)
- Efikasan, analitičan, informativan, transparentan i kontinuiran proces **praćenja**
- Transparentno i konkurentno tržište javnih nabavki koje podstiče učešće MSP-a
- Uvođenje strateške javne nabavke i sekundarnih politika (zelena, društveno i rodno odgovorna nabavka, centralizovana/zajednička nabavka te nabavka dostupna MSP-ima), po uzoru na praksu EU
- Ojačan integritet, borba protiv korupcije i snažniji preventivni efekat protiv nepravilnosti u svim fazama i oblastima sistema javnih nabavki (npr. strožije prekršajne i krivične sankcije)
- Jačanje ključnih institucija sistema javnih nabavki, unapređenje njihovog ugleda i daljnja profesionalizacija službenika za javne nabavke kroz adekvatne ljudske i finansijske resurse.

Strategija nadalje sadrži 43 mjere, sa 72 posebne aktivnosti i jasne, relevante i mjerljive ključne pokazatelje učinka. Kako je planirano, aktivnosti se provode postepeno, uzimajući u obzir trenutne kapacitete ugovornih organa i privrednih subjekata u zemlji.

Krajem aprila 2025. godine AJN je objavila **Prednacrt novog Zakona o javnim nabavkama**, pozivajući sve zainteresovane strane da dostave komentare i prijedloge te organizirala konsultativne događaje za ciljne korisnike i druge relevantne aktivnosti. Prednacrt je uveo neke od mjera najavljenih u Strategiji, kao što su dinamički sistemi nabavke, elektronski katalogi, partnerstva za inovacije, e-Certis i e-ponude.

Drugi, znatno sveobuhvatniji nacrt novog ZJN bio je predmet online javnih konsultacija krajem 2025. godine. Međutim, SIGMA,³¹ nadležne domaće institucije, SOG-ovi i drugi dionici ocijenili su ga previše preskriptivnim i neprovođivim. Stoga je početkom 2026. godine Vijeće ministara pozvalo AJN da nastavi s pripremom novog ZJN u saradnji s radnom grupom, Odborom AJN, stručnjacima i drugim relevantnim dionicima. Zbog zastoja unutar AJN, međutim, proces je i dalje u toku. Savezi iz FBiH i RS aktivno učestvuju u ovom procesu i do sada su dostavili dva seta međusobno usaglašenih komentara i prijedloga, kako je razrađeno u odjeljku 2.4.2.

Kada je riječ o **provedbi** propisa koji su na snazi, glavne institucije nadležne za to jesu AJN i URŽ.

Zadaci **AJN** uključuju izradu zakona i podzakonskih akata te njihovih izmjena i dopuna; podizanje svijesti ugovornih organa i ponuđača o propisima i njihovim ciljevima, postupcima i metodama; objavu priručnika i uputstava; osmišljavanje i ažuriranje standardnih obrazaca i modela; te pružanje tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja ugovornim organima i ponuđačima u vezi s ispravnom primjenom zakona i provedbenih propisa.³²

Tehnička i savjetodavna pomoć pružaju se besplatno. Međutim, AJN ima ograničenu sposobnost pružanja neposredne podrške ugovornim organima u provedbi postupaka javnih nabavki zbog ograničenog broja osoblja, te njihovih kvalifikacija i vještina.³³ Posljednjih godina AJN je uložila značajne napore u izgradnju kapaciteta i razmjenu znanja objavljivanjem različitih analiza, mišljenja i pravnih objašnjenja te organizovanjem obuka i aktivnosti umrežavanja za stručnjake. Međutim, neka od objavljenih mišljenja potrebno je revidirati i dodatno ih usaglasiti sa Uredom/kancelarijom za razmatranje žalbi i Sudom BiH.

Ured/kancelarija za razmatranje žalbi (URŽ) je autonomna institucija koja odlučuje o žalbama u postupcima javnih nabavki. Ima 17 članova i glavno sjedište joj je u Sarajevu uz dvije filijale u Mostaru i Banjoj Luci. Sjedište URŽ-a ovlašteno je za rješavanje žalbi za vrijednosti nabavki veće od 800.000 KM (oko 450.000 EUR), kao i za sve nabavke institucija i drugih ugovornih organa BiH i Brčko distrikta. Filijale su ovlaštene za rješavanje žalbi za vrijednosti nabavki do 800.000 KM za ugovorne organe sa sjedištem u RS odnosno FBiH. Krajem 2024. godine URŽ je popunio 38 od 55 sistematizovanih radnih mjesta (69%), što ukazuje na to da kapacitet ostaje nedovoljan za kvalitetno, efikasno i pravovremeno obavljanje funkcija.

URŽ igra ključnu ulogu kada je riječ o preispitivanju sistema javnih nabavki. Iako je broj žalbi bio izuzetno visok prethodnih godina, znatno je opao od 2023. godine, dostigavši broj od 3.072 žalbi u 2024. godini – 966 manje nego u 2023. godini – te se ponovo smanjio za gotovo polovinu na 1.684 žalbe u 2025. godini (vidjeti Tabelu 2.1 u nastavku). Prema URŽ-u, ovaj pad pripisuje se gore navedenim pravnim promjenama, koje su poboljšale efikasnost i transparentnost sistema pravne zaštite te smanjile prostor za zloupotrebe i više od prvobitnih očekivanja.

Tabela 2.1: Broj žalbi u periodu 2014–2025. godina

Godina	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Broj žalbi	1.132	2.011	2.684	2.901	3.652	3.230	3.868	3.782	3.721	4.038	3.072	1.684

31 SIGMA (Podrška poboljšanju upravljanja i rukovođenja) zajednička je inicijativa OECD-a (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) i Evropske unije s temeljnim ciljem modernizacije javnog upravljanja i administracije u partnerskim zemljama.

32 Publikacije, priručnici i uputstva AJN, kao i standardni obrasci i modeli, dostupni su na internetskoj stranici AJN (www.javnenabavke.ba) besplatno.

33 Krajem 2024. godine bilo je popunjeno samo 23 od 28 sistematizovanih radnih mjesta.

U 2024. godini URŽ je riješio 95,9% zaprimljenih žalbi. Sjedište URŽ-a u Sarajevu riješilo je 584 od 631 žalbe (92,5%), filijala u Banjoj Luci 716 od 739 žalbi (96,9%), a filijala u Mostaru 1.646 od 1.702 žalbe (96,7%).³⁴ Gotovo 90% žalbi riješeno je u zakonskom roku. Prosječno vrijeme za rješavanje žalbe iznosilo je 27 dana (medijana: 23), što odražava poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu.

Od žalbi o kojima je odlučeno u meritumu, 68% je usvojeno, čime se potvrđuje da sistem pravnih lijekova ostaje važan korektivni mehanizam uprkos dugotrajnim nepravilnostima u postupcima nabavke. Većina žalbi odnosila se na nedostatke u tenderskoj dokumentaciji (36%), nepravilnu primjenu zakona (33%) i nepravilnosti u ponudama (31%). Međutim, uprkos svojoj zakonskoj nadležnosti, URŽ tokom 2024. godine nije pokrenuo nijedan prekršajni ili krivični postupak za povrede ZJN, dok Agencija za javne nabavke jeste.

Prema Godišnjem izvještaju URŽ-a za 2025. godinu,³⁵ riješeno je 98% žalbi (402 u sjedištu u Sarajevu, 396 u filijali u Banjoj Luci i 762 u filijali u Mostaru). Od toga je o 1.209 žalbi odlučeno u meritumu, pri čemu je čak 70% usvojeno.

URŽ je dodatno ojačao svoj institucionalni kapacitet kroz unaprijeđenu stručnost, pojačanu regionalnu saradnju (posebno putem [Mreže tijela za razmatranje žalbi u postupcima javnih nabavki jugoistočne Evrope](#)) i digitalizaciju interne komunikacije. Objava odluka URŽ-a i Suda BiH na Portalu JN također je poboljšala transparentnost. Do kraja maja 2026. godine Portal je sadržavao 28.289 odluka URŽ-a i Suda BiH.

Prema **godišnjem izvještaju AJN za 2024. godine**, ukupan broj objavljenih obavještenja o nabavci iznosio je 29.455, od čega se 17.133 (58,17%) odnosilo na otvorene postupke (u vrijednosti od približno 3,6 milijardi KM ili oko 1,8 milijardi EUR), a slijedio je konkurentski zahtjev za dostavu ponuda, s 12.180 ili 41,35%. Ova dva postupka bila su dominantna u ukupnom broju obavještenja, iznoseći 29.313 ili 99,52%. Iza toga slijedi 57 pregovaračkih postupaka s prethodnom objavom obavještenja o nabavci (0,19%), 52 ograničena postupka (0,18%) i 33 konkursa za izradu idejnog rješenja (0,11%). Broj pregovaračkih postupaka bez prethodne objave obavještenja o nabavci iznosio je 1.850, u vrijednosti od 261 milion KM (oko 130 miliona EUR) ili 5,11% vrijednosti svih dodijeljenih ugovora – u odnosu na 153 miliona EUR u 2023. godini.³⁶

Uprkos velikom broju žalbi, tržište javnih nabavki u BiH ostaje nerazvijeno, dok konkurencija ostaje slaba. Prema podacima s Portala JN, prosječan broj ponuda po postupku iznosio je tek 1,75 u 2024. godini, dok je prosječan broj prihvatljivih ponuda bio 1,61 (u poređenju s 1,62 zaprimljenih, odnosno 1,49 prihvatljivih u 2023. godini). Najviši nivo konkurencije zabilježen je kod konkurentskih zahtjeva za dostavu ponuda (1,98 zaprimljenih ponuda; 1,79 prihvatljivih), a slijedili su otvoreni postupci (1,97 odnosno 1,75). Radi poređenja, na tržištu javnih nabavki EU, iako se prosječan broj ponuđača po postupku smanjio s 5,4 (2006–2010. godina) na 3,4 (2017–2024. godina), ugovori visoke vrijednosti (npr. vrijedniji više od 20 miliona EUR) i dalje u prosjeku dobivaju više od 9 ponuda.

Javna nabavka i dalje predstavlja značajan udio u privredi. U 2024. godini procijenjena vrijednost dodijeljenih ugovora iznosila je 5,1 milijardu KM, što je jednako 9,78% BDP-a (u odnosu na 10,31% u 2023. godini). Direktni sporazumi ostali su najčešće korišten postupak nabavke prema broju ugovora, iako su činili tek 3,3% ukupne vrijednosti dodijeljenih ugovora (169 miliona KM).

Rastući broj ugovornih organa registrovanih na Portalu JN ilustruje izrazito decentralizovanu prirodu sistema javnih nabavki BiH, pri čemu većina djeluje na lokalnom nivou (Tabela 2.2).

Tabela 2.2: Broj ugovornih organa na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini

Nivo vlasti	Opštine i gradovi	Kanton	Entitet i BD	Država	UKUPNO
Broj ugovornih organa	1.290 (1.011 + 279)	1.137	690	108	3.225

34 Veći broj žalbi koje je rješavala filijala u Mostaru odražava njenu teritorijalnu nadležnost i dodatni kantonalni nivo vlasti u Federaciji BiH, a ne veću učestalost nepravilnosti na strani ugovornih organa.

35 URŽ, [Izvještaj o radu za 2025. godinu](#).

36 AJN, [Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2024. godini](#).

Domaći ponuđači nastavili su dominirati tržištem u 2024. godini, čineći preko 94% ukupne vrijednosti i preko 99% (244.685) ukupnog broja dodijeljenih ugovora (0,82% dodijeljeno je stranim ponuđačima). Zaključno s mjesecom junom 2026. godine, ukupan broj ponuđača registrovanih na Portalu JN iznosio je 24.830, od čega su 20.481 bili domaći, a 4.349 strani ponuđači.

U svojim **godišnjim izvještajima o praćenju postupaka javnih nabavki**, AJN dosljedno identifikuje repetitivne slabosti u provedbi postupaka javnih nabavki. Najčešći nedostaci odnose se na neadekvatno planiranje nabavki, uključujući česte izmjene, lošu provedbu planova nabavki i ograničenu koordinaciju među ugovornim organima, posebno na lokalnom nivou. Ove slabosti često rezultiraju kašnjenjima u nabavkama, dupliranjem posla i višim troškovima.

AJN također ističe kontinuirane probleme s transparentnošću i usklađenošću, uključujući neobjavlivanje obavještenja o dodjeli ugovora i izvještaja o postupku, fragmentaciju (cijepanje) nabavki radi izbjegavanja primjene odgovarajućih postupaka te povlačenje ponuđača iz potpisivanja ugovora.

Dodatni sistemski izazov jeste nedostatak kvalifikovanog osoblja za nabavke, posebno u manjim ugovornim organima, uz nedovoljnu stručnost u izradi tehničkih specifikacija i ograničenu upotrebu vanjskih stručnjaka. Velika fluktuacija osoblja i poteškoće u regrutovanju i zadržavanju stručnjaka za nabavke i dalje narušavaju kvalitet nabavki (izgradnja kapaciteta ugovornih organa obrađena je u sljedećem pododjeljku).

Naposljetku, AJN ukazuje na slabosti u sistemu pravnih lijekova i provedbe, uključujući fenomen „profesionalnih žalitelja” (onih koji žalbeni proces koriste kao poslovnu taktiku, a ne zbog stvarne pritužbe) te nejasnu podjelu odgovornosti između AJN-a i URŽ-a za pokretanje prekršajnih postupaka.

Kako je utvrđeno **dvogodišnjim procjenama SIGMA-e** i ponovljeno u **Izvještaju Evropske komisije za BiH za 2025. godinu**, postoji prostor za poboljšanje u nekoliko oblasti:

- Institucije nadležne za koncesije i JPP na državnom i entitetskom nivou trebale bi izraditi mapu puta za usklađivanje pravnog okvira o JPP i koncesijama s pravnom stečevinom EU, uključujući mjere za poboljšanu koordinaciju i dosljednu primjenu širom BiH.
- AJN bi trebala predložiti izmjene i dopune primarnog i sekundarnog zakonodavstva radi potpune integracije elektronske komunikacije i razmjene informacija u proces nabavke, kako bi se povećala efikasnost i smanjio formalizam (omogućavanjem elektronskog podnošenja ponuda, elektronske provjere kvalifikacija te uvođenjem dinamičkih sistema nabavke i elektronskih kataloga).
- Uz očuvanje institucionalne nezavisnosti, AJN i URŽ trebali bi uspostaviti mehanizme za redovnu koordinaciju tumačenja zakonodavstva o nabavkama, osiguravajući dosljednu primjenu.
- AJN bi trebala poduzeti ciljane inicijative za obuku usmjerene na poboljšanje kvaliteta i integriteta tenderske dokumentacije.
- AJN bi trebala olakšati tranziciju iz dominantne upotrebe kriterija cijene kao jedinog kriterija za dodjelu, predvodeći opsežnu kampanju podizanja svijesti, izgrađujući kapacitet i obezbjeđujući obuku službenicima za nabavke radi djelotvorne primjene necjenovnih kriterija za dodjelu.
- URŽ bi, u saradnji s AJN, trebao modernizovati pretraživač na Portalu JN kako bi se omogućilo pametno pretraživanje odluka URŽ-a i Suda BiH po predmetu, ključnoj riječi ili pravnoj odredbi, koje je prilagođeno korisniku.³⁷

Kao što je prethodno navedeno, većina ovih mjera obuhvaćena je aktuelnom Strategijom javnih nabavki i na njima AJN radi postepeno i kontinuirano, u skladu sa akcionim planom i raspoloživim resursima. Tako su, u međuvremenu, značajno unapređene funkcionalnosti pretrage odluka URŽ-a i Suda BiH na Portalu JN (proširenjem broja parametara pretrage i omogućavanjem pretrage po

³⁷ OECD (2025), Javna uprava u Bosni i Hercegovini 2024: Procjena naspram Načela javne uprave, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/969426b5-en>.

sadržini dokumenta),³⁸ razvijen je i veći dio funkcionalnosti koje se odnose na elektronsko dostavljanje i otvaranje ponuda, započete su aktivnosti na izradi modula za nadzorne i istražne organe (prekinute obustavom USAID finansiranih aktivnosti E-uprave) i td.

Važnost reforme javnih nabavki za osiguravanje dobrog upravljanja i transparentnosti u upravljanju javnim finansijama – uključujući efikasno, djelotvorno i transparentno izvršenje budžeta, snažnije interne kontrole i borbu protiv korupcije tokom cijelog ciklusa nabavke – naglašena je i u [Reformskoj agendi BiH](#). U njoj se zaključuje da je, uprkos izazovima u provedbi, ukupan učinak sistema javnih nabavki uglavnom usklađen s dobrim međunarodnim praksama u pogledu metoda nabavke, javnog pristupa informacijama o nabavkama i upravljanja žalbama u nabavkama. Korak 4.3.1.4. Reformske agende predviđa usklađivanje relevantnog zakonodavstva (uključujući zakone o koncesijama i JPP na svim nivoima) s pravnom stečevinom EU te adekvatno kadrovsko popunjavanje URŽ-a kako bi mogao ispuniti svoj mandat. Međutim, do kraja maja 2026. godine nije ostvaren nikakav napredak u provedbi ovih mjera. Kako je navedeno u odjeljku 1, lokalne vlasti gotovo da nisu bile konsultovane tokom pripreme Reformske agende, niti su njihovi kapaciteti procijenjeni.

2.3.2 Provedba na lokalnom nivou

Zvaničnici lokalnih vlasti javne nabavke obično doživljavaju kao problematičnu oblast sa složenim pravilima koja su teško provediva. Čak i kada su osoblje, zvaničnici, izvođači i dobavljači upoznati s procesom, možda ne razumiju svrhu nekih važnih koraka. Nabavke bi trebale osigurati da će se ostvariti najbolja vrijednost za uloženi novac, ali se zvaničnici često žale da pravila uzrokuju kašnjenja, više troškove i niži kvalitet rezultata nego što bi se moglo postići „kada bi nam se dopustilo da jednostavno obavimo posao”. To može narušiti povjerenje lokalne zajednice u proces javnih nabavki.

S druge strane, postoje rizici od grešaka, a u nekim slučajevima i namjerne zloupotrebe javnih nabavki radi lične koristi od strane javnih zvaničnika i/ili izvođača. Dobra praksa javnih nabavki uključuje višestruke dimenzije dobrog upravljanja, uključujući efikasnost, djelotvornost, transparentnost i odgovornost, uz neposredne koristi u vidu budžetskih ušteda, poboljšanog kvaliteta nabavljenih roba, radova ili usluga i ispunjenja strateških okolišnih, socijalnih i inovativnih ciljeva.

Uprkos tome, postoje opravdane zabrinutosti. Iako složeni postupci nabavke mogu biti potrebni za ulaganja visoke vrijednosti, većina nabavki lokalnih vlasti u BiH relativno je malog obima. Lokalne firme često imaju tehnički kapacitet da pruže tražene robe, usluge ili radove, ali im može nedostajati potreban administrativni kapacitet i upoznatost s formalnim postupcima nadmetanja. Ove firme mogu biti obeshrabrene da se nadmeću zbog složenosti sistema ili troška podnošenja ponude. S druge strane, lokalnim administracijama može nedostajati kapacitet ili finansijski ili tehnički resursi potrebni za potpunu provedbu postupaka nabavke. To može dovesti do neuspjeha procesa nabavke, bilo zbog proceduralnih grešaka ili zbog nedostatka ponuda.

Za male ugovore, ukupni trošak postupka nadmetanja, uključujući troškove oglašavanja i administracije, izrade i umnožavanja dokumenata, troškove osoblja te trošak koji ponuđači imaju pri pripremi ponuda, dostavljanju garancija za ponudu i slično, prilično je značajan u poređenju sa stvarnim troškom ugovora i veličinom bilo kakve uštede ostvarene konkurentskim nadmetanjem. Ako ovi problemi vrijede općenito, tim više vrijede na lokalnom nivou obzirom na nedostatak osoblja i resursa u mnogim opštinama.

SOGFBiH i SOGRS proveli su analize provedbe ZJN na lokalnom nivou u oba entiteta 2025. godine.³⁹ Glavni nalazi, dopunjeni intervjuima u maju 2026. godine s odabranim JLS-ovima (Čelinac,

38 [Agencija za javne nabavke BiH unaprijedila sistem e-Nabavke: Nova napredna pretraga odluka Ureda za razmatranje žalbi i presuda Suda BiH](#).

39 Analize su provedene u okviru projekta Vijeća Evrope 'Jačanje demokratskih inovacija i unapređenje ljudskih prava na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini (2024-2025)'. Uključivale su online ankete svih JLS-ova (41 odgovor od 38 jedinica u FBiH i 29 odgovora od 28 jedinica u RS-u), pregled podataka s Portala JN i analizu relevantnih izvještaja. Upitnik je obuhvatao sve faze ciklusa nabavke, uključujući organizaciju i kapacitete funkcije nabavke te stavove JLS-ova o pravnom okviru.

Jezero, Livno, Prijedor, Tešanj) i proširenim intervjuima s dodatnih 12 JLS-ova (vidjeti Uvod), oslikavaju trenutno stanje u javnim nabavkama na lokalnom nivou.

Planiranje nabavki

Planiranje nabavki postalo je sistematičnije u poređenju s prethodnim izvještajnim periodom. JLS-ovi sve više temelje planove nabavki na usvojenim budžetima, investicijskim planovima, potrebama organizacionih jedinica, analizi tržišta, provedbi prethodnih planova i uputstvima rukovodstva.

Međutim, planovi se i dalje često mijenjaju, pri čemu je većina anketiranih JLS-ova prijavila više od 15 izmjena godišnje (12 odgovora u FBiH i 11 u RS-u). Glavni razlozi uključuju: kasnu dodjelu sredstava od strane viših nivoa vlasti, što dovodi do kašnjenja; nepredviđena donatorska sredstva; dodatne zahtjeve rukovodstva; nedovoljno planiranje organizacionih jedinica; i neprecizne budžetske raspodjele. U nekim slučajevima konačni plan nabavki sadržavao je dva do tri puta više postupaka nego što je prvobitno planirano. Češće izmjene zabilježene su u FBiH, što odražava njene složenije aranžmane upravljanja i finansiranja. Tabela 2.3 u nastavku ilustruje promjene planova nabavki za 16 odabranih JLS-ova.

Tabela 2.3: Promjene planova javnih nabavki u 2024. i 2025. godini za 16 odabranih lokalnih vlasti

JLS	Broj postupaka nabavke u prvobitnom planu		Broj postupaka u konačnom planu		Broj objavljenih izmjena		Povećanje broja postupaka (konačni u odnosu na prvobitni plan)		Procentualno povećanje	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
SAPNA (V)	84	62	143	111	22	23	59	49	70.2 %	79 %
DRVAR (V)	14	25	19	44	3	5	5	19	35.7 %	76 %
TOMISLAVGRAD (IV)	36	73	105	153	23	25	69	80	191.6 %	109.6 %
LIVNO (III)	63	91	148	152	5	5	85	61	134.9 %	67 %
TRAVNIK (III)	129	149	253	239	38	25	122	90	94.6 %	60.4 %
ZENICA (III)	164	161	253	234	77	63	89	73	54.3 %	45.3 %
TEŠANJ (II)	105	123	214	212	13	12	109	89	103.8 %	72.3 %
VOGOŠĆA (I)	139	110	244	230	15	16	105	120	75.5 %	109.1 %
JEZERO (IV)	1	1	-	-	0	0	0	0	-	-
KALINOVIK (IV)	26	21	35	29	9	10	9	8	34.6%	38.1 %
HAN PIJESAK (III)	56	54	63	57	7	5	7	3	12.5%	5.6 %
NOVI GRAD (III)	142	161	242	244	42	43	100	83	70.4%	51.6 %
ČELINAC (II)	31	36	102	82	41	35	71	46	229	127.8 %
MILIĆI (II)	28	31	46	45	9	8	18	14	64.3 %	45.2 %
PRIJEDOR (I)	138	138	171	184	7	7	33	46	23.9 %	33.3 %
TREBINJE (I)	149	155	191	205	19	32	42	50	28.2%	32.2 %

Izvor: Na osnovu podataka s Portala JN

Napomena: 16 JLS-ova odabrano je iz rezultata ankete i intervjuja kako bi se pružila reprezentativna slika JLS-ova na različitim nivoima razvijenosti u oba entiteta. Za FBiH, kategorije se kreću od I (izrazito razvijene JLS) do V (izrazito nerazvijene JLS), a za RS od I (razvijene JLS) do IV (izrazito nerazvijene JLS).

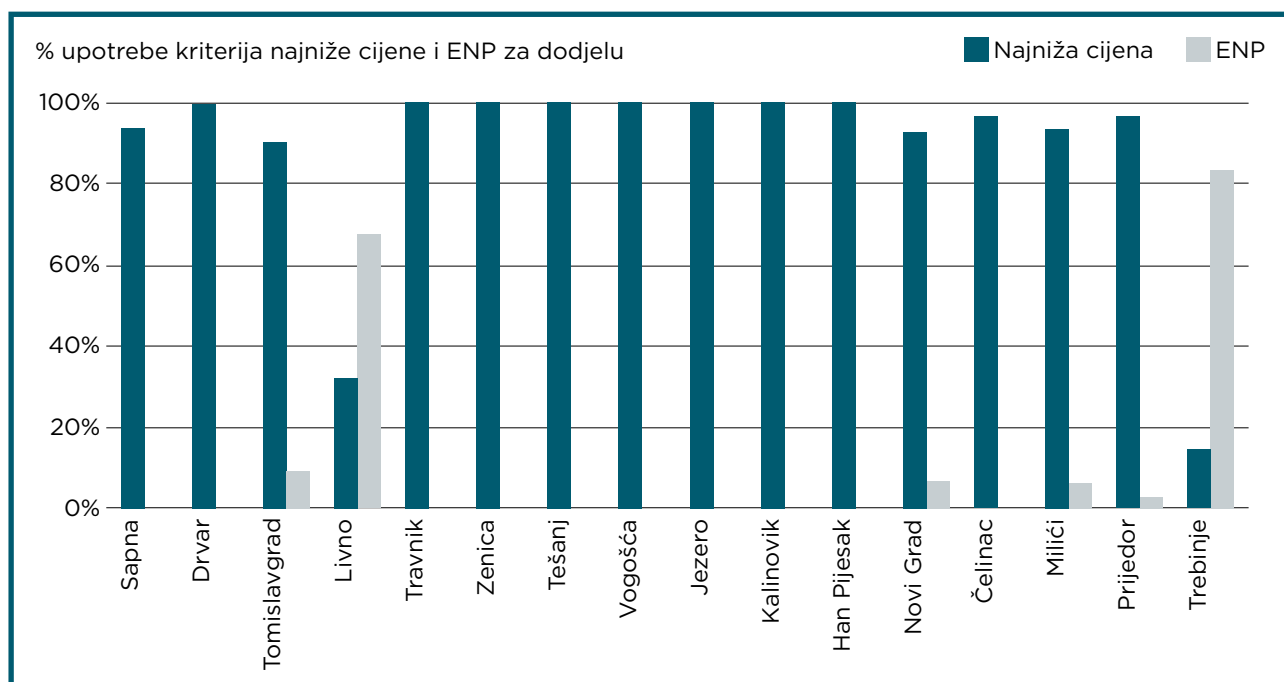
Iako se planovi nabavki općenito objavljuju u propisanom roku (30 dana nakon usvajanja budžeta/finansijskog plana), izmjene nisu uvijek objavljivane pravovremeno, što smanjuje transparentnost i ograničava sposobnost ponuđača da planiraju svoje učešće. Ipak, ova se praksa poboljšala.

Više od 60% anketiranih lokalnih vlasti prati provedbu planova nabavki, iako djelotvorno praćenje postaje izazovnije kada se planovi opetovano revidiraju. Među onima koji ne provode takvo praćenje bio je 1 izrazito razvijen JLS, 2 razvijena, 4 srednje razvijena, 3 nerazvijena i 2 izrazito nerazvijena JLS u FBiH te 1 razvijeni, 1 nerazvijeni i 2 izrazito nerazvijena JLS u RS-u. Neki od ispitanika nisu bili sigurni ni kako pristupiti procesu praćenja provedbe planova nabavki, što ističe potrebu za edukacijom u ovoj oblasti.

Postupci javnih nabavki

Pri provođenju postupaka nabavki, ugovorni organi u BiH općenito preferiraju kriterij najniže cijene, kako je jasno vidljivo iz godišnjih izvještaja AJN. Udio *ukupne vrijednosti* zaključenih ugovora primjenom kriterija ENP iznosio je 17,57%, dok je udio primjenom kriterija najniže cijene bio 82,43%. Udio kriterija ENP naspram najniže cijene u *ukupnom broju* zaključenih ugovora iznosio je 22,78% odnosno 77,02%. Udio ENP-a najviši je za robe (26,74%), a slijede usluge (17,12%) i radovi (9,72%).⁴⁰ Na lokalnom nivou, upotreba kriterija ENP varira među JLS-ovima, kako je ilustrovano na Slici 2.1.

Slika 2.1: Kriterij najniže cijene naspram kriterija ENP u postupcima nabavke u JLS-ovima u 2025. godini



Izvor: Istraživanje JLS-ova za ovaj izvještaj na osnovu podataka s Portala JN

Definisanje odgovarajućih kriterija za dodjelu i dalje predstavlja izazov – analiza obavještenja o nabavci pokazuje da su najčešće korišteni potkriteriji u okviru ENP-a rok isporuke i garantni period. Neki JLS-ovi također koriste kriterij ENP kako bi izbjegli e-aukcije zbog ponavljajućih problema s ponuđačima.

Glavni izazovi u provođenju postupaka nabavke koje su prijavile lokalne vlasti uključuju ograničen broj aktivnih ponuđača, prekomjerno radno opterećenje službenika za javne nabavke, nedovoljnu stručnu podršku u izradi tehničkih specifikacija, neprirodno niske ponude nakon e-aukcija te povlačenje uspješnog ponuđača prije potpisivanja ugovora.

Više od 60% anketiranih JLS-ova zaprima između dvije i tri prihvatljive **ponude po postupku**, preko 25% zaprima više od tri, dok neki (uglavnom male, manje razvijene opštine) zaprimaju samo jednu.

⁴⁰ AJN, Godišnji izvještaj za 2024. godinu.

U otprilike polovini anketiranih JLS-ova, najbolje rangirani ponuđač povremeno odbija potpisati ugovor, uglavnom zbog prekomjernih sniženja cijena tokom e-aukcije, nedovoljnog kapaciteta za izvršenje ugovora, promjena tržišnih cijena ili neobjašnjenog povlačenja. Prema nekolicini ispitanika, takvi slučajevi mogu također ukazivati na dogovor između ponuđača.

Kada je riječ o tehničkim specifikacijama, većina intervjuisanih JLS-ova, posebno izuzetno nerazvijeni poput Ključa, Trnova i Oštre Luke, prijavila je probleme u ovoj oblasti, konkretno u pogledu tehničkih specifikacija i dokumentacije za veće infrastrukturne projekte. Ovi JLS-ovi nemaju potreban interni kapacitet za ovaj posao, dok angažovanje vanjskih stručnjaka može biti vrlo skupo.

Postupak nabavke može **rezultirati** dodjelom ugovora ili okvirnog sporazuma, ili poništenjem postupka. Tabela 2.4 predstavlja ishode postupaka nabavke za lokalne vlasti koje su korištene kao uzorak za 2024. i 2025. godinu, uključujući broj obavještenja o nabavci (pokrenuti postupci), obavještenja o poništenju (poništeni postupci), obavještenja o dodjeli ugovora (uspješni postupci) te odluke URŽ-a i Suda BiH (pravno osporeni postupci), na osnovu podataka objavljenih na Portalu JN.

Tabela 2.4: Ishodi postupaka nabavke u odabranim lokalnim vlastima

JLS	Broj obavještenja o nabavci			Broj obavještenja o poništenju			Broj obavještenja o dodjeli			Broj odluka URŽ-a			Broj presuda Suda BiH		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
SAPNA (V)	36	49	34	2	8	3	33	37	34	4	0	0	0	0	0
DRVAR (V)	10	13	15	1	4	0	9	9	10	4	1	1	0	1	0
TOMISLAVGRAD (IV)	46	47	62	4	2	5	40	35	50	12	10	1	1	0	1
LIVNO (III)	35	38	37	3	4	11	24	33	30	7	5	1	1	0	0
TRAVNIK (III)	68	98	68	12	23	13	60	90	67	7	4	1	0	0	1
ZENICA (III)	140	140	112	30	49	24	113	106	87	14	37	6	3	0	2
TEŠANJ (II)	77	71	86	12	8	12	64	76	66	7	1	1	0	1	0
VOGOŠĆA (I)	92	76	67	23	15	13	74	68	60	6	4	2	1	0	1
JEZERO (IV)	2	4	4	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0
KALINOVIK (IV)	3	5	3	0	0	0	1	4	4	1	2	1	5	4	0
HAN PIJESAK (III)	9	17	7	1	0	0	8	19	6	2	2	1	1	0	3
NOVI GRAD (III)	22	24	29	3	3	1	31	41	35	14	2	0	0	0	0
ČELINAC (II)	19	32	31	2	1	2	20	39	45	0	0	0	1	0	0
MILIĆI (II)	24	19	15	3	0	1	21	20	16	0	3	0	1	0	0
PRIJEDOR (I)	52	70	62	16	16	11	47	78	67	6	6	5	0	2	2
TREBINJE (I)	48	60	54	3	3	4	44	66	50	2	3	2	0	0	0

Izvor: Anketa JLS-ova na osnovu podataka s Portala JN

Poništenja mogu rezultirati povećanim transakcijskim troškovima kako za ugovorne organe tako i za ponuđače te su češća među većim ugovornim organima, kao što su Zenica (21% u 2025), Vogošća (19%), Travnik (19%) i Prijedor (18%). Za poređenje, četvrtina danskih EU tendera objavljenih tokom prva tri kvartala 2021. godine naknadno je poništena. Najčešći razlozi za poništenje jesu to što nisu podnesene nikakve ponude ili zahtjevi za učešće, ili nijedna od zaprimljenih ponuda nije prihvatljiva. Drugi uobičajeni razlozi uključuju cijene ponuda koje prelaze raspoloživi budžet, poništenje nakon odluke URŽ-a, tehničke greške, identične cijene ponuda (uključujući nakon e-aukcije), odbijanje svih rangiranih ponuđača da potpišu ugovor, proceduralne nepravilnosti tokom otvaranja ponuda i nedovoljno poznavanje pravila o javnim nabavkama od strane lokalnih ugovornih organa.

Kada je riječ o žalbenom procesu, čini se da je on manje problematičan na lokalnom nivou nego za državu u cjelini. To možda i nije iznenađujuće s obzirom na nisku vrijednost nabavki i ograničen obim konkurencije. Opština Čelinac predstavlja primjer dobre prakse, kako je prikazano u tabeli (i potvrđeno u intervjuu), dok su Zenica i Tomislavgrad zabilježili najveći broj žalbi u odnosu na broj postupaka. Ukupno gledajući, došlo je do smanjenja broja žalbi u 2025. godini.

Prema anketi iz 2025. godine, samo 4 JLS-a u FBiH i 7 u RS-u nisu zaprimila nijednu žalbu ponuđača u 2024. godini, dok je većina prijavila između 2 i 5 podnesenih žalbi, uglavnom u vezi s odlukama o dodjeli ugovora, tehničkim specifikacijama i kvalifikacionim zahtjevima. Žalbe nisu usvojene u većini ovih JLS-ova. Nasuprot tome, predstavnici opštine Čelinac izjavili su da su prihvatili osnovane pritužbe i u skladu s tim vršili izmjene dokumentacije o nabavci, što je, čini se, dovelo do većeg povjerenja između dobavljača i opštine.

Analiza **odluka URŽ-a** ukazuje na manje formalistički pristup odlučivanju nego prethodnih godina te na snažniji fokus na ciljeve ZJN (npr. efikasnost).

Osim formalnih žalbi, predmet **praćenja** Agencije za javne nabavke bilo je i oko 50% lokalnih vlasti u FBiH (22 odgovora), najčešće jednom ili dvaput. U većini slučajeva odgovorili su u skladu s rele-

vantnim Pravilnikom⁴¹ dostavljanjem traženih informacija i dokumentacije te ispravljanjem utvrđenih nepravilnosti, čime su izbjegli potencijalne žalbe.

Odredbe povezane s integritetom i izjave o sukobu interesa formalno su uspostavljene, ali institucionalni nadzor ostaje ograničen. Praćenje povremeno provode organizacije civilnog društva (npr. Transparency International), koristeći napredne IT alate.

Strateška nabavka

Iako potencijal strateške javne nabavke ostaje uglavnom neiskorišten, ostvaren je izvjestan napredak u **centralizovanoj i zajedničkoj nabavci**. Za ovaj segment, zakonodavstvo je uglavnom usklađeno s direktivama EU o nabavkama, osim odredbi koje se odnose na pomoćne aktivnosti nabavke. Pored toga, AJN je, uz podršku aktivnosti USAID E-Government, pripremila novi provedbeni podzakonski akt,⁴² razvila IT modul za podršku provedbi i pilotirala uspostavu ili reorganizaciju centralnih tijela za nabavke u Tuzlanskom i Srednjobosanskom kantonu.

Anketa iz 2025. godine pokazala je da velika većina lokalnih vlasti nije učestvovala u centralizovanoj ili zajedničkoj nabavci, uglavnom zato što su je smatrale neprikladnom za potrebe svojih nabavki, nisu imale znanje o relevantnim postupcima, nisu dovoljno koordinirale s potencijalnim partnerima ili im je nedostajala institucionalna podrška. Međutim, nakon provođenja obuke i aktivnosti na podizanju svijesti koje je organizovala AJN, broj postupaka zajedničke nabavke na lokalnom nivou porastao je na 89 do kraja 2025. godine.⁴³ Predstavnici Tešnja, intervjuisani kao primjer dobre prakse u ovom pogledu, izvijestili su da je zajednička nabavka olakšala podjelu na lotove i rezultirala većim brojem ponuđača po tenderu.

Kada je riječ o **zelenoj javnoj nabavci**, iako se pravnim okvirom još nije u potpunosti razvio koncept troškova životnog ciklusa, ne postoje pravne prepreke za provedbu održive javne nabavke putem kvalifikacionih kriterija, tehničkih specifikacija, kriterija za dodjelu ugovora ili klauzula o izvršenju ugovora. Međutim, praktična primjena ostaje ograničena, čime se ističe potreba za većom sviješću, daljnjom izgradnjom kapaciteta, razmjenom dobrih praksi i podrškom ugovornim organima.

Kada je riječ o **rodnoj ravnopravnosti**, jedine izričite odredbe koje trenutno postoje odnose se na rodnu uravnoteženost u sastavu komisija za javne nabavke. Međutim, Strategija JN snažno naglašava ovaj aspekt društveno odgovorne javne nabavke. Ovdje je vrijedan pažnje Zakon o javnim nabavkama Crne Gore: član 118, u okviru kriterija „omjer cijene i kvaliteta”, koji dopušta ugovornim organima da uključe parametre povezane s učešćem žena u izvršenju ugovora, ukupnom strukturom zaposlenosti privrednih subjekata i vlasničkom strukturom ponuđača.

Trenutno se **rezervisani ugovori** primjenjuju samo na osobe s invaliditetom. Zanimljiv primjer ovdje jeste nabavka usluga štampanja i uvezivanja štampanog materijala od strane Ureda za zajedničke poslove kantonalnih organa - Tuzla putem *rezervisanih ugovora* za ugovorne organe koji zapošljavaju osobe s invaliditetom. To obuhvata velik broj kantonalnih ugovornih organa, uglavnom osnovnih i srednjih škola smještenih u manjim, nerazvijenim opštinama, i moglo bi poslužiti kao dobar primjer za druge kantone, kao i za JLS-ove u njihovoj nadležnosti, uključujući i u RS.

Kada je riječ o **MSP-ima**, ostvaren je izvjestan napredak, posebno osiguravanjem proporcionalnih kvalifikacionih kriterija i zahtijevanjem od ugovornih organa da obrazlože odluke da se ugovori ne dijele na lotove. Pored toga, očekuje se da će buduće izvještavanje putem Portala JN omogućiti praćenje ovog pokazatelja.

Dobre prakse i praktični alati za stratešku nabavku dostupni su putem programa **URBACT** i mogu poslužiti kao koristan orijentir za lokalne vlasti.⁴⁴ Na primjer, pristup strateškoj nabavci grada Pre-

41 [Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki](#) (SG BiH, br. 72/16).

42 [Pravilnik o provođenju zajedničke nabavke, centralizovane nabavke i uspostavljanju centralnog nabavnog organa](#). (SG BiH, br. 29/24).

43 PPA, [Godišnji izvještaj o implementaciji Strategije javnih nabavki za period 2024.-2028. u Bosni i Hercegovini za 2025. godinu](#).

44 [Strateška javna nabavka | urbact.eu](#).

stona, razvijen putem mreža URBACT PROCURE i Making Spend Matter (Pretvoriti potrošnju u vrijednost), postao je priznata evropska dobra praksa za korištenje nabavke radi postizanja širih društvenih i ekonomskih koristi. Kao još jedan primjer, grad Kavala (Grčka) 2024. godine dobio je oznaku URBACT Good Practice (Dobra praksa) za svoj inovativni pristup održivoj javnoj nabavci.

Upravljanje ugovorima

Upravljanje ugovorima ostaje jedna od najizazovnijih faza ciklusa nabavke, posebno za ugovore o radovima. Anketirani JLS-ovi prijavili su česte promjene projektnih rješenja tokom provedbe, što je rezultiralo znatnim dodatnim i nepredviđenim radovima. Neki ispitanici također su izrazili zabrinutost zbog mogućeg dogovaranja između izvođača i nadzornih organa, s negativnim implikacijama po kvalitet izvršenja ugovora.

U većini anketiranih JLS-ova provedba ugovora **prati** se prema internim pravilima, dok drugi ovu odgovornost dodjeljuju određenim službenicima ili komisijama. Malen broj JLS-ova ne prati provedbu ugovora sistematski (jedan nedovoljno razvijeni, jedan prosječno razvijeni i jedan iznadprosječno razvijeni JLS u FBiH te jedan srednje razvijeni JLS u RS). Iako ZJN zahtijeva **objavu** izmjena ugovora, potrebno je više napora da se osigura njihovo pravovremeno i tačno objavljivanje.

Kada je riječ o **saradnji s glavnim institucijama sistema**, stavovi, mišljenja i iskustva JLS-ova variraju. Općenito, tehnička podrška AJN ocijenjena je najboljom ocjenom, dok su brzina rješavanja tužbi od strane Suda BiH i kvalitet odluka URŽ-a ocijenjeni nižom ocjenom. Neki ispitanici također su ukazali na nedosljedno odlučivanje među filijalama URŽ-a u sličnim slučajevima, kao i na promjenjiv kvalitet i nejasnoću njihovih odluka, što stvara pravnu nesigurnost za učesnike. Kada je riječ o savjetodavnoj pomoći AJN, ispitanici su kao nedostatak istakli citiranje, a ne tumačenje pravnih odredbi. Također su ukazali na razlike u mišljenjima između AJN i URŽ-a o određenim pitanjima.

Ukupan zaključak jeste da se mnogo toga promijenilo u lokalnoj praksi u odnosu na prošlu procjenu. Međutim, mnoge od ovih promjena bile su uglavnom formalne prirode, proizašle iz novog pravnog okvira, i još uvijek nema dovoljno dokaza da bi se donio zaključak da su znatno doprinijele ostvarivanju veće vrijednosti za uloženi novac, povećanoj konkurenciji ili budžetskim uštedama.

2.4 Mogućnost i prilike za uticaj

2.4.1 Uticaj na nivou EU ili kroz pregovore o pridruživanju

Pravna stečevina o javnim nabavkama odnosi se na temeljna načela Ugovora, što znači da nema izgleda za odstupanja ili prelazne aranžmane u pogledu opće primjene pravila.

Udruženja lokalnih vlasti aktivna su u nastojanju da utiču na tekuću reviziju direktiva EU, kako putem Odbora regija (OR) tako i putem svojih nacionalnih predstavnika u Vijeću i Parlamentu. Za SOG-ove u BiH, međutim, ovaj potencijalni modus uticaja otvorit će se tek nakon pridruživanja EU.

Prethodno citirana studija provedena za OR postavila bi gradove i regije u središte reforme javnih nabavki EU sa sljedećim preporukama o politikama za poboljšanje pravne sigurnosti i smanjenje divergentnih praksi na nivou država:

1. Pojasniti ključne odredbe u direktivama o javnim nabavkama: Pojednostaviti i protumačiti kritične pravne koncepte kao što je ENP.
2. Ugraditi strateške ciljeve izvan zakona o nabavkama: Integrisati zelene, socijalne i inovacijske kriterije u standarde proizvoda, tehničke propise i instrumente finansiranja radi olakšavanja njihove upotrebe.
3. Uskladiti nabavku sa širim strategijama EU: Uvesti podsticajne mehanizme kao što su pojačano sufinansiranje putem kohezijske politike i Evropskog semestra radi promocije strateške nabavke, uz osiguravanje koordinacije među nivoima vlasti.
4. Riješiti zahtjeve koji prevazilaze ono što je propisano direktivama putem poboljšanog nadzora: Unaprijediti praćenje transpozicije na nacionalnom nivou koje provodi Evropska komi-

- sija radi sprječavanja pojave nepotrebnih prepreka pojednostavljenju i inovacijama.
5. Sistematski uključivati posvećene dionike kao što su lokalne i regionalne vlasti, MSP-ovi i socijalni poduzetnici u sve faze reforme, izvan okvira formalnih konsultacija.
 6. Unaprijediti infrastrukturu podataka o javnim nabavkama: Razviti usklađen i interoperabilan sistem podataka na nivou EU koji omogućava prikupljanje raščlanjenih podataka o javnim nabavkama u realnom vremenu (uključujući podatke lokalnih i regionalnih vlasti), kako bi se omogućilo donošenje ciljanih politika i unaprijedila transparentnost.
 7. Pokrenuti pilot-projekte regulatornih okruženja za javne nabavke na nivou EU: Uspostaviti pravno sigurna okruženja u kojima lokalne i regionalne vlasti mogu testirati inovativne prakse javnih nabavki uz nadzirana i privremena odstupanja od standardnih pravila.
 8. Ojačati izgradnju kapaciteta na više nivoa vlasti: Razviti koordiniranu strategiju EU za profesionalizaciju javnih naručilaca, prilagođenu različitim potrebama lokalnih i regionalnih vlasti, uključujući modularne programe obuke, službe za podršku korisnicima (helpdesk) i usklađene alate podrške.⁴⁵

Nedavna evaluacija direktiva o javnim nabavkama EU također ukazuje na to da su lokalne vlasti posebno nezadovoljne pravilima koja uređuju izmjene ugovora, nabavku putem vlastitih subjekata i ograničene mogućnosti za pregovaranje unutar postupaka javnih nabavki te prekomjernim zahtjevima za MSP-ove koji su često integralni dio lokalne ekonomije.

Za BiH, ove preporuke posebno su relevantne u kontekstu procesa pridruživanja EU jer pružaju **smjernice** ne samo za tekuće usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom EU, već i za poboljšanje njegove praktične provedbe. Veća pravna jasnoća, snažnije uključivanje dionika, unaprijeđena digitalizacija i interoperabilni podaci o nabavkama podržali bi kreatore politika u pripremi koherentnijeg zakonodavstva, ojačali kapacitet institucija nadležnih za provedbu i nadzor te pomogli lokalnim ugovornim organima da efikasnije primjenjuju pravila o nabavkama uz veću upotrebu strateške nabavke.

2.4.2 Uticaj na državnom/entitetskom nivou

Način na koji se direktive EU o nabavkama transponiraju u zakonodavstvo države ključno je pitanje za lokalne vlasti. Kako je gore navedeno, nekoliko zemalja učinilo je pravila strožijima i/ili preopterećujućima u odnosu na ono što zahtijevaju direktive EU, posebno u pogledu pragova za formalne postupke nabavke. To je slučaj i u BiH.

Ovdje je važno podsjetiti da se pravna stečevina EU primjenjuje i na nabavke ispod definisanih pragova; čak i za ugovore male vrijednosti, nabavka mora biti transparentna i nediskriminatorna, a u interesu je lokalnih građana da tako i bude. Prema tome, argument možda i nije taj da bi pragove trebalo znatno povišiti, već prije da bi AJN i URŽ trebali učiniti sve što je u njihovoj moći da pojednostave i olakšaju postupke na način koji podstiče stvarnu konkurenciju, uz istovremeno smanjenje troškova i pojednostavljivanje, posebno za manje ugovorne organe u nerazvijenim JLS-ovima.

Kod upita da daju ocjenu pravnog okvira, više od 60% ispitanika u anketi iz 2025. godine smatralo ga je tek djelimično adekvatnim, dok je znatno manje njih okvirom bilo ili potpuno zadovoljno ili potpuno nezadovoljno. Sveukupno, ugovorni organi ocjenjuju pravni okvir kao nepotpun, fragmentiran i, u nekim slučajevima, nejasan, što dopušta nedosljedno tumačenje i stvara pravnu nesigurnost. Neke od preporuka koje su SOG-ovi dostavili tokom aproksimacije koja je u toku zasnivale su na sljedećim prioritetima koje su identifikovali JLS-ovi:

- **Pojasniti izuzeća, uključujući ona primjenjiva na prirodne i zakonske monopole**, kako bi se izbjegle situacije u kojima su ugovorni organi prisiljeni da u praksi zaobilaze zakon.
- **Bolje urediti status službenika za javne nabavke** radi podrške profesionalizaciji.
- **Povisiti prag za nabavke male vrijednosti** kako bi se izbjegli nesrazmjerno složeni postupci za ugovore male vrijednosti i poboljšala efikasnost.
- **Revidirati zahtjev da ugovorni organi objavljuju obavještenja u Službenom glasniku** po-

45 OR, [Studija: „How EU public procurement rules affect region and cities” \(„Kako pravila EU o javnim nabavkama utiču na regije i gradove”\)](#)

red njihove dostupnosti na Portalu JN, jer to stvara nepotrebno administrativno opterećenje i troškove.

- **Unaprijediti transparentnost Portala e-Nabavke** objavom odluka URŽ-a i presuda Suda BiH, poboljšanjem njihove mogućnosti pretraživanja te jačanjem saradnje unutar i između ključnih institucija sistema nabavki, radi promocije dosljednije sudske prakse i veće pravne sigurnosti.
- **Uspostaviti centralnu bazu podataka kvalifikacionih certifikata** radi pojednostavljenja postupaka i smanjenja rizika da ponuđači podnose lažne dokaze.
- **Pojačati sankcije za ponuđače koji ne postupaju u skladu s pravilima**, posebno one koji se povuku iz dodjele ugovora.
- **Osigurati dosljednost** između zakonodavstva o javnim nabavkama i drugog primjenjivog zakonodavstva koje uređuje posebne oblasti (npr. mehanizmi prilagodbe cijena za gorivo, osiguranje, itd.)

Radi podrške provedbi pravnog okvira, lokalni ugovorni organi također su pozvali na uspostavu **online službe za podršku ili savjetodavne službe**.

U prethodnim odjeljcima istaknut je niz nedostataka u postojećem sistemu. Nedostatak koji se najviše izdvaja jeste ograničena sposobnost institucija na državnom nivou da pruže podršku ugovornim organima, posebno u vidu dosljednog savjetovanja ili čak obučavanja. Možda je razumljivo da opštine s relativno niskim budžetima za nabavke u poređenju s višim nivoima vlasti još uvijek nisu najviši prioritet. Ali zajednički posmatrano i ako se sabere broj postupaka, one su vrlo značajne, tako da naponi za poboljšanje efikasnosti sistema nabavki moraju uzeti u obzir i potrebe lokalnih ugovornih organa.

Jedan model koji bi vrijedilo razmotriti jeste da SOG-ovi pružaju savjetodavne usluge opštinama zajedno s državnim vlastima. U Finskoj, na primjer, postoji Savjetodavna jedinica za javne nabavke kojom zajednički upravljaju Ministarstvo zapošljavanja i Udruženje finskih lokalnih i regionalnih vlasti. To će, međutim, zahtijevati ulaganje odgovarajućeg vremena i resursa na nacionalnom, kao i na lokalnom nivou.

2.4.3 Priprema na lokalnom nivou

Složenost okvira javnih nabavki EU, oblikovana strateškim ciljevima politike te geopolitičkim i tehnološkim razvojem, zajedno s njegovim transponiranjem u domaće zakonodavstvo BiH, naglašava potrebu za visoko kvalifikovanom radnom snagom u oblasti nabavki i adekvatnim administrativnim kapacitetom.

ZJN i relevantni Pravilnik⁴⁶ zahtijevaju imenovanje **komisije za nabavke** za sve postupke nabavke osim direktnih sporazuma. Pravilnik također propisuje potrebnu stručnost članova komisije za nabavke, kao i rodno uravnoteženu zastupljenost i upravljanje sukobima interesa. Ugovorni organi s godišnjim budžetom za nabavke koji prelazi 1 milion KM također su dužni da internim aktom oforme poziciju **službenika za nabavke**.

Komisija za nabavke prvenstveno je odgovorna za otvaranje i vrednovanje ponuda te za davanje preporuke o ishodu postupka. U odsustvu službenika za nabavke ili organizacione jedinice za nabavke, može obavljati i druge poslove povezane s nabavkama.

Na osnovu rezultata ankete iz 2025. godine, gotovo svi lokalni ugovorni organi imaju određenog službenika za javne nabavke, pri čemu većina ima više od 10 godina profesionalnog iskustva, dok se samo nekoliko JLS-ova oslanja na osoblje s manje od jedne godine iskustva. Međutim, ovi službenici često obavljaju dodatne dužnosti. S druge strane, više od 70% anketiranih ugovornih organa nema posebnu **organizacionu jedinicu** za javne nabavke. Tamo gdje takve jedinice postoje (u 3 izrazito visoko razvijena JLS-a, 4 razvijena i jednom srednje razvijenom JLS u FBiH te u 3 razvijena, 2 srednje razvijena i 1 izuzetno nerazvijenom JLS u RS-u), one obično broje između jednog i šest

⁴⁶ Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke, prečišćeni tekst dostupan na: [Agencija za javne nabavke BiH - Prečišćeni tekst Pravilnika o uspostavljanju i radu komisije za nabavke](#).

zaposlenih. Više od 50% ispitanika smatra da je broj zaposlenih koji rade na nabavkama **nedovoljan**. Nadalje, privlačenje i zadržavanje kvalifikovanog osoblja izazov je čak i za razvijene JLS-ove (na primjer, jedina službenica za nabavke u opštini Tešanj izjavila je u toku intervjua da će uskoro otići u penziju i ne zna ko će nakon toga biti odgovoran za javne nabavke u opštini).

Radi podrške ugovornim organima, AJN je izradila Smjernice za **interna pravila nabavke**, s posebnim naglaskom na planiranje nabavki i upravljanje ugovorima. Do aprila 2025. godine većina anketiranih lokalnih ugovornih organa usvojila je takve interne akte, dok šest u Federaciji BiH (1 izuzetno nerazvijeni, 2 nerazvijena, 2 srednje razvijena i 1 razvijeni JLS) i tri u RS-u (svi među najmanje razvijenim opštinama) to još nisu učinili.

Iako je državni okvir za javne nabavke relevantan, možda je najvažniji korak koji lokalne vlasti mogu poduzeti kako bi maksimizirale koristi i minimizirale troškove provedbe pravila EU o nabavkama obuka i podizanje svijesti na lokalnom nivou. Prije svega, osnovno razumijevanje potrebe za pažljivim praćenjem postupaka nabavke u cijeloj organizaciji može pomoći u izbjegavanju skupih grešaka.

AJN je odgovorna za **profesionalnu obuku** službenika za nabavke, certificiranje registrovanih trenera i nadzor nad njihovim radom. Od 2026. godine registar uključuje više od 163 certificirana edukatora, od kojih je 14 zaposleno u opštinama ili gradovima (**šest** u FBiH i osam u RS-u). Ovaj broj utrostručio se u odnosu na prethodni izvještajni period, uglavnom zahvaljujući projektu koji je finansirala EU *Jačanje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (2019-2022)*. S obzirom na njihovo praktično iskustvo, neki od ovih edukatora dobro su pozicionirani da odgovore na svakodnevne izazove s kojima se suočavaju lokalni ugovorni organi, a njihova stručnost mogla bi se dodatno iskoristiti.

Projekat EU također je uveo certificiranje službenika za javne nabavke, koje se nastavilo nakon završetka projekta. Do marta 2026. godine registrovano je 1.700 certificiranih službenika za nabavke, od kojih približno 500 radi na lokalnom nivou (u lokalnim administracijama, javnim preduzećima, sudovima, školama, bolnicama i drugim lokalnim javnim institucijama).⁴⁷ Pored projekata koje finansiraju donatori, obuku pružaju AJN, agencije za državnu službu i privatni organizatori obuka.

Većina ispitanika u Anketi iz 2025. godine učestvovala je u edukaciji i obuci povezanoj s nabavkama. Prepreke za one koji ne učestvuju jesu: nedostatak finansijskih sredstava, nedostatak podrške rukovodstva ili nedostatak interesa. Nedostatak finansijskih sredstava bio je ograničenje u 1 izuzetno nerazvijenom i 3 srednje razvijena JLS-a u FBiH te 4 izuzetno nerazvijena, 1 nerazvijenom i 1 srednje razvijenom JLS-u u RS. Zaista, iako su obuke koje organizuju konsultantske firme donekle skupe, posebno za JLS-ove s ograničenim sredstvima i/ili većim brojem službenika za nabavke, povremeni besplatni (uglavnom online) kursevi koje organizuje AJN privlače sve veći broj učesnika i trebalo bi ih kontinuirano organizovati u budućnosti.

Gotovo svi ispitanici iz oba entiteta izrazili su **potrebu za daljom obukom**. To je posebno relevantno kada je riječ o složenijim pitanjima kao što su razumijevanje najbolje prakse EU i presuda Suda EU te će biti još relevantnije nakon usvajanja novog ZJN-a, s ciljem dalje digitalizacije, strateške nabavke, integriteta i sprečavanja korupcije te profesionalizacije i izgradnje kapaciteta.

S obzirom na to da su različite greške u ponudama često predmet žalbi, obuka je potrebna i za privredne subjekte.

Povećani obim obuke zahtijevaće dodatne resurse. Kako je navedeno, ovo je jedna oblast u kojoj bi SOG-ovi trebali razmotriti preuzimanje aktivnije uloge, oslanjajući se na iskustvo iz Hrvatske (vidjeti poglavlje 8), Finske i drugih zemalja.

47 AJN, Spisak službenika za javne nabavke ([Spisak službenika za javne nabavke](#)).

2.5 Pokazatelji mogućih rezultata

Nabavka je oblast u kojoj je potrebna posebna pažnja pri definisanju uticaja pridruživanja EU. Ako bi se uticaj procjenjivao prema tome da li pristupanje čini život lokalnih zvaničnika lakšim ili težim, procjena bi mogla biti negativna. Pored toga, kako je navedeno, jedna od poteškoća jeste to što vlade država često čine pravila strožijima ili komplikovanijima nego što to okvir EU zapravo zahtijeva, što se svakako ne može u potpunosti pripisati pridruživanju EU.

Ali kada razmotrimo potencijalne koristi za građane u vidu veće vrijednosti za uloženi novac, smanjenih mogućnosti za korupciju, okolišne održivosti, inovativnih i socijalno inkluzivnih praksi, unaprijeđenih javnih usluga i učešća MSP-a (**indirektne koristi**) ravnoteža se mijenja. Ovo je utoliko relevantnije jer strateška javna nabavka igra ključnu ulogu u djelotvornoj provedbi kohezijske politike EU, pomažući javnim vlastima da javna ulaganja koriste za promociju održivog rasta i regionalnog razvoja.

U BiH se uticaj na lokalnom nivou (kako pozitivan tako i negativan) dosad činio ograničenim, uz nekoliko slučajeva problematičnih žalbi s jedne strane, ali bez dokaza o povećanoj konkurenciji s druge. Međutim, uticaj (kako pozitivan tako i negativan) raste uporedo s nekoliko pravnih reformi (zakonski i podzakonski akti) uvedenih posljednjih godina, uključujući onu koja je trenutno u toku, kao i s njihovom postepenom provedbom, za koju je potrebno vrijeme u smislu davanja opipljivih rezultata u praksi.

Tabela 2.5 prikazuje ukupne budžete i troškove nabavki za anketirane JLS-ove (troškovi nabavki zasnovani su na podacima iz zbirnih izvještaja na Portalu JN i oslanjaju se na tačnost izvještavanja ugovornih organa).⁴⁸ Iako udio nabavki u ukupnom budžetu varira među njima, u nekim se slučajevima približava stopi od 50% i čak prelazi 60% u jednoj opštini. Prema tome, čak i ako je opštinska nabavka mala u kontekstu tržišta nabavki u BiH, troškovi i koristi provedbe pravila EU mogu biti vrlo značajni na lokalnom nivou.

Tabela 2.5: Ukupni budžeti i troškovi nabavki za selektovane JLS

	2023		2024		2025	
JLS	Budžet (u KM)	Udio nabavki (%)	Budžet (u KM)	Udio nabavki (%)	Budžet (u KM)	Udio nabavki (%)
SAPNA (V)	8 891 137	21,3	8 791 246	32,9	7 404 763	41,8
DRVAR (V)	4 750 000	15,1	3 997 000	8,8	6 318 630	14,6
TOMISLAVGRAD (IV)	16 992 492	19,9	21 740 442	22,9	19 797 237	19,4
LIVNO (III)	16 739 345	15,5	19 240 240	29,4	20 694 857	20,3
TRAVNIK (III)	26 645 319	21,8	29 819 690	44,5	34 785 635	22,4
ZENICA (III)	81 203 147	33,8	94 363 780	16,6	97 066 556	10,8
TEŠANJ (II)	23 779 125	24,6	28 762 785	20,3	30 058 964	20,2
VOGOŠĆA (I)	19 180 145	46,4	21 639 341	30,3	21 178 022	26,7
JEZERO (IV)	1 109 155	-	1 668 225	9,9	2 155 835	15,8
KALINOVIK (IV)	4 630 137	1,9	5 800 000	15,2	6 200 000	8,0
HAN PIJESAK (III)	4 710 052	36,9	5 082 249	67,3	8 863 800	4,8
NOVI GRAD (III)	14 461 948	19,9	16 634 330	18,3	26 512 819	6,5
ČELINAC (II)	12 690 000	7,0	20 200 000	24,7	16 900 000	12,2
MILIĆI (II)	9 897 090	18,2	10 476 830	10,8	14 534 420	6,4
PRIJEDOR (I)	71 737 966	17,1	85 208 246	18,3	97 722 100	6,0
TREBINJE (I)	39 160 000	17,5	49 980 000	13,4	53 881 070	10,4

Izvor: Istraživanje opština provedena u svrhu ovog izvještaja i Portal JN

⁴⁸ Pored toga, provedba niza razvojnih i drugih projekata koje finansiraju donatori ne podliježe ili samo djelimično podliježe odredbama ZJN-a, što treba uzeti u obzir.

Procjene Evropske komisije ukazuju na to da veća konkurencija i transparentnost dovode do prosječnog smanjenja cijena od oko 2,5% za svaku dodatnu ponudu. U odnosu na to potrebno je odmjeriti i administrativne troškove postupaka, koji se procjenjuju na ukupno 1% vrijednosti ugovora.⁴⁹ **Indirektni troškovi** uglavnom proizlaze iz propuštenih prilika zbog složenih sektorskih pravila, restriktivnih zahtjeva, jezičkih barijera i slabih predkomercijalnih podsticaja, koji mogu odvratiti ponuđače i smanjiti raznolikost dobavljača.

Međutim, za lokalne vlasti, ravnoteža troškova i koristi vjerovatno će biti manje povoljna. S jedne strane, njihovi ugovori obično su relativno niske vrijednosti i ograničenog prekograničnog interesa (iako interes iz drugih dijelova BiH i dalje može pomoći u snižavanju cijena). S druge strane, za ugovore male vrijednosti, **administrativni troškovi** kao udio u vrijednosti ugovora obično su znatno viši. Pored toga, trošak **obuke osoblja** po ugovoru vjerovatno je viši u manjim, manje razvijenim JLS-ovima, koji možda godišnje obrađuju tek nekoliko ugovora čija vrijednost prelazi prag. Ovo je oblast u kojoj je donatorska pomoć bila od presudne važnosti u prošlosti (posebno gore navedeni EU projekat vrijedan 2 miliona EUR za profesionalizaciju/obuku, pravno usklađivanje i operativne alate, kao i drugi projekti tehničke pomoći koje finansiraju donatori).

Rizik od pravljenja grešaka također se mora uzeti u obzir. Trošak novčanih kazni, naknade štete i finansijskih korekcija (npr. u slučaju nepravilnosti u nabavkama u programima koje finansira EU) može biti značajan u pojedinačnim slučajevima. Ali postoje i znatni administrativni troškovi povezani s potrebom ponovnog pokretanja postupaka i rješavanja pravnih sporova. Reforma sistema pravne zaštite iz 2024. godine dramatično je smanjila broj žalbi, što bi se moglo smatrati pozitivnim pokazateljem. S druge strane, ponuđači se žale da im novi zakonski rokovi ne ostavljaju dovoljno vremena za podnošenje žalbi u postupcima nabavke male vrijednosti, što će se vjerovatno odraziti u drugačijim rješenjima u okviru tekuće pravne reforme.

Na osnovu toga teško je zaključiti da će dodatna administracija potrebna za provedbu EU standarda nabavke rezultirati znatnim neto uštedama. Međutim, uticaj će u konačnici zavisiti od okvira u državi i od lokalnog kapaciteta za efikasnu provedbu postupaka. Ovdje raspoloživi dokazi ukazuju na to da postoje značajne varijacije kako među državama članicama tako i unutar njih.

Prema navedenoj evaluaciji Evropske komisije, prosječni administrativni troškovi postupaka javnih nabavki za privredne subjekte smanjeni su sa 16 radnih dana angažmana po postupku nabavke (2008–2010) na 11 radnih dana (2019–2024). Kod ugovornih organa smanjenje je bilo umjerenije, sa prosječnih 22 radna dana angažmana (2008–2010) na 20 radnih dana (2019–2024), iako je medijalni broj radnih dana utrošenih na postupke javnih nabavki iznad pragova EU značajno smanjen – sa 108 dana u periodu 2008–2010. na 57 dana u periodu 2019–2024. godine, što ukazuje na **povećanje efikasnosti**. Među fazama postupka koje predstavljaju najveće administrativno opterećenje, ugovorni organi navode fazu prije dodjele ugovora, dok privredni subjekti kao najzahtjevniju izdvajaju fazu prije podnošenja ponude.

Jednu od najvećih koristi postupaka nabavke inspirisanih praksom EU možda je najteže objektivno izmjeriti, a to je da služe kao dodatna prepreka **klijentelizmu i korupciji**. Nekoliko najavljenih ili pokrenutih aktivnosti u ovom smjeru već je u pripremi, kako je utvrđeno Strategijom JN. Postoje planovi za pooštavanje prekršajnih sankcija u ZJN i za paralelno jačanje krivičnog zakonodavstva, uvođenjem novog krivičnog djela za posebno teške zloupotrebe u javnim nabavkama, a funkcionisanje posebnog modula na Portalu JN za nadzorna i istražna tijela (revizori, Konkurencijsko vijeće, itd.) se očekuje da će doprinijeti pravovremenom otkrivanju i otklanjanju nepravilnosti. Takođe, Kanton Sarajevo predstavlja primjer dobre prakse kroz uspostavljen sistem kontrole javnih nabavki koji provodi Ured za borbu protiv korupcije i upravljanje kvalitetom, uz snažan fokus na zakonitost, svrsishodnost, transparentnost i otvorene podatke.

Dodatno jačanje načela **transparentnosti** važno je jer pravovremeno upoznaje zainteresovane ponuđače s postupcima javnih nabavki i s potrebama ugovornih organa. To ponuđačima olakšava da se adekvatno pripreme i odgovore na pozive za dostavu ponuda, čime se povećavaju konkurencija i povjerenje privatnog sektora u pravičnost provedenih postupaka.

49 Evropska komisija, Sažetak evaluacije direktiva o javnim nabavkama.

Dalja **digitalizacija** sistema poboljšava transparentnost i efikasnost, uz istovremeno smanjenje administrativnog opterećenja i rizika od grešaka. Elektronsko otvaranje i evaluacija ponuda bi trebali imati pozitivan uticaj na privredne subjekte i povećati njihovo povjerenje u pravičnost postupaka nabavke. Planiran je i dodatni modul za elektronsku pripremu tenderske dokumentacije, koji bi trebao rezultirati uštedom vremena i smanjenim brojem tehničkih grešaka za ugovorne organe.⁵⁰ Ipak, moraju se uzeti u obzir troškovi održavanja IT infrastrukture, kao i činjenica da za neke male, manje razvijene opštine, gdje se administrativni poslovi još uvijek uglavnom obavljaju ručno i u papirnoj formi, digitalizacija predstavlja velik izazov.

Sveukupno, nalazi na lokalnom nivou ukazuju na to da se, uprkos administrativnim i finansijskim troškovima povezanim s provedbom okvira javnih nabavki, očekuje da će ih nadmašiti poboljšanja u transparentnosti, odgovornosti i unaprijeđenim praksama nabavke. Međutim, mjera u kojoj će ove koristi donijeti i veću konkurenciju, konkretniju vrijednost za uloženi novac i širu upotrebu strateške i održive javne nabavke i dalje znatno varira među lokalnim vlastima. S vremenom bi kontinuirana provedba predloženih mjera također trebala doprinijeti većoj teritorijalnoj koheziji i smanjiti razlike u rezultatima nabavki među lokalnim vlastima.

2.6 Preporuke

Posljednjih godina preduzeti su značajni koraci ka jačanju sistema javnih nabavki na lokalnom nivou, uključujući unapređenje regulatornog i strateškog okvira, postepeno uvođenje novih praksi te poboljšanja u njihovoj primjeni. Istovremeno, potrebni su dodatni naponi kako bi se ovi pomaci učvrstili i osiguralo da tekuće i buduće reforme u oblastima dalje digitalizacije, strateških javnih nabavki, integriteta i sprečavanja korupcije, te profesionalizacije i jačanja kapaciteta budu dosljednije pretočene u praksu. Preporuke koje slijede imaju za cilj da podrže ovaj proces kroz jačanje kapaciteta na lokalnom nivou, podsticanje saradnje i promovisanje kontinuiranog unapređenja sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Preporuke za lokalne vlasti

- Unaprijediti **planiranje** javnih nabavki uvođenjem sistematičnijeg pristupa procjeni potreba, analizi tržišta, praćenju provedbe i transparentnosti planova nabavki. Djelotvorno planiranje pomoglo bi u identifikaciji svih propusta i rizika u sistemu, procjeni kapaciteta ugovornih organa i osiguravanju održivosti ugovora. To će u konačnici dovesti do vremenski efikasnijih postupaka nabavke, budžetskih ušteda i veće vrijednosti u odnosu na uložena sredstva. U FBiH posebnu pažnju treba posvetiti pravovremenom i dobro koordiniranom višegodišnjem planiranju nabavki na različitim nivoima vlasti, usklađenom s budžetskim prognozama, strateškim prioritetima i ciklusima vanjskog finansiranja.
- Ojačati saradnju unutar opština kao i među opštinama, te saradnju s građanima, civilnim društvom i poslovnom zajednicom, radi identifikacije zajedničkih potreba, poboljšanja planiranja nabavki te povećanja transparentnosti i inkluzije (posebno u vezi s koncesijama).
- Unaprijediti saradnju s drugim ugovornim organima pri provedbi projekata na istom geografskom području radi izbjegavanja dupliranja radova, poboljšanja koordinacije i postizanja bolje vrijednosti za uloženi novac.
- Procijeniti mogućnosti za centralizovanu i zajedničku nabavku, gdje je to prikladno, radi povećanja kupovne moći, smanjenja administrativnih troškova i opterećenja malih, nerazvijenih ugovornih organa te poboljšanja ishoda nabavki.
- Osigurati da se postupci nabavke provode uz potpunu usklađenost sa ZJN i sekundarnim zakonodavstvom, na osnovu odobrenih planova nabavki i raspoloživosti budžetskih sredstava.

⁵⁰ [Izveštaji o aktivnostima Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine.](#)

- Poboľjšati kvalitet tenderske dokumentacije, posebno kvalifikacionih zahtjeva i tehničkih specifikacija, osiguravajući njihovu proporcionalnost, nediskriminatornost i usmjerenost na rezultate, uz angažovanje vanjskih stručnjaka gdje je to potrebno.
- Osigurati pravovremenu i potpunu objavu svih obavještenja o nabavci, izvještaja, informacija o provedbi ugovora, izmjena i drugih obaveznih dokumenata na Portalu JN radi jačanja transparentnosti, odgovornosti i povjerenja javnosti.
- Sistematski provjeravati neprirodno niske ponude, posebno nakon e-aukcija, radi zaštite pravične konkurencije.
- Unaprijediti upravljanje ugovorima kroz sistematsko praćenje provedbe, dokumentovanje rezultata, upravljanje izmjenama ugovora i korištenje stečenih iskustava za poboljšanje budućih nabavki.
- Usvojiti ili ažurirati interna pravila nabavke u skladu sa Smjernicama AJN, osiguravajući jasnu raspodjelu odgovornosti i dosljednu primjenu tokom cijelog ciklusa nabavke.
- Osigurati adekvatan kapacitet za nabavke obezbjeđivanjem dovoljnog broja kvalifikovanog osoblja, poticanjem postupka certifikacije i ulaganjem u kontinuirani profesionalni razvoj srazmjeran složenosti aktivnosti nabavki.
- Više koristiti postojeće profesionalne mreže i platforme za razmjenu znanja radi razmjene dobrih praksi, standardizacije pristupa i jačanja institucionalnog učenja. Posebnu pažnju treba posvetiti platformama EU za sticanje znanja (kao što su Platforma zajednice javnih naručilaca, Info regio E-biblioteka dobrih praksi javnih nabavki, URBACT i Evropska urbana inicijativa), radi podrške široj upotrebi strateške nabavke kao alata za održivi regionalni razvoj i efikasnu upotrebu javnih ulaganja.
- Aktivno učestvovati u javnim konsultacijama o novom ZJN i doprinijeti praktičnim iskustvom i preporukama zasnovanim na dokazima s lokalnog nivoa radi podrške djelotvornijem i provodivijem pravnom okviru.

Preporuke za SOG-ove

Preporuke u nastavku odražavaju stavove lokalnih vlasti o potencijalnoj ulozi saveza i obuhvataju niz aktivnosti povezanih sa zagovaranjem politika, razvojem kapaciteta, operativnom podrškom te transparentnošću i inovacijama.

- Nastaviti zagovarati moderan, koherentan i provediv okvir javnih nabavki, uključujući reforme povezane s koncesijama i JPP, uz istovremeno jačanje uloge SOG-ova u dijalogu na više nivoa o politikama i zakonodavnim procesima.
- Proširiti savjetodavne usluge i usluge izgradnje kapaciteta za lokalne vlasti pružanjem redovne i specijalizovane obuke, posebno o strateškoj (socijalnoj, održivoj i inovativnoj) nabavci, kao i praktične podrške putem službi za podršku, telefonskih linija i stručnih smjernica, posebno za manje, nerazvijene JLS-ove.
- Pružiti podršku ugovornim organima u poboljšanju upravljanja nabavkama pomažući u izradi internih pravila nabavke, standardnih operativnih procedura i drugih internih dokumenata sa smjernicama, posebno za JLS-ove ograničenih kapaciteta i nerazvijene JLS-ove.
- Podržati digitalizaciju lokalnih vlasti s nedovoljnim resursima.
- U saradnji s AJN, izraditi standardnu dokumentaciju za najčešće vrste nabavki roba/usluga i radova, praktične smjernice i druge stručne materijale, kako bi se podstakla dosljedna primjena propisa i smanjilo administrativno opterećenje.
- Promovisati širu upotrebu centralizovane i zajedničke nabavke podizanjem svijesti o njenim koristima i olakšavanjem saradnje među lokalnim vlastima, posebno između onih koji su razvijeni i manje razvijeni.
- Uspostaviti i održavati profesionalne mreže, forume i zajednice namijenjene razvijanju prakse (npr. putem nekih od postojećih platformi) koje omogućavaju stručnjacima za nabavke da redovno razmjenjuju iskustva, dobre prakse i praktična rješenja.

- Ojačati saradnju s ključnim institucijama za javne nabavke, posebno s AJN, kao i s organizacijama civilnog društva i stručnjacima uključenim u praćenje učinka i razvoja sistema javnih nabavki.
- Ojačati saradnju sa srodnim udruženjima (npr. putem Mreže udruženja lokalnih vlasti jugoistočne Evrope) i državama članicama EU radi razmjene iskustava, prenosa dobrih praksi te organizovanja aktivnosti uzajamnog učenja i studijskih posjeta.
- Provedba ovih preporuka zahtijevat će kontinuiranu tehničku i finansijsku podršku međunarodnih partnera i donatorskih organizacija. Jačanje institucionalnih kapaciteta udruženja lokalnih vlasti predstavlja dugoročno ulaganje u profesionalizaciju javnih nabavki, djelotvorniju provedbu reformi i usklađivanje lokalnih praksi nabavke sa standardima EU i načelima dobrog upravljanja.

3. Zapošljavanje i socijalna politika

3.1 Pregled

Zapošljavanje i socijalna politika predstavljaju područje pravne stečevine EU u kojem je uticaj na lokalne vlasti istovremeno neposredan i posredan. Ono obuhvata obavezujuća pravila EU koja se odnose na radno pravo, uslove rada, zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, jednako postupanje i zabranu diskriminacije, ali i manje formalne oblike koordinacije politika u oblastima zapošljavanja, socijalne inkluzije, smanjenja siromaštva, rodne ravnopravnosti, zapošljavanja mladih, razvoja vještina, brige o djeci te usluga njege i podrške.

Ova razlika i dalje je važna za BiH. Obavezujuća pravila EU zahtijevaju aproksimaciju zakonodavstva i djelotvornu provedbu putem sistema na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou, u skladu s raspodjelom nadležnosti. Istovremeno, koordinacija politika na nivou EU sve više utiče na reformske prioritete, mogućnosti finansiranja i očekivane rezultate. Iako opštine i gradovi nisu glavni nosioci zakonodavnih aktivnosti u ovoj oblasti, ona ih neposredno dotiče u njihovoj ulozi poslodavaca, osnivača ili suosnivača javnih ustanova i preduzeća, pružalaca ili sufinansijera lokalnih usluga te aktera lokalnog ekonomskog razvoja.

Za JLS-ove relevantnost ovog poglavlja seže dalje od formalne usklađenosti s radnim pravom. Pridruživanje EU može stvoriti troškove usklađivanja i administrativne zahtjeve povezane s radnim vremenom, pripravnosću, sigurnošću na radu, ugovorima o radu, jednakim tretmanom, politikama na radnom mjestu i pristupačnošću usluga. Može također stvoriti prilike za JLS-ove da zapošljavanje i socijalnu politiku koriste kao instrumente lokalnog razvoja, posebno kroz proširenje brige o djeci, lokalna partnerstva za zapošljavanje, razvoj vještina, programe socijalne inkluzije, podršku ranjivim grupama i budući pristup sredstvima EU.

Kontekst tržišta rada u BiH čini ovu lokalnu dimenziju posebno važnom. Iako su pokazatelji poboljšani u odnosu na period obuhvaćen analizom iz 2019. godine, država se i dalje suočava s niskim učešćem stanovništva na tržištu rada, velikim brojem ekonomski neaktivnih osoba, slabijom zastupljenošću žena na tržištu rada, nezaposlenošću mladih, neusklađenošću vještina s potrebama tržišta rada, radom u neformalnoj ekonomiji, demografskim padom i kontinuiranim iseljavanjem. Ovi trendovi različito utiču na opštine. Veći urbani centri, manji gradovi, pogranična područja, turističke opštine i ruralne zajednice suočavaju se s različitim kombinacijama manjka radne snage, izazova zadržavanja mladih, iseljavanja, rastućih zahtjeva u pružanju javnih usluga i ograničenog administrativnog kapaciteta.

Za JLS-ove ovo nisu apstraktni makroekonomski problemi. Oni utiču na lokalne porezne osnovice, potražnju za uslugama, upis u škole, dostupnost kvalifikovane radne snage, širenje poslovanja, socijalnu ranjivost i sposobnost lokalnih administracija da privuku i zadrže osoblje. Proces pristupanja EU neće automatski riješiti ove izazove, ali pruža okvir putem kojeg opštine mogu sistematičnije povezati zapošljavanje, vještine, socijalnu inkluziju i lokalni ekonomski razvoj.

U nekim JLS-ovima manjak radne snage već je povezan s angažmanom stranih radnika, posebno u građevinarstvu, turizmu i uslugama. U pograničnim područjima prekogranična i sezonska mobilnost radne snage postaje važan faktor lokalnog tržišta rada. Trebinje je posebno dobar primjer tog trenda: medijski izvještaji i lokalne procjene⁵¹ ukazuju na to da se broj radnika iz Trebinja u Dubrovniku i okolini posljednjih godina znatno povećao, dosežući nekoliko hiljada tokom ljetne sezone. Neki radnici privremeno se sele, dok drugi svakodnevno putuju na posao. To odražava manjak radne snage u hrvatskom sektoru turizma i usluga, ali utiče i na lokalno tržište rada Trebinja, očekivanja u pogledu plata, dostupnost kvalifikovanih radnika i konkurentnost poslodavaca. Istovremeno, ekonomski učinak je mješovit: formalni doprinosi za zapošljavanje i dio stvorene vrijednosti ostvaruju se izvan BiH, dok se znatan dio zarada radnika ipak može trošiti u Trebinju i podržavati lokalnu potrošačku privredu. U drugim JLS-ovima glavni izazov ostaje nedovoljno lokalnih mogućnosti zapošljavanja za mlade, žene i ranjive grupe.

51 Euronews BiH, [Trebinjci odlaze na posao u Dubrovnik, Dubrovčani stižu u šoping u Trebinje](#), 10. oktobar 2025.

Od 2019. godine pa do danas, okvir EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike se razvio. Strategija Evropa 2020. više nije glavna referentna tačka. Evropski stub socijalnih prava i njegov Akcioni plan sada čine središnji okvir za koordinaciju socijalne politike na nivou EU, uključujući ciljeve za zapošljavanje, obrazovanje odraslih i smanjenje siromaštva do 2030. godine. Nekoliko novijih mjera EU o transparentnim i predvidljivim uslovima rada, ravnoteži između poslovnog i privatnog života za roditelje i osobe koje pružaju njegu, adekvatnim minimalnim platama i radu putem platformi također je proširilo praktičnu relevantnost pravne stečevine. Ovi razvoji ne zamjenjuju stariju pravnu stečevinu o radnom vremenu, jednakom tretmanu, sigurnosti na radu i nediskriminaciji, ali proširuju raspon pitanja koja države kandidatkinje trebaju razumjeti i za koja se trebaju pripremiti.

Rodna ravnopravnost (detaljnije obrađena u poglavlju 7) također je direktno relevantna za zapošljavanje i socijalnu politiku. Iz perspektive pristupanja EU, pitanje nije samo kako uskladiti formalno-pravni okvir s okvirima rodne ravnopravnosti, već i to mogu li roditelji i osobe koje pružaju njegu učestvovati na tržištu rada. U BiH ograničena dostupnost brige o djeci, predškolskog obrazovanja, kućne njege i dugotrajne njege može ograničiti učešće na tržištu rada, posebno za žene. Za lokalne vlasti to znači da usluge njege nisu samo socijalne usluge, već i infrastruktura koja omogućava zapošljavanje.

Položaj jedinica lokalne samouprave stoga je složen po svojoj prirodi. U mnogim oblastima od njih se očekuje da provode, sufinansiraju ili olakšavaju politike osmišljene na višim nivoima vlasti. Terenski intervjui s Čapljinom, Trebinjem i Ljubuškim ukazuju na to da se pravna stečevina EU i proces evropskih integracija na lokalnom nivou još često doživljavaju kao apstraktne obaveze visokog nivoa, a ne kao konkretan skup budućih odgovornosti koje zahtijevaju lokalno planiranje, budžetiranje i pripremu. Istovremeno, JLS-ovi imaju snažno praktično razumijevanje lokalnih potreba, uključujući potrebe građana, ranjivih grupa i poslodavaca. Iako svoje aktivnosti možda ne povezuju uvijek s terminologijom pravne stečevine EU, jedinice lokalne samouprave već djeluju u oblastima koje su direktno povezane sa zapošljavanjem i socijalnom politikom: unapređuju pristupačnost za osobe s invaliditetom, pružaju podršku ranjivim porodicama, podstiču poduzetništvo i poslovne aktivnosti, podržavaju žene i mlade te razvijaju socijalne usluge i usluge podrške u zajednici.

Dopunski materijal prikupljen na terenu potvrđuje da ovaj obrazac nije ograničen na Čapljinu, Trebinje i Ljubuški. Istočna Ilidža, Jajce, Maglaj, Oštra Luka, Tomislavgrad, Zavidovići i Zenica također pokazuju da lokalne vlasti obično doživljavaju evropske integracije kroz konkretne projekte, mogućnosti finansiranja, sve veće zahtjeve u pružanju javnih usluga i ograničenja administrativnog kapaciteta, a ne kroz neposredno bavljenje formalnim zahtjevima usklađivanja s pravnom stečevinom EU.

Tako često postoji percipirani jaz između lokalnih odgovornosti i lokalnog uticaja, ali i između formskog jezika na nivou EU i praktične lokalne stvarnosti. JLS-ovi su jasno izrazili da ne žele da im se rješenja nameću odozgo. Umjesto toga, žele biti konsultovani, uključeni u dijalog i uključeni u planiranje obaveza i mjera koje će proizaći iz usklađivanja s pravilima EU. SOG-ovi mogu imati važnu ulogu u smanjenju ovog jaza pretakanjem zahtjeva EU u praktične aktivnosti na lokalnom nivou, predstavljanjem lokalnih interesa, prikupljanjem dokaza o lokalnim uticajima, podrškom razvoju kapaciteta i zagovaranjem jasnijih mehanizama konsultacija o reformama povezanim s EU.

3.2 Ključni aspekti pravne stečevine EU

Pravna stečevina EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike objedinjuje obavezujuće pravne propise i mehanizme koordinacije politika. Obavezujuća pravila utvrđuju minimalne standarde u oblastima kao što su radno vrijeme, transparentni uslovi rada, jednako postupanje, zaštita zdravlja i sigurnost na radu, usklađivanje poslovnog i privatnog života te zaštita radnika u određenim oblicima zapošljavanja. Ta pravila moraju biti transponirana u domaće zakonodavstvo i moraju ih primjenjivati i poslodavci iz privatnog i javnog sektora, uključujući lokalne vlasti te ustanove i preduzeća čiji su osnivači lokalne vlasti, kada potpadaju pod odgovarajuće područje primjene relevantnih propisa.

Koordinacija politika je drugačija. Ona obično ne nameće detaljne pravne obaveze na isti način kao direktive, ali oblikuje nacionalne reformske prioritete, okvire finansiranja, sisteme praćenja i jezik politika. Posebno je relevantna u oblastima kao što su politika zapošljavanja, zapošljavanje mladih, obrazovanje odraslih, rodna ravnopravnost, socijalna inkluzija, smanjenje siromaštva, briga o djeci i dugotrajna njega. Za JLS-ove ova je razlika važna jer pridruživanje Evropskoj uniji stvara obaveze povezane s usklađivanjem ali i prilike za učešće u programima namijenjenim razvoju i primjeni politika i intervencijama koje finansira EU.

Glavna stavka od interesa za lokalne vlasti stoga nije samo znati koje će direktive biti transponirane u domaće zakonodavstvo, već i razumjeti kako prioritete EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike mogu uticati na lokalne budžete, kadrovsku popunjenost, standarde usluga, lokalne razvojne strategije, pripremu projekata i saradnju s višim nivoima vlasti.

Radno pravo i druga obavezujuća pravila

U oblasti radnog prava, jedna od najvažnijih mjera EU za lokalne vlasti ostaje [Direktiva 2003/88/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena](#). Direktiva utvrđuje minimalne zahtjeve u pogledu dnevnog i sedmičnog odmora, pauza, maksimalnog sedmičnog radnog vremena, godišnjeg odmora i aspekata noćnog rada. Ostaje relevantna za jedinice lokalne samouprave zato što imaju ulogu poslodavaca i zato što mnoge lokalne usluge uključuju pitanja organizacije rada, uključujući rad u smjenama, dežure, prekovremeni rad i, u nekim sektorima, dežurstva.

Pravna stečevina EU u oblasti radnog vremena može biti posebno relevantna za lokalne javne službe i ustanove u kojima se pružaju usluge koje zahtijevaju neprekidno, hitno ili pružanje usluga izvan uobičajenog radnog vremena. To može obuhvatati vatrogastvo i civilnu zaštitu, javna komunalna preduzeća, određene socijalne usluge, ustanove za smještaj ili dnevni boravak, prihvatilišta, usluge njege i podrške, kao i druge aktivnosti koje zahtijevaju rad izvan redovnog radnog vremena. Sudska praksa EU u vezi s vremenom dežurstva pokazala je da način klasifikacije perioda pripravnosti ili dežurstva može imati značajne posljedice za obračun radnog vremena, potrebe za kadrovima i troškove rada. Za jedinice lokalne samouprave praktično pitanje nije samo usklađenost s pravnim zahtjevima, već i pitanje da li lokalni budžeti i postojeće kadrovske strukture mogu podnijeti posljedice strožijih pravila o radnom vremenu.

[Direktiva \(EU\) 2019/1152 o transparentnim i predvidljivim uslovima rada](#) također je relevantna. Njome su modernizovana ranija pravila EU o obavezi pružanja pisanih informacija radnicima i uvedena su šira prava čiji je cilj osigurati da radnici dobiju jasne informacije o ključnim aspektima svog radnog odnosa. Za JLS-ove to znači da lokalne administracije, javne ustanove i lokalna javna preduzeća moraju imati jasnu radnopravnu dokumentaciju, transparentne postupke zapošljavanja i zasnivanja radnog odnosa, uredne evidencije i interne akte usklađene s domaćim zakonodavstvom kojim se prenose standardi EU.

Pravna stečevina također uključuje pravila o radu na određeno vrijeme, radu s nepunim radnim vremenom i privremenom radu putem agencija.⁵² Ove mjere imaju za cilj spriječiti nepovoljniji tretman radnika samo zato što rade s nepunim radnim vremenom, na osnovu ugovora na određeno vrijeme ili putem aranžmana privremenog agencijskog rada. Za lokalne vlasti to je i pitanje usklađenosti i pitanje planiranja budžeta. JLS-ovi i lokalne ustanove često koriste ugovore na određeno vrijeme, ugovore o zamjeni, privremene angažmane ili projektno osoblje. Pravila usklađena s EU mogu zahtijevati jasnije obrazloženje, snažnije garancije jednakog tretmana i bolje planiranje radne snage.

Ravnoteža između poslovnog i privatnog života postala je istaknutiji dio pravne stečevine od analize iz 2019. godine. [Direktiva \(EU\) 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi](#) uvela je minimalne standarde u oblastima uključujući očinsko odsustvo, roditeljsko odsustvo, odsustvo za pružaoce njege i fleksibilne radne uslove. Ona tako povezuje radna prava s porodičnim odgovornostima, aranžmanima odsustva, fleksibilnim radom i podrškom

⁵² [Direktiva 1999/70/EZ o okvirnom sporazumu o radu na određeno vrijeme](#); [Direktiva 97/81/EZ o okvirnom sporazumu o radu s nepunim radnim vremenom](#); [Direktiva 2008/104/EZ o radu preko preduzeća za privremeno zapošljavanje](#).

pružaocima njege i direktno je relevantna za lokalne vlasti na dva načina. Prvo, JLS-ovi su poslodavci i moraju primjenjivati domaća pravila o odsustvu, fleksibilnim radnim uslovima i zaštiti od diskriminacije tamo gdje su usklađena sa standardima EU. Drugo, JLS-ovi utiču na praktičnu mogućnost ravnoteže između poslovnog i privatnog života putem dostupnosti, priuštivosti i pristupačnosti brige o djeci, predškolskog obrazovanja, dugotrajne njege, usluga kućne njege i podrške zasnovane na zajednici.

Jednak tretman i nediskriminacija ostaju središnji elementi pravne stečevine. Ključna pravila EU uključuju zakonodavstvo o jednakom tretmanu muškaraca i žena u zapošljavanju i radu, rasnoj i etničkoj jednakosti, jednakom tretmanu u zapošljavanju i radu u širem smislu te jednakom pristupu robama i uslugama.⁵³ Ova pravila važna su za opštine ne samo kao poslodavce, već i kao javne vlasti i pružaoce usluga. Lokalne vlasti stoga moraju uzeti u obzir jednak tretman pri zapošljavanju, napredovanju, u politikama koje su primjenjive na radnom mjestu, pristupu uslugama, tretmanu ranjivih grupa i pristupačnosti lokalnih usluga.

Okvir EU u ovoj oblasti nastavlja se razvijati. Primjer je predložena [Direktiva o jednakom tretmanu](#), prvi put uvedena 2008. godine radi proširenja zaštite od diskriminacije izvan radnopravnog odnosa na oblasti kao što su socijalna zaštita, obrazovanje te pristup robama i uslugama. Prijedlog je dugi niz godina ostao blokiran u Vijeću uprkos podršci Evropskog parlamenta i Evropske komisije, što odražava različite stavove među državama članicama o odgovarajućem obuhvatu antidiskriminacijskog zakonodavstva EU. Noviji naponi Komisije da oživi rasprave pokazuju da jednak tretman i nediskriminacija ostaju aktivne oblasti politike unutar EU, a ne tema u kojoj je provedena potpuna reforma. Za BiH to znači da se usklađivanje s pravnom stečevinom EU treba posmatrati kao tekući proces koji se može nastaviti razvijati tokom perioda pridruživanja.

To je posebno relevantno za osobe s invaliditetom, romske zajednice, žene, starije osobe, mlade nezaposlene osobe, povratnike, migrante i druge grupe koje se suočavaju s višestrukim preprekama. Lokalna dimenzija je važna jer se diskriminacija često doživljava kroz pristup praktičnim uslugama: brizi o djeci, socijalnoj pomoći, prevozu, javnim objektima, uslugama u okviru zajednice, lokalnim mjerama zapošljavanja i administrativnim postupcima. Čak i tamo gdje se antidiskriminacijsko zakonodavstvo usvaja na državnom ili entitetskom nivou, djelotvorna provedba često zavisi od lokalne prakse.

Zaštita zdravlja i sigurnost na radu je još jedan obavezujući dio pravne stečevine s lokalnom relevantnošću. [Direktiva 89/391/EEZ](#) uspostavila je opšti okvir za mjere podsticanja poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, podržan konkretnijim direktivama koje obuhvataju opremu, radna mjesta, izloženost rizicima i zaštitu određenih kategorija radnika. JLS-ovi i lokalna javna preduzeća mogu biti izloženi obavezama u pogledu sigurnosti na radu u oblastima kao što su upravljanje otpadom, vodosnabdijevanje, javni prevoz, održavanje, aktivnosti povezane s građevinarstvom, vatrogastvo, socijalna njega i administracija koja obavlja kancelarijske poslove.

Treba napomenuti i okvir EU o minimalnim platama, iako ga treba pažljivo tumačiti. [Direktiva \(EU\) 2022/2041 o adekvatnim minimalnim plaćama](#) uspostavlja okvir za poboljšanje adekvatnosti minimalnih plata i pristupa radnika zaštiti minimalne plate, uz istovremeno naglašavanje uloge kolektivnog pregovaranja u utvrđivanju plata. Ona ne uspostavlja jedinstvenu minimalnu platu unutar EU, a utvrđivanje plata ostaje prvenstveno pitanje sistema pojedinačnih država i socijalnih partnera. Međutim, promjene u najnižim platama, kolektivnim ugovorima ili okvirima za utvrđivanje plata mogu uticati na opštinske budžete, javne ustanove, lokalna javna preduzeća i troškove pružanja usluga.

[Direktiva \(EU\) 2024/2831 o poboljšanju uslova rada u radu putem platformi](#) proširuje obuhvat radnog prava EU na nove oblike rada organizovane putem digitalnih platformi za rad. Njena direktna relevantnost za JLS-ove u BiH, kratkoročno gledajući, može biti ograničena, ali ukazuje na konti-

⁵³ [Direktiva 2006/54/EZ o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada \(preinaka\)](#); [Direktiva 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo](#); [Direktiva 2000/78/EZ o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja](#); [Direktiva 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga](#).

nuirani razvoj pravne stečevine. Rad putem platformi, neformalni rad i novi oblici pružanja usluga mogli bi sve više uticati na lokalna tržišta rada, posebno u većim gradovima, turističkim centrima i uslužno zasnovanim privredama.

Posmatrana u cjelini, obavezujuća pravna stečevina pokazuje da se zapošljavanje i socijalna politika ne mogu posmatrati samo kao sektorsko pitanje za ministarstva rada. Lokalne vlasti će osjetiti njen efekat kao poslodavci, pružaoci usluga, osnivači javnih ustanova i akteri odgovorni za provedbu ili sufinansiranje lokalnih usluga. Ključni izazov jeste osigurati da prenošenje standarda EU u domaće zakonodavstvo bude popraćeno ranom procjenom lokalnih troškova, kadrovskih potreba, institucionalnog kapaciteta i rizika provedbe.

Koordinacija politika

Pored obavezujućih pravila, zapošljavanje i socijalna politika EU snažno se oslanjaju na koordinaciju politika. Ovaj dio okvira znatno se promijenio od analize iz 2019. godine. Strategija Evropa 2020. više nije središnja referenca politike. Trenutni okvir oblikuju uglavnom Evropski stub socijalnih prava i njegov Akcioni plan, Evropski semestar, unaprijeđena Garancija za mlade, Evropska strategija njege, politike vezane za vještine i instrumenti finansiranja povezani sa socijalnim ulaganjima i provedbom reformi.

[Evropski stub socijalnih prava](#) obuhvata principe povezane s jednakim mogućnostima i pristupom tržištu rada, pravičnim uslovima rada te socijalnom zaštitom i inkluzivnošću. Njegov Akcioni plan ta načela pretače u mjerljive ciljeve na nivou EU za 2030. godinu, uključujući veću zaposlenost, povećano obrazovanje odraslih te smanjeno siromaštvo i socijalnu isključenost. Iako ovi ciljevi nisu obavezujući za BiH na isti način kao direktive, oni oblikuju političko okruženje u kojem se države u postupku pridruživanja EU ocjenjuju i podržavaju.

Za lokalne vlasti, značaj Evropskog stuba socijalnih prava proizlazi iz činjenice da se mnoga njegova načela ostvaruju upravo kroz aktivnosti i usluge koje se pružaju neposredno građanima. Pristup brizi o djeci, aktivna podrška zapošljavanju, uključivanje osoba s invaliditetom, dugotrajna njega, jednake mogućnosti, cjeloživotno učenje i socijalna zaštita ne mogu se ostvariti samo putem centralnih strategija. Oni zahtijevaju funkcionalne lokalne sisteme, lokalne podatke, lokalna partnerstva i adekvatno finansiranje.

[Ojačana Garancija za mlade](#) posebno je relevantna za lokalne vlasti. Ona zahtijeva koordiniranu podršku kako bi mladi ljudi u kratkom periodu nakon što postanu nezaposleni ili napuste formalno obrazovanje dobili ponudu za zaposlenje, nastavak obrazovanja, naukovanje/učenje uz rad ili pripravnički staž. Iako su javne službe za zapošljavanje obično vodeće institucije u ovom području, jedinice lokalne samouprave mogu imati važnu ulogu u dopiranju do mladih, saradnji sa školama, identifikaciji mladih osoba koje nisu zaposlene, ne obrazuju se niti se osposobljavaju (NEET kategorija), organizovanju stručne prakse, saradnji s poslodavcima i uspostavljanju lokalnih partnerstava za zapošljavanje.

Relevantnost Garancije za mlade za države kandidatkinje leži i u načinu na koji se uvodi na Zapadnom Balkanu putem podrške EU i Međunarodne organizacije rada (ILO). Ovaj pristup naglašava ne samo reformu javnih službi za zapošljavanje, već i upravljanje, dopiranje do neaktivnih mladih osoba, saradnju između obrazovnih institucija i poslodavaca, mjere aktivacije i praktične puteve ka zaposlenju, obuci ili daljem obrazovanju. Za JLS-ove to stvara moguću ulaznu tačku putem lokalnih partnerstava za zapošljavanje, posebno tamo gdje već sarađuju sa školama, poslodavcima, javnim službama za zapošljavanje i ustanovama socijalne zaštite.

Iako BiH još uvijek nije u potpunosti provela Garanciju za mlade, mnoge jedinice lokalne samouprave već su unaprijedile lokalne mehanizme upravljanja politikama zapošljavanja kroz lokalna partnerstva za zapošljavanje uz podršku Evropske unije i Međunarodne organizacije rada. Ova partnerstva pokazala su vrijednost strukturirane saradnje između jedinica lokalne samouprave, javnih službi za zapošljavanje, poslodavaca, obrazovnih ustanova i organizacija civilnog društva, što je rezultiralo boljom koordinacijom aktivnih mjera na tržištu rada, snažnijim usklađivanjem razvoja vje-

ština s potrebama lokalnog tržišta rada te unaprijeđenom podrškom ranjivim grupama i mladima koji traže zaposlenje. Među jedinicama lokalne samouprave koje učestvuju u takvim inicijativama su, između ostalih, Teslić, Žepče, Bijeljina i Prijedor. Istovremeno, i dalje postoje izazovi, uključujući ograničeno učešće općina i gradova u kreiranju politika zapošljavanja, neujednačenu koordinaciju s javnim službama za zapošljavanje, nedostatak lokalnih podataka o mladima iz NEET kategorije, ograničene kadrovske kapacitete i nedovoljna finansijska sredstva, kao i nepostojanje sistemskih mehanizama koji povezuju škole, poslodavce i mjere aktivacije na tržištu rada. Ova iskustva predstavljaju važnu institucionalnu i operativnu osnovu za buduću provedbu Garancije za mlade.

Evropska strategija za njegu još je jedan važan novitet. Njen fokus na kvalitetne, priuštive i pristupačne usluge njege uključuje brigu o djeci i dugotrajnu njegu, od kojih su obje vrlo relevantne za lokalne vlasti. Usluge njege nisu samo pitanje socijalne zaštite; one su povezane i sa zapošljavanjem, rodnom ravnopravnošću, demografskom otpornošću i lokalnim razvojem. Za JLS-ove u BiH, briga o djeci i predškolske usluge zaslužuju posebnu pažnju jer podržavaju učešće žena na tržištu rada, rani razvoj djece, socijalnu inkluziju i buduće prilike koje dolaze iz projekata koje finansira EU.

Koordinacija politika važna je i zato što utiče na finansiranje EU. U državama članicama Evropski socijalni fond plus i drugi instrumenti podržavaju zapošljavanje, vještine, socijalnu inkluziju i socijalne inovacije. Za države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje slični prioriteti odražavaju se kroz IPA III program, Ekonomski i investicijski plan, Plan rasta za Zapadni Balkan i druge mehanizme pretpristupne podrške. JLS-ovi koji mogu prikazati jasne veze između lokalnih potreba, prioriteta EU, mjerljivih pokazatelja i kapaciteta za provedbu projekata vjerovatno će biti u boljem položaju da imaju koristi od takvog finansiranja.

To je posebno važno za SOG-ove, koji mogu pomoći svojim članovima da široke prioritete politika EU pretoče u praktične lokalne projekte. Oni mogu i prikupljati dokaze o lokalnim potrebama, pripremati standardizirane modele projektnih rješenja, podržavati stručnu razmjenu iskustava u cilju učenja i zagovarati uključivanje opština u procese programiranja i konsultacija. U tom smislu koordinacija politika nije samo pitanje za centralne vlasti. Ona je i kanal putem kojeg lokalne vlasti mogu steći vidljivost, uticaj i pristup budućim mogućnostima finansiranja.

Za BiH ključni izazov jeste taj što JLS-ovi često osjećaju posljedice reformi zapošljavanja i socijalne politike a da nisu dovoljno uključeni u njihovo osmišljavanje. Koordinacija politika na nivou EU pruža okvir i zajedničku terminologiju kroz koju SOG-ovi mogu zagovarati ranije uključivanje u konsultacije, kvalitetnije lokalne podatke, jačanje kapaciteta i priznavanje uloge JLS-ova u provedbi politika. To je posebno važno u oblastima kao što su zapošljavanje mladih, briga o djeci, usluge njege i podrške, lokalna partnerstva za zapošljavanje, uključivanje ranjivih grupa i priprema za korištenje sredstava EU.

Stoga se okvir koordinacije politika EU ne bi trebao tretirati kao sporedan ili čisto deklarativan dio pravne stečevine. On ne zamjenjuje obavezujuća pravila o radu i jednakosti, ali snažno oblikuje praktičnu reformsku agendu. Za JLS-ove on čini i upozorenje i priliku: oni koji se ne pripreme mogu se suočiti s novim očekivanjima bez adekvatnog kapaciteta, dok oni koji izgrade lokalna partnerstva, sisteme podataka i bazu projektnih prijedloga mogu iskoristiti pridruživanje EU kao razvojnu priliku.

3.3 Zakonodavstvo i praksa u Bosni i Hercegovini

3.3.1 Usklađivanje

Usklađivanje u ovoj oblasti ostaje složeno jer su nadležnosti podijeljene na nekoliko nivoa vlasti. Radno pravo, politika zapošljavanja, socijalna zaštita, socijalne usluge, sigurnost na radu, obrazovanje, briga o djeci i porodična politika uređuju se i provode kombinacijom odgovornosti na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou.

Evropska komisija nastavila je isticati da BiH ostaje samo djelimično pripremljena u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Glavni izazovi uključuju fragmentirane nadležnosti, slabu koordinaci-

ju, ograničen kapacitet za provedbu projekata, nedovoljno razvijen socijalni dijalog, nedovoljnu djelotvornost institucija tržišta rada, nejednak pristup socijalnoj zaštiti i slabe rezultate socijalne inkluzije. Iako su ove procjene usmjerene prvenstveno na više nivoe vlasti, njihove se posljedice doživljavaju lokalno kroz neujednačeno pružanje usluga, slabu koordinaciju s ustanovama za zapošljavanje i socijalnu zaštitu te nejasnu podjelu odgovornosti.

Od analize iz 2019. godine došlo je do nekoliko promjena koje su relevantne za lokalne vlasti. One uključuju ažurirane strategije zapošljavanja, tekuće procese reforme radnog prava, uvođenje neradne nedjelje u sektoru trgovine u FBiH, nastavak reformi u socijalnoj zaštiti i socijalnim uslugama, snažniji naglasak na zapošljavanje i aktivaciju mladih, sve veću pažnju posvećenu stranoj radnoj snazi i manjku radne snage te obnovljen fokus politika na brigu o djeci, usluge njege, rodnu ravnopravnost i ravnotežu između poslovnog i privatnog života.

Propisi vezani za radno pravo i zapošljavanje

U FBiH Strategija zapošljavanja za period 2023–2030. pruža ažuriran okvir za zapošljivost, usklađivanje između obrazovanja i tržišta rada, otvaranje radnih mjesta u privatnom sektoru i uključivanje ranjivih grupa. Iz perspektive pridruživanja EU, to je važno jer su strategije zapošljavanja jedan od glavnih instrumenata putem kojih se domaći reformski prioriteti mogu povezati s koordinacijom politika EU, uključujući aktivaciju, razvoj vještina, zapošljavanje mladih i uključivanje na tržište rada.

Istovremeno, priprema novih odredbi radnog prava u Federaciji ukazuje na reformski smjer prema snažnijem usklađivanju sa standardima rada EU i međunarodnim standardima rada. Dostupni nacrti materijala i javno izvještavanje ukazuju na pažnju posvećenu ugovorima na određeno vrijeme, radnom vremenu, prekovremenom radu, noćnom radu, radu nedjeljom i praznicima, radu u smjenama i drugim oblicima organizacije rada.

Ugovori na određeno vrijeme zaslužuju posebnu pažnju. Pravila EU ne zabranjuju rad na određeno vrijeme, ali zahtijevaju zaštitu od zloupotrebe i nepovoljnijeg tretmana. Ako se domaće reforme dodatno pomjere prema principu da je zaposlenje na neodređeno vrijeme standardan oblik zaposlenja, a ugovori na određeno vrijeme izuzeci koji se moraju obrazložiti, to može uticati na planiranje radne snage u opštinskim administracijama, lokalnim javnim ustanovama, javnim preduzećima i projektno finansiranim aktivnostima. JLS-ovima mogu biti potrebni jasniji interni postupci, bolje planiranje ljudskih resursa i preciznije obrazloženje za privremene radne aranžmane.

Isto tako, ako se domaće zakonodavstvo ili sudska praksa o radnom vremenu i dežurstvu budu kretali prema strožijem priznavanju perioda pripravnosti ili dežurstva kao radnog vremena, JLS-ovima i njihovim ustanovama može biti potrebna reorganizacija smjena, povećanje broja osoblja ili dodatna sredstva za plate.

Uvođenje neradne nedjelje u sektoru trgovine u FBiH ilustruje kako regulativa povezana s radom može imati znatne lokalne ekonomske implikacije. Iz perspektive EU, to je relevantno ne prvenstveno kao pravilo o trgovini, već kao primjer interakcije između propisa koji se odnose na rad, zaštite radnika, aranžmana vezanih za radno vrijeme, ponašanja potrošača i lokalne ekonomske stvarnosti. Za lokalne vlasti uticaj može biti različit u zavisnosti od strukture lokalne privrede. Jedinice lokalne samouprave s većim udjelom maloprodajnih djelatnosti, prekogranične kupovine, potrošnje povezane s turizmom, porodičnih trgovina, trgovačkih centara ili izraženih obrazaca potrošnje tokom vikenda mogu se suočiti s drugačijim izazovima prilagođavanja u odnosu na veće urbane sredine ili opštine u kojima je trgovina manje zasnovana na prometu vikendom. Povratne informacije s terena iz Ljubuškog ukazale su na pritiske s kojima se suočavaju manje trgovine navikle na rad nedjeljom, posebno zato što su slična ograničenja ranije već postojala na kantonalnom nivou, prije donošenja propisa na nivou Federacije.

Hrvatska pruža relevantno regionalno poređenje načina na koji je država članica EU regulisala rad nedjeljom u okviru šireg okvira standarda EU o radnom vremenu. Pravna stečevina EU ne zahtijeva da se nedjelja tretira kao obavezan neradni dan; umjesto toga, utvrđuje minimalne zahtjeve povezane s maksimalnim sedmičnim radnim vremenom, dnevnim i sedmičnim odmorom, pauzama

i zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika. Hrvatski model, koji uglavnom ograničava rad nedjeljom u maloprodaji uz istovremeno dopuštanje ograničenog broja radnih nedjelja tokom godine, ilustruje da nacionalno zakonodavstvo može uvesti ograničenja rada nedjeljom uz istovremeno dopuštanje određenog stepena fleksibilnosti za sezonsku potražnju, prihode od turizma i lokalnu ekonomsku stvarnost.

To ne znači da bi BiH trebala mehanički kopirati hrvatski model, ali pokazuje da se regulativa rada nedjeljom može osmisliti na način koji uravnotežuje prava radnika s ekonomskim i teritorijalnim specifičnostima. Pitanje je relevantno i zato što FBiH čini otprilike dvije trećine privrede države, dok RS nije uvela ekvivalentno opšte pravilo o neradnoj nedjelji u sektoru trgovine. To stvara potencijalnu asimetriju unutar unutrašnjeg tržišta BiH. Trgovci u Federaciji mogu se suočiti s ograničenjima koja se ne primjenjuju na konkurente u RS-u, dok potrošači u pograničnim ili lako povezivim područjima mogu preusmjeriti dio svoje nedjeljne kupovine na lokacije gdje maloprodaja ostaje otvorena. Praktičan učinak stoga može sezati dalje od regulisanja rada i postati pitanje teritorijalne konkurentnosti, lokalnog prometa, održivosti malih preduzeća i opštinskih prihoda.

Ovaj primjer pokazuje zašto bi SOG-ovi trebali pratiti lokalne učinke reformi povezanih s radom i pružati dokaze višim nivoima kada zakonodavstvo ima neujednačene teritorijalne posljedice. Za JLS-ove ključno pitanje nije protiviti se zaštiti rada, već osigurati da reforme budu osmišljene uz realističnu procjenu lokalnih ekonomskih učinaka, sezonskih obrazaca, kapaciteta malih preduzeća, prekogranične konkurencije i implikacija po opštinske prihode. Gdje je to prikladno, SOG-ovi bi mogli zagovarati izuzeća zasnovana na dokazima, sezonsku fleksibilnost ili mehanizme revizije koji štite radnike uz istovremeno smanjenje štete po lokalnu ekonomsku aktivnost koja se može izbjeći.

Strana radna snaga također postaje relevantnija. BiH se tradicionalno razmatrala uglavnom u kontekstu emigracije, odljeva mozgova i niskih stopa aktivnosti, ali neke opštine sada doživljavaju i dolazak stranih radnika, posebno u građevinskom i uslužnom sektoru. To stvara nova pitanja za lokalne administracije, uključujući registraciju, integraciju, kulturnu prilagodbu, pritisak na stambene kapacitete, komunikaciju s poslodavcima i pristup lokalnim uslugama. Terenske povratne informacije iz Čapljine posebno su ukazale na prisustvo stranih radnika na gradilištima i potrebu za razumijevanjem pitanja kulturne prilagodbe na lokalnom tržištu rada koje je i dalje pogođeno depopulacijom i niskim platama.

Na entitetskom nivou i FBiH i RS imaju strateške okvire relevantne za politiku zapošljavanja, funkcionisanje tržišta rada, zapošljivost i povezane mjere. U Federaciji, Strategija zapošljavanja FBiH 2023-2030. pruža važan okvir politika, iako se provedba odvija u složenijem institucionalnom okruženju koje uključuje entitetske i kantonalne nadležnosti. U RS-u Strategija zapošljavanja 2021-2027. jedan je od ključnih strateških dokumenata u ovoj oblasti. Ovi okviri relevantni su jer utiču na to kako JLS-ovi povezuju obrazovanje, poslodavce, službe za zapošljavanje i prioritete lokalnog razvoja. Institucionalni kontekst u RS-u razlikuje se od Federacije jer, bez kantona, postoji jasnija granica između politike na entitetskom nivou i lokalne provedbe, iako se JLS-ovi i dalje suočavaju s ograničenjima u pogledu kapaciteta i finansiranja. U praksi lokalne vlasti u RS-u mogu biti u boljem položaju da rade direktno s entitetskim institucijama, ali im je i dalje potrebno snažnije uključivanje u osmišljavanje politika, pripremu projekata i provedbu socijalnih mjera i mjera zapošljavanja.

Javne službe za zapošljavanje, aktivacija i lokalna partnerstva za zapošljavanje

Javne službe za zapošljavanje ostaju središnje institucije u politici zapošljavanja, ali na njihovu ulogu i dalje utiču strukturne distorzije. U BiH službe za zapošljavanje tradicionalno su kombinovale posredovanje pri zapošljavanju s administrativnim funkcijama, uključujući registraciju nezaposlenih osoba i, u nekim nadležnostima, pristup pravima kao što je zdravstveno osiguranje. To smanjuje njihov kapacitet za fokusiranje na aktivaciju, profilisanje, angažman poslodavaca i individualnu podršku tražiocima posla.

Iz perspektive EU, to ostaje znatan nedostatak u provedbi. Politika zapošljavanja u EU sve više naglašava aktivaciju, ranu intervenciju, individualiziranu podršku, dopiranje do ranjivih grupa, sa-

radnju s poslodavcima i veze između službi za zapošljavanje, obrazovanja i socijalne zaštite. To je posebno vidljivo u pristupu Garancije za mlade, koji zahtijeva brzu podršku mladima nakon što napuste obrazovanje ili postanu nezaposleni. U praksi uspješna provedba Garancije za mlade zavisi ne samo od javnih službi za zapošljavanje, već i od sposobnosti da se identifikuju neaktivne mlade osobe, sarađuje sa školama i poslodavcima, pruže praktična obuka ili mogućnosti radnog iskustva te povežu mjere aktivacije s lokalnom stvarnošću. JLS-ovi su često u boljem položaju da identifikuju lokalne poslodavce, lokalne potrebe za vještinama, ranjive grupe, neaktivne mlade osobe i prepreke učešću na tržištu rada. Oni mogu okupiti škole, poslodavce, službe za zapošljavanje, centre za socijalni rad, nevladine organizacije i razvojne agencije. To čini lokalna partnerstva za zapošljavanje jednim od najrelevantnijih instrumenata za povezivanje prioriteta politike zapošljavanja EU s praktičnim lokalnim djelovanjem.

Lokalna partnerstva za zapošljavanje posebno su relevantna jer ne zahtijevaju od JLS-ova da preuzmu formalne odgovornosti javnih službi za zapošljavanje. Postojeći okviri zapošljavanja, lokalnog razvoja i obrazovanja već pružaju dovoljno prostora za obavljanje funkcija koordinacije i posredovanja, uključujući identifikaciju lokalnih potreba tržišta rada, povezivanje dionika, podršku razvoju vještina, usklađivanje stručnog obrazovanja s poslodavcima i podršku mjerama kao što su stručna praksa, naukovanja/učenje uz rad i sheme povezane s radnim iskustvom. Njihova važnost stoga manje leži u stvaranju novih pravnih nadležnosti, a više u omogućavanju praktične saradnje između institucija koje već imaju komplementarne odgovornosti. SOG-ovi bi mogli imati korisnu ulogu u dokumentovanju i repliciranju takvih praksi, posebno putem model-partnerstava za zapošljavanje na lokalnom nivou, smjernica za planiranje sufinansiranja i obrazaca za saradnju između opština, škola, poslodavaca i javnih službi za zapošljavanje.

Socijalna zaštita, socijalne usluge i inkluzija

Socijalna zaštita i socijalne usluge ostaju među najfragmentiranijim dijelovima oblasti zapošljavanja i socijalne politike u BiH. Nadležnosti su podijeljene među entitetima, kantonima i lokalnim vlastima, dok finansiranje i standardi usluga znatno variraju. To stvara nejednak pristup pravima i uslugama ovisno o mjestu prebivališta. Iz perspektive EU, to je problematično jer socijalna inkluzija, pristup uslugama i jednak tretman zahtijevaju dosljednije standarde i snažniji kapacitet za provedbu.

U FBiH na sistem socijalne zaštite snažno utiču kantonalne nadležnosti. To stvara varijacije u kriterijima prihvatljivosti, nivoima naknada, dostupnosti usluga i administrativnoj praksi. JLS-ovi često pružaju ili sufinansiraju usluge, ali to čine pod različitim pravnim i fiskalnim uslovima. Noviji strateški razvoji u Federaciji BiH stavili su snažniji naglasak na socijalnu i dječiju zaštitu, socijalne usluge i deinstitucionalizaciju. Iz perspektive lokalnih vlasti, ove reforme vrlo su relevantne jer se usluge zasnovane na zajednici, podrška osobama s invaliditetom, zaštita djece, sigurne kuće, kućna njega i podrška porodicama ne mogu provoditi bez lokalne infrastrukture, lokalnog osoblja, lokalnih budžeta i saradnje s centrima za socijalni rad, zdravstvenim ustanovama, školama i organizacijama civilnog društva.

U RS okvir socijalne zaštite i inkluzije organizovan je drugačije, ali su izazovi slični. Prioriteti socijalne inkluzije uključuju bolju povezanost obrazovanja i privrede, reformu posredovanja pri zapošljavanju, razvoj socijalnog poduzetništva i uključivanje ranjivih grupa. Za opštine glavni izazov ponovo je praktična provedba: osiguravanje da usluge dopru do ranjivih grupa, da modeli zasnovani na zajednici budu dostupni te da lokalne institucije imaju dovoljan stručni i finansijski kapacitet.

Iskustva s terena iz jedinica lokalne samouprave potvrđuju da lokalne vlasti već provode širok spektar mjera socijalne inkluzije relevantnih za pravnu stečevinu EU u oblasti zabrane diskriminacije i koordinacije politika u području socijalne zaštite. Trebinje je investiralo u dnevni centar za djecu s poteškoćama u razvoju, podržalo romske zajednice putem mjera stanovanja i infrastrukture, zaposlilo Rome u javnim službama, poboljšalo pristupačnost za osobe s invaliditetom i podržalo razvoj sigurne kuće kao regionalne usluge zaštite. Ljubuški je proširio socijalne usluge putem javne kuhinje, razvoja sigurne kuće, usluga kućne njege i pomoći u kući, specijalizovane podrške djeci i

odraslima s poteškoćama u razvoju te mjera podrške porodici. Čapljina je podržala inkluziju finansiranjem prevoza djece s poteškoćama u razvoju do škole u Mostaru i povezivanjem obrazovanja, praktične obuke i puteva ka zapošljavanju.

Zajednička pouka iz iskustava ovih opština i gradova jeste da lokalne vlasti već obavljaju funkcije relevantne za EU u oblasti socijalne zaštite i uključivanja, čak i kada se te funkcije ne povezuju izričito s pravnom stečevinom EU. Međutim, ove aktivnosti ostaju neujednačene širom države i u velikoj mjeri ovise od lokalnog vodstva, fiskalnog prostora, projektnog kapaciteta i vanjskih partnerstava. Nepostojanje usklađenih minimalnih standarda usluga i stabilnih mehanizama finansiranja ograničava mogućnost širenja dobre prakse.

Rodna ravnopravnost, ravnoteža između poslovnog i privatnog života i briga o djeci

Zakonodavni i institucionalni okvir o rodnoj ravnopravnosti obrađen je u poglavlju 7, ali je ovo pitanje međusektorskog karaktera koje je prisutno i u zapošljavanju i socijalnoj politici. Iako se politike zapošljavanja, socijalne zaštite, brige o djeci i roditeljskog odsustva prvenstveno uređuju na višim nivoima vlasti, njihovi efekti snažno se odražavaju na lokalnom nivou kroz dostupnost usluga, obaveze povezane s njegom i brigom o članovima porodice, zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, mjere socijalne inkluzije i podršku porodicama. Učešće žena u tržištu rada u BiH i dalje je ograničeno zbog neplaćenih obaveza u pogledu njege i brige, ograničene dostupnosti usluga brige o djeci, društvenih normi i nejednakog pristupa prilikama.

Kako je navedeno, direktiva EU o ravnoteži između poslovnog i privatnog života za roditelje i osobe koje pružaju njegu vrlo je relevantna jer povezuje radna prava s porodičnim odgovornostima i ističe potrebu za uređivanjem odsustva, fleksibilnim radom i podrškom pružaocima njege. Međutim, sama zakonska prava nisu dovoljna ako roditelji i osobe koje pružaju njegu nemaju pristup uslugama. Iz tog razloga briga o djeci, predškolsko obrazovanje, kućna njega i dugotrajna njega spadaju među najvažnija pitanja lokalne vlasti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Organizacije civilnog društva opetovano su isticale da žensko ekonomsko učešće ostaje ograničeno nejednakim teretom odgovornosti za njegu, neadekvatnom infrastrukturom za brigu o djeci i nedosljednim aranžmanima roditeljskog odsustva širom države.⁵⁴ Također napominju da se formalne pravne garancije ne pretaču dosljedno u praksu, posebno u vezi s diskriminacijom na radnom mjestu, seksualnim uznemiravanjem i jednakim mogućnostima u zapošljavanju.⁵⁵

Briga o djeci i predškolske usluge zaslužuju posebnu pažnju u BiH. One podržavaju rani razvoj djece, ali i direktno utiču na sposobnost žena da uđu na tržište rada i ostanu na njemu. U JLS-ovima gdje je briga o djeci nedostupna, nepriuštiva ili ograničena u pogledu radnog vremena, zapošljavanje žena je ograničeno čak i ako se formalno poštuju prava iz oblasti radnog prava. Proširenje brige o djeci stoga je i mjera socijalne politike i mjera zapošljavanja.

Lokalne vlasti mogu dati doprinos kroz proširenje predškolskih kapaciteta, subvencionisanje pristupa, brigu o prevozu, mapiranje potražnje, koordinaciju s poslodavcima, podršku privatnim ili javnim pružaocima usluga i prioritiziranjem brige o djeci u portfelju potencijalnih projekata koje finansira EU. Mjere podrške porodicama u jedinicama lokalne samouprave poput Ljubuškog također pokazuju kako lokalne vlasti već prednjače u pronalaženju načina za podsticanje povratka stanovništva, nastavka obrazovanja i privlačenja kvalifikovanih ljudi nazad u lokalnu zajednicu (tzv. povratak ljudskog kapitala). Mjere poput podrške učenicima i studentima, subvencioniranja školskog materijala, podrške za prevoz i finansijske pomoći porodicama možda se ne predstavljaju uvijek kao dio politika zapošljavanja, ali doprinose stvaranju širih uslova za veće učešće žena na tržištu rada, zadržavanje mladih i socijalno uključivanje u Ljubuškom.

54 UN Women Bosna i Hercegovina, [Country Gender Equality Profile of Bosnia and Herzegovina \(Profil rodne ravnopravnosti Bosne i Hercegovine\)](#), 2021.; Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, Gender akcioni plan 202–2027.

55 Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu; Komitet CEDAW, [Concluding Observations on Bosnia and Herzegovina \(Zaključna zapažanja o Bosni i Hercegovini\)](#), 2019.

Za razliku od nekih drugih sektora rodne ravnopravnosti, oblast zapošljavanja i socijalne politike ima koristi od relativno snažne statističke osnove, posebno u pogledu učešća na tržištu rada, zaposlenosti, nezaposlenosti i demografskih pokazatelja. Međutim, znatne praznine u podacima ostaju u oblastima koje su presudne za razumijevanje strukturnih rodni nejednakosti, uključujući neplaćeni rad vezan za njegu, ravnotežu između poslovnog i privatnog života, rodni jaz u platama i ekonomski uticaj odgovornosti za njegu.

Prema izvještaju Evropske komisije iz 2025. godine, BiH se i dalje suočava sa znatnim izazovima u usklađivanju s pravnom stečevinom EU u ovoj oblasti. Država još nije uskladila odredbe o porodiljskom, očinskom i roditeljskom odsustvu na cijeloj teritoriji, što rezultira nejednakim nivoima zaštite i naknada ovisno o mjestu prebivališta. Komisija preporučuje uvođenje jedinstvenog minimalnog nivoa porodiljske zaštite i naknada te usklađivanje definicija i prava u skladu s principima direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života. Trajne rodne nejednakosti odražavaju se u rodnom jazu u platama, nejednakoј raspodjeli neplaćenog rada vezanog za njegu, ograničenom pristupu priuštivim uslugama brige o djeci i trajnoj zastupljenosti tradicionalnih rodni uloga.

Gledajući unaprijed, pored jačanja lokalnog kapaciteta, posebnu pažnju treba posvetiti usklađivanju aranžmana o porodiljskom, očinskom i roditeljskom odsustvu u skladu sa standardima EU, poboljšanju sistema prikupljanja podataka i praćenja te jačanju saradnje između institucija za zapošljavanje, socijalnu zaštitu i rodnu ravnopravnost. Kako BiH napreduje ka pridruživanju EU, očekuje se da će usklađivanje s pravnom stečevinom i širim ciljevima socijalne inkluzije postati sve važniji reformski prioritet.

Socijalni dijalog i položaj SOG-ova

Socijalni dijalog ostaje nedovoljno razvijen u BiH. Formalni okvir zasniva se uglavnom na tripartitnom dijalogu između vlada, organizacija poslodavaca i sindikata. Međutim, djelotvornost socijalnog dijaloga varira među nivoima vlasti i sektorima i ima ograničen uticaj na mnoge reforme. Kolektivno pregovaranje također je neujednačeno, posebno izvan javnog sektora.

Za lokalni nivo ključno pitanje je da li su JLS-ovi dovoljno zastupljeni u raspravama koje ih se tiču kao poslodavaca, pružalaca usluga i osnivača javnih ustanova ili preduzeća. SOG-ovi trenutno nisu priznati kao klasična udruženja poslodavaca na isti način kao organizacije poslodavaca iz privatnog sektora. Međutim, JLS-ovi su značajni poslodavci u javnom sektoru i imaju direktnu odgovornost za mnoge ustanove i preduzeća na koje se odnose zakoni o radu i povezano zakonodavstvo.

To postavlja važno pitanje za buduću ulogu SOG-ova. Puno priznavanje kao udruženja poslodavaca može biti pravno i politički složeno i možda nije odmah realno u trenutnoj institucionalnoj strukturi BiH. Međutim, postoji snažan argument za strukturiranu konsultaciju SOG-ova o svim reformama zapošljavanja i socijalne politike koje stvaraju lokalne obaveze, troškove ili odgovornosti za provedbu. To uključuje izmjene radnog zakonodavstva, pravila o sigurnosti na radu, standarde socijalnih usluga, politike brige o djeci i njege, strategije zapošljavanja, provedbu Garancije za mlade, programiranje sredstava EU i reforme koje utiču na zapošljavanje u lokalnom javnom sektoru.

SOG-ovi bi također mogli istražiti da li je moguće zauzeti formalniju ulogu u socijalnom dijalogu u određenim oblastima, posebno tamo gdje se reforme tiču lokalnih javnih usluga ili opštinskih poslodavaca. Čak i ako se ne postigne formalni status socijalnog partnera, SOG-ovi ipak mogu obavljati funkciju socijalnog dijaloga prikupljanjem dokaza od članica, pripremom stavova o politikama, angažmanom sa sindikatima i poslodavcima te zagovaranjem aranžmana provedbe projekata koji uzimaju u obzir lokalne kapacitete.

3.3.2 Provedba na lokalnom nivou

Od analize iz 2019. godine svijest o prilikama povezanim s EU povećala se među JLS-ovima, posebno u vezi sa sredstvima EU, prekograničnom saradnjom, lokalnim ekonomskim razvojem i projektima socijalne inkluzije. Međutim, osnovni strukturni izazov ostaje sličan: od lokalnih vlasti se često

očekuje da provode, sufinansiraju ili olakšavaju mjere zapošljavanja i socijalne politike a da nemaju dovoljan uticaj na zakonodavstvo, strategije i okvire finansiranja koji oblikuju te mjere.

Kako je navedeno u prethodnom odjeljku, lokalne vlasti u oba entiteta djeluju u sistemima u kojima osmišljavanje politika i lokalna provedba nisu uvijek dovoljno povezani. Istovremeno, JLS-ovi spadaju među institucije najbliže građanima, poslodavcima i ranjivim grupama. Oni razumiju lokalne potrebe tržišta rada, lokalne praznine u vještinama, demografske pritiske, socijalnu ranjivost, prepreke povezane s prevozom, potrebe za brigom o djeci i kapacitet lokalnih usluga. To im daje praktično znanje koje je vrlo relevantno za agendu pridruživanja Evropskoj uniji. Međutim, ovo se znanje još ne prikuplja sistematski, ne pretače u stavove o politikama niti koristi u odlučivanju na višem nivou.

Iz terenskih intervjuja je kontinuirano utvrđeno da JLS-ovi uglavnom ne doživljavaju pravnu stečevinu EU kao okvir za operativno planiranje i ona za njih ostaje donekle teorijski koncept. Vjerovatnije je da se povezuju s evropskim integracijama kroz projekte, mogućnosti finansiranja i opšti reformski jezik, dok konkretne buduće obaveze u zapošljavanju i socijalnoj politici ostaju nedovoljno pretočene u termine planiranja na lokalnom nivou. Istovremeno, svi intervjuisani JLS-ovi pokazali su snažan interes za projekte koje finansiraju EU i donatori te jasnu spremnost da učestvuju u programima koji odgovaraju na stvarne lokalne potrebe.

Lokalno zapošljavanje, aktivacija mladih i ekonomski razvoj

Jedan od najjasnijih pomaka u odnosu na 2019. godinu jeste snažnija uloga JLS-ova u lokalnom ekonomskom razvoju i inicijativama povezanim sa zapošljavanjem. Iako politika zapošljavanja ostaje uglavnom odgovornost entitetskih i kantonalnih službi za zapošljavanje, JLS-ovi sve više doprinose kroz podršku poslovanju, poticaje za poduzetništvo, saradnju s poslodavcima, stručnu obuku, stručnu praksu i sheme za sticanje radnog iskustva. Terenski dokazi potvrđuju značaj ove teme.

Čapljina pruža relevantan primjer lokalne aktivacije mladih i prelaska iz škole na posao. Terenske povratne informacije ukazuju na to da je grad podržao mlade i osobe bez radnog iskustva omogućavanjem da svoju prvu godinu radnog iskustva steknu u opštinskim ustanovama i javnim preduzećima koje je osnovao grad. Grad je također sarađivao sa školama, poslodavcima i vanjskim partnerima u cilju podrške praktičnoj obuci, uključujući vještine u oblasti ugostiteljstva, poljoprivrede i kompjuterski numerički upravljanih (CNC) alata. Iskustvo pokazuje kako JLS-ovi mogu doprinijeti aktivaciji i usklađivanju vještina čak i bez formalne kontrole nad službama za zapošljavanje ili obrazovnom politikom.

Primjer projekta iSKOraK u Zenici pruža posebno relevantan model lokalnog partnerstva za zapošljavanje.⁵⁶ Proveden u okviru programa lokalnih partnerstava za zapošljavanje uz podršku EU i ILO-a, ovaj primjer povezao je grad, drugu opštinu, razvojnu agenciju, službe za zapošljavanje, škole i preduzeća oko podrške pokretanju novih poslovnih poduhvata, obuka, prekvalifikacije i saradnje sa srednjim školama. Ovaj primjer je značajan jer pokazuje kako se ciljevi slični onima iz Garancije za mlade mogu pretočiti u praktična lokalna partnerstva, razvoj vještina i uspješniji prelazak mladih iz obrazovanja na tržište rada.

Ljubuški je primjer relevantnosti lokalnog ekonomskog razvoja i administrativnih olakšica za zapošljavanje. Grad je digitalizovao registraciju obrta, podržao mlade poduzetnike putem pomoći povezane s opremom i olakšica povezanih s doprinosima te uveo poticaje povezane s razvojem poslovanja i otvaranjem radnih mjesta. Grad također pruža praktičnu podršku poduzetnicima i investitorima pri dobijanju dozvola i snalaženju u administrativnim postupcima. Ove mjere možda se formalno ne označavaju kao politika zapošljavanja, ali direktno utiču na lokalno otvaranje radnih mjesta i poslovno okruženje.

Trebinje se izdvaja kao opština sa snažnom spremnošću za projekte i iskustvom u saradnji s međunarodnim organizacijama, ali i kao lokalna privreda koja prolazi kroz brzu strukturnu promjenu. Terenske povratne informacije i noviji lokalni izvještaji ukazuju na to da je Trebinje postalo sve

56 Značenje „korak naprijed”, s podnaslovom „partnerstvo za nova radna mjesta”. Vidjeti [vijest na blogu iz Zenice](#), juni 2022.

privlačnije za investitore iz dijaspore i kupce iz drugih dijelova BiH, posebno na tržištu stambenih nekretnina, ali i za velike maloprodajne lance.⁵⁷ Međutim, to stvara i pritisak na korištenje zemljišta, infrastrukturu, lokalne usluge, građevinsku radnu snagu i priuštivost stanovanja.

Istovremeno, projektno iskustvo Trebinja nije ograničeno na formalnu saradnju s organizacijama kao što su UNDP, USAID, GIZ, UNICEF, UN Women, ILO i FAO, već uključuje konkretne rezultate u oblasti lokalnog razvoja i zapošljavanja. Na primjer, 2024. godine Centar za inovacije i poduzetništvo Trebinje, razvijen kroz UNDP-ov projekat PIPLS, predstavljen je kao lokalno središte za poduzetništvo, MSP, studente, kreativne industrije i inicijative u zajednici. U 2025. godini grad je također podržao zapošljavanje ranjivih kategorija, prvenstveno mladih i žena, putem materijalnih grantova poslodavcima i korisnicima, dok su 2026. godine potpisani ugovori o zapošljavanju i samozapošljavanju za 25 nezaposlenih osoba iz Trebinja i Ljubinja, uz gotovo 100 000 KM dodijeljenih putem programa Zavoda za zapošljavanje RS.

Ovi primjeri ukazuju na to da je projektni portfelj Trebinja i širok i sve više povezan s podrškom poduzetništvu, aktivacijom na tržištu rada i rezultatima lokalnog razvoja. Ova kombinacija investicijske dinamike i projektnog iskustva značajna je jer će buduće pridruživanje EU staviti veći naglasak na sposobnost JLS-ova da pripreme bazu projektnih prijedloga, osiguraju sufinansiranje, upravljaju provedbom i izvještavaju o rezultatima. Međutim, čak su i snažniji JLS-ovi kao što je Trebinje identifikovali kadrovski kapacitet i planiranje sufinansiranja kao stalna ograničenja.

Ovi primjeri ukazuju na to da su najperspektivnije lokalne mjere zapošljavanja one koje povezuju lokalni ekonomski razvoj, angažman poslodavaca, obrazovanje i obuku, aktivaciju mladih, podršku poduzetništvu i spremnost za projekte. Također pokazuju zašto bi SOG-ovi mogli imati korisnu ulogu u dokumentovanju dobrih praksi i njihovom pretakanju u model-partnerstva za zapošljavanje na lokalnom nivou, obrasce za saradnju i koncepte projekata za druge opštine.

Socijalna inkluzija i usluge zasnovane na zajednici

Provedba na lokalnom nivou jednako je važna u socijalnoj zaštiti i inkluziji. Formalna prava mogu se uređivati na višim nivoima, ali se pristup podršci često doživljava kroz lokalne usluge. JLS-ovi su često uključeni u finansiranje, sufinansiranje, pružanje utočišta ili olakšavanje usluga za djecu, porodice, osobe s invaliditetom, starije osobe, romske zajednice, žrtve nasilja i druge ranjive grupe. Terenski dokazi potvrđuju da lokalne vlasti već provode širok raspon mjera socijalne inkluzije koje su usklađene s ciljevima EU o socijalnoj inkluziji, pristupačnosti, nediskriminaciji i uslugama zasnovanim na zajednici.

Trebinje pruža nekoliko primjera lokalne socijalne inkluzije. Grad je uložio u dnevni centar za djecu s teškoćama u razvoju, podržao uključivanje Roma putem mjera povezanih sa stanovanjem i infrastrukturom, zaposlio Rome u javnim službama, poboljšao pristupačnost za osobe s invaliditetom i podržao razvoj sigurne kuće kao regionalne usluge zaštite. Ovi primjeri pokazuju kako se nediskriminacija, pristupačnost i podrška zasnovana na zajednici mogu pretočiti u lokalnu praksu.

Ljubuški je također proširio svoje socijalne usluge i mjere podrške porodici. Terenske povratne informacije ukazuju na uvođenje javne kuhinje, razvoj sigurne kuće namijenjene pružanju usluga ženama iz šire hercegovačke regije, usluge kućne njege i pomoći u kući za starije i ranjive osobe te specijalizovane usluge podrške djeci i odraslima s teškoćama u razvoju. Grad je isto tako osigurao niz mjera za podršku porodicama s djecom.

Čapljina pruža primjere praktičnih mjera uključivanja koje povezuju obrazovanje, mobilnost i socijalnu podršku. Grad je kupio vozilo i finansirao vozača za prevoz djece s poteškoćama u razvoju do škole u Mostaru, čime je omogućio njihovo učešće u obrazovanju. Grad je također podržao saradnju između škola, lokalnih preduzeća i vanjskih partnera za praktičnu obuku. Ovi primjeri pokazuju kako lokalne vlasti mogu ukloniti praktične prepreke uključivanju i povezati socijalnu podršku s putevima obrazovanja i zapošljavanja.

57 FinEst, [Expansion of Construction of Apartments in Trebinje \(Ekspanzija izgradnje stanova u Trebinju\)](#), 12. mart 2020.

Materijal o situaciji u manjim opštinama također ukazuje na granice lokalnog kapaciteta za provedbu. Oštra Luka se u velikoj mjeri oslanja na Prijedor za stručne usluge socijalnog rada i nema vlastiti dom zdravlja, dok je Tomislavgrad izvijestio da žrtve nasilja u porodici moraju biti upućivane u sigurne kuće u susjednim kantonima. Ovi primjeri pokazuju da lokalni pristup socijalnim uslugama zavisi ne samo od zakonskih prava, već i od veličine opštine, stručnog osoblja, međuopštinskih aranžmana u pogledu pružanja usluga i održivog finansiranja.

Briga o djeci, usluge njege i zapošljavanje žena

Briga o djeci, predškolsko obrazovanje i usluge njege predstavljaju jednu od najvažnijih lokalnih dimenzija zapošljavanja i socijalne politike. Kako je gore navedeno, one su relevantne ne samo za djecu i porodice, već i za učešće žena na tržištu rada, demografsku politiku, socijalnu inkluziju i lokalni ekonomski razvoj.

JLS-ovi mogu imati značajnu ulogu čak i kada su nadležnosti u oblasti obrazovanja ili socijalne zaštite podijeljene s višim nivoima. Oni mogu podržati predškolsku infrastrukturu, subvencionisati funkcije namijenjene omogućavanju pristupa, mapirati potražnju, koordinirati s pružaocima usluga, pružiti podršku u obezbjeđivanju prevoza, sarađivati s poslodavcima i uključiti brigu o djeci u lokalne razvojne strategije. Za SOG-ove, briga o djeci i predškolske usluge trebale bi postati jedna od najjasnijih tema zagovaranja u zapošljavanju i socijalnoj politici jer istovremeno povezuju nekoliko prioriteta EU: rodnu ravnopravnost, ravnotežu između poslovnog i privatnog života, zapošljavanje, rani razvoj djece, inkluziju i spremnost za finansiranje iz sredstava EU.

Isto vrijedi za njegu starijih osoba i osoba kojima je potrebna podrška u svakodnevnom životu. Kućna njega i usluge zasnovane na zajednici smanjuju pritisak na porodice, podržavaju dostojanstvo i inkluziju te mogu omogućiti pružaocima njege, posebno ženama, da ostanu aktivni na tržištu rada. Mjere kućne njege Ljubuškog i ulaganje Trebinja u usluge za djecu s poteškoćama u razvoju ilustruju vrstu lokalnog djelovanja koje se može dalje razvijati, standardizovati i podržavati putem budućeg finansiranja povezanog s Evropskom unijom.

Ključno pitanje provedbe jeste održivost. Mnoge lokalne usluge počinju putem podrške koju finansiraju donatori ili su zasnovane na projektima, ali one zahtijevaju dugoročno finansiranje, obučeno osoblje, stručne standarde i praćenje. Bez predvidljivog finansiranja opštine možda neće moći održati ili proširiti usluge. Zato buduće reforme koje su usklađene s načelima EU u oblasti njege, brige o djeci i socijalnih usluga trebaju uključivati procjenu fiskalnog uticaja za lokalne vlasti.

Reforma 3.1.1 u Reformskoj agendi BiH usmjerena je na povećanje udjela djece upisane u usluge ranog obrazovanja i brige o djeci. JLS-ovi se spominju među odgovornim institucijama u kontekstu studija izvodljivosti. Nije jasno kako će se povećan upis finansirati na lokalnom nivou, iako se u opisu ove reforme napominje da je „važno da odgovorne institucije na svim nivoima vlasti, uključujući entitetske, kantonalne i lokalne obrazovne vlasti, aktivno sarađuju na usklađivanju strategija, dijeljenju resursa i podršci kontinuiranom poboljšanju predškolskih programa”.

Lokalni podaci, finansiranje i administrativni kapaciteti

Ponavljajuća slabost na lokalnom nivou jeste nedostatak sistematskih podataka. JLS-ovi često imaju praktično znanje o lokalnim potrebama, ali ne prikupljaju, strukturiraju ili koriste podatke uvijek na način koji podržava osmišljavanje politika, zagovaranja ili pripremu projekata zapošljavanja i socijalne politike. Službe za zapošljavanje mogu imati evidenciju o nezaposlenima, centri za socijalni rad mogu imati podatke o korisnicima, škole mogu imati informacije o upisu, a opštinski odjeli mogu imati podatke o projektima ili budžetu. Međutim, ovi izvori rijetko se integrišu u lokalni sistem praćenja zapošljavanja i socijalne politike.

Za pridruživanje EU to je znatno ograničenje. Buduće mogućnosti finansiranja u ovoj oblasti vjerovatno se neće ticati samo velikih infrastrukturnih projekata, već i programa povezanih sa zapošljavanjem, socijalnom uključenosti i razvojem ljudskog kapitala. Oni mogu uključivati proširenje

brige o djeci i predškolskog obrazovanja, podršku učešću žena na tržištu rada, provedbu Garancije za mlade, lokalna partnerstva za zapošljavanje, razvoj vještina i prekvalifikaciju, podršku osobama s invaliditetom, socijalne usluge zasnovane na zajednici, usluge kućne njege, mjere uključivanja Roma, inicijative socijalnog poduzetništva i programe aktivacije za ranjive grupe. Takve intervencije zahtijevaju lokalna partnerstva, dopiranje do korisnika, sisteme praćenja i dugoročnu održivost usluga, a ne samo izgradnju ili opremu.

To ima važne implikacije po kapacitet. Uspješno učešće u ovim programima zahtijeva od JLS-ova da identifikuju ciljne grupe, prikupljaju lokalne podatke o tržištu rada i socijalne podatke, koordiniraju sa školama, poslodavcima, službama za zapošljavanje i ustanovama socijalne zaštite, prate ishode i planiraju kontinuitet usluga nakon što projektno finansiranje završi. Ovi zahtjevi razlikuju se od tradicionalnih infrastrukturnih projekata i stavljaju veći naglasak na ljudske resurse, međuinstitucionalnu saradnju i kapacitet upravljanja uslugama.

Nekoliko JLS-ova već pokazuje elemente ovog pristupa. Kako je gore navedeno, Trebinje je podržalo inicijative za poduzetništvo i aktivaciju zapošljavanja putem projektnih partnerstava, dok Ljubuški i Čapljina pružaju primjere lokalnih intervencija koje povezuju socijalnu inkluziju, razvoj vještina, aktivaciju mladih i usluge u zajednici. Međutim, lokalni predstavnici dosljedno navode ograničenja u pogledu kadrovskog kapaciteta i sufinansiranja, što ukazuje na to da bi buduća podrška trebala biti usmjerena ne samo na pristup finansiranju, već i na jačanje institucionalnog kapaciteta potrebnog za osmišljavanje, provedbu i održavanje intervencija u zapošljavanju i socijalnoj politici. SOG-ovi mogu pomoći razvijanjem alata za podatke, primjera projektnih rješenja, programa obuke i mehanizama razmjene iskustava usmjerenih posebno na zapošljavanje, brigu o djeci, usluge njege i socijalnu inkluziju.

3.4 Mogućnost i prilike za uticaj

3.4.1 Uticaj na nivou EU ili kroz pregovore o pridruživanju

Postoji ograničen prostor da BiH ispregovara znatna odstupanja ili posebne aranžmane u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Većina obavezujućih pravila EU u ovom poglavlju utvrđuje minimalne standarde za koje se očekuje da ih države kandidatkinje transponiraju i provedu. Prelazni aranžmani mogu biti relevantni u nekim povezanim oblastima, posebno u slobodnom kretanju radnika, ali ima malo razloga za očekivanje izuzeća od standarda radnog prava, jednakog tretmana, sigurnosti na radu ili nediskriminacije.

Može postojati više prostora za uticaj na procjenu učinka BiH koju vrši EU u okviru koordinacije politika. SOG-ovi bi ovdje potencijalno mogli dati koristan doprinos pružanjem informacija predstavnicima BiH o lokalnim dobrim praksama poput onih istaknutih u odjeljku 3.3.2. Oni mogu također dokumentovati kako reforme usklađene s EU utiču na opštine u praksi, uključujući troškove, kadrovske zahtjeve, implikacije po pružanje usluga i mogućnosti lokalnog razvoja. Dalji potencijalni kanal uticaja jeste kroz partnerstvo s drugim evropskim udruženjima lokalnih vlasti (npr. kroz programe teritorijalne saradnje) radi pilotiranja modela u brizi o djeci, lokalnim partnerstvima za zapošljavanje, socijalnoj inkluziji i rodnoj ravnopravnosti. SOG-ovi bi također trebali koristiti dokaze i partnerstva kako bi mogli zagovarati snažnije uključivanje lokalnih vlasti u programiranje IPA-e, reforme povezane s Planom rasta i buduću pripremu za sredstva EU.

SOG-ovi ne bi trebali čekati formalno otvaranje ili zatvaranje pregovora o pridruživanju u okviru Poglavlja 19. prije nego što počnu djelovati. Njihov najvažniji doprinos prije pridruživanja jeste pripremiti opštine da razumiju praktično značenje pravne stečevine, identifikuju lokalne troškove i prilike te razviju baze projektnih prijedloga koje mogu apsorbovati podršku EU kada postane dostupna.

3.4.2 Uticaj na državnom/entitetskom nivou

Praktična pitanja za JLS-ove u ovoj oblasti vjerovatno će se ticati vremenskog okvira, finansiranja, administrativne pripreme, inspeksijskog kapaciteta, standarda usluga i podjele odgovornosti iz-

među različitim nivoa vlasti. Ova pitanja obično se ne rješavaju na nivou EU, već putem domaćeg zakonodavstva, planova provedbe, institucionalne koordinacije i okvira finansiranja.

Tako je najvažniji kanal uticaja za SOG-ove na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Tu će se pravila EU prenositi, strategije usvajati, mehanizmi finansiranja osmišljavati i odgovornosti za provedbu dodjeljivati. Ako lokalne vlasti nisu uključene u ovoj fazi, kasnije se od njih može očekivati da provode reforme koje nisu pomogle osmisliti i za koje nemaju adekvatno finansiranje.

U oblasti radnog prava, SOG-ovi bi se trebali zalagati za uspostavljanje strukturiranih konsultacija prilikom svake izmjene propisa koja utiče na jedinice lokalne samouprave kao poslodavce ili kao osnivače javnih ustanova i javnih preduzeća. To uključuje pravila o radnom vremenu, prekovremenom radu, dežurstvu, ugovorima na određeno vrijeme, transparentnim uslovima rada, zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu, antidiskriminaciji, fleksibilnom radu i aranžmanima odsustva. Ova pitanja mogu izgledati kao pitanja tehničkog karaktera, ali mogu imati direktne posljedice po lokalne budžete, kadrovsku popunjenost i kontinuitet pružanja usluga.

U politici zapošljavanja SOG-ovi bi trebali zagovarati uključivanje lokalnih vlasti u osmišljavanje i provedbu strategija zapošljavanja, planova Garancije za mlade, aktivnih mjera na tržištu rada i programa razvoja vještina. Javne službe za zapošljavanje ostaju glavne formalne institucije, ali su JLS-ovi neophodni za lokalnu provedbu. Oni poznaju lokalne poslodavce, škole, pružaoce socijalnih usluga, ranjive grupe i prepreke učešću. Bez uključivanja JLS-ova, politike aktivacije mogu biti formalno usklađene, ali imati ograničen učinak u lokalnim zajednicama.

U socijalnoj zaštiti i socijalnim uslugama SOG-ovi bi se trebali usredotočiti na lokalne posljedice standarda i finansiranja. Svaka reforma koja proširuje usluge zasnovane na zajednici, deinstitucionalizaciju, brigu o djeci, negu starijih, uključivanje osoba s invaliditetom, sigurne kuće ili usluge podrške porodici zahtijevat će lokalnu infrastrukturu, kadrove i budžete. Ako se ove reforme budu osmišljavale bez učešća opština, postoji rizik da će lokalnim vlastima biti povjerene nove obaveze bez odgovarajućih ili dovoljnih finansijskih sredstava za njihovo izvršavanje. Stoga bi SOG-ovi trebali zagovarati provođenje procjena fiskalnih učinaka i uspostavljanje jasnih modela finansiranja za sve reforme koje se oslanjaju na pružanje usluga na lokalnom nivou.

Socijalni dijalog još je jedna oblast u kojoj bi SOG-ovi trebali postati aktivniji. Postojeći okvir socijalnog dijaloga u BiH prvenstveno je tripartitan i uključuje vlade, sindikate i organizacije poslodavaca. SOG-ovi se općenito ne tretiraju kao organizacije poslodavaca, iako su JLS-ovi značajni poslodavci u javnom sektoru i osnivači ustanova i javnih preduzeća. trebali bi nastojati osigurati status obaveznog konsultativnog partnera u reformama koje utiču na lokalne vlasti. Dugoročno gledajući, mogli bi razmotriti mogućnost sticanja određenog oblika priznanja kao predstavnika javnih poslodavaca na lokalnom nivou, bilo formalno u okviru struktura socijalnog dijaloga, bilo kroz sektorske mehanizme konsultacija. U tom pogledu relevantna su iskustva udruženja u pojedinim državama članicama EU (npr. Švedskoj), gdje status organizacije poslodavaca u javnom sektoru omogućava snažniju ulogu u socijalnom dijalogu i raspravama o zapošljavanju, standardima rada i finansiranju javnih usluga.

Terenski intervjui ukazuju na to da JLS-ovi ne žele primati unaprijed definisane obaveze s viših nivoa bez adekvatne konsultacije, finansiranja ili smjernica za provedbu. Oni žele biti dio procesa planiranja i osmišljavanja politika, posebno tamo gdje će novi standardi uticati na lokalne budžete, javne ustanove, lokalna javna preduzeća, socijalne usluge ili lokalni ekonomski razvoj. JLS-ovi su središnji za mnoge praktične ishode u zapošljavanju, inkluziji, brizi o djeci, uslugama njege, lokalnom ekonomskom razvoju i provedbi projekata EU, ali još nisu sistematski uključeni u osmišljavanje reformi koje utiču na ove oblasti. Ova neusklađenost jedno je od ključnih pitanja koja SOG-ovi trebaju riješiti u procesu pridruživanja EU.

3.4.3 Priprema na lokalnom nivou

Čak i ako SOG-ovi ojačaju svoju ulogu zagovaranja, mnogo će zavisi od pripreme unutar samih JLS-ova. Pridruživanje EU stvorit će i obaveze i prilike, ali lokalne vlasti neće imati koristi automat-

ski. Bit će im potrebni administrativni kapacitet, pravna svijest, finansijsko planiranje, sistemi podataka, vještine upravljanja projektima i snažnija saradnja s lokalnim institucijama.

Prva oblast pripreme jeste usklađenost poslodavaca. JLS-ovi bi trebali preispitati vlastite prakse zapošljavanja i prakse ustanova i preduzeća koja osnivaju ili finansiraju. To uključuje postupke zapošljavanja, ugovore o radu, evidenciju radnog vremena, prekovremeni rad, aranžmane vezane za period pripravnosti, ugovore na određeno vrijeme, sigurnost na radu, antidiskriminacijske postupke, porodijska i roditeljska prava, fleksibilne radne aranžmane i interne mehanizme za pritužbe. Oni koji se rano pripreme bit će manje izloženi pravnim i finansijskim rizicima kasnije.

Druga oblast jeste spremnost za pružanje usluga. JLS-ovi bi trebali mapirati koji standardi zapošljavanja i socijalne politike mogu uticati na usluge koje su u njihovoj nadležnosti ili pod njihovim uticajem. To uključuje brigu o djeci, predškolsko obrazovanje, usluge za djecu s poteškoćama u razvoju, kućnu njegu, njegu starijih, inkluziju osoba s invaliditetom, sigurne kuće, javne kuhinje, inkluziju Roma, prevoz za ranjive grupe i usluge zasnovane na zajednici. Svrha nije samo popisati postojeće usluge, već identifikovati nedostatke, troškove i prioritete za budući razvoj usklađen s EU.

Treća oblast jeste lokalno upravljanje zapošljavanjem. JLS-ovi bi trebali razviti ili ojačati lokalna partnerstva za zapošljavanje koja uključuju javne službe za zapošljavanje, poslodavce, škole, pružaoce stručnog obrazovanja, centre za socijalni rad, nevladine organizacije i razvojne agencije. Takva partnerstva mogu podržati zapošljavanje mladih, sheme sticanja radnog iskustva, usklađivanje vještina, zapošljavanje žena, podršku ranjivim grupama i obuku koju vode poslodavci. Ona su korisna i za pripremu projekata koje finansira EU jer pokazuju saradnju i odgovornost za proces/projekat.

Četvrta oblast jeste spremnost u pogledu podataka, finansijskog planiranja i projekata. JLS-ovima su potrebni osnovni lokalni pokazatelji o zapošljavanju, socijalnoj ranjivosti, pokrivenosti uslugama i projektnom kapacitetu. Potrebno im je i višegodišnje planiranje projekata zapošljavanja i socijalne politike, posebno tamo gdje reforme zahtijevaju sufinansiranje, predfinansiranje ili dugoročne tekuće troškove. To je posebno važno za brigu o djeci, usluge njege, socijalnu infrastrukturu i usluge zasnovane na zajednici, gdje glavni trošak često nije povezan s izgradnjom, već osobljem, opremom, održavanjem i kontinuitetom pružanja usluga.

Snažniji JLS-ovi kao što je Trebinje već imaju znatno projektno iskustvo, ali čak i oni identifikuju osoblje i sufinansiranje kao ograničenja. Manjim opštinama bit će potrebno više podrške. SOG-ovi mogu pomoći na način kroz predloške, obuke, razmjenu iskustava i znanja i primjere projektnih rješenja.

Priprema na lokalnom nivou stoga bi se trebala shvatiti kao postepeni prelazak s ad hoc projektne aktivnosti na strukturiran lokalni kapacitet za provedbu. Ako se JLS-ovi rano pripreme, mogu smanjiti rizike vezane za usklađenost i iskoristiti pridruživanje EU za jačanje lokalnih usluga i bolje ishode u pogledu zapošljavanja. Ako se ne pripreme, reforme koje zahtijevaju usklađivanje sa stečevinom EU mogu se doživljavati uglavnom kao nove obaveze i troškovi.

3.5 Pokazatelji mogućih rezultata

Iako su se performanse tržišta rada znatno poboljšale od prethodnog izvještaja (iz 2019. godine), i dalje su lošije prema standardima EU. Prema Agenciji za statistiku BiH, zaposlenost žena (15–64 godine) porasla je s 33% u 2018. na 41,9% u 2025. godini, dok je nezaposlenost mladih osoba (15–24 godine) pala s 38,8% u 2018. na 32,5% u 2025. godini.⁵⁸ U istoj starosnoj grupi, stopa zaposlenosti žena u 27 država članica EU iznosila je 66,6% u 2025. godini, dok je stopa nezaposlenosti mladih iznosila 15,2%.⁵⁹

58 BHAS portal o demografskoj otpornosti, <https://pdo.bhas.gov.ba>.

59 Baza podataka Eurostata, serije lfsi_emp_a i une_rt_a. Napomena: standardni dobni raspon EU za stopu zaposlenosti sada je 20–64 godine, ali raniji podaci za ovaj raspon nisu dostupni u bazi podataka BiH.

Međutim, u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, pokazatelji potencijalnog ishoda ne bi se trebali ograničiti na opšte pokazatelje tržišta rada. Oni i dalje imaju važnost, ali ne obuhvataju puni uticaj koji pridruživanje Evropskoj uniji ima na lokalne vlasti. Za JLS-ove ključno pitanje jeste kako će zakonodavstvo usklađeno s EU, koordinacija politika i okviri finansiranja uticati na lokalne troškove, administrativne kapacitete, standarde pružanja usluga, prakse zapošljavanja, socijalnu inkluziju i pristup podršci EU.

Analiza iz 2019. godine napomenula je da je direktan rizik od neočekivane izloženosti lokalnih vlasti obavezama EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike niži nego u nekim drugim oblastima pravne stečevine. Mnoge obaveze prenose se putem domaćeg zakonodavstva, a lokalne vlasti obično se mogu uskladiti slijedenjem državnih, entitetskih ili kantonalnih pravila. Međutim, to ne znači da je lokalni uticaj zanemariv. Reforme usklađene sa pravnom stečevinom Evropske unije mogu stvoriti dodatne troškove, zahtijevati nove postupke, rezultirati potrebom za novim kadrovima, poboljšati kvalitet usluga, otvoriti mogućnosti finansiranja i ojačati kapacitet za lokalni razvoj.

Za potrebe ove procjene uticaja, najkorisniji pokazatelji nisu prvenstveno novi alati za praćenje, već dostupne ili realistično provjerljive tačke podataka koje mogu pokazati hoće li usklađivanje sa stečevinom EU vjerovatno proizvesti ograničen ili znatan lokalni uticaj. Nekoliko praktičnih pokazatelja čini se posebno relevantnim.

Trenutno o ovim pokazateljima nisu dostupni sveobuhvatni i uporedivi podaci u JLS-ovima u BiH. Postojeća administrativna statistika fokusira se prvenstveno na ukupne ishode vezane za tržište rada, a ne na lokalne institucionalne prakse, dok informacije o ugovorima o radu, kadrovskim postupcima, sigurnosti na radu, antidiskriminacijskim mjerama ili kadrovskim strukturama obično posjeduju pojedinačni JLS-ovi i javne ustanove i ne prikupljaju se sistematski na entitetskom ili državnom nivou. Većina ovih pokazatelja mogla bi se, međutim, prikupiti putem razmjerno jednostavnih administrativnih aktivnosti samoprocjene koje koordiniraju SOG-ovi ili relevantna ministarstva, pružajući praktičnu osnovu za praćenje lokalnog uticaja budućeg usklađivanja s pravnom stečevinom EU.

Prvo, JLS-ovi i SOG-ovi trebali bi ispitati u kojoj mjeri opštinske administracije, lokalne javne ustanove i lokalna javna preduzeća već ispunjavaju standarde zapošljavanja relevantne za pravnu stečevinu EU. Korisni pokazatelji uključuju broj i udio zaposlenih na ugovorima na određeno vrijeme, s nepunim radnim vremenom, na osnovu ugovora o djelu ili projektnih ugovora; postojanje i kvalitet pisanih ugovora o radu; evidenciju radnog vremena i prekovremenog rada; korištenje rada u smjenama, noćnog rada, pripravnosti ili dežurstva; procjene rizika za sigurnost na radu; i interne postupke o jednakom tretmanu, antidiskriminaciji i sprečavanju uznemiravanja. Ako su ove oblasti već uglavnom uređene i dokumentovane u skladu sa standardima usklađenim s onima u EU, dodatni trošak reformi povezanih s pridruživanjem može biti ograničen. Ako nisu, uticaj može uključivati pretvaranje ugovora, snažnije kadrovske postupke, dodatno osoblje, veće troškove plata, bolje vođenje evidencije i snažniju usklađenost s inspeksijskim aktivnostima.

Drugo, brigu o djeci i predškolsku pokrivenost treba tretirati kao jedan od najjasnijih dostupnih pokazatelja lokalnog uticaja. Dostupni podaci o predškolskom upisu, listama čekanja i teritorijalnoj pokrivenosti mogu pomoći da se pokaže obim nezadovoljene potražnje. Reforme za povećanje predškolskog upisa imaju direktne implikacije po JLS-ove tamo gdje oni obezbjeđuju objekte, sufinansiraju usluge, pružaju podršku u prevozu, planiraju lokalnu infrastrukturu ili doprinose tekućim operativnim troškovima. Praktičan pokazatelj stoga nije samo trenutna stopa upisa, već procijenjeni broj dodatnih predškolskih mjesta, objekata, kadrova i godišnjih operativnih troškova potrebnih za premošćivanje jaza.

Treće, pokazatelji o lokalnim socijalnim uslugama i uslugama njege mogu pomoći u procjeni uticaja koordinacije politika EU na socijalnu inkluziju, ravnotežu između poslovnog i privatnog života i njege zasnovanu na zajednici. Relevantni podaci uključuju dostupnost i kapacitet usluga kućne njege, dnevnih centara za djecu s teškoćama u razvoju, sigurnih kuća, javnih kuhinja, podrške prevozu za ranjive grupe, pristupačnost opštinskih zgrada i usluga za romske zajednice i osobe s invaliditetom. Ovi pokazatelji pokazuju gdje lokalne vlasti već pružaju usluge relevantne za EU i gdje bi buduće proširenje zahtijevalo dodatno finansiranje, osoblje i standarde.

Četvrto, pokazatelji lokalne aktivacije i zapošljavanja mladih korisni su za procjenu spremnosti za mjere tipa Garancije za mlade. Relevantni pokazatelji uključuju broj lokalnih partnerstava za zapošljavanje, sporazume o saradnji s javnim službama za zapošljavanje, školama i poslodavcima, broj

mladih na stručnoj praksi ili shemama sticanja prvog radnog iskustva, lokalne podatke o NEET kategoriji mladih gdje su dostupni, te opštinske programe podrške ženama, ranjivim grupama ili mladim poduzetnicima. Ovi pokazatelji pomažu u procjeni mogu li JLS-ovi podržati aktivaciju i prelazak iz škole na posao u praksi, čak i ako javne službe za zapošljavanje ostaju vodeće institucije.

Peto, postojeći podaci o projektima i finansiranju ostaju relevantni. Korisni pokazatelji uključuju broj i vrijednost odobrenih projekata zapošljavanja i socijalne politike koje finansira EU ili donatori, obaveze opštinskog sufinansiranja, osoblje dostupno za pripremu i provedbu projekata te dokaze o tome mogu li se usluge kreirane putem projekata održati nakon što se vanjsko finansiranje okonča.

Sveukupno, ključno pitanje pokazatelja nije mogu li opštine stvoriti sveobuhvatan novi sistem izvještavanja, već mogu li postojeći podaci pokazati vjerovatne lokalne troškove, nedostatke u kapacitetu i potrebe za razvojem usluga. Tamo gdje ne postoje podaci, takvo odsustvo podataka je samo po sebi važan nalaz jer ograničava sposobnost opština i SOG-ova da procijene uticaj reformi usklađenih sa pravnom stečevinom EU i da zagovaraju za realistične aranžmane finansiranja i provedbe projekata.

3.6 Preporuke

1. Pretočiti obaveze iz pravne stečevine EU u praktične alate za planiranje na opštinskom nivou

SOG-ovi bi trebali razviti praktičnu funkciju za pretakanje zahtjeva pravne stečevine EU u jezik lokalne vlasti, alate za planiranje i smjernice za provedbu. Terenski intervjui ukazuju na to da opštine uglavnom ne doživljavaju pravnu stečevinu EU kao okvir za operativno planiranje. Za mnoge lokalne vlasti evropske integracije još se percipiraju kao proces visokog nivoa na državnom ili entitetskom nivou, povezan uglavnom s političkim obavezama, formalnim usklađivanjem ili budućim pristupom sredstvima. Konkretno buduće obaveze u oblasti zapošljavanja i socijalne politike još uvijek se sistemski ne ugrađuju u lokalno planiranje, budžetiranje, kadrovsko planiranje, pružanje usluga i razvojne politike.

SOG-ovi se nalaze u dobroj poziciji da premoste ovaj jaz između opštih zahtjeva i njihove praktične primjene. Oni bi mogli pripremiti kratke vodiče za opštine i gradove kojima bi se pojasnili zahtjevi EU, moguće reforme na domaćem nivou, posljedice za lokalni nivo, očekivani troškovi, potrebe za podacima, usluge na koje se obaveze odnose i mogućnosti za razvoj projekata. To bi pomoglo jedinicama lokalne samouprave da se pripreme prije usvajanja novih obaveza i smanjilo rizik da usklađivanje sa pravnom stečevinom EU ostane samo formalno ispunjavanje propisa.

2. Osigurati institucionalizirano učešće SOG-ova u konsultacijama o reformama u oblasti zapošljavanja i socijalne politike

SOG-ovi bi trebali zagovarati da se provodi strukturirana i redovna konsultacija o svim reformama koje stvaraju obaveze, troškove ili odgovornosti za provedbu za JLS-ove. To uključuje radno pravo, strategije zapošljavanja, aktivne mjere na tržištu rada, provedbu Garancije za mlade, socijalnu zaštitu, brigu o djeci, usluge njege, zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, antidiskriminaciju, rodnu ravnopravnost i programiranje sredstava EU.

Trenutno se JLS-ovi često konsultuju kasno, nedosljedno ili samo neformalno. Cilj je osigurati da zakonodavstvo i strategije na višem nivou budu realistični, provedivi i finansijski održivi na lokalnom nivou. To je posebno važno u FBiH, gdje kantonalne nadležnosti stvaraju dodatnu složenost, ali je relevantno i u RS-u, gdje iskustva s lokalnog nivoa ostaju od suštinskog značaja uprkos centralizovanijoj institucionalnoj strukturi.

3. Izgraditi spremnost na opštinskom nivou za usklađivanje s propisima u ulozi poslodavaca

SOG-ovi bi trebali pomoći svojim članicama da se pripreme za standarde EU-a u oblasti zapošljavanja u njihovoj ulozi poslodavaca, kao i osnivača ili sufinansijera lokalnih javnih ustanova i preduzeća. Praktična kontrolna lista za usklađivanje mogla bi obuhvatiti ugovore o radu, pisane informacije o uslovima rada, ugovore o radu na određeno vrijeme i privremene oblike angažmana, postupke zapošljavanja, radno vrijeme, prekovremeni rad, rad u smjenama, dežurstva i periode pri-

pravnosti, godišnji odmor, zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, zabranu diskriminacije, sprečavanje uznemiravanja, jednako postupanje i zaštitu roditelja i osoba koje pružaju njegu i brigu.

Svrha takve kontrolne liste bila bi preventivna. JLS-ovi ne bi trebali čekati na potpunu transpoziciju standarda EU u lokalno zakonodavstvo ili do momenta kada će primjena propisa postati i strožija nego što jeste. Rana priprema smanjila bi pravne rizike, unaprijedila unutrašnje upravljanje i pomogla u procjeni budućih troškova, posebno u oblastima u kojima radno vrijeme, periodi pripravnosti ili standardi zaštite zdravlja i sigurnosti na radu mogu imati direktne budžetske posljedice. Kontrolnu listu mogli bi pratiti ogledni interni postupci, predlošci i obuke za pravno-administrativno osoblje, uključujući zaposlene u lokalnim javnim ustanovama i preduzećima.

4. Ojačati lokalna partnerstva za zapošljavanje i spremnost za Garanciju za mlade

Lokalna partnerstva za zapošljavanje trebala bi postati jedan od glavnih instrumenata putem kojih JLS-ovi doprinose politikama zapošljavanja, zajedno s javnim službama za zapošljavanje, poslodavcima, školama, ustanovama za stručno obrazovanje, centrima za socijalni rad, organizacijama civilnog društva i razvojnim agencijama.

Njihova svrha trebala bi biti praktična: prepoznavanje potreba lokalnog tržišta rada, podrška mladima u prelasku iz obrazovanja na tržište rada, unapređenje saradnje između škola i poslodavaca, podrška zapošljavanju žena, olakšavanje uključivanja ranjivih grupa i priprema projekata povezanih sa zapošljavanjem. Njihov cilj nije da JLS-ovi preuzmu ulogu službi za zapošljavanje, već da im omoguće obavljanje funkcije koordinacije i povezivanja, koja je ključna za učinkovitu aktivaciju na tržištu rada. Takva partnerstva trebala bi biti povezana i s provedbom Garancije za mlade.

5. Pozicionirati usluge brige o djeci, predškolskog odgoja i njege kao infrastrukturu za zapošljavanje i socijalno uključivanje

SOG-ovi bi usluge brige o djeci, predškolski odgoj i usluge njege sebi zadali kao prioritetne oblasti zagovaranja kod politika zapošljavanja i socijalne politike. Ove usluge ne bi trebalo posmatrati samo kao pitanja obrazovanja, porodice ili socijalne zaštite, već i kao stratešku infrastrukturu za zapošljavanje, rodnu ravnopravnost, uključivanje i lokalni razvoj.

SOG-ovi bi trebali podržati JLS-ove u mapiranju potreba za uslugama brige o djeci i uslugama njege, uključujući obuhvat korisnika, liste čekanja, pristupačnost cijena, radno vrijeme, prepreke povezane s prevozom i teritorijalne razlike u dostupnosti usluga. Također bi trebali razvijati primjere projektnih prijedloga za proširenje kapaciteta predškolskih ustanova, poboljšanje pristupa uslugama za ranjive porodice, podršku uslugama brige o djeci u ruralnim područjima, razvoj usluga njege u kući i povezivanje infrastrukture za brigu s povećanjem zaposlenosti žena.

6. Razviti modele socijalnih usluga zasnovanih na zajednici i modele socijalne inkluzije

SOG-ovi i JLS-ovi trebali bi se pripremiti za veći naglasak na socijalne usluge zasnovane na zajednici. To uključuje usluge za osobe s invaliditetom, djecu s poteškoćama u razvoju, starije osobe, žrtve nasilja, ranjive porodice, romske zajednice i osobe izložene riziku od socijalne isključenosti.

Socijalna politika EU sve veći naglasak stavlja na dostupnost usluga, deinstitutionalizaciju, inkluziju i podršku u zajednici. Ostvarivanje ovih ciljeva zahtijeva lokalnu infrastrukturu, osposobljene stručnjake, održivo finansiranje i saradnju između lokalnih uprava, centara za socijalni rad, zdravstvenih ustanova, škola, nevladinih organizacija i pružalaca usluga. SOG-ovi bi mogli pomoći da se primjeri navedeni u odjeljku 3.4.3 razviju u modele koji se mogu primjenjivati i u drugim sredinama, uz opise usluga, procjene troškova, standarde za broj i strukturu zaposlenih, izvore finansiranja i pokazatelje za praćenje rezultata.

7. Uspostaviti alat za lokalne podatke, pokazatelje i praćenje fiskalnih učinaka

SOG-ovi bi trebali razviti jednostavan alat za prikupljanje lokalnih podataka i pokazatelja u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Taj alat trebao bi pomoći JLS-ovima da prikupljaju uporedive podatke bez stvaranja prekomjernog administrativnog opterećenja. Njegova svrha trebala bi biti praktična: podrška planiranju usluga, pripremi projekata, obrazlaganju budžetskih potreba, kon-

sultacijama o politikama i zagovaranju zasnovanom na dokazima. Također bi mogao uključivati praćenje fiskalnih učinaka radi podrške procjenama posljedica prije usvajanja reformi koje utiču na JLS-ove.

Alat bi trebao obuhvatiti prakse zapošljavanja u opštinama i gradovima, radno vrijeme i zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, obuhvat uslugama brige o djeci i predškolskim odgojem, usluge njege u kući i usluge zasnovane na zajednici, podršku osobama s invaliditetom, zapošljavanje mladih i programe radnog iskustva, podršku zapošljavanju žena i preduzetništvu, lokalna partnerstva za zapošljavanje, podršku ranjivim grupama, prijave za projekte EU i sufinansiranje, lokalne rashode za socijalne usluge i dostupnost opštinskih i gradskih usluga.

8. Ojačati spremnost za korištenje sredstava EU za projekte u oblasti zapošljavanja i socijalne politike

JLS-ovi bi trebali ojačati svoje kapacitete za pripremu, provedbu i praćenje projekata finansiranih iz sredstava EU u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. SOG-ovi bi u tome trebali pružati podršku kroz obuke, predloške, razmjenu iskustava među JLS-ovima i zajednički razvoj projekata.

Prioritetne oblasti za pripremu projekata trebale bi uključivati proširenje kapaciteta za brigu o djeci i predškolski odgoj, zapošljavanje mladih i razvoj vještina, lokalna partnerstva za zapošljavanje, zapošljavanje žena i preduzetništvo, podršku osobama s invaliditetom, socijalne usluge zasnovane na zajednici, njegu u kući, uključivanje Roma, sigurne kuće, socijalne inovacije i digitalizaciju lokalnih administrativnih usluga povezanih s poslovanjem i zapošljavanjem.

9. Koristiti dobre prakse JLS-ova za dalju međusobnu razmjenu iskustava i znanja i primjenu u drugim sredinama

Dobre lokalne prakse utvrđene kroz procjenu učinaka trebale bi se koristiti kao osnova za dalju razmjenu iskustava i znanja među JLS-ovima i njihovo prilagođavanje i primjenu u drugim sredinama. Podaci prikupljeni na terenu iz Trebinja, Ljubuškog i Čapljine pružaju primjere koji bi se mogli dodatno dokumentovati i o njima razgovarati sa SOG-ovima i JLS-ovima. Kratke bilješke o dobrim praksama zasnovane na takvim primjerima mogle bi prikazati problem, preduzetu mjeru, uključene partnere, način finansiranja, rezultate, izazove i potencijal za primjenu u drugim sredinama, a zatim se koristiti u obukama, zagovaranju i pripremi projekata.

10. Istražiti ulogu SOG-ova u socijalnom dijalogu i predstavljanju javnih poslodavaca

SOG-ovi bi trebali razmotriti mogućnosti jačanja svoje uloge u socijalnom dijalogu. JLS-ovi su značajni poslodavci i osnivači lokalnih javnih ustanova i preduzeća. Na njih utiču reforme radnog zakonodavstva, kolektivni ugovori, politike plata, standardi zaštite zdravlja i sigurnosti na radu te pravila o radnom vremenu, ali nisu uvijek zastupljeni u strukturama socijalnog dijaloga u kojima se o tim pitanjima raspravlja.

Kratkoročno gledajući, SOG-ovi bi trebali nastojati osigurati strukturirane konsultacije u reformama oblasti zapošljavanja i socijalne politike koje utiču na lokalne vlasti. Dugoročno, mogli bi razmotriti mogućnost da, u okviru postojećeg pravnog okvira, dobiju određeni oblik priznanja kao predstavnici javnih poslodavaca na lokalnom nivou. Ova preporuka posebno je relevantna u kontekstu pridruživanja EU, budući da je socijalni dijalog važan element evropskog socijalnog modela. Ako se od JLS-ova očekuje provedba standarda zapošljavanja i socijalnih standarda usklađenih sa pravnom stečevinom EU, njihovi savezi trebali bi imati formalno priznat mehanizam za iznošenje relevantnih podataka i pregovaranje o uslovima provedbe.

Zaključna preporuka

Ključna preporuka je da SOG-ovi i JLS-ovi trebaju preći s reaktivnog na proaktivan pristup u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. Pristupanje EU ne bi trebalo posmatrati samo kao skup budućih obaveza koje se nameću s viših nivoa vlasti. Ono bi se također trebalo koristiti kao okvir za unapređenje rezultata zapošljavanja na lokalnom nivou, proširenje usluga brige o djeci i usluga njege, jačanje socijalne inkluzije, unapređenje praksi zapošljavanja u opštinama i gradovima i pripremu za korištenje sredstava EU.

Da bi se to ostvarilo, lokalnim vlastima je potrebno osigurati ranije uključivanje u kreiranje politika, kvalitetnije podatke, snažnije kapacitete za pripremu i provedbu projekata, jasnije modele finansiranja i strukturiranu podršku SOG-ova. Najbolji lokalni primjeri pokazuju da je napredak moguć, ali da je on neujednačen i da previše zavisi od lokalne inicijative. Uloga SOG-ova trebala bi biti da takav napredak učine sistematičnijim, vidljivijim i lakše primjenjivim u različitim sredinama širom BiH. Za manje JLS-ove i one s ograničenim resursima, SOG-ovi bi također trebali razmotriti mogućnost razvoja zajedničke tehničke podrške, pomoći u pripremi zajedničkih projekata ili objedinjene stručne podrške.

4. Regionalna politika i EU fondovi

4.1 Pregled

Kohezijska politika EU ima za cilj promociju uravnoteženog, održivog teritorijalnog razvoja, posebno smanjenjem regionalnih razlika u rastu i zaposlenosti. U 2023. godini BDP po stanovniku u najbogatijoj regiji EU bio je gotovo 14 puta veći nego u najsiriromašnjoj regiji, što pokazuje da znatne razlike i dalje postoje.⁶⁰ Pravna stečevina EU u ovoj oblasti u suštini obuhvata sredstva raspoloživa za promociju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Većina raspoloživih sredstava usmjerena je na siromašnije regije i države članice, a budući da BDP po stanovniku u BiH iznosi 35% prosjeka EU,⁶¹ ova država može očekivati da bude jedan od glavnih korisnika.

Kako pokazuju druga poglavlja u ovom izvještaju, pristupanje EU ni u kojem slučaju nije samo pitanje finansiranja. Ipak, ako se sredstva ulože na odgovarajući način, ona mogu dovesti do opipljivog poboljšanja životnog standarda, naročito u ključnim oblastima koje su u nadležnosti lokalnih vlasti. Međutim, djelotvorno i efikasno korištenje raspoloživih sredstava često se pokazalo izazovom za sve nivoe vlasti, što je rezultiralo niskom apsorpcijom i/ili neefikasnošću. Dobro korištenje pretpriступne pomoći – sredstava EU dostupnih državama kandidatkinjama, vitalan je dio priprema za punopravno korištenje kohezijske politike.

U vrijeme pripreme ovog dokumenta (ljeto 2026. godine), kohezijska politika EU i pretpriступna pomoć prolaze temeljite reforme, uz [predložene nove uredbe](#) koje se odnose na dugoročni budžet za period 2028–2034, o kojima trenutno pregovaraju države članice i Parlament Evropske unije. Za SOGFBiH i SOGRS će biti važno da prate ove rasprave i da svoju zagovaračku strategiju prema vlastima u BiH pripreme na osnovu onoga što dolazi, a ne onoga što je bilo. Među ključnim tačkama u prijedlozima su sljedeće stavke:

- Fondovi koji se odnose na kohezijsku politiku, poljoprivredu, ruralni razvoj i još nekoliko drugih fondova spojili bi se u jedan „Evropski fond” (European Fund) i provodili putem nacionalnih i regionalnih partnerskih planova sa svakom državom članicom.
- Jedinstveni instrument „Globalna Evropa” (Global Europe) objedinio bi Instrument pretpriступne pomoći (IPA), sredstva za susjedstvo i humanitarnu pomoć te Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan (kao i slične instrumente za Moldaviju i Ukrajinu).
- Kod ovog dijela detalji tek trebaju biti potvrđeni, ali će za države kandidatkinje vjerovatno postojati određena kombinacija između: a) budžetske podrške na državnom nivou vezane za ostvarivanje dogovorenih reformi, b) podrške investicijama (uglavnom većim infrastrukturnim projektima) putem Investicijskog okvira za Zapadni Balkan (WBIF) i sličnih mehanizama, te c) programske podrške za jačanje kapaciteta, po uzoru na sadašnji IPA instrument.

Za BiH to označava nastavak dugoročnijeg pomaka. U prethodnim programskim periodima naglasak je bio na unaprijed definisanim sektorima i projektima. IPA III (2021–2027) uvela je pristup zasnovan na strateškim prioritetima, uz veću ulogu Evropske komisije u utvrđivanju raspodjele sredstava. Nakon 2023. godine politika EU prema Zapadnom Balkanu transformisana je uvođenjem Plana rasta za Zapadni Balkan i pratećeg Instrumenta za reforme i rast. Time se finansijska sredstva u znatno većoj mjeri vezuju za provedbu konkretnih reformi definisanih kroz reformske agende dogovorene na nivou države.

U tom kontekstu BiH je usvojila [Reformsku agendu](#), koja bi trebala pružiti osnovu za pristup dodatnim sredstvima EU. Međutim, ovaj model finansiranja podrazumijeva i veći stepen preuzimanja odgovornosti nad procesima i koordinacije unutar države, jer isplata sredstava zavisi od postizanja mjerljivih rezultata u reformskim procesima. Mora se naglasiti da opštine i gradovi nisu konsultovani prilikom izrade ove agende i jedva da se spominju kao odgovorne institucije ili direktni korisnici.

60 Eurostat, [Which EU regions have the highest GDP per inhabitant? \(Koje regije EU imaju najviši BDP po stanovniku?\)](#) 2025.

61 [Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine](#), Rezultati Evropskog programa poređenja cijena i BDP-a za 2024. godinu (Saopćenje br. NAC_05_2024_Y1_O_BS), 2025.

Trenutno sredstvima EU u BiH direktno upravlja Evropska komisija, ali se očekuje da institucije u državi preuzmu upravljanje znatno prije pridruživanja EU, dijelom kako bi pokazale svoju spremnost za upravljanje čitavim spektrom fondova. Uloga JLS-ova i njihovih saveza u novom „indirektnom” modelu upravljanja bit će ključna. Postoji očekivanje da će lokalne vlasti i njihove predstavničke organizacije biti uključene u programiranje, praćenje i druge dijelove procesa na način koji odgovara njihovoj stvarnoj ulozi u razvoju države.

Ako JLS-ovi imaju mali uticaj na to kako se koriste pretpristupna sredstva EU, ne bi trebali očekivati da će se situacija dramatično popraviti nakon pridruživanja. Međutim, to bi predstavljalo veliki potencijalni gubitak za državu u cjelini. Ako su dobro pripremljene, lokalne vlasti mogu doprinijeti neophodnom strateškom planiranju, kao i upravljanju programima i praćenju, i time poboljšati kako apsorpciju tako i efikasno korištenje sredstava EU. To ne zavisi samo od izgradnje kapaciteta, već i od razmišljanja viših nivoa vlasti usmjerenog na budućnost kada je riječ o finansijama i institucijama.

4.2 Ključni aspekti pravne stečevine EU

Sveobuhvatni ciljevi u ovoj oblasti proizlaze iz ugovora, posebno iz člana 174. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), kojim se Unija poziva da „teži smanjenju razlika u nivou razvijenosti različitih regija i zaostalosti najnepovoljnije pozicioniranih regija ili ostrva, [posvećujući] posebnu pažnju [...] ruralnim područjima, područjima pogođenim industrijskom tranzicijom i regijama koje su suočene s ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim ograničenjima.“

U državama članicama regionalna politika provodi se putem skupa fondova i zajedničkih pravila koja zajedno čine osnovni investicijski okvir kohezijske politike. Kako je navedeno, novi prijedlozi uključuju spajanje nekoliko fondova, koji bi se provodili putem državnih i regionalnih partnerskih planova. Jedna ključna razlika (ako prijedlozi budu usvojeni) jeste ta da više ne bi bilo regionalnih operativnih programa; umjesto toga, od regija bi se očekivalo da doprinesu izradi plana na nivou države, koji bi i dalje mogao sadržavati regionalna poglavlja.

U trenutnom programskom periodu (2021–2027), pravni okvir definisan je skupom uredbi, uključujući Uredbu o zajedničkim odredbama te zasebne uredbe za Evropski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond, Evropski socijalni fond plus, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i tako dalje. Za BiH kao državu kandidatkinju ključne uredbe jesu one o Instrumentu za pretpristupnu pomoć III (IPA III) i Instrumentu za reforme i rast za Zapadni Balkan. Njima se utvrđuju jedinstvena pravila za planiranje, upravljanje i realizaciju finansijskih sredstava. Međutim, s obzirom na to da je okvir pred temeljitom reformom, ima smisla usredotočiti se na opšte principe koji će ostati relevantni u novom finansijskom okviru EU.

Kada govorimo o pravnoj stečevini EU u oblasti regionalne politike, analiza se obično svodi na niz uredbi i tehničkih pravila. Međutim, za države poput BiH to nije najkorisniji način razumijevanja ovog pitanja. Suština nije u pojedinačnim uredbama, već u načinu na koji EU očekuje da države planiraju razvoj, upravljaaju javnim sredstvima i koordiniraju različite nivoe vlasti.

Formalno, polazna tačka ostaje ista. Član 174. UFEU-a govori o smanjenju regionalnih razlika, uz poseban fokus na manje razvijena područja. U praksi se to u državama članicama provodi putem strukturnih i kohezijskih fondova, koji predstavljaju jedan od najvećih izvora javnih ulaganja. BiH još uvijek nema pristup tim fondovima, ali su pravila igre utvrđena unaprijed i upravo se putem pretpristupne pomoći testira sposobnost primjene tih pravila.

Ako pogledamo širu sliku, možemo izdvojiti nekoliko glavnih načela koja proizlaze iz uredbi.

Prvo je taj da novac više ne dolazi „sam od sebe”. EU već duže vrijeme insistira na tome da finansiranje bude vezano za postojanje jasnih strategija i sposobnost njihove provedbe. To znači da projekat nije dovoljan bez šireg okvira koji objašnjava zašto je projekat potreban i kako se uklapa u dugoročne ciljeve. U ranijim fazama proširenja to se svodilo na takozvane ex ante uslove – strategije, planove, regulatorne okvire.

Danas se otišlo korak dalje. Uvođenjem Plana rasta i Instrumenta za reforme i rast, logika je postala jasnija: sredstva se ne dodjeljuju samo zato što su projekti tehnički prihvatljivi, već zato što su re-

forme zaista provedene. Drugim riječima, fokus se pomjera s planiranja na rezultate. To je značajna promjena u odnosu na vrijeme kada je pisana prva verzija ovog izvještaja.

Drugo načelo, koje često zvuči jednostavno, ali u praksi stvara ozbiljne probleme, jeste načelo dodatnosti. Sredstva EU nisu zamjena za domaći budžet. Ona dolaze uz pretpostavku da država i lokalne vlasti već ulažu vlastita sredstva i da su spremne preuzeti dio finansijskog tereta. U kontekstu BiH, gdje su budžeti na lokalnom nivou ograničeni, to vrlo brzo postaje konkretan problem, a ne samo pravilo koje je apstraktno.

Treće načelo odnosi se na partnerstvo u načinu upravljanja sredstvima. U kohezijskoj politici EU to nije samo politička preporuka, već standard koji je godinama operacionaliziran [putem Evropskog kodeksa ponašanja o partnerstvu \(Delegirana uredba 240/2014\)](#), koji se i dalje primjenjuje u okviru novih prijedloga. Njime se propisuje kako regionalne i lokalne vlasti, kao i ekonomski, socijalni i civilni partneri, trebaju biti uključeni u pripremu, provedbu, praćenje i evaluaciju kohezijskih fondova. Oni bi trebali biti uključeni od samog početka i kroz cijeli ciklus, na strukturiran, pravovremen i smislen način, kako bi mogli stvarno uticati na prioritete, odabir mjera i praćenje procjene rezultata, a ne samo formalno potvrđivati već donesene odluke. U teoriji, to bi trebalo poboljšati kvalitet projekata i osigurati da sredstva odgovaraju stvarnim potrebama. U praksi BiH ovaj je princip više prisutan na papiru nego u stvarnosti. Lokalni nivo često ulazi u proces kasno ili uopšte ne učestvuje u definisanju prioriteta.

Četvrti element, koji se često previdi, jeste prelazak s pojedinačnih projekata na programe. EU već duže vrijeme nastoji izbjeći finansiranje nepovezanih projekata bez jasne logike. Umjesto toga, insistira na sektorskom pristupu (npr. u saobraćaju, okolišu ili zapošljavanju) gdje postoje kontinuitet, koordinacija i dugoročniji učinak. To zahtijeva znatno veći stepen organizovanosti nego što je slučaj s pojedinačnim grantovima.

Zbog toga administrativni kapacitet postaje ne samo tehničko, već i centralno pitanje. Upravljanje sredstvima EU podrazumijeva procedure koje jesu komplikovane, ali ne nužno i previše komplikovane ako postoji dovoljno iskustva i ako je sistem stabilan. Problem nastaje kada pravila postoje, ali institucije nemaju dovoljno ljudi, znanja ili kontinuiteta da ih primijene. Iskustvo drugih država pokazuje da rješavanje ovih problema može potrajati, čak i nakon pridruživanja EU.

U tom smislu IPA III ima dvostruku ulogu. S jedne strane, ona je izvor finansiranja. S druge strane, ona je test. Putem IPA III EU provjerava može li država planirati, odabrati i provoditi projekte na način koji će biti potreban kada sredstva budu nekoliko puta veća. Sve donedavno, iskustva iz IPA sistema predstavljala su vrlo vjerovatno najbolji pokazatelj načina na koji bi se u budućnosti koristili kohezijski fondovi.

Međutim, uvođenje Plana rasta i predstojeća temeljita reforma budžeta EU pomjeraju fokus. Umjesto da se regionalna politika posmatra samo kao pitanje raspodjele sredstava nakon pridruživanja, sve se više raspravlja o postepenoj integraciji u jedinstveno tržište i povezivanju reformi i ulaganja. To znači da granica između „pretpristupne pomoći” i „kohezijske politike” počinje da se briše. U praksi to stvara dodatni pritisak na države poput BiH da istovremeno rade na zakonodavnom usklađivanju, institucionalnoj reformi i pripremi ulaganja.

Za BiH to ima vrlo konkretne implikacije. Ključni izazov nije u razumijevanju pravnog okvira, već u uspostavljanju sistema koji može funkcionisati unutar takvog okvira. To uključuje koordinaciju između različitih nivoa vlasti i stabilne procedure, ali i stvarno uključivanje lokalnog nivoa, bez kojeg će čak i najbolji formalni aranžmani imati ograničeno dejstvo.

4.3 Zakonodavstvo i praksa u Bosni i Hercegovini

4.3.1 Usklađivanje

Budući da se pravna stečevina EU u ovoj oblasti prvenstveno zasniva na direktno primjenjivim uredbama EU, potreba za formalnom zakonodavnom transpozicijom je ograničena. Za BiH ključni

izazov stoga leži manje u formalnom pravnom usklađivanju, a više u razvoju institucionalnih, administrativnih i strateških kapaciteta neophodnih za djelotvornu provedbu regionalne politike EU, kako tokom pretpristupnog perioda tako i nakon pristupanja.

U prethodnom izvještaju (iz 2019. godine) navedeno je da efikasno korištenje raspoloživih sredstava u velikoj mjeri zavisi od postojanja odgovarajućih institucionalnih i administrativnih kapaciteta. Napredak BiH ocijenjen je kao nedovoljan, posebno u pogledu uspostavljanja sistema za upravljanje sredstvima i pripreme za indirektno upravljanje sredstvima EU.

Korištenje sredstava u okviru IPA programa bilo je ograničeno, uz dominantnu ulogu direktnog upravljanja od strane Evropske komisije, što je ukazivalo na slabosti domaćih institucija. Istovremeno, zabilježen je niz strukturnih problema, uključujući nedostatak odgovarajućih pravnih i institucionalnih rješenja u oblastima programiranja, finansijskog upravljanja i kontrole, kao i nedovoljne administrativne kapacitete na svim nivoima vlasti.

Prethodni izvještaj također je ukazao na vrlo nizak nivo stvarnog korištenja raspoloživih sredstava. Uprkos određenom napretku u formalnom uspostavljanju sistema, osnovni zaključak prethodnog izvještaja bio je da BiH nije uspostavila funkcionalan i koherentan okvir koji bi omogućio efikasno korištenje sredstava EU, niti je bila adekvatno pripremljena za znatno veće obaveze i mogućnosti koje proizlaze iz budućeg članstva.

BiH se i dalje suočava s niskim apsorpcijskim kapacitetom, političkim zastoja i slabom administrativnom infrastrukturom, što rezultira znatnim umanjnjima sredstava i propuštenim prilikama. Iako je država krajem 2022. godine stekla status kandidatkinje za članstvo u EU, a 2024. godine dogovoreno je otvaranje pregovora o pristupanju, stvarno korištenje finansijskih instrumenata ostaje ozbiljno ograničeno.

U okviru IPA II programa (2014–2020) BiH je dodijeljeno 552,1 milion EUR, dok su u okviru ciklusa IPA III programa (2021–2027) državni programi za početne godine (2021–2023) iznosili 256 miliona EUR, uz dodatnih 140,5 miliona EUR odobrenih za period 2025–2027.⁶²

Međutim, uprkos ovim dodijeljenim sredstvima, jaz između ugovorenih i realizovanih sredstava ostaje značajan. Na nivou regije proširenja, Evropska komisija uspjela je ugovoriti gotovo sva sredstva iz IPA II programa (99%), ali je samo oko 59% dospjelo do faze stvarne isplate, prvenstveno zbog kašnjenja na domaćem nivou. BiH se u tom kontekstu izdvaja kao jedan od slabijih korisnika, što je posljedica sporih postupaka javnih nabavki i čestih političkih sukoba u fragmentiranom institucionalnom sistemu.

Jedan od ključnih razloga za ovakvu situaciju jeste taj što BiH još uvijek nema funkcionalne i koherentne strukture za samostalno upravljanje sredstvima EU. Zbog toga Evropska komisija i dalje koristi model direktnog upravljanja, pri čemu Delegacija EU u Sarajevu preuzima ključne funkcije u postupcima nabavke i ugovaranja, zaobilazeći domaće institucije koje nemaju potrebne kapacitete.

Posljedice neefikasnosti i političkih sukoba nisu samo operativne, već i finansijske. Dok su ranija umanjnja sredstava, poput onog iz 2013. godine od 45 miliona EUR, predstavljala upozorenje, noviji slučajevi ukazuju na ozbiljnije posljedice. Zbog političkih zastoja i neispunjavanja osnovnih obaveza u procesu evropskih integracija, uključujući imenovanje glavnog pregovarača, BiH je izgubila 108 miliona EUR sredstava u okviru Plana rasta.⁶³ Evropska komisija nedavno je upozorila da bi ukupno 373 miliona EUR moglo biti dovedeno u pitanje; a u svakom slučaju, isplate u okviru Plana rasta zavise od napretka u dogovorenoj Reformskoj agendi.⁶⁴

Problemi u korištenju sredstava dodatno su izraženi na lokalnom nivou i povezani su sa širim sistemskim slabostima. Višeslojna struktura vlasti (država, entiteti i kantoni) često proizvodi političke sukobe

62 Evropska komisija, [Bosnia and Herzegovina – financial assistance under IPA \(Bosna i Hercegovina – finansijska pomoć u okviru IPA\)](#).

63 Delegacija EU u BiH, [On the cut to Bosnia and Herzegovina's allocation under the Growth Plan \(O umanjnju dodijeljenih sredstava za Bosnu i Hercegovinu u okviru Plana rasta\)](#), 19. juli 2025.

64 The New Union Post, [The Western Balkans could soon lose €700 million in EU funds \(Zapadni Balkan bi uskoro mogao izgubiti 700 miliona EUR sredstava EU\)](#), 21. april 2026.

oko osmišljavanja i prioritiziranja projekata, što dovodi do njihovog odgađanja ili potpunog otkazivanja.

U takvom okruženju tehnički procesi mogu lako postati ispolitizirani, a donošenje odluka sporo i neizvjesno. Istovremeno, administrativni kapaciteti na lokalnom nivou ostaju ograničeni. Mnoge opštine i druge institucije nemaju dovoljno obučeno osoblje za pripremu konkurentnih projektnih prijedloga, dok razvoj osnovnih alata za upravljanje javnim finansijama, kao što je višegodišnje programsko budžetiranje, kasni. Pored toga, uprkos formalnom insistiranju EU na principu partnerstva, organizacije civilnog društva i lokalni akteri često su isključeni iz rane faze planiranja projekata, što rezultira centralizovanim rješenjima koja ne odgovaraju dovoljno konkretnim potrebama na terenu. Uvođenje Plana rasta za Zapadni Balkan dodatno mijenja okvir: umjesto tradicionalnog pristupa zasnovanog na projektima i izgradnji kapaciteta, novi model uvodi logiku „novac za reforme”, inspirisanu Instrumentom EU za oporavak i otpornost.

Finansijska sredstva sada se dodjeljuju uz stroge uslove i jasno definisane reforme koje se moraju ispuniti u relativno kratkim, obično šestomjesečnim rokovima. Za BiH takav pristup ima dalekosežne posljedice. Ako država ne uspije ispuniti zadane ciljeve u predviđenim rokovima, postoji stvaran rizik da će sredstva koja su dodijeljena – ukupno oko 1.085 miliona EUR za BiH, biti trajno preraspodijeljena drugim državama u regiji.

Istovremeno, budući da EU sve više usmjerava finansiranje velikih infrastrukturnih projekata putem ovog instrumenta, neuspjeh u njegovoj provedbi mogao bi direktno ugroziti projekte od strateškog značaja, kao što je izgradnja Koridora Vc.

Plan rasta uvodi i koncept takozvane postepene integracije, omogućavajući državama Zapadnog Balkana pristup određenim segmentima jedinstvenog tržišta EU prije punopravnog članstva. Međutim, u slučaju BiH ovaj koncept otvara dodatne probleme.

Budući da pristup ovim mehanizmima zahtijeva usklađivanje na nivou cijele države, postojeći politički sukobi mogu dovesti do toga da domaće kompanije i lokalne privrede ostanu isključene iz ovih procesa, dok druge države regije napreduju. Istovremeno, prelazak s relativno fleksibilnih procedura IPA na strog sistem procjene zasnovan na učinku dodatno opterećuje ionako fragmentirane institucije, gdje nedostatak tehničkih i administrativnih kapaciteta može imati direktne finansijske posljedice.

U poređenju s drugim instrumentima EU, kao što je Instrument za Ukrajinu, razlike u pristupu posebno su uočljive kada je riječ o ulozi lokalnog nivoa. Dok je u slučaju Ukrajine značajan dio sredstava usmjeren prema vlastima na lokalnim nivoima, model koji se primjenjuje u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan ostaje izrazito centralizovan. Reformske agende država definišu se putem pregovora između državnih vlasti i Evropske komisije, pri čemu su JLS-ovi i kantoni u BiH uglavnom isključeni iz tog procesa i svedeni na ulogu provoditelja već donesenih odluka.

Na primjer, Reformska agenda uključuje mjere o digitalizaciji javnih usluga (e-Uprava), ali finansiranje modernizacije softverskih sistema JLS-ova nije predviđeno (ili bi barem JLS-ovi zavisili od dobre volje viših nivoa da im dodijele dio sredstava primljenih za provedbu ove reforme). Slično tome, lokalne zajednice moraju operativno provoditi komplikovane i skupe ciljeve zelene tranzicije, kao što su dekarbonizacija i modernizacija daljinskog grijanja, iako novac za to dolazi isključivo u centralne entitetske trezore.⁶⁵ S druge strane, plan potpuno zanemaruje ključne potrebe na terenu, kao što je izgradnja administrativnih kapaciteta u nerazvijenim opštinama, kojima nedostaje stručno osoblje da bi uopšte mogle aplicirati za sredstva EU. Naposljetku, prijeko potrebna reforma sistema prostornog planiranja i izdavanja dozvola na lokalnom nivou izostavljena je iz Reformske agende, iako prema analizama privatnog sektora to ostaje glavna kočnica za privlačenje stranih i domaćih ulaganja.⁶⁶

65 Evropska komisija, [Commission approves Bosnia and Herzegovina's Reform Agenda under the Growth Plan \(Komisija odobrava Reformsku agendu Bosne i Hercegovine u okviru Plana rasta\)](#), Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini, 2025.

66 OECD, [Assessing Bosnia and Herzegovina's Reform Agenda for Private Sector Development \(Procjena Reformske agende Bosne i Hercegovine za razvoj privatnog sektora\)](#), OECD Publishing, 2025.

Sličan obrazac vidljiv je i u odnosu na civilno društvo. Dok u Ukrajini lokalne zajednice i organizacije civilnog društva imaju aktivnu ulogu u nadzoru i provedbi projekata, uključujući mehanizme zajedničkog odlučivanja,⁶⁷ u slučaju Zapadnog Balkana ključni finansijski instrumenti uglavnom zaobilaze direktno učešće ovih aktera. To dodatno produbljuje jaz između lokalnih potreba i odluka donesenih na centralnom nivou.

Kao posljedica toga, čak i kada na terenu postoje volja i potrebe, mogućnost pristupa sredstvima ostaje ograničena, što u konačnici vodi zaključku da standardi i fleksibilnost koji se primjenjuju u drugim (iako vrlo različitim) kontekstima, kao što je Ukrajina, nisu isti u slučaju BiH.

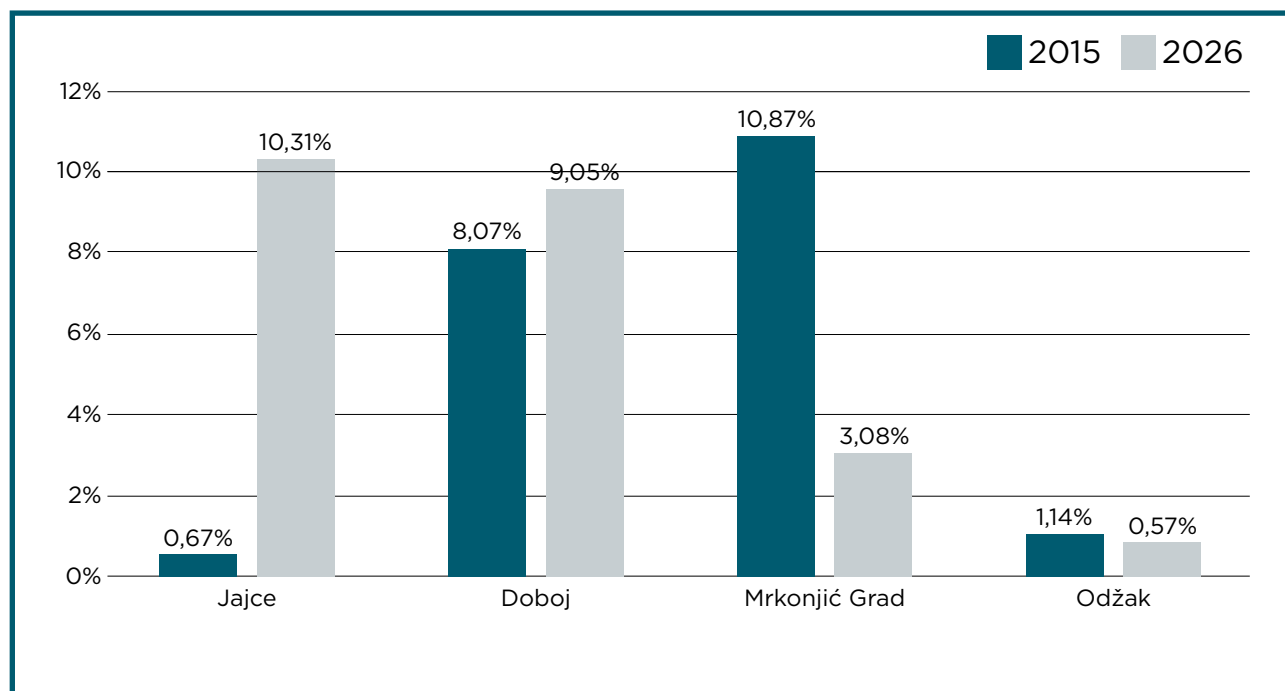
Ovu sliku djelimično ublažavaju programi teritorijalne saradnje, prvenstveno Interreg i IPA prekogranična saradnja, gdje je prostor za direktno učešće lokalnih vlasti širi i gdje postoji više konkretnih primjera lokalne odgovornosti nad projektima. Upravo ti programi pokazuju da su JLS-ovi najuspješniji kada imaju direktniji pristup partnerstvima i veću operativnu autonomiju.

4.3.2 Provedba na lokalnom nivou

U prethodnom izvještaju (iz 2019. godine) utvrđeno je da se lokalne vlasti suočavaju s nekoliko izazova ako žele maksimalno iskoristiti potencijalna sredstva koja dodjeljuje EU. Ti izazovi i dalje su prisutni. U okviru IPA III programa opštine i dalje učestvuju prvenstveno putem projektnih poziva, najčešće kao partneri u projektima koje vode međunarodne organizacije, državne institucije ili veće javne agencije. Iako postoje primjeri u kojima su opštine bile glavni kreatori i provoditelji projekata, takvi slučajevi ostaju ograničeni i zavise od pojedinačnih kapaciteta. Kao i ranije, ključni izazovi uključuju nedostatak administrativnih kapaciteta, ograničena finansijska sredstva za sufinansiranje i predfinansiranje projekata te nedovoljno razvijene liste pripremljenih projekata.

Na primjer, u slučaju uzorka opština koje su ovdje analizirane, finansijski kapacitet lokalnih vlasti za predfinansiranje i sufinansiranje projekata ograničen je na oko 2–3% ukupnog lokalnog budžeta. Određena dodatna sredstva mogu biti dostupna putem kredita, ali je (kako pokazuje Slika 4.1) fiskalni prostor za dodatna zaduženja u nekim opštinama izuzetno ograničen.

Slika 4.1: Otplata kredita kao procenat budžeta, 2015. i 2026.



Izvor: Baza podataka o javnim finansijama <http://javnefinansije.cpi.ba/budzetski-korisnici>

⁶⁷ Ministarstvo privrede Ukrajine, [The Ukraine Plan: Concept and Consultation Process \(Plan za Ukrajinu: koncept i proces konsultacija\)](#), Portal Vlade za Instrument za Ukrajinu, 2024.

Uvođenje sektorskog pristupa u okviru IPA II programa i njegov nastavak putem IPA III programa formalno je trebalo omogućiti veće uključivanje lokalnog nivoa putem integrisanog planiranja. Međutim, u praksi je ovaj pristup u BiH i dalje pretežno centralizovan. Sektorske strategije razvijaju se na višim nivoima vlasti, često bez sistematskog uključivanja JLS-ova u rane faze planiranja, što ograničava njihovu relevantnost za lokalni nivo i otežava provedbu.

Novi okvir definisan Planom rasta i Reformskom agendom dodatno mijenja položaj lokalnih vlasti. Za razliku od pristupa u okviru IPA-e, gdje su JLS-ovi mogli direktno učestvovati putem projektnih prijedloga, novi model finansiranja zasniva se na reformskim obavezama države dogovorenim između države i Evropske komisije. U tom procesu uloga JLS-ova još je manje vidljiva, jer oni nisu sistematski uključeni u izradu i pregovaranje o reformskim agendama.

Takav pristup ima nekoliko važnih implikacija. Prvo, lokalni nivo riskira da bude dodatno marginaliziran u odlučivanju o korištenju sredstava, iako se velik dio ulaganja, posebno u infrastrukturu, okoliš i lokalni razvoj, provodi upravo na tom nivou. Drugo, postoji rizik da projekti koji proizlaze iz reformskih prioriteta neće u potpunosti odgovarati potrebama lokalnih zajednica. Treće, centralizacija procesa povećava zavisnost lokalnih vlasti od odluka donesenih na višim nivoima, što dodatno usporava provedbu. Kako je navedeno, to je u suprotnosti s novijim instrumentima, posebno s Instrumentom za Ukrajinu, gdje se dio sredstava usmjerava prema lokalnim vlastima. Time se propušta prilika da se lokalni nivo na Zapadnom Balkanu iskoristi kao pokretač razvoja i provedbe reformi.

Ipak, u nekim oblastima JLS-ovi u BiH pokazuju viši stepen operativne spremnosti u poređenju s višim nivoima vlasti, posebno kada je riječ o lokalnim razvojnim strategijama i provedbi manjih projekata. Konkretno, većina opština i gradova u BiH usvojila je dokumente lokalne razvojne strategije koristeći MiPRO, standardiziranu metodologiju za planiranje lokalnog razvoja koja je osmišljena tako da bude usklađena sa zahtjevima EU.⁶⁸ U poređenju s drugim nivoima vlasti, ovi lokalni strateški dokumenti bolje su razrađeni, s više detalja u akcionim planovima i mehanizmima za praćenje i evaluaciju, te u potpunosti usklađeni sa zahtjevima EU za izradu strategija. Stoga u BiH postoji velik potencijal za pristup „odozdo prema gore” u jačanju priprema države za djelotvorno korištenje sredstava EU.

Ovaj potencijal, međutim, nije sistematski iskorišten. Bez jasnijeg institucionalnog okvira koji bi omogućio direktnije učešće opština u planiranju i korištenju sredstava EU, postoji rizik da će se postojeći problemi s niskom apsorpcijom sredstava nastaviti.

U kontekstu novih zahtjeva koje donosi Plan rasta, uloga opština postaje još složenija. S jedne strane, od njih se očekuje da učestvuju u provedbi ulaganja i reformi na terenu. S druge strane, njihovo uključivanje u fazu planiranja i odlučivanja ostaje ograničeno. Takva asimetrija između odgovornosti i uticaja predstavlja jedan od ključnih izazova za efikasnu realizaciju podrške EU u BiH.

U konačnici, uspješno korištenje sredstava EU u BiH u velikoj će mjeri zavisiti od toga hoće li JLS-ovi biti integrisani u sistem ne samo kao provoditelji, već i kao aktivni učesnici u definisanju razvojnih prioriteta. Bez takvog pomaka postoji stvarna opasnost da će novi finansijski instrumenti, uprkos većem obimu sredstava, imati ograničen uticaj na stvarni regionalni i lokalni razvoj.

Uticaj IPA sredstava u opštinama obuhvaćenim analizom

U prethodnom izvještaju utvrđeno je da je uticaj sredstava IPA na lokalnom nivou u BiH bio neujednačen. Terenske posjete Doboju, Odžaku, Jajcu i Mrkonjić Gradu 2018. godine pokazale su da je u nekim slučajevima uticaj sredstava EU bio gotovo nevidljiv, dok je u drugima imao značajan uticaj na svakodnevni život stanovništva. Ključni izuzetak u tom pogledu bila je pomoć za otklanjanje posljedica poplava iz 2014. godine. Ta sredstva imala su direktan i vidljiv uticaj na lokalne zajednice, posebno u Doboju i Odžaku, gdje su konkretne intervencije bile jasno prepoznatljive i usmjerene na stvarne potrebe stanovništva.

⁶⁸ Metodologija za integrisano planiranje lokalnog razvoja (MiPRO) za Bosnu i Hercegovinu, pripremljena za praktičnu primjenu u opštinama u BiH.

Međutim, upravo ovaj primjer naglašava osnovni problem u pristupu. Prije poplava iskustvo analiziranih JLS-ova bilo je sličnije: pomoć EU u okviru redovnih IPA programa imala je ograničenu vidljivost na lokalnom nivou i nije imala značajan uticaj na kvalitet života građana. Uobičajeni pristup u okviru IPA programa u tom periodu je bio projektno orijentisan, fragmentiran i aktivnosti su predvodile strane međunarodne organizacije i nevladine organizacije, uz ograničeno učešće lokalnih vlasti u definisanju prioriteta. To je značilo da su projekti često bili slabo povezani sa stvarnim lokalnim potrebama ili ih stanovništvo nije prepoznavalo kao relevantne. Nedostatak informacija o projektima dodatno je pojačao percepciju da sredstva EU nemaju konkretne učinke u lokalnim zajednicama.

U slučaju otklanjanja posljedica poplava, sredstva su bila usmjerena direktno na jasno definisane i hitne potrebe lokalnog stanovništva, uz relativno jednostavnu logiku intervencije i vidljive rezultate. Ovo iskustvo sugerisalo je da bi se efikasniji pristup korištenju sredstava EU mogao zasnivati na snažnijem oslanjanju na lokalne potrebe i strukture. Iako su potrebe povezane s prirodnim katastrofama vidljive i neposredne, dok su razvojni problemi kao što su ekonomska stagnacija, nezaposlenost i depopulacija manje opipljivi, njihov dugoročni uticaj može biti čak i ozbiljniji. Upravo u tom kontekstu prethodni izvještaj implicitno je ukazao na to da bi pristup primijenjen u otklanjanju posljedica poplava mogao poslužiti kao model za efikasnije korištenje sredstava EU i u oblasti lokalnog i regionalnog razvoja.

Dva nova istraživanja provedena su 2026. godine. Prvo, detaljnije ispitivanje provedeno je u četiri JLS-a – Gradiška, Doboju, Laktaši i Jajce. Ono se zasnivalo na nekoliko oblasti od ključnog značaja za lokalni nivo: učešće u projektima koje finansira EU; percipirani uticaj finansiranja EU; administrativni kapacitet za sredstva EU; projektna lista (spremnost projekata); finansijski kapacitet; uloga opštine u projektima; prepreke pristupu sredstvima EU; institucionalna koordinacija; usklađenost s novim okvirom EU (Plan rasta i Reformska agenda); te potrebne promjene. Drugo, provedeni su dodatni intervjui s još 12 JLS-ova. Među oblastima koje su ovdje obuhvaćene bili su iskustvo s projektima EU i međunarodnim projektima te kapacitet i ograničenja u upravljanju projektima.

Nalazi istraživanja iz 2026. godine potvrđuju da se osnovni obrazac suštinski nije promijenio, iako postoje određeni pomaci u pojedinim opštinama. Dubinska analiza četiri opštine pokazuje da uticaj sredstava EU i dalje zavisi u velikoj mjeri od pojedinačnih kapaciteta i inicijative lokalnih administracija, a ne od sistemski uspostavljenog okvira.

Na primjer, Laktaši i Gradiška više su uključeni u projekte EU, s vidljivijim rezultatima u pojedinim sektorima, što je prvenstveno posljedica bolje organizovanih timova i većeg iskustva u pripremi i provedbi projekata. Nasuprot tome, u Doboju i Jajcu, iako postoje određene projektne aktivnosti, njihov ukupan učinak ostaje ograničen i fragmentiran, često bez jasne povezanosti sa širim razvojnim ciljevima.

Nalazi iz šireg uzorka potvrđuju da su uspješniji primjeri i dalje koncentrisani u malom broju JLS-ova. Zenica se izdvaja s najrazvijenijim portfeljem, uključujući iSKOrak, TransAC, SteelCityZen, RelInd-BBG, SpinIT i Be Ready; Čapljina putem ETHYS4ADRION i širih okvira Interreg/IPA prekogranične saradnje; Istočna Ilidža putem pametne javne rasvjete u okviru Interreg-Mediterranean SMARTCITY; Maglaj putem projekta Tri grada, tri parka prirode i drugih inicijativa koje podržava EU; Sokolac putem aktivnosti EU4CAET / EU4Energy u oblasti obnovljive energije; te Tomislavgrad putem Interreg saradnje s Pleternicom i projekata povezanih s reciklažom i kulturnim naslijeđem. Nasuprot tome, manje opštine poput Ključa, Oštre Luke i Trnova (RS) češće navode neuspjele prijave, nedostatak tehničke dokumentacije i slabije kapacitete za pripremu projekata.

Razlike između JLS-ova značajne su, kako u pogledu administrativnih kapaciteta tako i sposobnosti da identifikuju, pripreme i provedu projekte. Dok su neki razvili lokalne strategije i određeni nivo institucionalne spremnosti, drugi se i dalje oslanjaju na ad hoc pristup i vanjsku podršku. Kao rezultat toga, pristup sredstvima EU ostaje neujednačen, a potencijal za korištenje sredstava nije sistematski iskorišten.

Jedan od ključnih elemenata koji se i dalje zadržao od prethodnog izvještaja jeste taj što JLS-ovi i dalje uglavnom učestvuju u projektima kao partneri, dok inicijativa, osmišljavanje i provedba pro-

jekata ostaju u rukama međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija ili viših nivoa vlasti. To ograničava razvoj lokalnih kapaciteta i stvara zavisnost od vanjskih aktera. Iako u nekim JLS-ovima postoji jasna spremnost za aktivnije uključivanje, nedostatak sistemске podrške i adekvatnih mehanizama sprečava punu realizaciju ovog potencijala.

Finansijska ograničenja također ostaju jedan od ključnih faktora. Većina opština i dalje ima poteškoće da obezbijedi sufinansiranje, a posebno predfinansiranje projekata, što ih stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurente. Ovaj problem izraženiji je u manjim i fiskalno slabijim opštinama, što dodatno produbljuje razlike u pristupu sredstvima.

Istovremeno, intervjui s obje grupe JLS-ova ukazuju na to da sredstva EU u mnogim slučajevima nisu integrisana u širi sistem lokalnog planiranja i budžetiranja. Projekti se često realizuju kao izolovane aktivnosti, bez jasne povezanosti s dugoročnim razvojnim prioritetima. Kao posljedica toga, njihov uticaj na lokalni razvoj ostaje ograničen, čak i kada su pojedinačne intervencije uspješne.

Naposljetku, objedinjeni nalazi prethodnog izvještaja i novog istraživanja potvrđuju osnovnu tezu: uticaj sredstava EU na lokalnom nivou u BiH ostaje ograničen i neujednačen. Iako postoje primjeri dobrih praksi i napretka u pojedinim opštinama, oni su više izuzetak nego pravilo. Bez sistemskih promjena koje bi omogućile veće uključivanje opština, jačanje njihovih kapaciteta i bolju integraciju sredstava EU u lokalne razvojne politike, postoji stvaran rizik da podrška EU u narednom periodu neće ispuniti svoj puni potencijal.

4.4 Mogućnost i prilike za uticaj

4.4.1 Uticaj na nivou EU ili kroz pregovore o pridruživanju

Kako je navedeno u prethodnom izvještaju, prostor da BiH oblikuje pravila regionalne politike EU izrazito je ograničen, a moguće promjene u kontekstu pregovora o pridruživanju odnose se uglavnom na tehničke prilagodbe okvira. Mnogo su važnija institucionalna rješenja za upravljanje sredstvima unutar same države. Ovdje će ključna pitanja biti definisana tokom pregovora o pridruživanju, gdje domaće institucije predlažu modele upravljanja, a Evropska komisija ih ili odobrava ili traži izmjene. U tom kontekstu, lokalne vlasti moraju biti uključene (iako do sada nisu bile) u pripremu pregovaračkih pozicija, posebno u oblastima koje direktno utiču na lokalni razvoj, kao što je regionalna politika.

Kratkoročno gledano, prethodni izvještaj istakao je značaj odnosa s institucijama EU, imajući u vidu da se sredstva u okviru IPA programa u BiH realizuju putem direktnog upravljanja. Zaključeno je da bi jačanje kredibiliteta lokalnih vlasti u odnosu na Delegaciju EU moglo doprinijeti većem uvažavanju lokalnih potreba. Gore navedeni primjer programa oporavka od poplava ukazuje na to da bi direktna saradnja s JLS-ovima mogla rezultirati efikasnijim pristupom, s bržim i vidljivijim rezultatima.

Naposljetku, prethodni izvještaj također je ukazao na važnost definisanja NUTS regija (formalno dio poglavlja pravne stečevine o statistici, ali značajno za regionalnu politiku). U [posljednjoj klasifikaciji Eurostata NUTS 2027](#) za BiH su navedene tri NUTS 2 regije: FBiH, RS i Brčko distrikt, dok NUTS 3 regije „još nisu dogovorene”⁶⁹. BiH još uvijek nema razvijenu i operativnu regionalnu statističku arhitekturu usporedivu s državama članicama, a podaci kojima Eurostat raspolaže za BiH i dalje se prvenstveno odnose na državni nivo i nisu iscrpni regionalni podaci. Ovdje je vrijedno napomenuti da se u prijedlozima za kohezijsku politiku nakon 2027. godine alokacije po državama dijelom utvrđuju prema „jazu u regionalnom prosperitetu” na nivou NUTS 3, što bi značilo da nije dovoljno samo definisati regije na nivou NUTS 3, već i iskazivati BDP u standardima kupovne moći (PPS) na tom nivou.⁷⁰

69 Vidjeti Excel datoteku „NUTS 2027 classification” na linku u tekstu. NUTS 3 regije gotovo sigurno bi odgovarale kantonima u FBiH i neadministrativnim jedinicama slične veličine koje tek treba definisati za RS.

70 Vidjeti Aneks I predložene [Uredbe o Evropskom fondu](#).

Od prethodnog izvještaja kontekst u kojem bi BiH mogla uticati na nivo Evropske unije znatno se promijenio. Sticanjem statusa države kandidatkinje i dobijanjem zelenog svjetla za otvaranje pregovora o pridruživanju ojačao je formalni okvir za uticaj, ali su se istovremeno povećala i očekivanja EU. Za razliku od ranijeg perioda, kada je fokus bio na tehničkoj pripremi za korištenje sredstava, sadašnji pristup, posebno kroz Plan rasta i Instrument za reforme i rast, naglasak stavlja na ispunjavanje konkretnih reformskih obaveza kao preduslov za pristup finansijskim sredstvima.

To u praksi znači da se prostor za uticaj ostvaruje manje putem pregovora o pravilima, a više putem sposobnosti države da ispuni postavljene uslove i pokaže rezultate. Drugim riječima, uticaj se pomjera s normativnog nivoa (pravila i aranžmani) na operativni nivo (provedba reformi i investicija). U tom kontekstu, slabosti koje su identifikovane u prethodnom izvještaju, posebno u pogledu koordinacije i institucionalnih kapaciteta, postaju još izraženije.

Istovremeno, uloga Evropske komisije i Delegacije EU u Sarajevu ostaje ključna, ali u izmijenjenom okviru. Pored upravljanja IPA sredstvima, Komisija sada ima centralnu ulogu u praćenju ispunjavanja reformskih ciljeva i odlučivanju o isplata sredstava u okviru Plana rasta. To dodatno povećava važnost odnosa između domaćih institucija i Evropske unije, ali i potrebu za većim stepenom kredibiliteta i pouzdanosti u provedbi.

Za lokalne vlasti ove promjene imaju ambivalentne implikacije. S jedne strane, raste značaj njihove uloge u realizaciji investicija i reformi na terenu. S druge strane, kako je navedeno, novi model finansiranja dodatno centralizuje odlučivanje putem državnih reformskih agendi dogovorenih između državnog nivoa i Evropske komisije. Time se dosad smanjio prostor za uticaj JLS-ova na nivou EU, u poređenju s ranijim periodom kada su imali direktniji pristup određenim programima putem projekata u okviru IPA instrumenta.

U tom smislu, ranije identifikovana ideja jačanja pristupa „odozdo prema gore” ostaje relevantna, ali njena realizacija postaje složenija. Novo istraživanje pokazuje da, uprkos određenim kapacitetima na lokalnom nivou, opštine i dalje nisu sistematski uključene u procese planiranja i pregovaranja, što ograničava njihovu sposobnost da utiču na prioritete finansiranja. To je posebno problematično u kontekstu Plana rasta, gdje politički sukobi na državnom nivou mogu blokirati realizaciju projekata na lokalnom nivou.

4.4.2 Uticaj na državnom/entitetskom nivou

Iako će pravna stečevina EU u ovoj oblasti ostati uglavnom u obliku uredbi, koje ne zahtijevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo, ključna pitanja leže u uspostavljanju institucionalnih i proceduralnih okvira za upravljanje sredstvima. Kako je naglašeno u prethodnom izvještaju, uloga JLS-ova i SOG-ova zavisi prije svega od odluka domaćih vlasti, budući da upravo državni i entitetski nivo određuju ko učestvuje u procesima planiranja, programiranja i provedbe.

Snažnije uključivanje lokalnog nivoa moglo bi doprinijeti boljoj koordinaciji i efikasnijem korištenju sredstava, otuda i preporuke prethodnog izvještaja da JLS-ovi trebaju biti uključeni u rane faze definisanja strateških prioriteta i programiranja, da koordinacija između različitih nivoa vlasti i sektora treba biti osigurana, te da treba uspostaviti jasan i stabilan okvir za odabir projekata, finansijsko upravljanje i kontrolu. Naglašeno je i da složene i često mijenjane procedure predstavljaju dodatno opterećenje i smanjuju efikasnost sistema.

Iako se kontekst promijenio tokom proteklih sedam godina, osnovni izazovi ostaju uglavnom isti. Iako je formalni okvir za koordinaciju pomoći EU unaprijeđen, uključujući mehanizme za koordinaciju i programiranje, njihova funkcionalnost u praksi ostaje ograničena. Fragmentiranost institucionalnog sistema i dalje predstavlja jednu od ključnih prepreka za efikasno upravljanje sredstvima.

Novi finansijski okvir, posebno putem Plana rasta i Instrumenta za reforme i rast, dodatno mijenja prirodu uticaja na ovom nivou. Za razliku od ranijeg perioda, kada je fokus bio na definisanju procedura i projekata, ključni element sada jeste sposobnost koordinacije i provedbe reformi na nivou cijele države. To povećava pritisak na institucije na državnom i entitetskom nivou da djeluju koordinirano, otkrivajući pritom slabosti postojećeg sistema, u kojem su nadležnosti podijeljene, a

mehanizmima koordinacije često nedostaje efikasnost.

Uloga lokalnog nivoa u ovom okviru ostaje ograničena. Novo istraživanje pokazuje da JLS-ovi i dalje nisu sistematski uključeni u rane faze planiranja i definisanja prioriteta, te je njihova uloga svedena uglavnom na provedbu projekata. To ponavlja obrazac identifikovan u prethodnom izvještaju, uprkos formalnom naglašavanju principa partnerstva. Posljedica toga jeste da projekti često nisu u potpunosti usklađeni s lokalnim potrebama, a potencijal JLS-ova da doprinesu razvoju ostaje nedovoljno iskorišten.

Prema intervjuima s predstavnicima JLS-ova, ključan problem koji i dalje traje jeste nepostojanje jedinstvenog i stabilnog okvira procedura. Umjesto pojednostavljenja, koje bi trebalo biti jedan od ciljeva pristupa Evropske unije, u praksi dolazi do dodatnog komplikovanja procedura, što posebno pogađa JLS-ove s ograničenim kapacitetima.

Finansijski aspekt ostaje jednako važan kao i u prethodnom periodu, ali u novim okolnostima dobiva dodatnu dimenziju. Novi model finansiranja zasnovan na reformama podrazumijeva brže i predvidljivije isplate samo u slučaju uspješne provedbe, što povećava potrebu za stabilnim i dostupnim izvorima finansiranja na nacionalnom i lokalnom nivou. Međutim, većina JLS-ova i dalje nema dovoljno sredstava za sufinansiranje i predfinansiranje projekata, što ograničava njihovu sposobnost da učestvuju u većim investicijskim inicijativama.

U tom kontekstu, ranije preporuke o uspostavljanju posebnih mehanizama finansijske podrške ostaju relevantne, ali još uvijek nisu sistematski provedene. Na primjer, kreditna linija Razvojne banke FBiH predstavlja jedan od rijetkih instrumenata za finansiranje projekata EU na lokalnom nivou, omogućavajući povoljne dugoročne kredite JLS-ovima za sufinansiranje, predfinansiranje i pokrivanje troškova za koje ne mogu tražiti naknadu. Međutim, njena upotreba ostaje ograničena, ne zbog nedostatka informacija, već zbog slabog fiskalnog kapaciteta i opreza prema zaduživanju s obzirom na budžetska ograničenja i neizvjesnost u pogledu povrata ulaganja.

Kada je riječ o uticaju na nacionalnom i entitetskom nivou, suštinski problemi identifikovani u prethodnom izvještaju i dalje postoje. Novi pristup EU finansiranju dodatno povećava važnost koordinacije, institucionalne sposobnosti i uključivanja lokalnog nivoa, ali bez sistemskih promjena u ovim oblastima postoji rizik da BiH neće u potpunosti iskoristiti raspoložive mogućnosti, uprkos povećanom obimu sredstava i novim instrumentima podrške.

4.4.3 Priprema na lokalnom nivou

Lokalne vlasti s koherentnim razvojnim strategijama i užim izborom projekata koji su u načelu prihvatljivi za finansiranje iz sredstava EU očito će imati prednost kada je riječ o pristupu raspoloživim sredstvima. Kako je analizirano u odjeljku 4.3, opštine su u relativno dobrom položaju (u poređenju s drugim nivoima vlasti) kada je riječ o razvojnim strategijama.

Glavni izazov na lokalnom nivou čine administrativni kapaciteti. Nema sumnje da je administriranje projekata koje finansira EU zahtjevno, posebno za neiskusne, te da je regrutovanje i zadržavanje osoblja s odgovarajućim vještinama teško. Međutim, to je vjerovatno lakše za lokalne vlasti nego za druge lokalne aktere (npr. organizacije civilnog društva). Podrška SOG-ova može dodatno olakšati administrativno opterećenje za pojedinačne JLS-ove. Postoji i mogućnost da savezi budu direktno uključeni u programe koje finansira EU usmjerene na jačanje decentralizacije i dobrog upravljanja (iako tek treba vidjeti kakav će prostor postojati za takve programe nakon 2027. godine).⁷¹

Kako je razmatrano u odjeljku 4.4, izgradnja kapaciteta mora biti usmjerena ne samo na pripremu projekata i prijave, već i na upravljanje projektima nakon odobrenja, uključujući tenderske postupke, finansijska pravila, praćenje i tako dalje.

⁷¹ Usporediti, na primjer, Program podrške opštinama u okviru IPA I programa u Srbiji, u okviru kojeg je Stalna konferencija gradova i opština primala direktnu podršku i upravljala grant shemom za opštine.

4.5 Pokazatelji mogućih rezultata

S obzirom na to da će BDP po stanovniku u BiH 2026. godine iznositi 35% prosjeka EU-a, BiH, čak i uz brz ekonomski rast, može očekivati da će nakon pristupanja, kao i još određeni period nakon toga imati koristi od najvišeg nivoa regionalne podrške.

Za trenutni višegodišnji finansijski okvir 2021–2027, dodjela sredstava državama u okviru kohezijske politike bila je ograničena na 2,3% BDP-a za najmanje prosperitetne države članice, iako se očekivalo da će neke regije primiti do 3,5% BDP-a.⁷² Tek će se vidjeti koje bi ograničenje Evropsko vijeće moglo odrediti za period 2028–2034, ali bi u slučaju BiH to gotovo sigurno bio ograničavajući faktor.

Prema tome, u poređenju sa sredstvima IPA II programa (posljednjim programom za koji su postojale dodjele sredstava državama), iznos raspoloživih sredstava trebao bi se povećati više od pet puta.⁷³ Budući da BiH trenutno ne uspijeva iskoristiti raspoloživa sredstva IPA, to ukazuje na to da će djelotvorna apsorpcija biti izazov.

Osvrnemo li se na iskustvo država članica koje su se nedavno pridružile EU, podaci za period 2007–2013. godina pokazuju da je većina zemalja uspjela potrošiti gotovo sva raspoloživa sredstva za kohezijsku politiku. Međutim, neke su se suočile s ozbiljnim kašnjenjima u provedbi; Rumunija je posebno završila ciklus s najnižom stopom apsorpcije u bloku, izgubivši gotovo 2 milijarde eura automatskim opozivom sredstava zbog sistemskih birokratskih i administrativnih kašnjenja.⁷⁴ Apсорpcija je bila ispod 95% i u Hrvatskoj (koja je pristupila 2013. godine i stoga je imala manje vremena za provedbu programa), Italiji i Mađarskoj.⁷⁵ Međutim, nekoliko zemalja imalo je poteškoća u prvim godinama perioda 2007–2013, a i programi za period 2014–2020. godina sporo su startali. To može povećati vjerovatnoću grešaka ili izazvati zabrinutost da je odabir projekata vođen potrebom da se novac potroši, a ne kvalitetom projekata. Štaviše, jedanaest zemalja preuzelo je obaveze iznad raspoloživih sredstava u periodu 2007–2013. godina (tj. odabrale su projekte ukupne vrijednosti veće od raspoloživih sredstava) kako bi zagarantovalo apsorpciju.⁷⁶

Stoga bi više instance vlasti trebale pozdraviti činjenicu da lokalne vlasti u BiH mogu ponuditi niz strateški utemeljenih projekata i da imaju kapacitete za njihovu djelotvornu provedbu. Kao što je prikazano u odjeljku 4.4, ostvarenje ovog uslova predstavlja veliki izazov. Ipak, postoji jasan potencijal za dobro iskorištavanje raspoloživih sredstava u podršci lokalnim prioritetima, čime bi se doprinijelo efikasnijem korištenju sredstava na nivou cijele države.

Ovdje je iskustvo država članica koje su se nedavno pridružile EU različito. Slučaj Poljske ohrabruje. Tokom prve dvije godine članstva u EU, lokalne vlasti (opštine i okruzi) bile su glavni korisnici strukturnih fondova, zaključivši 2.323 ugovora ukupne vrijednosti od 1.989 miliona EUR (71,1% strukturni fondovi, 28,9% sufinansiranje), odnosno 43% sredstava u okviru analiziranog perioda

72 Aneks XXVI [Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi \(2021/1060\)](#). Za regionalne alokacije vidjeti dokument Evropske komisije, [Cohesion 2021-2027: Forging an ever-stronger Union – Report on the outcome of 2021-2027 cohesion policy programming \(Kohezija 2021-2027: Izgradnja sve snažnije Unije – Izvještaj o ishodu programiranja kohezijske politike za period 2021-2027\)](#), Radni dokument službi SWD(2023) 134, finalna verzija, Aneks 5.

73 Na osnovu BDP-a od 16 milijardi EUR u 2017. godini (izvor: Agencija za statistiku BiH), 2,3% tog iznosa iznosi 368 miliona EUR u poređenju s indikativnim finansiranjem iz IPA II programa od 74,8 miliona EUR za 2015. godinu.

74 Evropski revizorski sud, [EC's and Member States' actions in last years of 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results \(Mjere Evropske komisije i država članica u posljednjim godinama programa za period 2007-2013. godina bavile su se niskom apsorpcijom, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate\)](#), Posebni izvještaj br. 17/2018, Ured za publikacije Evropske unije.

75 Evropska komisija, Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2017 (Analiza izvršenja budžeta evropskih strukturnih i investicijskih fondova u 2017. godini), maj 2018.

76 KPMG i Prognos, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF), Final report, Work package 12 (Ex post evaluacija programa kohezijske politike 2007–2013. s fokusom na Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezijski fond, Završni izvještaj, Radni paket 12), avgust 2016. Preuzimanje obaveza iznad raspoloživih sredstava uobičajena je praksa pred kraj programskog perioda, kada se nefinansirani projekti, ako su održivi, mogu prenijeti u naredni period. Ipak, znatno prekoračenje obaveza (115% za Mađarsku, 118% za Kipar i 152% za Grčku) nosi rizike za one koji ulažu sredstva u pripremu projekata i može odražavati nedostatak povjerenja u upravljanje programom.

(01.05.2004. do 31.07.2005).⁷⁷ Velika većina projekata (86%) odnosila se na „tvrdu” infrastrukturu, a ne na „meke” projekte usmjerene na razvoj ljudskih resursa, koji su obično manjeg obima i složeniji za provedbu. U cjelini, opštine u siromašnijim, poljoprivrednim regijama primile su manje sredstava od onih u bogatijim, metropolitanskim regijama.

Na strani troškova, radno vrijeme osoblja potrebno za pripremu, provedbu i praćenje programa očito je značajno, iako ga je teško procijeniti na lokalnom nivou. Na nivou država, broj zaposlenih iznosio je u prosjeku nešto više od dvije osobe po milionu eura sredstava u pet država iz vala proširenja 2004. godine.⁷⁸ Troškovi administrativnog osoblja za korisnike (uključujući lokalne vlasti) mogli bi biti i viši, posebno u slučaju manjih projekata. Međutim, čini se vjerovatnim da će se svako dodatno zapošljavanje i obuka koji povećavaju izgleda lokalnih vlasti da osiguraju sredstva EU isplatiti, s obzirom na iznose o kojima je riječ. Uopšteno govoreći, može doći i do sporednih koristi za javno upravljanje, na primjer u smislu strateškog programiranja.

U Slovačkoj je ključ uspjeha bio „pravovremeno zapošljavanje i adekvatne plate osoblja angažovanog u administrativnim strukturama zaduženim za upravljanje sredstvima EU”.⁷⁹ Isto vrijedi i na lokalnom nivou, budući da će vještine potrebne za pripremu i provedbu projekata nesumnjivo biti tražene kako u privatnom tako i u javnom sektoru.

U Češkoj Republici, s druge strane, apsorpcija sredstava EU bila je otežana čak i u prvim godinama perioda 2007–2013. (tj. nekoliko godina nakon pridruživanja), a zabilježen je i velik broj finansijskih nepravilnosti. Češki Vrhovni revizorski ured istakao je slabosti nastale zbog loše koordinacije između regionalnih i centralnih upravljačkih tijela, velikog broja programa i složenosti njihove provedbene strukture, nedovoljnog broja osoblja, fragmentiranih pravila i metodoloških materijala te čestih promjena tih pravila.⁸⁰ Situacija se popravila od 2014. godine, nakon što je Ministarstvo za regionalni razvoj počelo provoditi centralizovano upravljanje i koordinaciju operativnih programa.

Upravo su to vrste pitanja identifikovanih u prethodnim odjeljcima, pri čemu su problemi koordinacije između regionalnih i centralnih vlasti posebno indikativni u slučaju BiH. Iskustvo drugih država članica pokazuje da rješavanje ovih pitanja može znatno uticati na stvarne koristi koje država može očekivati, ne samo od IPA sredstava, već i od znatno većih strukturnih i kohezijskih fondova nakon pridruživanja EU.

Vrijedi posebno ukazati na jedan aspekt nedavnog iskustva Hrvatske. Lokalne vlasti imaju sve značajniju ulogu u provedbi regionalne politike EU putem mehanizma Integrisanih teritorijalnih ulaganja (ITI). U periodu od 2014. do 2020. godine, sedam funkcionalnih urbanih područja izradilo je integrisane strategije urbanog razvoja, koje su obuhvatale teritorijalnu analizu, ciljeve, integrisane mjere, plan provedbe i finansijski okvir. Gradovi su pritom bili određeni kao posrednička tijela za odabir projekata. U programskom periodu 2021–2027. broj funkcionalnih urbanih područja povećan je na 22, uz operativni budžet od približno 620 miliona eura (12% sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj – ERDF).⁸¹ Gradovima u BiH koji žele slijediti ovaj primjer preporučuje se uključivanje u mreže programa URBACT (transnacionalnog programa EU za razmjenu iskustava i saradnju među gradovima). Prema navodima Udruženja gradova Republike Hrvatske, većina

77 Paweł Churski, *Structural Funds of the European Union in Poland: Experience of the First Period of Membership* (Strukturni fondovi Evropske unije u Poljskoj: iskustvo prvog perioda članstva), *European Planning Studies*, svezak 16, izdanje 4, 2008, str. 579–607.

78 Andrej Horvat i Gunther Maier, *Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia* (Regionalni razvoj, problemi apsorpcije i strukturni fondovi EU: neki aspekti administrativnog apsorpcijskog kapaciteta u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji), *ERSA conference papers*, ersa04p591, *European Regional Science Association*, 2004.

79 Ivan Knezevic, *Absorption Capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia* (Apsorpcijski kapacitet Srbije za korištenje sredstava EU: praktične pouke iz Slovačke), *The Pontis Foundation i Center for Democracy Foundation*, Beograd, juli 2010.

80 Citirano u MMF-u, *Czech Republic: Staff Report for the 2016 Article IV Consultation* (Češka Republika: Izvještaj osoblja za konsultacije po članu IV za 2016. godinu), juni 2016.

81 Važeći propisi zahtijevaju da se za ovu namjenu izdvoji najmanje 8%. Novi prijedlozi ne predviđaju minimalni obavezni procenat (iako se to može promijeniti tokom pregovora), ali mehanizam Integrisanih teritorijalnih ulaganja (ITI) i dalje ostaje na raspolaganju kao jedna od mogućih opcija.

gradova koji su učestvovali u URBACT mrežama kasnije je postala središte jednog od sadašnja 22 funkcionalna urbana područja.

4.6 Preporuke

Ako BiH želi da novi okvir podrške EU, koji uključuje preostali period IPA III programa i Plan rasta, Global Europe od 2028. godine te buduće postpristupne fondove, proizvede stvarne razvojne rezultate, lokalne vlasti moraju biti mnogo više uključene u proces nego što su to bile do sada. Dosadašnja praksa pokazuje da JLS-ovi često snose teret provedbe, ali bez adekvatnog uticaja na planiranje, bez stabilnih izvora finansiranja i bez systemske podrške za pripremu projekata. To je model koji ograničava i apsorpciju i razvojni učinak sredstava EU. Na osnovu nalaza ovog poglavlja, preporuke za naredni period mogu se sažeti kako slijedi:

1. Sistematski pratiti posljedice Reformske agende na lokalnom nivou. SOG-ovi i JLS-ovi trebaju uspostaviti praktičan sistem praćenja mjera Reformske agende koje mogu stvoriti fiskalno, administrativno ili provedbeno opterećenje za lokalne vlasti. Trenutno je jedan od najočitijih nedostataka novog pristupa to što se reforme dogovaraju na višim nivoima, ali se dio troškova i administrativnih implikacija prenosi naniže. Tako lokalne administracije mogu dobiti zadatak da provode reforme o kojima se nije detaljno raspravljalo sa stanovišta izvodljivosti provedbe, redoslijeda koraka, potreba za radnom snagom i finansiranja. Ovaj trend već je vidljiv u oblastima kao što su digitalizacija javne uprave, zelena tranzicija, okolišna regulativa, razvoj lokalne infrastrukture i modernizacija usluga. U svim ovim oblastima JLS-ovi nisu samo posmatrači reformskog procesa, već organizacije odgovorne za njegovo pretakanje u svakodnevnu administrativnu stvarnost. Međutim, troškovi tog pretakanja se ne izračunavaju, a njegove lokalne implikacije ne bilježe se sistematski.

Zbog toga SOG-ovi trebaju podizati svijest o tome koje reforme stvaraju odgovornosti za JLS-ove, koliki su troškovi, jesu li osigurana kakva sredstva i gdje su se pojavili problemi u provedbi. Praćenje će SOG-ovima pružiti snažnije dokaze pri uključivanju u dijalog s državnim, entitetskim i institucijama Evropske unije. Istovremeno, to će pomoći da se istakne sve veći nesklad između onoga što je dogovoreno u centralnim pregovorima i sposobnosti lokalnih institucija da provedu reforme.

2. Zagovarati snažniju fiskalnu decentralizaciju. Fiskalnu decentralizaciju treba posmatrati kao preduslov za djelotvornu reformsku i investicijsku politiku u kontekstu EU, a SOG-ovi bi je trebali tako i postavljati. Do sada su se mnoge rasprave o finansiranju lokalnih vlasti u BiH usredotočavale na pitanje domaćeg upravljanja, dok su se pitanja finansiranja iz izvora EU razmatrala odvojeno. Međutim, analiza predstavljena u ovom poglavlju jasno pokazuje da ova dihotomija više nije održiva. Prvo, reforme povezane s EU sve više zavise od uključivanja lokalnih vlasti. Drugo, ulaganja koja finansira EU često podrazumijevaju lokalno sufinansiranje, predfinansiranje ili troškove održavanja, itd.

Malo je vjerovatno da će samo formalno uključivanje lokalnog nivoa u procese povezane s EU puno promijeniti ako JLS-ovi nemaju dosljedne i dovoljne tokove prihoda. Od lokalnih vlasti ne može se očekivati da ispune nove obaveze u vezi s okolišem, digitalizacijom, infrastrukturom i pružanjem usluga ako nemaju pouzdane i adekvatne tokove prihoda. Trenutno se odgovornost često prenosi s viših na niže nivoe vlasti bez poboljšanja finansijskog položaja ovih potonjih. Realističniji pristup podrazumijevao bi usklađivanje fiskalnih ovlaštenja lokalnih vlasti s njihovim lokalnim nadležnostima, kao i veću transparentnost transfera između različitih nivoa vlasti.

To postaje još relevantnije s obzirom na Plan rasta i buduće finansiranje zasnovano na učinku, kada bi viši nivoi vlasti mogli primati sredstva u zamjenu za preuzimanja obaveza za reforme, dok niži nivoi vlasti snose dio provedbenog opterećenja. Takvo zagovaranje trebalo bi biti praktično i zasnovano na dokazima. Umjesto poziva generičkog karaktera da se dodijeli više sredstava, SOG-ovi bi mogli nastojati pokazati konkretne primjere obaveza prema EU koje prelaze fiskalni kapacitet lokalnih vlasti: tehnička dokumentacija za infrastrukturne projekte, osoblje za pripremu projekata, zahtjevi za sufinansiranje, mjere povezane s energetsom tranzicijom, digitalizacijom, okolišem ili operativni troškovi novih sistema nakon završetka projekata koje finansiraju donatori.

Povezivanjem opšteg zagovaranja fiskalne decentralizacije s konkretnim potrebama reformi i projekata, SOG-ovi bi ojačali svoj kredibilitet u kreiranju politika. To bi također olakšalo prelazak s reaktivnog stava, u kojem lokalne vlasti naknadno opravdavaju svoju nesposobnost da nešto učine, na strateški stav, u kojem se zagovaraju sredstva potrebna za djelotvornu provedbu aktivnosti. Srednjoročno gledajući, poboljšana fiskalna decentralizacija služila bi dvostrukoj svrsi: povećanju lokalne autonomije, kao i premošćivanju jaza između odgovornosti i kapaciteta JLS-ova.

3. Tražiti namjenska sredstva za pripremu projekata, predfinansiranje i sufinansiranje. Glavni izazov za većinu JLS-ova nije nepostojanje razvojnih potreba, već nepostojanje sredstava za pokrivanje tehničke pomoći, studija izvodljivosti, privremenog finansiranja do trenutka dostupnosti odobrenih sredstava, sufinansiranja i drugih troškova pripreme projekata za koje se ne može tražiti naknada. Stoga bi SOG-ovi trebali zagovarati posebne mehanizme lokalne finansijske podrške koji bi bili jasni, transparentni i lako dostupni manjim i finansijski slabijim opštinama. Postojeći instrumenti nisu dovoljni za prevazilaženje ovog problema. U suprotnom, pristup sredstvima EU ostat će ograničen na mali broj snažnijih JLS-ova.

SOGFBiH i SOGRS trebali bi zagovarati stvaranje ili proširenje specijalizovanih domaćih mehanizama koji pokrivaju najuobičajenije nedostatke u pogledu finansija koje postoje kod lokalnih vlasti. U najmanju ruku, oni bi morali uključivati podršku za pripremu, izradu tehničke dokumentacije, predfinansiranje i sufinansiranje. Raspoloživi mehanizmi, uključujući kreditnu liniju Razvojne banke FBiH, dobrodošli su, ali je očito da su daleko od sistemskog rješenja. Čak i u slučajevima kada su sve potrebne informacije dostupne, a uslovi povoljni, JLS-ovi mogu oklijevati sa zaduživanjem zbog krhkog stanja budžeta, neizvjesnosti u pogledu perioda otplate i nedostatka kapaciteta za upravljanje finansijama projekata.

Priprema projekata i predfinansiranje nisu sporedna tehnička pitanja, već prvi korak ka participaciji. Ako BiH želi sveobuhvatniju teritorijalnu pokrivenost finansijskom pomoći EU i stvaran uticaj na razvoj, morat će pripremu projekata i predfinansiranje posmatrati kao rashode unutar sistema javnih ulaganja, a ne kao pitanja koja se mogu riješiti lokalno. Stoga bi SOG-ovi trebali sredstva namijenjena podršci tretirati kao trajnu temu svoje komunikacije s entitetima i državom, kao i s institucijama EU i drugim donatorskim agencijama.

4. Ojačati ulogu SOG-ova u praćenju i evaluaciji. SOG-ovi bi trebali proširiti opseg svog rada izvan opšteg zagovaranja i predstavljanja na sistematsko praćenje, prikupljanje dokaza i povratne informacije o politikama. Kako sugerišu dokazi iz ovog poglavlja, BiH nedostaju strukturirani kanali povratnih informacija između onoga što odlučuju viši nivoi i onoga što se dešava na terenu. Lokalne administracije suočavaju se s administrativnim izazovima, finansijskim ograničenjima, proceduralnim nedosljednostima i poteškoćama u provedbi, a ipak o tim procesima obično postoje fragmentirani, anegdotalni i politički ublaženi narativi. Međutim, SOG-ovi bi u ovom smislu mogli igrati važnu ulogu posredničkog tijela koje stvara most između lokalne prakse i procesa odlučivanja na višim nivoima. Oni su u dobroj poziciji da prikupljaju informacije o problemima koji se javljaju u provedbi reformi i projekata i o oblastima u kojima ostaju finansijske praznine i u kojima lokalne administracije nisu uključene u planiranje i programiranje. To će povećati sposobnost SOG-ova da sarađuju s domaćim akterima i akterima Evropske unije.

5. Sistematičnije širiti dobre prakse među opštinama i gradovima. Kako se vidi iz ovog poglavlja, neki JLS-ovi u BiH uspješniji su od drugih u razvijanju portfelja projekata, sastavljanju stabilnih timova i formiranju produktivnih partnerstava. Pozitivni primjeri uključuju Gradišku, Zenicu, Laktaše i Čaplinu, među ostalim JLS-ovima koji su razvili projektne portfelje, imali koristi od Interrega i prekogranične saradnje, integrisali projekte EU u širu lokalnu razvojnu politiku i/ili institucionalizovali male timove koji iznova učestvuju u pripremi projekata. Međutim, pouke izvučene iz ovih primjera još uvijek su daleko od toga da budu dovoljno sistematizovane i prenesene drugim JLS-ovima. Postoji potencijal da SOG-ovi identifikuju praktična obilježja uspješnijih JLS-ova kao model koji bi drugi mogli slijediti.

6. Trajno jačati lokalne administrativne i projektne kapacitete. U BiH se kapacitet lokalnih administracija za provedbu projekata obično razvija putem kratkoročnih radionica ili kroz ad hoc

napore donatora. To nije adekvatno. Kapacitet treba razvijati na institucionalno održivoj osnovi, uz jasno definisanu odgovornost za projektne aktivnosti, stabilnost osoblja, veze između projektnih aktivnosti i lokalnih razvojnih strategija, upravljanje nabavkama, provedbu i izvještavanje nakon odobrenja projekta. Neki JLS-ovi uspjet će sami razviti takav kapacitet; drugima će možda biti potrebne opcije kao što su zajedničke usluge, podrška SOG-ova ili pojačana saradnja s razvojnim agencijama.

Manjim opštinama nedostaju stanovništvo, finansijski prostor i uslovi na tržištu rada za razvoj takvog kapaciteta u poređenju s većim urbanim centrima. Izgradnja lokalnih kapaciteta trebala bi stoga obuhvatiti fleksibilne oblike: zajedničke usluge, međuopštinsku saradnju, tehničku pomoć uz podršku SOG-ova, vanjske stručne timove te saradnju s razvojnim agencijama ili drugim institucijama podrške. Neke opštine bi možda imale veće koristi od pristupa pouzdanim stručnim kapacitetima nego od nastojanja da sve funkcije obavljaju unutar vlastitih struktura.

7. Insistirati na ranijem i smislenijem uključivanju lokalnog nivoa u planiranje i programiranje. Lokalne vlasti trebaju biti uključene u proces odlučivanja o sredstvima EU od samog početka, kada se utvrđuje potreba za određenim djelovanjem i postavljaju prioritete. Kroz cijelo ovo poglavlje izranja stalan obrazac u kojem viši nivoi vlasti ili druge strane postavljaju okvire, prioritete i obaveze, a od lokalnih vlasti se potom traži da ih provedu ili olakšaju njihovu provedbu. To vrijedi za uobičajenu projektno orijentisanu podršku, ali još više u novom okviru koji uključuje reforme. Takvim pristupom ne smanjuje se samo stepen lokalne odgovornosti nad projektima, već i kvalitet kreiranja politika, jer bez lokalnog znanja i angažmana inicijative su izložene riziku loše prilagodbe lokalnim potrebama i teško provedive u praksi.

Kao rezime svega navedenog može se reći da sve preporuke idu u istom smjeru. Problem nije u tome što lokalne vlasti u BiH nemaju značajnu ulogu u reformama i investicijama koje se provode radi ispunjavanja kriterija za pristupanje EU. Naprotiv, one su direktno uključene u sve te procese. Problem je u tome što se postojeći okvir, kako finansijski tako i institucionalni, još uvijek nije prilagodio takvoj stvarnosti. Sve dok se taj okvir ne uskladi, BiH će od lokalnih vlasti i dalje zahtijevati više nego što one mogu samostalno oblikovati, finansirati ili dugoročno održavati.

5. Ruralni razvoj

5.1 Pregled

Politika ruralnog razvoja centralni je dio pristupa EU održivom ekonomskom, socijalnom i okolišnom razvoju. Oko 56% stanovništva EU živi u pretežno ruralnim područjima, zbog čega je ruralna politika važna za teritorijalnu koheziju, sigurnost snabdijevanja hranom, zaštitu okoliša i uravnotežen regionalni rast.

U okviru Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) 2023–2027, ruralni razvoj podržava se putem Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) i državnih strateških planova ZPP-a. Podrška može koristiti poljoprivrednicima, organizacijama proizvođača, lokalnim vlastima, MSP-ima i grupama iz zajednice, između ostalog putem ulaganja u digitalnu infrastrukturu, obnovljive izvore energije, održivi turizam, prilagodbu klimatskim promjenama, ruralne inovacije, lokalnu infrastrukturu i objekte za zajednicu.

Za BiH glavni izazov nije samo formalno usklađivanje s pravilima EU o ruralnom razvoju, već i institucionalni kapacitet za pristup podršci EU i upravljanje njome. Za razliku od nekoliko susjednih država kandidatkinja, BiH još uvijek ne koristi IPARD, pretpristupni instrument EU za ruralni razvoj. Kao rezultat toga, njeni poljoprivrednici, prerađivači, JLS-ovi i ruralne zajednice ne mogu pristupiti nivou investicijske podrške koji je dostupan drugdje u regiji.

Glavni razlozi su institucionalne prirode. BiH još uvijek nije uspostavila akreditovani sistem potreban za provedbu IPARD-a, uključujući platnu agenciju, upravljačko tijelo, pouzdane poljoprivredne registre, Sistem identifikacije poljoprivrednih parcela, Integrisani administrativni i kontrolni sistem, kao i djelotvornu koordinaciju između različitih nivoa vlasti.

Gledajući unaprijed, BiH bi se trebala usredotočiti na pripremu za naredni Višegodišnji finansijski okvir 2028–2034. izgradnjom potrebnih struktura, poboljšanjem koordinacije i jačanjem lokalnih kapaciteta. JLS-ovi će imati koristi od budućeg finansiranja ruralnog razvoja iz sredstava EU samo ako budu uključeni u osmišljavanje programa i budu sposobni pripremiti i provoditi projekte. Jačanje opštinskih kapaciteta, lokalnih partnerstava i lokalnih akcijskih grupa (LAG-ova) trebalo bi stoga biti ključni pretpristupni prioritet.

5.2 Ključni aspekti pravne stečevine EU

Okvir EU za ruralni razvoj znatno se promijenio od programskog perioda 2014–2020. obuhvaćenog prethodnim izvještajem (iz 2019. godine). U okviru **ZPP-a za period 2023–2027**, podrška ruralnom razvoju i dalje se finansira putem EAFRD-a, ali se sada provodi putem integrisanih državnih strateških planova za ZPP prema [Uredbi \(EU\) 2021/2115 o strateškim planovima u okviru ZPP-a](#) i [Uredbi 2021/2116 o finansiranju, upravljanju i praćenju ZPP-a](#). Time se državama članicama daje veća fleksibilnost u osmišljavanju mjera prema nacionalnim i teritorijalnim potrebama, uz istovremeni doprinos zajedničkim ciljevima EU kao što su konkurentnost, održivost, djelovanje u pogledu klimatskih promjena i uravnotežen teritorijalni razvoj.

Finansiranje ruralnog razvoja iz sredstava EU i dalje se provodi uglavnom putem višegodišnjih nacionalnih ili regionalnih programa kojima upravljaju ministarstva poljoprivrede ili određena upravljačka tijela i platna tijela. Ove programe mora odobriti Evropska komisija i stalno podliježu zahtjevima praćenja, evaluacije i finansijske kontrole.

Definicija „ruralnih područja” u politici EU ostaje široka i fleksibilna. Ruralna područja uopšteno se posmatraju kao teritorije izvan većih urbanih centara, ali države članice mogu definisati prihvatljiva područja kao dio svojih strateških planova u okviru ZPP-a. U praksi, mjere ruralnog razvoja mogu obuhvatati i periurbana područja, male gradove i ruralne dijelove većih JLS-ova, ovisno o nacionalnim klasifikacijama i programskim prioritetima.

Teritorijalna analiza i osmišljavanje politika i dalje se vode statističkim klasifikacijama. Urbano-ru-

ralna tipologija Eurostata koristi gustinu naseljenosti i obrasce naseljavanja, dok OECD tradicionalno definiše ruralna područja kao teritorije s manje od 150 stanovnika po kvadratnom kilometru. Ažuriranje [Uredbe o NUTS-u](#) iz 2017. godine (vidjeti i poglavlje 4.) uvelo je zajedno s tipologijama TERCET usklađeniji pristup EU klasifikaciji urbanih i ruralnih područja. Iako su ove klasifikacije uglavnom statistički alati, one utiču na to kako države obrazlažu teritorijalne izbore u strateškim planovima u okviru ZPP-a i mjerama ruralnog razvoja.

Za BiH glavni izazov nije samo formalno usklađivanje s pravnim okvirom EU za ruralni razvoj, već i djelotvorna provedba. To zahtijeva snažnije strateško planiranje na nivou cijele države, bolju koordinaciju između nivoa vlasti, unaprijeđene sisteme akreditacije i finansijskog upravljanja te veće uključivanje lokalnih vlasti i ruralnih dionika u programiranje i provedbu. Ovi kapaciteti ostat će važni za buduću pretpristupnu podršku EU ruralnom razvoju i eventualno učešće u poljoprivrednim i ruralnorazvojnim mehanizmima EU.

Okvir 5.1: Ciljevi podrške EU ruralnom razvoju

U okviru **Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) 2023–2027**, podrška ruralnom razvoju i dalje se bavi ekonomskim, okolišnim i socijalnim ciljevima putem **Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD)** i državnih **strateških planova u okviru ZPP-a**. Njeni glavni ciljevi jesu:

- jačanje konkurentnosti, otpornosti i održivosti poljoprivrede i šumarstva
- promocija zaštite okoliša, održivog upravljanja prirodnim resursima, biodiverziteta i klimatskog djelovanja
- podrška uravnoteženom teritorijalnom razvoju, zapošljavanju, socijalnoj uključenosti i vitalnosti ruralnih zajednica.
- U okviru ovih ciljeva države članice mogu osmisliti intervencije prilagođene potrebama na državnom i regionalnom nivou. Iako su mnoge mjere usmjerene na poljoprivrednike i zemljišnu upravu, nekoliko njih direktno je relevantno za opštine i lokalne zajednice:
- **Obnova i prevencija:** podrška oporavku poljoprivredne i šumarske proizvodnje nakon prirodnih katastrofa, ekstremnih vremenskih prilika i rizika povezanih s klimom, uključujući preventivne mjere otpornosti.
- **Osnovne usluge i ruralna infrastruktura:** ulaganja u obnovljive izvore energije, širokopojasni internet, vodovodne i otpadne sisteme, lokalni prevoz, socijalne usluge, kulturne objekte i rekreacijsku infrastrukturu.
- **Razvoj šuma i upravljanje šumama:** podrška pošumljavanju, očuvanju šuma, sprečavanju šumskih požara i prilagodbi klimatskim promjenama, uključujući za opštine koje posjeduju šumsko zemljište ili njime upravljaju.
- **Područja s prirodnim ili posebnim ograničenjima:** podrška planinskim, udaljenim ili okolišno osjetljivim područjima, obično putem poljoprivrednika i zemljišne uprave, ali često povezana s lokalnim administrativnim teritorijama.
- **Okolišne i klimatske intervencije:** mjere za zaštitu biodiverziteta, obnovu ekosistema, sekvestraciju ugljika i održivo upravljanje zemljištem.
- **Saradnja i lokalni razvoj vođen zajednicom:** podrška **pristupu LEADER**, u okviru kojeg lokalne akcijske grupe (LAG-ovi) okupljaju javne vlasti, privatne aktere i civilno društvo radi pripreme i provedbe lokalnih strategija ruralnog razvoja.

Aktivnosti koje se finansiraju u okviru politike ruralnog razvoja EU općenito zahtijevaju sufinansiranje iz nacionalnih, regionalnih, lokalnih ili privatnih izvora. U okviru ZPP-a 2023–2027, stope sufinansiranja EU variraju ovisno o vrsti intervencije i nivou razvijenosti regije. Manje razvijene regije, općenito one s BDP-om po stanovniku ispod 75% prosjeka EU, mogu ostvariti pravo na više stope doprinosa EU. To je posebno relevantno za BiH u kontekstu budućeg pridruživanja EU i finansiranja ruralnog razvoja.

Više stope sufinansiranja EU mogu se primjenjivati na mjere povezane sa zaštitom okoliša, klimatskim djelovanjem, biodiverzitetom, prenosom znanja i lokalnim razvojem koji predvodi zajednica, uključujući LEADER (vidjeti Okvir 5.2 u nastavku). Međutim, nacionalno sufinansiranje, administrativni kapacitet i sistemi upravljanja projektima ostaju neophodni za djelotvornu apsorpciju sredstava EU. Za JLS-ove to stvara snažan podsticaj da pripremaju projekte u oblastima kao što su okolišna održivost, obnovljivi izvori energije, klimatska otpornost, ruralne inovacije i lokalna infrastruktura.

U okviru ZPP-a finansiranje je podijeljeno na dva glavna stuba:

- Stub I: direktna plaćanja poljoprivrednicima i mjere tržišne podrške
- Stub II: intervencije ruralnog razvoja finansirane putem EAFRD-a.

Iako ZPP 2023–2027. integriše ove mjere putem državnih strateških planova u okviru ZPP-a, države članice zadržavaju fleksibilnost u raspodjeli sredstava među poljoprivrednim, okolišnim i ruralno-razvojnim prioritetima. Naglasak je stavljen na klimatsko djelovanje, biodiverzitet, okolišnu održivost te zelenije i otpornije ruralne privrede, u skladu s Evropskim zelenim planom.

Partnerstvo također ostaje temeljni princip politike ruralnog razvoja EU. Države članice moraju uključiti regionalne i lokalne vlasti, ekonomske i socijalne partnere, civilno društvo i druge relevantne dionike u pripremu, provedbu, praćenje i evaluaciju strateških planova u okviru ZPP-a. To je važno kako bi se osigurala zastupljenost lokalnih ruralnih potreba u programiranju i prioritetima finansiranja koji se pripremaju na državnom nivou.

Finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja iz sredstava EU organizovano je putem višegodišnjih budžetskih ciklusa u okviru Višegodišnjeg finansijskog okvira (VFO). Trenutni VFO obuhvata period 2021–2027, dok je Evropska komisija predložila novi okvir za period 2028–2034.⁸² Prijedlog bi znatno pojednostavio arhitekturu finansiranja objedinjavanjem kohezijske politike, poljoprivrede, ruralnog razvoja i još nekoliko oblasti politika u integrisane nacionalne i regionalne partnerske planove. Ovi planovi dali bi državama članicama veću fleksibilnost u određivanju načina na koji se sredstva EU raspoređuju i kombinuju na nacionalnom i regionalnom nivou.

Očekuje se da će ruralni razvoj ostati važna komponenta budućeg okvira. Međutim, konačni nivo namjenskih sredstava, primjenjiva metodologija raspodjele i mjera u kojoj će sredstva biti zaštićena posebno za ruralne teritorije i dalje su predmet pregovora. U vrijeme sastavljanja dokumenta, pregovarački okvir Vijeća uključuje mogući zahtjev da najmanje 10% (brojka navedena u zagradi, podliježe pregovorima) relevantnih sredstava u okviru nacionalnih i regionalnih partnerskih planova, isključujući minimalne alokacije za intervencije Zajedničke poljoprivredne politike i Zajedničke ribarstvene politike te finansiranje u okviru Socijalnog fonda za klimu, bude namijenjeno ruralnim područjima. Osmišljavanje i provedba budućih nacionalnih i regionalnih planova stoga će biti presudni za određivanje toga koliko će podrške ruralna područja u konačnici primiti, koje se teritorijalne potrebe prioritziraju i koliko se djelotvorno koriste raspoloživa sredstva.

Za BiH najrelevantniji instrument ruralnog razvoja u okviru trenutnog okvira 2021–2027. ostaje Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD). U okviru IPA III programa, podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju uglavnom je usklađena s ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike, uključujući konkurentnost, okolišnu održivost, klimatsku otpornost i uravnotežen teritorijalni razvoj. Gledajući dalje od 2027. godine, međutim, buduća struktura pretpristupne podrške ruralnom razvoju ostaje neizvjesna. [Trenutni prijedlozi](#) predviđaju uključivanje pretpristupne pomoći u širi instrument Global Europe, uz zadržavanje ruralnog razvoja kao oblasti podrške, iako buduću provedbeni aranžmani i moguć nastavak zasebnog mehanizma tipa IPARD još nisu razjašnjeni. Planovi zasnovani na učinku (poput sadašnjih reformskih agendi) jedno su od obilježja prijedloga, tako da bi neke mjere ruralnog razvoja mogle biti formulisane kao reforme (uz podršku državnim budžetu uslovljenu napretkom) umjesto kao programirane aktivnosti.

82 Ova procjena odražava stanje pregovora u vrijeme sastavljanja dokumenta (ljeto 2026. godine). Predloženi cilj potrošnje za ruralna područja, metodologija raspodjele i povezane finansijske odredbe mogu se promijeniti prije usvajanja VFO-a za period 2028–2034. i njegovih provedbenih uredbi.

Vraćajući se na sadašnje stanje, BiH još uvijek ne ispunjava uslove za korištenje sredstava iz programa IPARD. Glavne prepreke i dalje su nepostojanje akreditovanog sistema upravljanja i kontrole, uključujući platnu agenciju, te slaba koordinacija između različitih nivoa vlasti. Umjesto toga, BiH se oslanjala na zamjenske instrumente kao što je EU4AGRI, koji je pokrenut 2020. godine i produžen do 2025. godine radi podrške modernizaciji agroprehranbenog sektora, ruralnog razvoja, grant shema, podrške u izradi i provođenju politika i pripremi strateških dokumenata. Međutim, takvi instrumenti ne mogu u potpunosti zamijeniti IPARD jer su manjeg obima i ne uspostavljaju potpun akreditovani sistem potreban za buduću provedbu ZPP-a.

Mjere IPARD-a uglavnom su usmjerene na poljoprivredne proizvođače, ruralna preduzeća i državne institucije odgovorne za usklađivanje s pravnom stečevinom EU. Međutim, nekoliko mjera direktno je relevantno za JLS-ove i aktore lokalnog razvoja:

- Provedba lokalnih razvojnih strategija kroz LEADER (vidjeti Okvir 5.2 u nastavku).
- Ulaganja u ruralnu javnu infrastrukturu: Prihvatljiva područja mogu uključivati lokalne ceste i ceste u zajednici, pristupne ceste poljoprivrednom i šumskom zemljištu, vodosnabdijevanje, sisteme otpadnih voda, upravljanje otpadom, infrastrukturu obnovljivih izvora energije, širokopojasni internet i digitalnu povezanost. Korisnici mogu biti JLS-ovi, javna komunalna preduzeća i druga lokalna javna tijela.

JLS-ovi mogu podržati i druge mjere ruralnog razvoja ili u njima učestvovati, uključujući:

- Savjetodavne i stručne usluge: saradnja s poljoprivrednicima, zadrugama i ruralnim poduzetnicima u pripremi prijave i provedbi projekata.
- Šumarske i okolišne mjere: pošumljavanje, zaštita šuma i održivo upravljanje šumama, posebno tamo gdje JLS-ovi posjeduju šumsko zemljište ili njime upravljaju.
- Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj ruralnog poslovanja: podrška saradnji među MSP-ima, zadrugama, turističkim operaterima i organizacijama u zajednici.

Tehnička pomoć također može ojačati institucionalne kapacitete. Ona može podržati uspostavljanje LEADER LAG-ova, obuku opštinskog osoblja, pripremu lokalnih razvojnih strategija, pripremu projekata i bolju koordinaciju među javnim institucijama uključenim u ruralni razvoj.

Sveukupno, buduće korištenje IPARD-a i sredstava EU za ruralni razvoj u BiH zavisit će ne samo od formalnog usklađivanja s pravnom stečevinom EU, već i od praktične spremnosti. To uključuje akreditovane sisteme upravljanja i kontrole, snažniju koordinaciju različitih nivoa vlasti, unaprijeđene lokalne administrativne kapacitete, bolju pripremu projekata i smisleno uključivanje opština, ruralnih zajednica i lokalnih dionika u programiranje i provedbu aktivnosti.

Okvir 5.2: Pristup LEADER

Pristup LEADER prepoznatljiva je metoda ruralnog razvoja koja lokalnim zajednicama omogućava da osmisle i provode razvojne strategije zasnovane na specifičnim potrebama svojih teritorija. Umjesto oslanjanja samo na odlučivanje odozgo prema dolje, LEADER promoviše participativni razvoj vođen zajednicom putem partnerstava između lokalnih vlasti, preduzeća, organizacija civilnog društva i stanovnika, organizovanih putem **lokalnih akcijskih grupa (LAG-ova)**.

LEADER se zasniva na sedam ključnih principa:

- **Pristup zasnovan na području:** strategije se osmišljavaju za konkretne ruralne teritorije i odražavaju njihove ekonomske, socijalne, okolišne i kulturne karakteristike.
- **Lokalna javno-privatna partnerstva:** LAG-ovi okupljaju javne vlasti, privatne aktore i civilno društvo oko zajedničkih razvojnih ciljeva.
- **Pristup odozdo prema gore:** lokalni dionici i stanovnici učestvuju u utvrđivanju prioriteta i oblikovanju lokalnih razvojnih strategija.

- **Višesektorska integracija:** LEADER povezuje poljoprivredu, turizam, kulturu, okoliš, poduzetništvo i socijalne usluge radi podrške integrisanom ruralnom razvoju.
- **Inovacije:** pristup podstiče nove ideje, usluge, tehnologije, organizacione modele i oblike saradnje.
- **Saradnja:** LAG-ovi sarađuju s drugim grupama na regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou putem zajedničkih projekata i razmjene iskustava.
- **Umrežavanje:** LEADER podržava razmjenu znanja, dobrih praksi i stručnosti među akterima ruralnog razvoja.

LEADER je uveden **1991.** godine kao pilot-inicijativa za ruralni razvoj. Kasnije se razvijao kroz LEADER I, LEADER II i LEADER+, prije nego što je od 2007. godine postao redovan dio politike ruralnog razvoja EU u okviru **Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)**. Danas je LEADER dio šireg koncepta **lokalnog razvoja vođenog zajednicom (CLLD)**, koji se koristi i u kohezivskoj politici EU.

Uporedno iskustvo država kandidatkinja za članstvo u EU i susjednih država pokazuje da su opštine u različitoj mjeri bile uključene u IPARD i programiranje ruralnog razvoja. U **Sjevernoj Makedoniji, Crnoj Gori i Hrvatskoj** ruralna javna infrastruktura bila je važan dio pretpristupne podrške, omogućavajući JLS-ovima da finansiraju lokalne putove, vodosnabdijevanje i sisteme otpadnih voda, širokopojasnu povezanost, obnovljive izvore energije i drugu infrastrukturu važnu za ruralni ekonomski i socijalni razvoj. Nasuprot tome, **Albanija i Srbija** usmjerile su podršku IPARD-a uže na poljoprivredna gazdinstva, prerađivačke kapacitete i modernizaciju gazdinstava, uz ograničeniju direktnu ulogu JLS-ova i CLLD-a.

Iskustvo širom Zapadnog Balkana također pokazuje da mjere tipa LEADER zahtijevaju snažnu institucionalnu pripremu i administrativni kapacitet. U Albaniji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji stvaranje funkcionalnih LAG-ova i provedba pristupa LEADER napredovali su postepeno i neujednačeno. Uobičajeni izazovi uključivali su slabe lokalne administrativne kapacitete, ograničeno iskustvo s partnerstvima više dionika, nedovoljnu tehničku podršku i kašnjenja u uspostavljanju akreditovanih sistema upravljanja i kontrole IPARD-a. U ranim fazama tehnička pomoć i pilot-projekti koje finansiraju donatori često su korišteni za podršku formiranju LAG-ova, lokalnim razvojnim strategijama i obuci dionika.

Iskustvo **Moldavije** zanimljivo je za BiH. Iako Moldavija još nema pristup pretpristupnim sredstvima za ruralni razvoj, razvila je opsežnu LEADER mrežu i mnoge LAG-ove uz podršku EU, nacionalnog budžeta i međunarodnih razvojnih partnera. Reformska agenda Moldavije za period 2025–2027. također uključuje mjere za proširenje obuhvata LAG-ova i osiguravanje dodatnih sredstava, čime se jača njena pripremljenost za buduće mjere ruralnog razvoja po uzoru na EU.

Moldavija pokazuje da je napredak u ruralnom razvoju vođenom zajednicom moguć i prije formalnog pristupa sredstvima EU za ruralni razvoj, pod uslovom da postoje trajna institucionalna podrška, aktivna lokalna partnerstva i koordinirana izgradnja kapaciteta. To također ističe ulogu krovnih organizacija i saveza opština u podršci umrežavanju, obuci i razmjeni dobrih praksi.

Za BiH ovi primjeri predstavljaju indicaciju da bi SOG-ovi mogli imati aktivniju ulogu u promociji pristupa LEADER i podršci uspostavljanju LAG-ova. To bi moglo uključivati obuku, umrežavanje, savjetodavnu podršku i zagovaranje namjenskog finansiranja LAG-ova u okviru budućih reformskih agendi i inicijativa ruralnog razvoja koje podržava EU. Takva podrška ojačala bi opštinsku pripremljenost za buduće finansiranje ruralnog razvoja i CLLD.

5.3 Zakonodavstvo i praksa u Bosni i Hercegovini

5.3.1 Usklađivanje

Budući da se pravna stečevina EU u oblasti ruralnog razvoja prvenstveno zasniva na direktno primjenjivim uredbama EU, potreba za formalnom zakonodavnom transpozicijom je ograničena. Štaviše, relevantni okvir EU nastavlja se razvijati kroz uzastopne reforme ZPP-a. Za BiH ključni izazov stoga leži manje u formalnom pravnom usklađivanju, a više u razvoju institucionalnih, administrativnih i strateških kapaciteta neophodnih za djelotvornu provedbu politike ruralnog razvoja EU, kako tokom pretpristupnog perioda tako i nakon pridruživanja EU.

Pristup pomoći IPARD zavisi od nekoliko ključnih preduslova, uključujući strateški okvir za poljoprivredu i ruralni razvoj na nivou cijele države, akreditovane sisteme upravljanja i kontrole, pouzdane sisteme poljoprivrednih podataka i platnu agenciju sposobnu da upravlja sredstvima EU u skladu sa zahtjevima EU za finansijsko upravljanje, reviziju i kontrolu. BiH još nije ispunila ove uslove, uglavnom zbog fragmentiranih upravljačkih struktura, slabe koordinacije različitih nivoa vlasti i nepostojanja dogovorenog institucionalnog modela za upravljanje sredstvima za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Određen napredak ostvaren je u strateškom planiranju. [Strateški plan ruralnog razvoja BiH za period od 2023. do 2027.](#) (SPRR) pripremljen je uz koordinaciju Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, u saradnji s nadležnim institucijama FBiH, RS i Brčko distrikta. Plan utvrđuje okvir na nivou cijele države usklađen sa ZPP-om, pravnom stečevinom EU i širim prioritetima politika EU. Njegovi ciljevi obuhvataju poljoprivrednu produktivnost, tržišnu orijentaciju, konkurentnost, inovacije i digitalizaciju, održivo upravljanje prirodnim resursima, revitalizaciju ruralne privrede i institucionalno usklađivanje sa ZPP-om.

Uprkos ovom napretku, BiH i dalje nema akreditovane strukture institucionalnog i finansijskog upravljanja potrebne za djelotvorno upravljanje podrškom koju EU daje za poljoprivredu i ruralni razvoj, uključujući platnu agenciju na državnom nivou i povezane sisteme upravljanja i kontrole. To ostaje jedna od glavnih prepreka za pristup sredstvima EU pod istim uslovima kao kod drugih država kandidatkinja.

Trenutni okvir IPA III, uspostavljen [Uredbom \(EU\) 2021/1529](#), snažno naglašava ekonomski i socijalni razvoj, konkurentnost, poljoprivredu i ruralni razvoj, institucionalnu reformu i postepeno usklađivanje s politikama i standardima EU. Iako je arhitektura pretpristupne pomoći EU nakon 2027. godine još predmet rasprave i može staviti veći naglasak na mehanizme podrške zasnovane na reformama, potreba za djelotvornim institucijama, sistemima finansijskog upravljanja i administrativnim kapacitetom ostat će središnja. Stoga je vjerovatno da će pomoć i dalje podržavati poljoprivrednu konkurentnost, ruralnu infrastrukturu, ekološku održivost, digitalizaciju, inicijative lokalnog razvoja i institucionalne reforme neophodne za učešće u budućim aranžmanima finansiranja EU.

Na lokalnom nivou JLS-ovi se i dalje suočavaju s ograničenim finansijskim, administrativnim i tehničkim kapacitetom za djelotvorno učešće u programiranju ruralnog razvoja i inicijativama koje finansira EU. Jačanje opštinskog kapaciteta, poboljšanje pripreme projekata, podrška lokalnim partnerstvima i sistematičnije uključivanje JLS-ova u upravljanje ruralnim razvojem trebali bi stoga ostati važni prioriteti tokom pretpristupnog perioda.

Kako pokazuje Okvir 5.3, poljoprivreda i dalje čini velik udio u zaposlenosti i znatan dio vanjskotrgovinskog deficita.

Okvir 5.3: Značaj poljoprivrede i ruralnog razvoja u privredi BiH

Poljoprivreda, šumarstvo, proizvodnja hrane i šire ruralne djelatnosti ostaju važni za privredu BiH, posebno u ruralnim i manje razvijenim područjima, gdje podržavaju zaposlenost, sigurnost snabdijevanja hranom, teritorijalnu koheziju i stabilnost zajednice.

Prema novijim statističkim podacima, poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo čine približno 6–7% bruto dodane vrijednosti u BiH, što je i dalje znatno iznad prosjeka EU od oko 1,5–2%. Značaj sektora posebno je izražen u RS-u, gdje poljoprivreda tradicionalno predstavlja veći udio ekonomske aktivnosti nego u FBiH. Ekonomski računi za poljoprivredu u RS-u procijenili su bruto dodanu vrijednost poljoprivrede na približno 1,08 milijardi KM u 2024. godini.^{*}

Poljoprivreda i povezane ruralne djelatnosti ostaju važan izvor zaposlenosti i prihoda domaćinstava, posebno u ruralnim područjima. Iako je zaposlenost u poljoprivredi postepeno opadala zbog demografskih promjena, migracija i ekonomskog restrukturiranja, sektor i dalje zapošljava veći udio radne snage nego u većini država članica EU. Njegov stvarni socioekonomski značaj vjerovatno je veći nego što sugerise zvanična statistika, zbog neformalne, sezone i polunaturalne proizvodnje.

Poljoprivredni i prehrambeni proizvodi ostaju važni u vanjskoj trgovini BiH, ali sektor bilježi velik deficit: uvoz premašuje 5 milijardi KM godišnje, dok izvoz ostaje ispod 2 milijarde KM.[†] To odražava fragmentirana gazdinstva, nisku produktivnost, ograničenu modernizaciju i predaivačke kapacitete, izazove u ispunjavanju standarda EU i snažnu uvoznu konkurenciju.

Istovremeno, BiH posjeduje znatan razvojni potencijal u sektorima kao što su stočarska proizvodnja, prerada voća i povrća, organska poljoprivreda, šumarstvo, drvoprerađiva, ruralni turizam i niša prehrambenih proizvoda povezanih s lokalnim tradicijama i geografskim karakteristikama. Strateški plan ruralnog razvoja BiH za period 2023–2027. identifikuje jačanje konkurentnosti, inovacija, okolišne održivosti i ruralne infrastrukture kao ključne prioritete za budući razvoj sektora i postepeno usklađivanje sa ZPP-om.

Međutim, politika ruralnog razvoja seže znatno dalje od same poljoprivrede. Ona se tiče i demografske održivosti, mogućnosti zapošljavanja, kvaliteta života, zaštite okoliša i dugoročne otpornosti ruralnih zajednica. Djelotvorno korištenje buduće pomoći EU za ruralni razvoj i pretpristupne pomoći moglo bi stoga imati važnu ulogu u podršci široj ekonomskoj transformaciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju u BiH.

^{*} Agencija za statistiku BiH, Statistički godišnjak Bosne i Hercegovine 2024; Republički zavod za statistiku RS, Ekonomski računi za poljoprivredu 2024; Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Strateški plan ruralnog razvoja Bosne i Hercegovine za period 2023–2027.

[†] Agencija za statistiku BiH, statistika vanjske trgovine poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (2023–2025).

Vjerovatno je da će ruralni razvoj postajati sve važniji u BiH kako se nastavlja ruralna depopulacija, a zaposlenost u primarnoj poljoprivredi opada. Buduća politika trebala bi se stoga usredotočiti ne samo na poljoprivrednu konkurentnost, već i na poboljšanje kvaliteta života i diverzifikaciju ruralnih privreda putem ruralnog turizma, prerade malog obima, obnovljivih izvora energije, šumarstva, zanatstva i drugih nepoljoprivrednih djelatnosti.

SPRR nastoji ojačati komercijalno održivu poljoprivrednu proizvodnju i preradu uz postepeno usklađivanje sektora sa ZPP-om. Njegov prateći Akcioni plan naglašava razvoj institucionalnih i administrativnih kapaciteta te djelotvornije korištenje podrške ruralnom razvoju i drugih oblika tehničke i finansijske pomoći. Razvijen putem koordiniranog pristupa „od sredine prema gore”, SPRR ima za cilj poboljšati koherentnost politika na državnom, entitetskom nivou i nivou Brčko distrikta, uz poštivanje ustavne strukture BiH. Međutim, odgovornosti za provedbu ostaju uglavnom koncentrisane na entitetskom nivou, i iako JLS-ovi mogu imati koristi od mjera koje podržavaju ruralnu

infrastrukturu, lokalni ekonomski razvoj i inicijative zasnovane na zajednici, njihova direktna uloga u upravljanju ruralnim razvojem ostaje ograničena.

Lokalne vlasti mogle bi imati snažniju ulogu u ruralnom razvoju budući da su najbliže ruralnim zajednicama i mogu identifikovati lokalne prioritete, mobilizirati dionike i pripremiti lokalne strategije ruralnog razvoja. To je važno i za buduće učešće u inicijativama CLLD i LEADER. SOG-ovi bi mogli podržati ovaj proces zagovaranjem snažnijeg uključivanja opština i pomaganjem JLS-ovima da izgrade administrativne i tehničke kapacitete potrebne za inicijative ruralnog razvoja koje finansira EU.

BiH ostaje jedna od najruralnijih država u Evropi. Dok su ranije procjene OECD-a i UNDP-a procjenjivale da ruralna područja obuhvataju oko 81% teritorije države i da su dom za približno 60% njenog stanovništva, novije metodologije Eurostata zasnovane na stepenu urbanizacije i teritorijalnim tipologijama pružaju nijansiraniju klasifikaciju urbanih, prelaznih i ruralnih područja. Iako precizni udjeli variraju ovisno o primijenjenoj metodologiji, ove klasifikacije dosljedno potvrđuju veliki značaj ruralnih područja u BiH i njihovu trajnu relevantnost za ekonomski razvoj, socijalnu koheziju i teritorijalnu politiku.⁸³

Pravno okruženje

U skladu s ustavnom strukturom BiH, odgovornost za poljoprivredu i ruralni razvoj leži prvenstveno na entitetskom nivou. U FBiH politiku provodi uglavnom Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, uz dodatne nadležnosti koje vrše kantoni. U RS-u odgovornost je na Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. JLS-ovi također učestvuju u određenim mjerama podrške i lokalnim inicijativama ruralnog razvoja.

Ova decentralizovana struktura stvara znatne izazove u koordinaciji u pogledu usklađivanja s pravnom stečevinom EU. Mjere podrške postoje na opštinskom, kantonalnom, entitetskom i državnom nivou, čime se stvaraju rizici od preklapanja, nedosljedne provedbe i administrativne neefikasnosti. Stoga je potrebna snažnija koordinacija kako bi se osigurala komplementarnost shema podrške i buduća usklađenost s pravilima EU o javnoj podršci, državnoj pomoći i pretpristupnoj pomoći za ruralni razvoj.⁸⁴

Na državnom nivou Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH odgovorno je za koordinaciju, usklađivanje s međunarodnim obavezama i saradnju s institucijama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Okvir na državnom nivou zasniva se uglavnom na Zakonu o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH („Službeni glasnik BiH”, br. 50/08), dok temeljni zakonodavni i politički okvir ostaje uglavnom decentralizovan na entitetskom nivou. Oba entiteta usvojila su zakone, podzakonske akte i strateške dokumente u oblastima kao što su poljoprivredna podrška, ruralni razvoj, proizvodnja hrane te veterinarska i fitosanitarna politika. Iako su dijelovi ovog okvira postepeno usklađeni sa zahtjevima EU, i dalje postoje važni nedostaci u institucionalnoj koordinaciji, usklađivanju mjera podrške, finansijskom upravljanju i usklađivanju sa ZPP-om.

Ključan reformski izazov jeste postepeni prelazak s tradicionalnih poljoprivrednih subvencija na mjere podrške koje su više usklađene sa ZPP-om i povezane s ruralnim razvojem, konkurentnošću, okolišnom održivošću i diverzifikacijom ruralnih privreda. Napredak je bio neujednačen, dijelom zbog institucionalne fragmentiranosti i fiskalnih ograničenja. Kao rezultat toga, šire mjere ruralnog razvoja, uključujući podršku preradi, inovacijama, savjetodavnim uslugama, ruralnoj diverzifikaciji i lokalnom razvoju vođenom zajednicom, često su ostajale sekundarne u odnosu na direktnu poljoprivrednu podršku.

83 Za podatak od 81%, vidjeti M. Vittuari, H. El Bilali & S. Berjan, Territorial Governance in Rural Bosnia: The Role of Local Institutions and Organizations in Sarajevo-Romanija region (Teritorijalno upravljanje u ruralnoj Bosni: uloga lokalnih institucija i organizacija u sarajevsko-romanijskoj regiji), Journal of Central European Agriculture, 12(1), 2012., str. 131-141, <https://doi.org/10.5513/JCEA01/13.1.1025>. Za podatak od 60%, UNDP, *Rural Development in Bosnia and Herzegovina: Myth and Reality: National Human Development Report 2013 (Ruralni razvoj u Bosni i Hercegovini: mit i realnost: Nacionalni izvještaj o humanom razvoju za 2013. godinu)*. O trenutnim pristupima klasifikaciji vidjeti Eurostatov *Applying the degree of urbanisation manual (Priručnik za primjenu stepena urbanizacije)*, 2024.

84 Evropska komisija, izvještaji o Bosni i Hercegovini (razni), odjelci o poljoprivredi, ruralnom razvoju i upravljanju sredstvima EU.

U FBiH glavni pravni okvir čine Zakon o poljoprivredi („Službeni glasnik FBiH”, br. 88/07, 4/10, 27/12, 7/13 i 82/21) i Zakon o novčanim podrškama u poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik FBiH”, br. 42/10 i 99/19), koji utvrđuje glavne ciljeve poljoprivredne politike, mehanizme podrške i institucionalne aranžmane, uz predviđanje postepenog usklađivanja sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i pravnom stečevinom EU.

U RS-u glavni okvir čine Zakon o poljoprivredi („Službeni glasnik RS”, br. 70/06, 20/07, 86/07 i 71/09) i Zakon o obezbjeđenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela („Službeni glasnik RS”, br. 43/02 i 106/09). Ovi akti uređuju poljoprivrednu politiku, planiranje ruralnog razvoja i finansiranje mjera podrške, dok relevantne strategije i godišnji programi određuju praktičnu raspodjelu pomoći.

Budžetski transferi za poljoprivrednu politiku

Budžetskom podrškom poljoprivredi i ruralnom razvoju u BiH i dalje dominiraju direktna poljoprivredna plaćanja, dok je finansiranje šireg ruralnog razvoja, zaštite okoliša i strukturne transformacije i dalje razmjerno ograničeno. To odražava historijski fokus na podršku prihodima i proizvodnji, kao i trajni izazov usklađivanja domaćih sistema podrške sa ZPP-om.⁸⁵

Iako su poljoprivredni budžeti od 2015. godine znatno porasli u nominalnom smislu, ukupna struktura podrške ostala je uglavnom slična. U 2024. godini dvije entitetske poljoprivredne alokacije zajedno su iznosile približno 355 miliona KM, od čega 180 miliona KM u RS-u i približno 175 miliona KM u FBiH. Dodatna poljoprivredna podrška pružena je putem kantonalnih budžeta, budžeta Brčko distrikta i drugih javnih budžeta, iako nije utvrđena konsolidovana brojka na nivou cijele BiH.⁸⁶ Republika Srpska zadržala je alokaciju od 180 miliona KM za podsticaje poljoprivredi i ruralnom razvoju u svom prijedlogu budžeta za 2025. godinu.

Ipak, većina sredstava i dalje se usmjerava na direktna plaćanja i podršku vezanu za proizvodnju, a ne na šire mjere ruralnog razvoja i okolišne mjere. To ostaje ključan strukturni izazov za usklađivanje s pravnom stečevinom EU. ZPP sve više naglašava ruralni razvoj, klimatsku otpornost, biodiverzitet, zaštitu okoliša i uravnotežen teritorijalni razvoj. BiH je postepeno uvela modele podrške koji su više usklađeni sa ZPP-om, uključujući mjere zasnovane na površini, stočnom fondu i ulaganjima, ali napredak ostaje neujednačen i politički osjetljiv.

Strukturne mjere i mjere ruralnog razvoja posebno su važne za buduće usklađivanje. One uključuju ulaganja u poljoprivredna gazdinstva i prerađivačke kapacitete, diverzifikaciju ruralnih privreda, ruralnu infrastrukturu i usluge, okolišne i klimatske mjere te podršku pristupima LEADER i CLLD. Međutim, podrška zaštiti okoliša, biodiverzitetu i inicijativama tipa LEADER ostaje ograničena u poređenju s državama članicama EU i naprednijim državama kandidatkinjama.

Kako je navedeno, noviji strateški okviri, uključujući SPRR 2023–2027, stavljaju veći naglasak na ruralnu diverzifikaciju, infrastrukturu, okolišnu održivost, digitalizaciju, klimatsku otpornost i izgradnju institucionalnih kapaciteta. Međutim, provedbu i dalje ograničavaju ograničena sredstva, fragmentirano upravljanje i nepostojanje potpuno operativnih sistema upravljanja i plaćanja IPARD.

JLS-ovi bi mogli imati snažniju ulogu u budućim mjerama ruralnog razvoja, posebno putem lokalnih strategija ruralnog razvoja, savjetodavnih usluga, ruralne infrastrukture, podrške lokalnim partnerstvima i LAG-ovima te inicijativa za poboljšanje ruralnog poslovnog okruženja. U praksi njihova uloga ostaje ograničena jer je poljoprivredno finansiranje i dalje koncentrisano na direktnu

85 Evropska komisija, [Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu](#), odjelci o poljoprivredi i ruralnom razvoju; Evropska komisija, internetske stranice o temama [The Common Agricultural Policy at a Glance \(Zajednička poljoprivredna politika ukratko\)](#) i [CAP Strategic Plans \(Strateški planovi u okviru ZPP-a\)](#). Vidjeti i prethodne procjene prema metodologiji Agri-Policy Measures koju su razvili Organizacija UN-a za hranu i poljoprivredu, Zajednički istraživački centar Evropske komisije, i [Regionalna stalna radna grupa za ruralni razvoj](#).

86 Vidjeti vijesti [Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske](#) i [Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva](#) o entitetskim alokacijama.

podršku proizvođačima, dok mehanizmi CLLD-a ostaju nedovoljno razvijeni. Jačanje ruralnog razvoja koji vode opštine i koji se zasniva na partnerstvu trebalo bi stoga postati važan dio budućeg usklađivanja sa ZPP-om i pripreme za pretpristupno finansiranje.⁸⁷

5.3.2 Lokalna provedba

Ovaj odjeljak procjenjuje kapacitete JLS-ova za provedbu politike ruralnog razvoja na osnovu ranije (2019) procjene Bijeljine, Čapljine, Šipova i Velike Kladuše, zajedno s odgovorima iz intervjua iz Bosanske Krupe, Foče, Travnika i Trebinja, te širokim intervjuiima s još 12 JLS-ova (vidjeti poglavlje 1). Analiza se fokusira na četiri usko povezane dimenzije: institucionalne kapacitete, administrativne kapacitete, finansijske kapacitete i pripremljenost za provedbu pristupa LEADER i CLLD. Prošireni uzorak daje širi uvid u upravljanje ruralnim razvojem širom BiH, obuhvatajući JLS-ove različitih nivoa razvijenosti, administrativnih kapaciteta, demografskih trendova i ekonomskih struktura. On također obuhvata lokalno iskustvo s poljoprivrednom podrškom, projektima koje finansiraju donatori, ruralnim turizmom, organizacijama proizvođača, međuopštinskom saradnjom i praksama tipa LEADER u nastajanju, uz istovremeno utvrđivanje trajnih nedostataka u pripremi projekata, sufinansiranju, demografskoj otpornosti i spremnosti za buduće finansiranje ruralnog razvoja iz sredstava EU.

Institucionalni kapaciteti

Procjena pokazuje da institucionalni kapaciteti za ruralni razvoj u BiH ostaju neujednačeni i uopšteno nedovoljno razvijeni. U mnogim JLS-ovima poljoprivreda i ruralni razvoj još se tretiraju uglavnom kao sektorska ekonomska pitanja, a ne kao komponente integrisanog teritorijalnog razvoja. Namjenske strukture za ruralni razvoj ili provedbu pristupa tipa LEADER i dalje su rijetke.

Među anketiranim opštinama, čini se da Trebinje ima najsnažniji institucionalni okvir. Ono ima specijalizovane administrativne strukture, operativni Agrarni fond i aktivno učešće u projektima koje podržavaju donatori, a koji se odnose na ruralni turizam, brendiranje poljoprivrednih proizvoda, ekonomsku diverzifikaciju i podršku lokalnim proizvođačima, uključujući inicijative kao što je Hercegovačka kuća. Ova institucionalna osnova podržava snažniju pripremu projekata, djelotvorniji angažman donatora i širi raspon intervencija u ruralnom razvoju.

Bijeljina se također izdvaja zbog svog razmjerno razvijenog okvira, uključujući namjenski Agrarni fond i specijalizovane administrativne strukture za poljoprivredu i ruralni razvoj. Čapljina i Jajce isto tako pokazuju relativno snažne kapacitete. Čapljina ima šest zaposlenih koji rade na poljoprivrednim pitanjima i uvrstila je poljoprivredu, zadrugarstvo, ruralni turizam i infrastrukturu u svoj lokalni strateški okvir. Njena snažna poljoprivredna osnova, opsežna plastenička proizvodnja i sve veće veze između poljoprivrede i turizma pružaju korisnu osnovu za integrisaniji ruralni razvoj. Jajce kombinuje poljoprivrednu stručnost s jedinicom za lokalni razvoj odgovornom za praćenje mogućnosti finansiranja i pripremu projekata. Ono također provodi uspostavljene programe poljoprivredne podrške, posebno za proizvodnju mlijeka, uz podršku poduzetnicama i saradnju s međunarodnim razvojnim organizacijama.

Nasuprot tome, Foča, Travnik, Ključ, Oštra Luka i Trnovo oslanjaju se uglavnom na šire administrativne odjele, komisije ili saradnju zasnovanu na projektima, a ne na namjenske strukture za ruralni razvoj. Foča je razvila saradnju između lokalnih vlasti, aktera u turizmu, civilnog društva i razvojnih partnera, uključujući inicijative ruralnog turizma i prekogranični projekat TARA s Plužinama u Crnoj Gori. Međutim, ove aktivnosti provode se uglavnom na ad hoc osnovi i zavise od vanjske podrške. Travnik također učestvuje u međusektorskim inicijativama i inicijativama koje podržavaju donatori, ali nema namjensku strukturu za integrisan ruralni razvoj ili provedbu pristupa LEADER.

⁸⁷ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu; Evropska komisija, [Overview of EU pre-accession assistance for rural development \(IPARD III\) \(Pregled pretpristupne pomoći EU za ruralni razvoj \(IPARD III\)\)](#); Mreža EU CAP Network, [LEADER Legislation \(Zakonodavstvo o pristupu LEADER\)](#).

Bosanska Krupa navodi znatna institucionalna ograničenja, posebno nedovoljan broj osoblja i ograničen interni kapacitet za pripremu složenih projekata i upravljanje njima. Ipak, ostaje aktivna u saradnji s donatorima, udruženjima proizvođača i organizacijama civilnog društva, posebno putem inicijativa koje podržavaju žene, mlade, plasteničku proizvodnju i pčelarstvo.

Ključ se suočava s teškim finansijskim i demografskim ograničenjima i djeluje bez specijalizovane strukture za ruralni razvoj. Međutim, uveo je nekoliko inovativnih lokalnih mehanizama, uključujući dugogodišnji revolving fond za poljoprivredne proizvođače i lokalnu razvojnu strategiju koja obuhvata turizam, zadrugarstvo i ruralno poduzetništvo. Oštra Luka i Trnovo suočavaju se s posebno teškim kadrovskim i resursnim ograničenjima. Uprkos tome, ove opštine, zajedno s Novim Gradom i Sokocem, podržale su organizacije proizvođača, zadruge i lokalno umrežavanje. Takva partnerstva pružaju korisnu osnovu za buduće lokalne akcijske grupe i pristupe tipa LEADER.

Sveukupno, nalazi ukazuju na postepen napredak u angažmanu donatora, međuopštinskoj saradnji i međusektorskim partnerstvima. Međutim, institucionalni kapacitet ostaje fragmentiran, neujednačen i često zavisn od privremenih vanjskih projekata, a ne od stabilnih lokalnih struktura i dugoročnih sistema ruralnog razvoja.

Administrativni kapaciteti

Odgovori iz intervjua potvrđuju da administrativni kapacitet ostaje velika prepreka za djelotvornu politiku ruralnog razvoja i buduće učešće u programima koje finansira EU. Iako JLS-ovi pokazuju bolju svijest o donatorskom finansiranju i konceptima ruralnog razvoja nego u ranijoj procjeni, mnogima i dalje nedostaju specijalizovano osoblje, tehnička stručnost, zrela projektna dokumentacija i napredan kapacitet za upravljanje projektima.

U Foči i Travniku samo dva opštinska službenika rade direktno na pitanjima ruralnog razvoja, a obje opštine navode potrebu za daljom obukom osoblja i izgradnjom kapaciteta. Bosanska Krupa također navodi nedovoljan broj osoblja i ograničen kapacitet, posebno za pripremu tehničke dokumentacije i upravljanje složenijim razvojnim projektima. To potvrđuje raniji nalaz da opštine imaju više iskustva s jednostavnijim grant shemama nego sa složenim programima EU koji zahtijevaju integrisano planiranje, praćenje i upravljanje projektnim ciklusom.

U anketiranim JLS-ovima najčešće prepreke jesu nedostatak specijalizovane stručnosti za upravljanje projektima, nedovoljna tehnička dokumentacija, ograničeni ljudski resursi, slabi sistemi praćenja i poteškoće u ispunjavanju složenih donatorskih procedura. Ovi problemi posebno su vidljivi u Čapljini, Ključu, Novom Gradu, Oštroj Luci i Zavidovićima, gdje ispitanici navode slabu bazu pripremljenih projekata, nedostajuće studije izvodljivosti i neadekvatnu tehničku dokumentaciju. Manje i slabije razvijene opštine posebno su ograničene nedostatkom osoblja i finansijskih sredstava za pripremu projekata.

Istovremeno, nalazi pokazuju postepen napredak. JLS-ovi se sve više upoznaju s donatorskim procedurama, međusektorskom saradnjom i pripremom projekata, posebno tamo gdje učestvuju u inicijativama povezanim s turizmom i projektima međunarodne saradnje. Sve je veća i svijest o potrebi da se projektni portfelji pripremaju unaprijed, umjesto da se reaguje tek kada budu objavljeni pozivi za finansiranje.

Poboljšani su i kapaciteti za strateško planiranje, jer svi anketirani JLS-ovi uključuju pitanja ruralnog razvoja u lokalne razvojne strategije. Međutim, ruralni razvoj i dalje se uglavnom tretira kroz poljoprivredu, turizam ili infrastrukturu, a ne kao integrisan pristup teritorijalnom razvoju zasnovan na participativnom upravljanju i planiranju odozdo prema gore. Čini se da nijedan od JLS-ova formalno ne primjenjuje metodologiju LEADER u pripremi lokalnih razvojnih strategija.

Finansijski kapaciteti

Intervjui pokazuju da opštinski finansijski kapaciteti za ruralni razvoj znatno variraju i ostaju velika prepreka učešću u budućim mjerama EU za ruralni razvoj. Raniji nalazi već su otkrili jasne kontraste. Bijeljina je izdvajala oko 2,5% svog opštinskog budžeta za poljoprivredu i ruralni razvoj, uglavnom putem investicijskih mjera i inicijativa koje podržavaju donatori. Čapljina je povezala oko 20% svog budžeta s poljoprivredom, ruralnom infrastrukturom i podrškom turizmu. Šipovo se uglavnom oslanjalo na namjenske prihode od šumarstva i gotovo da nije osiguravalo vlastita sredstva za ruralni razvoj, dok se Velika Kladuša fokusirala uglavnom na direktna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima.

Novi intervjui potvrđuju da direktna poljoprivredna plaćanja i dalje dominiraju u mnogim JLS-ovima, iako se neki postepeno okreću diverzifikovanijoj podršci usmjerenoj na ulaganja. Trebinje pruža najjasniji primjer ovog prelaska: oko 70% njegove poljoprivredne podrške usmjereno je na investicijske mjere, a 30% na direktna plaćanja. Investicijska podrška obuhvata ruralni turizam, preradu, vinogradarstvo, pčelarstvo, maloprodajne inicijative Hercegovačke kuće i ruralno poduzetništvo malog obima.

Bosanska Krupa, nasuprot tome, i dalje najveći dio svog poljoprivrednog budžeta usmjerava na direktna plaćanja. U 2025. godini 92,64% sredstava poljoprivredne podrške usmjereno je na direktna plaćanja, a 7,36% na investicijsku podršku. Opština ipak nastoji proširiti investicijske mjere putem saradnje s vanjskim partnerima, uključujući Češku razvojnu agenciju i Muslim Aid. Ove inicijative podržavaju plastičnu proizvodnju, nabavku opreme i aktivnosti usmjerene na žene, mlade i veća ruralna domaćinstva.

Foča nema posebnu budžetsku stavku namijenjenu ruralnom razvoju. Njena podrška uglavnom je vezana za infrastrukturne projekte i projekte ruralnog turizma, što odražava pristup koji ostaje zavisn od vanjskog finansiranja. Travnik također slijedi relativno tradicionalan model usredotočen na subvencije za proizvodnju mlijeka, stočarstvo i pčelarstvo, uz ograničenu podršku diverzifikaciji ili integrisanom ruralnom razvoju.

Širi uzorak opština potvrđuje slične razlike. Jajce izdvaja oko 4,1% svog budžeta za poljoprivrednu podršku i održava dugogodišnje podsticaje za proizvodnju mlijeka. Zenica je postepeno povećavala svoja poljoprivredna izdvajanja i kombinuje gradska sredstva s inicijativama koje podržavaju donatori. Čapljina i dalje podržava poljoprivrednu infrastrukturu, ruralni turizam i porodična gazdinstva uprkos ograničenim vlastitim sredstvima. Nasuprot tome, Ključ, Oštra Luka i Trnovo navode trajne poteškoće u osiguravanju sufinansiranja, posebno zato što mehanizmi finansiranja ne odražavaju uvijek razlike u veličini opštine, nivou razvijenosti i fiskalnom kapacitetu.

Tomislavgrad i Zavidovići dodatno ilustruju trajnu dominaciju konvencionalne poljoprivredne podrške. Oba pružaju pomoć proizvođačima i poljoprivrednim gazdinstvima, dok ulaganja u diverzifikaciju, ruralni turizam, umrežavanje proizvođača i razvoj vođen zajednicom ostaju manje sistematska. Ipak, nekoliko opština počinje podržavati lokalne proizvode, kulturno naslijeđe, aktivnosti povezane s turizmom i saradnju među proizvođačima kao komplementarne oblike ruralnog ekonomskog razvoja.

Sveukupno, JLS-ovi sve više prepoznaju vrijednost podrške usmjerene na ulaganja, uključujući ruralnu infrastrukturu, saradnju proizvođača, prerađivačke kapacitete, brendiranje proizvoda i ekonomsku diverzifikaciju. Međutim, direktna plaćanja i dalje čine velik udio lokalnih poljoprivrednih rashoda. Budući programi stoga će morati riješiti ne samo pristup finansiranju, već i ograničen kapacitet za sufinansiranje, zavisnost od donatora, slabu tehničku dokumentaciju i poteškoće u ispunjavanju složenih zahtjeva za prijavu i provedbu, posebno u manjim i slabije razvijenim opštinama.

Spremnost za pristup LEADER

Ključan nalaz odnosi se na pripremljenost opština za pristup LEADER i CLLD. Nijedan od anketiranih JLS-ova nije uspostavio potpuno operativan LAG niti sistematski integrisao principe pristupa

LEADER u upravljanje ruralnim razvojem i lokalne strateške okvire. Međutim, mnogi već neformalno primjenjuju elemente ovog pristupa putem saradnje zasnovane na projektima, međusektorskih partnerstava i inicijativa u zajednici.

To je najvidljivije u Trebinju, gdje se saradnja između lokalnih vlasti, proizvođača, aktera u turizmu i civilnog društva razvila putem brendiranja poljoprivrednih proizvoda, ruralnog turizma i projekata lokalnog ekonomskog razvoja koje podržavaju donatori. Bosanska Krupa također pokazuje elemente razvoja odozdo prema gore putem saradnje s udruženjima proizvođača, organizacijama civilnog društva i donatorima. Foča primjenjuje slične principe putem partnerstava u ruralnom turizmu i prekograničnih inicijativa, dok Travnik pokazuje određenu međusektorsku saradnju i podršku aktivnostima diverzifikacije.

Širi uzorak opština potvrđuje da formalne strukture LAG-ova uglavnom izostaju, iako je nekoliko JLS-ova razvilo praktične temelje za buduću provedbu pristupa LEADER. Čapljina, Ključ, Novi Grad, Oštra Luka i Trnovo podržali su udruženja proizvođača, zadruge, projekte koje finansiraju donatori i inicijative lokalnog razvoja koje uključuju žene, mlade, lokalne proizvode i ekonomsku diverzifikaciju. Ove aktivnosti odražavaju elemente lokalnog učešća, izgradnje partnerstava i rješavanja problema vođenog zajednicom, ali ostaju fragmentirane i slabo institucionalizovane.

Sokolac je posebno relevantan zbog svog učešća u LAG-u Devetak sa susjednim opštinama i iskustva s brendiranjem lokalnih proizvoda i inicijativama ruralnog razvoja. LAG Devetak i dalje je formalno registrovan i još je naveden u Mreži za ruralni razvoj u BiH, iako noviji izvori sugerišu da su njegove operativne aktivnosti bile ograničene ili da je bio neaktivan. Ovo iskustvo ipak pokazuje da u BiH već postoji određeno praktično znanje o saradnji zasnovanoj na LAG-ovima.

U poređenju s ranijom procjenom, JLS-ovi pokazuju veću svijest o integrisanom ruralnom razvoju, donatorskom finansiranju i pristupima zasnovanim na partnerstvu. Međutim, principi pristupa LEADER rijetko su ugrađeni u opštinske strategije, formalne upravljačke strukture ili stabilne mehanizme vođene zajednicom. Postojeća saradnja često zavisi od pojedinačnih projekata, vanjskih partnera ili privremenog finansiranja, a ne od dugoročnih institucionalnih aranžmana.

Glavna ograničenja uključuju ograničene administrativne kapacitete, nedovoljan broj kadrova za razvoj projekata, slabu bazu pripremljenih projekata, neadekvatnu tehničku dokumentaciju, ograničena sredstva za sufinansiranje i nedovoljno poznavanje zahtjeva pristupa LEADER. Nekoliko JLS-ova također nema institucionalnu i finansijsku podršku za uspostavljanje i održavanje LAG-ova, dok demografski pad i slabe lokalne organizacione strukture dodatno smanjuju njihov kapacitet za učešće.

Buduća podrška trebala bi se stoga usredotočiti na integrisanje principa pristupa LEADER i CLLD u lokalne strategije, procedure planiranja i međusektorsku koordinaciju. To bi trebalo uključivati podršku uspostavljanju LAG-ova, razvoju strukturiranih partnerstava između JLS-ova, preduzeća i civilnog društva, pripremi lokalnih razvojnih strategija, finansiranju pripremnih aktivnosti i jačanju saradnje s mrežama LEADER u susjednim državama i državama kandidatkinjama za članstvo u EU.

Ovi naponi trebali bi se nastavljati na napore postojećih organizacija proizvođača, zadruge, lokalnih udruženja, ženskih grupa, omladinskih inicijativa i partnerstava u zajednici, a ne stvarati potpuno nove strukture bez lokalne osnove. Posebnu pažnju treba posvetiti ženama, mladima, lokalnim proizvođačima i manje razvijenim opštinama, koje se suočavaju s najvećim institucionalnim i finansijskim preprekama.

Sveukupno, ažurirani nalazi ukazuju na postepen napredak u svijesti, angažmanu donatora i praktičnoj saradnji u ruralnom razvoju. Međutim, JLS-ovi u BiH i dalje se suočavaju sa znatnim institucionalnim, administrativnim i finansijskim ograničenjima u strateškom planiranju, pripremi projekata, međusektorskoj koordinaciji i provedbi pristupa ruralnom razvoju po uzoru na EU. Mnoge opštine i dalje ruralni razvoj shvataju uglavnom kroz mjere poljoprivredne podrške, dok širi koncepti kao što su ruralni turizam, ekonomska diverzifikacija, CLLD i LEADER ostaju nedovoljno razvijeni. Istovremeno, inicijative u nastajanju povezane s lokalnim proizvodima, umrežavanjem proizvođača,

kulturnim naslijeđem, ženskim i omladinskim poduzetništvom te diverzifikacijom zasnovanom na turizmu pružaju korisnu osnovu za integrisaniji lokalni razvoj. Trajni izazovi uključuju demografski pad, starenje ruralnog stanovništva, ograničen pristup tržištu, slabe zadružne strukture i neujednačene opštinske kapacitete. Ovi nalazi potvrđuju potrebu za kontinuiranom izgradnjom kapaciteta, snažnijom institucionalizacijom pristupa LEADER i CLLD, poboljšanim lokalnim podacima i sistemima planiranja, većom međuopštinskom saradnjom i sistematičnijim uključivanjem JLS-ova u buduće upravljanje ruralnim razvojem.

5.4 Mogućnost i prilike za uticaj

5.4.1 Uticaj na nivou EU ili kroz pregovore o pridruživanju

Nakon pridruživanja Evropskoj uniji, pristup sredstvima za poljoprivredu i ruralni razvoj uređen je uglavnom uredbama EU koje su na snazi u vrijeme pridruživanja. Kako je ranije navedeno, o njima se trenutno pregovara za naredni Višegodišnji finansijski okvir (2028–2034). Ugovori o pridruživanju mogu uključivati prelazne aranžmane, ali obično postoji ograničen prostor za promjenu temeljnih principa politike ruralnog razvoja EU.

Iskustvo država koje su se nedavno pridružile EU pokazuje da pregovori o pridruživanju ipak mogu uticati na tempo i praktične modalitete provedbe. **Hrvatska** je posebno relevantna, budući da joj je bilo dopušteno postepeno uvoditi udio sredstava za ruralni razvoj koja se odnose na pristup LEADER. Slični postepeni pristupi korišteni su u nekoliko država Zapadnog Balkana u okviru IPARD II programa (2014–2020). **Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija** uvodile su mjere tipa LEADER korak po korak, često koristeći prvo tehničku pomoć za uspostavljanje LAG-ova, pripremu lokalnih razvojnih strategija i obuku dionika prije šire provedbe.

Ova iskustva važna su za BiH. Intervjui pokazuju da nekoliko JLS-ova već neformalno primjenjuje principe tipa LEADER putem lokalnih partnerstava, turističkih inicijativa i saradnje koju podržavaju donatori, ali te prakse ostaju slabo formalizovane. Iskustvo **Moldavije** pokazuje da je napredak u ruralnom razvoju vođenom zajednicom moguć i prije potpunog pristupa sredstvima EU za ruralni razvoj. Za BiH bi ranija priprema mogla poboljšati spremnost za buduću provedbu pristupa LEADER podržavajući uspostavljanje LAG-ova, jačanje lokalnih partnerstava i unapređenje lokalnog strateškog planiranja. SOG-ovi bi mogli imati proaktivniju ulogu promovišući lokalna partnerstva, umrežavanje sa strukturama LEADER u susjednim državama i zagovarajući snažnije uključivanje prioriteta ruralnog razvoja u buduću pretpristupnu pomoć (bilo kao dio reformske agende i/ili programiranih mjera po uzoru na IPA-u).

5.4.2 Uticaj na državnom/entitetskom nivou

Iako su uredbе EU o ruralnom razvoju direktno primjenjive i zahtijevaju ograničeno formalno prenošenje, djelotvornost buduće provedbe u BiH uveliko će zavisiti od domaćeg upravljanja, koordinacije i sistema programiranja. To je posebno važno za JLS-ove i lokalne zajednice, čiji će pristup budućim sredstvima za ruralni razvoj zavisiti od toga kako su u praksi organizovane državne, entitetske, kantonalne i lokalne uloge.

Iz perspektive lokalnih vlasti, određenim pitanjima treba dati prioritet u pretpristupnom periodu:

- rano uključivanje JLS-ova i lokalnih dionika u strategije i programe ruralnog razvoja
- jasne procedure za odabir projekata, finansijsko upravljanje, praćenje i evaluaciju
- dovoljni ljudski i finansijski resursi za sufinansiranje, tehničku dokumentaciju i pripremu projekata
- bolja koordinacija između opštinskih, kantonalnih, entitetskih, državnih i donatorskih mjera podrške
- snažnija ravnoteža između direktnih poljoprivrednih plaćanja i širih ulaganja u ruralni razvoj.

Politika poljoprivrede i ruralnog razvoja u BiH ostaje izrazito decentralizovana. Entiteti imaju glavne odgovornosti, dok i kantoni u Federaciji BiH imaju važnu ulogu. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH uglavnom obavlja koordinacijsku ulogu u odnosu na međunarodne obaveze, trgovinu i komunikaciju s EU. Međutim, nepostojanje potpuno usklađenog okvira za poljoprivredu i ruralni razvoj na nivou cijele države i dalje otežava usklađivanje s pravnom stečevinom EU i pripremu za buduću provedbu pretpristupne pomoći za ruralni razvoj.

Najvažniji institucionalni prioritet ostaje uspostavljanje struktura potrebnih za pretpristupnu pomoć EU za ruralni razvoj. Iako detalje za period nakon 2027. godine tek treba potvrditi, to će vjerovatno uključivati strateški okvir na nivou cijele države, usklađene procedure programiranja i akreditovane sisteme upravljanja i kontrole, uključujući platnu agenciju sposobnu da upravlja sredstvima EU za ruralni razvoj u skladu sa standardima EU za finansijsko upravljanje. Iako SPRR BiH za period 2023–2027. predstavlja napredak, operativni uslovi za trenutni program IPARD još uvijek nisu u potpunosti ispunjeni.

Dalji izazov jeste koordinacija mjera podrške na različitim nivoima vlasti. Uporedno iskustvo **Srbije** pokazuje da lokalne, pokrajinske, nacionalne mjere i mjere finansirane iz IPARD-a moraju biti koordinirane kako bi se izbjeglo dvostruko finansiranje. Korisnici ne mogu primiti podršku za isto ulaganje iz više javnih izvora. U BiH, gdje postoje dodatni administrativni nivoi, rizik dupliciranja, nedosljednog provođenja pravila i administrativne složenosti je još veći. Budući sistemi trebali bi stoga pružati jasne informacije o tome koje se mjere mogu finansirati iz opštinskih, kantonalnih, entitetskih, državnih ili donatorskih izvora.

Za JLS-ove dvije buduće oblasti finansiranja posebno su važne:

- **ruralna javna infrastruktura**, uključujući lokalne puteve, vodovodne sisteme i sisteme otpadnih voda, širokopojasni internet, obnovljive izvore energije, infrastrukturu ruralnog turizma i lokalne prerađivačke kapacitete
- **LEADER i CLLD**, uključujući uspostavljanje LAG-ova i participativnih lokalnih razvojnih strategija.

Ove mjere spadaju među one koje su najrelevantnije za lokalne vlasti, ali iskustvo država kandidatkinja pokazuje da ministarstva poljoprivrede ne daju uvijek prioritet mjerama čiju provedbu predvide opštine ili mjerama lokalnog razvoja. JLS-ovi i SOG-ovi trebali bi stoga zagovarati uključivanje ovih prioriteta u buduće državne, entitetske i kantonalne strategije, reformske agende i programe finansiranja. Snažan argument usmjeren ka budućnosti koji treba koristiti jeste taj da ulaganja u ruralne zajednice nisu odvojena od poljoprivredne konkurentnosti. Širokopojasni internet, obnovljivi izvori energije, ruralni turizam, lokalna prerada, saradnja proizvođača i ekonomska diverzifikacija mogu direktno poboljšati otpornost, pristup tržištu i održivost poljoprivredne proizvodnje. Uključivanje opština u ove oblasti izgradilo bi i praktično iskustvo u upravljanju projektima, koordinaciji dionika i provedbi projekata koje finansira EU prije nego što potpuna pretpristupna podrška ruralnom razvoju postane dostupna.

Trenutna zakonska uloga JLS-ova u ruralnom razvoju ostaje ograničena u oba entiteta. To ne odgovara u potpunosti pristupu EU, koji sve više naglašava teritorijalan, participativan i zajednicom vođen razvoj izvan uskih administrativnih granica. Terenski rad s JLS-ovima pokazuje da Trebinje, Bosanska Krupa, Foča i Travnik već neformalno primjenjuju neke principe tipa LEADER putem projekata koje finansiraju donatori, inicijativa ruralnog turizma, međusektorske saradnje i lokalnih partnerstava. Međutim, ove prakse ostaju slabo institucionalizovane i rijetko se odražavaju u formalnim strategijama, upravljačkim strukturama ili stabilnim sistemima finansiranja.

Foča jasno ilustruje ovaj jaz. Opština učestvuje u prekograničnim turističkim projektima i sarađuje s organizacijama civilnog društva i razvojnim partnerima, ali LEADER nije formalno integrisan u opštinske strategije niti operacionaliziran putem LAG-ova. To ukazuje na to da opštine već imaju praktične temelje za buduću provedbu pristupa LEADER i CLLD, ali ih treba formalizovati i strateški podržati.

SOG-ovi bi mogli imati snažniju ulogu zagovarajući:

- formalno priznanje pristupa LEADER i CLLD u entitetskim i lokalnim okvirima politika
- namjenska sredstva za pripremne aktivnosti u okviru pristupa LEADER i razvoj LAG-ova
- snažnije učešće opština u budućim upravljačkim strukturama za pretpristupnu pomoć EU
- podršku participativnim lokalnim strategijama ruralnog razvoja
- umrežavanje s uspješnim strukturama LEADER u susjednim državama i državama članicama EU
- izgradnju kapaciteta za pripremu projekata, tehničku dokumentaciju, sufinansiranje i praćenje.

Uporedno iskustvo **Srbije, Hrvatske, Sjeverne Makedonije i Moldavije** pokazuje da rano ulaganje u lokalne upravljačke strukture, partnerstva i izgradnju kapaciteta za pristup LEADER može poboljšati buduću apsorpciju sredstava EU za ruralni razvoj. BiH stoga ne bi trebala čekati punu akreditaciju za IPARD (ili ono što ga zamijeni nakon 2027. godine) prije nego što ojača opštinsku pripremljenost. Pretpristupni period trebalo bi iskoristiti za izgradnju lokalnih baza pripremljenih projekata, uspostavljanje mehanizama partnerstva, testiranje saradnje tipa LEADER i pripremu opština za buduće učešće u politici ruralnog razvoja EU.

Sveukupno, budući uspjeh BiH u finansiranju ruralnog razvoja iz sredstava EU zavisit će ne samo od institucionalnog usklađivanja na državnom nivou, već i od spremnosti opština, ruralnih zajednica i lokalnih partnerstava. Jačanje uloge JLS-ova i SOG-ova tokom pretpristupnog perioda trebalo bi se stoga tretirati kao strateško ulaganje u budući apsorpcijski kapacitet.

5.4.3 Priprema na lokalnom nivou

Lokalne zajednice, s opštinskim administracijama u svom središtu, bit će neophodne za praktičnu provedbu politike ruralnog razvoja i budućih mjera koje finansira EU. U BiH, međutim, JLS-ovi i dalje djeluju uglavnom kao provoditelji entitetskih i kantonalnih poljoprivrednih politika, a ne kao aktivni partneri u planiranju integrisanog ruralnog razvoja.

Intervjui s opštinama potvrđuju znatne razlike u lokalnim kapacitetima, prioritetima i pristupima, kako je razmotreno u odjeljku 5.3.2. U širem uzorku, mnogi JLS-ovi i dalje ruralni razvoj posmatraju prvenstveno kroz mjere poljoprivredne podrške, dok širi pristupi koji uključuju ruralni turizam, ekonomsku diverzifikaciju, CLLD i metodu LEADER ostaju nedovoljno razvijeni.

Uobičajeni izazovi uključuju ograničen administrativni kapacitet i kapacitet za upravljanje projektima, nedovoljnu tehničku dokumentaciju, slabu bazu projektnih prijedloga, neadekvatna sredstva za sufinansiranje i ograničene lokalne podatke o migracijama, demografskim promjenama i trendovima ruralnog razvoja. Principi pristupa LEADER i CLLD rijetko su ugrađeni u lokalne strategije ili institucionalne strukture, a mnoge opštine navode poteškoće u pristupu vanjskom finansiranju. Manji i slabije razvijeni JLS-ovi također tvrde da postojeći aranžmani finansiranja ne odražavaju dovoljno razlike u veličini opštine, fiskalnom kapacitetu i administrativnim resursima.

Istovremeno, pojavljuje se nekoliko pozitivnih trendova. JLS-ovi se sve više uključuju u projekte koje finansiraju donatori, međuopštinsku saradnju, udruženja proizvođača i inicijative lokalnog ekonomskog razvoja. Sve se više prepoznaje potencijalna uloga zadruga, organizacija proizvođača, poduzetnica, mladih poljoprivrednika, ruralnog turizma, brendiranja lokalnih proizvoda, kratkih lanaca snabdijevanja i diverzifikacije izvan primarne poljoprivrede. Ove oblasti mogle bi ojačati lokalne privrede, poboljšati pristup tržištu i povećati otpornost ruralnih zajednica.

Sveukupno, JLS-ovi u BiH imaju relevantno iskustvo s inicijativama ruralnog razvoja, ali ono ostaje neujednačeno i nedovoljno ugrađeno u lokalne sisteme. Opštine će biti u boljem položaju za pristup budućoj podršci EU ako ojačaju integrisane strategije, formalizuju partnerstva, poboljšaju pripremu projekata i upravljanje njima, podrže organizacije proizvođača i prošire saradnju sa susjednim JLS-ovima i razvojnim partnerima.

5.5 Pokazatelji mogućih rezultata

Nivo buduće podrške EU ruralnom razvoju za BiH ne može se precizno procijeniti. Izdvajanja historijski zavise od poljoprivrednog zemljišta, šuma i pašnjaka, ruralnog stanovništva, strukture radne snage, nivoa razvijenosti, apsorpcijskog kapaciteta i političkih pregovora unutar budžetskog okvira EU. Međutim, izrazito ruralna teritorijalna struktura BiH sugerije da bi sredstva za ruralni razvoj mogla postati značajan izvor ulaganja nakon pridruživanja EU ili kada punopravno pretprijetupno finansiranje postane moguće.

BiH ostaje izrazito ruralna, s oko **81% teritorije klasifikovane kao ruralna teritorija** i približno **60% stanovništva koje živi u ruralnim područjima**. To znači da bi finansiranje ruralnog razvoja moglo biti posebno relevantno za modernizaciju poljoprivrede, zaštitu okoliša, ruralnu infrastrukturu, turizam, diverzifikaciju i lokalni ekonomski razvoj.

Koristan orijentir jeste obim podrške ruralnom razvoju koju primaju države članice EU. U 2023. godini plaćanja iz EAFRD-a iznosila su 355,3 miliona EUR u Hrvatskoj, 1,28 milijardi EUR u Rumuniji, 882,3 miliona EUR u **Mađarskoj**, 640,3 miliona EUR u Portugalu i 291,5 miliona EUR u Bugarskoj.⁸⁸ U nekoliko ruralnih ili manje razvijenih država članica to godišnje predstavlja nekoliko desetina procenta BDP-a, a u nekim slučajevima može se približiti procentu od oko **0,4-0,5% BDP-a**. To treba tretirati samo kao okviran orijentir, a ne kao prognozu za BiH.

U okviru trenutnog okvira ZPP-a, ruralni razvoj ostaje velik dio poljoprivredne potrošnje EU. Za period 2021-2027. za ruralni razvoj putem EAFRD-a raspoloživo je oko **94 milijarde EUR**, uz dodatnu podršku ruralnom razvoju iz instrumenta Next Generation EU.⁸⁹ Planirani rashodi ZPP-a za period 2023-2027. također pokazuju da se mjere ruralnog razvoja sufinansiraju, pri čemu približno **60% osigurava EU**, a **40% nacionalne vlasti** na nivou EU.⁹⁰

Iako su precizne procjene nemoguće, vjerovatan obim propuštene prilike BiH u vezi s IPARD-om može se približno odrediti koristeći izdvajanja u okviru programa IPARD III u susjedstvu kao orijentir. Srbija je primila 288 miliona EUR, Sjeverna Makedonija 97 miliona EUR, Albanija 112 miliona EUR, a Crna Gora 63 miliona EUR u okviru programa IPARD III za period 2021-2027.⁹¹ To odgovara otprilike brojcima od **44-54 EUR po stanovniku** u Srbiji, Albaniji i Sjevernoj Makedoniji, dok je u Crnoj Gori taj broj veći, oko **102 EUR po stanovniku**, zbog malog broja stanovnika i minimalnog obima programa. Primjena nižeg regionalnog orijentira od 44-54 EUR po stanovniku na stanovništvo BiH od oko 3,2 miliona daje indikativan raspon od približno **140-175 miliona EUR**. S obzirom na izrazito ruralnu teritorijalnu strukturu BiH i potrebe poljoprivrednog razvoja, zaokružena procjena od 150-200 miliona EUR potencijalne podrške EU iz IPARD-a za trenutni programski period čini se razumnom. Međutim, to se odnosi samo na doprinose EU. Kada se uključi državno javno sufinansiranje, ukupna javna vrijednost programa mogla bi dosegnuti približno **200-267 miliona EUR**, uz pretpostavku doprinosa EU od oko 75% javnih rashoda. Kada se uključe i privatni doprinosi korisnika, posebno za mjere ulaganja u gazdinstva, preradu i diverzifikaciju, širi investicijski učinak mogao je razumno dosegnuti približno **330-530 miliona EUR** tokom programskog perioda. To ilustruje da propuštena prilika nije samo gubitak bespovratnih sredstava EU, već i gubitak domaćeg sufinansiranja, privatnih ulaganja i širih učinaka ruralnog ekonomskog razvoja.

Pitanje stoga nije samo pitanje ispunjavanja uslova u pogledu evropskih integracija. To je i pitanje propuštenih ulaganja u:

- ruralnu javnu infrastrukturu
- modernizaciju poljoprivrede
- preradu i lokalne lance vrijednosti

88 Evropski parlament, [Financing of the CAP: facts and figures \(Finansiranje ZPP-a: činjenice i brojke\)](#), 2026.

89 Evropski parlament, [Financing of the CAP \(Finansiranje ZPP-a\)](#).

90 Evropski parlament, [Financing of the CAP \(Finansiranje ZPP-a\)](#).

91 Evropska komisija, [European Commission will support agriculture and rural development in pre-accession countries with over EUR 900 million for 2021-2027 \(Evropska komisija podržat će poljoprivredu i ruralni razvoj u državama u pretprijetupnoj fazi s više od 900 miliona EUR za period 2021-2027\)](#), 23. mart 2022.; WeBalkans, [EU adopts the IPARD III programme for Montenegro \(EU usvaja program IPARD III za Crnu Goru\)](#), 29. juli 2022.

- ruralni turizam i diverzifikaciju
- širokopojasni internet i digitalnu povezanost
- obnovljive izvore energije i bioenergiju
- upravljanje vodama i otpadom
- šumarske i ekološke mjere
- obnovu sela i lokalni ekonomski razvoj.

Koliko bi budućih sredstava za ruralni razvoj direktno koristilo JLS-ovima zavisit će od buduće reformske agende BiH i osmišljavanja programa. Ako se ruralna javna infrastruktura, LEADER, CLLD, obnovljivi izvori energije, turizam i diverzifikacija postave kao prioritet, JLS-ovi bi mogli postati važni korisnici. Ako programi ostanu usko fokusirani na podršku na nivou gazdinstava, direktna uloga opština bila bi ograničenija.

Moguća su dva scenarija. U negativnom scenariju JLS-ovi ostaju marginalizirani u upravljanju ruralnim razvojem, procedure ostaju složene, projektna dokumentacija je slaba, a sufinansiranje nedovoljno. To bi dovelo do niske apsorpcije i ograničenog razvojnog učinka. U pozitivnom scenariju JLS-ovi se tretiraju kao strateški partneri, lokalne baze projektnih prijedloga pripremaju se u ranoj fazi, mehanizmi sufinansiranja se jačaju, a strukture LEADER/CLLD postepeno se razvijaju.

Ostvarivanje pozitivnog scenarija zahtijeva pripremu tokom pretpristupnog perioda. BiH treba snažniju koordinaciju između državnog, entitetskog, kantonalnog i opštinskog nivoa, jasnija pravila programiranja i bolje sisteme pripreme projekata. JLS-ovi i SOG-ovi trebali bi stoga imati aktivniju ulogu u zagovaranju prioriteta lokalnog razvoja u okviru budućih mehanizama. Ruralni razvoj jedan je od teritorijalno najizraženijih dijelova pravne stečevine EU, zbog čega je opštinska pripremljenost neophodna za buduću apsorpciju sredstava EU.

Administrativne i finansijske implikacije za JLS-ove

Potencijalne koristi budućeg finansiranja ruralnog razvoja iz sredstava EU moraju se procjenjivati zajedno s administrativnim i finansijskim obavezama koje bi JLS-ovi morali preuzeti. Iskustvo država članica EU i država kandidatkinja pokazuje da aktivno učešće u IPARD-u, pristupu LEADER i drugim mjerama ruralnog razvoja zahtijeva snažnije kapacitete za upravljanje projektima te finansijske i tehničke kapacitete nego što ih mnogi JLS-ovi u BiH trenutno posjeduju.

Za manje opštine djelotvorno učešće može zahtijevati barem jednog ili dva specijalizovana zaposlenika odgovorna za pripremu projekata, finansijsko upravljanje i provedbu. Veći JLS-ovi, ili oni koji koordiniraju LAG-ove, vjerovatno bi trebali specijalizovane administrativne strukture i stalnu tehničku podršku.

Finansijski zahtjevi također mogu biti obimni. Čak i tamo gdje sufinansiranje EU dosegne 70–80%, opštine i dalje moraju osigurati sredstva za:

- sufinansiranje projekata
- tehničku dokumentaciju i studije izvodljivosti
- okolišne procjene
- postupke nabavke
- početne troškove provedbe projekta.

Ovisno o veličini projekta, ovi troškovi mogli bi dosegnuti nekoliko stotina hiljada KM po projektnom ciklusu, što bi bilo posebno izazovno za manje i fiskalno slabije opštine.

Uspostavljanje i rad LAG-ova također bi zahtijevali stabilnu podršku za koordinacijsko osoblje, konsultacije s dionicima, pripremu lokalnih razvojnih strategija i aktivnosti razvoja projekata. Iskustvo susjednih država pokazuje da LAG-ovi u početku često zavise od donatorske podrške ili opštinskih doprinosa prije nego što operativna sredstva EU postanu u potpunosti dostupna.

Bez ciljane podrške, vjerovatno je da će snažniji JLS-ovi imati više koristi od budućeg finansiranja ruralnog razvoja iz sredstava EU, dok manje i slabije razvijene opštine mogu ostati marginalizo-

vane. Jačanje opštinske pripremljenosti tokom pretpristupnog perioda stoga je neophodno za poboljšanje apsorpcijskog kapaciteta i osiguravanje da buduće finansiranje ruralnog razvoja iz sredstava EU ima uravnotežen teritorijalni uticaj širom BiH.

5.6 Preporuke

Savez opština i gradova RS i Savez općina i gradova FBiH trebali bi pružiti dodatnu podršku aktivnostima opština u oblasti ruralnog razvoja kroz snažniju ulogu u zagovaranju, koordinaciji, izgradnji kapaciteta i razmjeni iskustava. Konkretno, SOG-ovima se preporučuje da:

- **Zagovaraju formalno uključivanje opština u upravljanje ruralnim razvojem**, uključujući učešće opština u pripremi, provedbi i praćenju programa ruralnog razvoja, programa IPA III i budućih pretpristupnih reformskih agendi na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou.
- **Promovišu ruralni razvoj kao širi teritorijalan i participativan koncept politike**, a ne samo kao poljoprivrednu podršku, te podižu svijest JLS-ova o principima pristupa LEADER i CLLD.
- **Razviju praktičnu funkciju podrške ruralnom razvoju ili odrede kontakt osobu unutar SOG-ova**, ovisno o raspoloživim sredstvima i donatorskoj podršci, radi koordinacije tehničke pomoći, obuke i savjetodavne podrške za JLS-ove.
- **Pripreme zajednički višegodišnju mapu puta za pripremljenost opština za buduće finansiranje iz IPARD-a i sredstava EU za ruralni razvoj**, koja bi obuhvatala administrativne kapacitete, lokalne akcijske grupe, pripremu projekata, potrebe za sufinansiranjem, usklađenost strategija i praćenje spremnosti.
- **Podrže postepeno uspostavljanje i umrežavanje lokalnih akcijskih grupa**, putem obuke, umrežavanja i savjetodavne podrške, te zagovaraju namjensku podršku LAG-ovima u okviru budućih reformskih agendi, programa IPA III, priprema povezanih s IPARD-om i drugih inicijativa ruralnog razvoja koje finansira EU.
- **Podrže JLS-ove u razvijanju baze projektnih prijedloga za ruralni razvoj**, uključujući pristup tehničkoj ekspertizi, predlošcima dokumenata, podršci u izradi studija izvodljivosti, razmjeni iskustava namijenjenoj učenju i saradnji s razvojnim agencijama i donatorskim programima.
- **Zagovaraju diferencirane mehanizme podrške za nerazvijene JLS-ove i one zahvaćene depopulacijom**, uključujući pojednostavljene procedure, više stope sufinansiranja, namjensku pomoć u pripremi projekata i ciljanu podršku izgradnji kapaciteta.
- **Ojačaju zagovaranje zasnovano na dokazima i praćenje pripremljenosti opština**, prikupljanjem uporedivih podataka o potrebama ruralnog razvoja, finansijskim kapacitetima, nivoima spremnosti projekata, kadrovskim ograničenjima, izazovima sufinansiranja i administrativnoj pripremljenosti.
- **Promovišu tehničko učenje putem regionalnih platformi**, uključujući saradnju sa Stalnom radnom grupom i strukturama LEADER u susjednim državama, kako bi JLS-ovi mogli pratiti praksu EU o ruralnom razvoju i ranije se pripremiti za buduće mogućnosti finansiranja.
- **Zagovaraju mjere razvoja ruralne infrastrukture relevantne za JLS-ove**, uključujući one koje se odnose na ceste/putove, vodosnabdijevanje, otpadne vode, kanalizaciju, kolektore i drugu lokalnu infrastrukturu. Takve mjere vrlo su relevantne za ruralne opštine, ali zahtijevaju snažniji administrativni i nabavni kapacitet, uključujući poznavanje pravila EU o javnim nabavkama.

Preporuke za JLS-ove

Opštine i gradovi trebali bi ojačati svoju spremnost za buduću **donatorsku i pretpristupnu podršku EU ruralnom razvoju** poboljšanjem administrativnog kapaciteta, sposobnosti pripreme projekata, partnerstava i planiranja zasnovanog na dokazima. Konkretno, trebali bi:

- **Odrediti odgovorne kadrove** za poljoprivredu i ruralni razvoj i obučiti ih o pravilima finansiranja EU, pripremi projekata, nabavkama, finansijskom upravljanju, praćenju i izvještavanju.
- **Razviti integrisane strategije ruralnog razvoja** usklađene s pristupima **LEADER** i **CLLD**, povezujući poljoprivredu s ruralnim turizmom, lokalnim proizvodima, infrastrukturom, digitalizacijom, obnovljivim izvorima energije, okolišem i diverzifikacijom.
- **Stvoriti međusektorska partnerstva** koja uključuju poljoprivrednike, udruženja proizvođača, zadruge, preduzeća, aktere u turizmu, civilno društvo, ženske i omladinske organizacije, ranjive grupe i razvojne agencije.
- **Formalizovati postojeće mreže saradnje** kao osnovu za buduće LAG-ove, posebno tamo gdje JLS-ovi već imaju ruralne projekte koje finansiraju donatori, provode inicijative ruralnog turizma, organizuju saradnju proizvođača ili razvoj zasnovan na potrebama zajednice.
- **Ojačati međuopštinsku saradnju** u oblasti ruralnih turističkih ruta, lokalne infrastrukture, savjetodavnih usluga, upravljanja okolišem, brendiranja proizvoda, kratkih lanaca snabdijevanja i većih investicijskih projekata.
- **Pripremati bazu projektnih prijedloga unaprijed**, uključujući tehničku dokumentaciju, studije izvodljivosti i projektne koncepte za putove, vodovodne sisteme i sisteme otpadnih voda, upravljanje otpadom, digitalnu povezanost, obnovljive izvore energije, ruralni turizam, objekte za zajednicu, agroprehrambene lance vrijednosti i zaštitu okoliša.
- **Poboljšati lokalne podatke i praćenje**, posebno o demografskom padu, migracijama, poljoprivrednoj proizvodnji, ruralnim budžetima, kapacitetu za sufinansiranje, projektnom iskustvu i administrativnim potrebama.
- **Ulagati u osnovnu ruralnu infrastrukturu**, uključujući putove, vodosnabdijevanje, otpadne vode, upravljanje otpadom, digitalnu povezanost i objekte za zajednicu, kao preduslov za zadržavanje stanovništva i podršku ruralnoj ekonomskoj aktivnosti.
- **Podržati saradnju proizvođača i lokalne lance vrijednosti** putem zadruga, udruženja proizvođača, revolving fondova, zajedničke javne nabavke, brendiranja proizvoda i kratkih lanaca snabdijevanja.
- **Razviti ciljane mjere za žene, mlade, ranjive grupe i mlada poljoprivredna domaćinstva**, uključujući podršku poduzetništvu, obuku, mentorstvo, umrežavanje i pristup mogućnostima lokalnog razvoja.
- **Promovisati ruralni turizam i diverzifikaciju** povezane s lokalnim proizvodima, kulturnim naslijeđem, agroturizmom, porodičnim gazdinstvima, tradicionalnim zanatima i prirodnim vrijednostima.
- **Ojačati ekološke i klimatske mjere**, uključujući upravljanje otpadom, klimatski pametnu poljoprivredu, obnovljive izvore energije, zaštitu biodiverziteta, energetska efikasnost i klimatski otpornu infrastrukturu.
- **Povećati učešće u programima koje finansiraju donatori, IPA III programu i programima prekogranične saradnje** radi sticanja praktičnog iskustva u pripremi projekata, nabavkama, izvještavanju, provedbi i upravljanju partnerstvima prije nego što punopravno finansiranje ruralnog razvoja iz sredstava EU postane dostupno.

Sveukupno, JLS-ovi i SOG-ovi ne bi trebali čekati da punopravno finansiranje ruralnog razvoja iz sredstava EU postane dostupno prije nego što počnu djelovati. Pretpristupni period trebalo bi iskoristiti za izgradnju administrativnog kapaciteta, pripremu projekata, jačanje partnerstava i uspostavljanje temelja lokalnog upravljanja potrebnih za buduću podršku ruralnom razvoju od strane EU.

6. Okoliš i komunalne usluge

6.1 Pregled

Okoliš ostaje jedno od najambicioznijih i najdalekosežnijih poglavlja pravne stečevine EU. Posljednjih godina okolišna politika EU znatno je ojačana u okviru Evropskog zelenog plana, koji ima za cilj da Evropa postane klimatski neutralna do 2050. godine, uz istovremenu promociju održivog razvoja i zaštitu zdravlja i dobrobiti građana. Pravna stečevina EU sada obuhvata više od 200 značajnih pravnih akata koji pokrivaju kvalitet zraka, zaštitu voda, upravljanje otpadom, biodiverzitet, hemikalije, buku i klimatsko djelovanje.

Preuzimanje pravne stečevine u ovoj oblasti ostaje velik izazov za zemlje kandidatkinje, ne samo zbog složenosti i obima zakonodavstva, već i zbog velikih finansijskih ulaganja koja su potrebna. Okolišno zakonodavstvo EU sve se više povezuje i s klimatskim ciljevima, energetsom tranzicijom i principima cirkularne ekonomije, posebno u okviru paketa Spremnosti za 55⁹² i Akcionog plana za kružnu ekonomiju (ažuriranog 2020. godine).

Na lokalnom nivou uticaj pridruživanja postaje još izraženiji. JLS-ovi imaju centralnu ulogu kao planeri, regulatori, kreatori politika i pružaoci komunalne infrastrukture i usluga. Nova pravila EU sve više zahtijevaju integrisane pristupe koji kombinuju zaštitu okoliša, ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu klimatskim promjenama, digitalizaciju i učešće javnosti.

Ovo poglavlje iznosi ključne elemente pravne stečevine u oblasti zaštite okoliša/životne sredine, s fokusom na horizontalno zakonodavstvo i sektore kvaliteta zraka, upravljanja otpadom i zaštite voda. Ističe „investicijski zahtjevne“ direktive i uredbe, koje i dalje predstavljaju znatne pravne, administrativne i finansijske izazove, posebno kako se standardi pooštavaju, a rokovi produžavaju u okviru novijeg zakonodavstva.

SOG-ovi su odabrali ove oblasti kao posebno značajne za pružanje komunalnih usluga. Iako su i drugi dijelovi pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine relevantni za JLS-ove (npr. zaštita prirode, uključujući Zakon o obnovi prirode iz 2024. godine, s direktnim implikacijama za urbanističko planiranje, ili klimatske promjene, gdje će se od opština očekivati da doprinesu ciljevima definisanim na nivou države), oni ovdje neće biti u fokusu.

Međutim, ovo poglavlje razmatra i implikacije pravila EU o javnim nabavkama i državnoj pomoći za komunalne usluge. I ona su postala značajnija: pravo EU sve više zahtijeva konkurentne, transparentne i tržišno zasnovane pristupe pružanju usluga od opšteg ekonomskog interesa (UOEI), uključujući usluge upravljanja otpadom i vodama, koje često pružaju komunalna preduzeća u javnom vlasništvu. Ovi zahtjevi razjašnjeni su kroz razvoj sudske prakse Suda pravde Evropske unije i ažurirane okvire državne pomoći.

Za BiH, pridruživanje EU ostaje velika prilika za unapređenje okolišne infrastrukture i usluga. Međutim, noviji razvoj događaja u EU znatno podiže nivo ambicije. Izazovi kao što su neadekvatno prečišćavanje otpadnih voda, oslanjanje na deponije u kojima nisu ispoštovani propisi i teško zagađenje zraka, povezano s hiljadama prijevremenih smrtnih slučajeva godišnje, sada se moraju rješavati u skladu ne samo s postojećim direktivama, već i sa strožijim budućim ciljevima (npr. ambicija nulte stope zagađenja do 2050. godine). Sve je veći rizik da bi JLS-ovi mogli imati sve veće odgovornosti bez adekvatnog finansijskog i administrativnog kapaciteta, što bi moglo usporiti proces pridruživanja EU.

92 Zakonodavni paket EU usmjeren na smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 55% do 2030. godine u odnosu na nivoe iz 1990. godine.

6.2 Ključni aspekti pravne stečevine EU

Horizontalno zakonodavstvo

Horizontalno okolišno zakonodavstvo nastavlja se razvijati, uz sve veći naglasak na integraciju klimatskih pitanja, zaštitu biodiverziteta i učešće javnosti.

[Direktiva o procjeni uticaja na okoliš \(PUO\) \(2011/92/EU, izmijenjena i dopunjena Direktivom 2014/52/EU\)](#) ostaje osnova svega. Novija ažuriranja jačaju zahtjeve u vezi s klimatskim promjenama, biodiverzitetom, rizicima od katastrofa i kumulativnim učincima. Projekti sada moraju procjenjivati uticaje na ublažavanje klimatskih promjena i otpornost, u skladu s ciljevima klimatske neutralnosti EU.

[Direktiva o strateškoj procjeni uticaja na okoliš \(SPUO\) \(2001/42/EZ\)](#) također ima suštinsku ulogu, uz sve veći značaj zbog proširenog planiranja u oblasti energije, saobraćaja i prilagodbe klimatskim promjenama. SPUO sve više mora odražavati klimatske ciljeve, uključujući usklađenost s državnim energetske i klimatskim planovima (DEKP).

Direktiva o [javnom pristupu informacijama o okolišu \(2003/4/EZ\)](#) dopunjena je širim inicijativama za transparentnost u okviru Aarhuške konvencije i politika digitalizacije EU. Od javnih vlasti, uključujući JLS-ove, očekuje se da dostavljaju proaktivnije podatke o okolišu u realnom vremenu (npr. praćenje kvaliteta zraka).

Pored toga, EU je unaprijedila svoj sistem praćenja i provedbe okolišnih propisa putem programa osiguranja usklađenosti i [Pregleda provedbe okolišnih politika](#). Ove mjere povećavaju nadzor nad tim koliko dobro državne i lokalne vlasti primjenjuju okolišne politike EU i pomažu u utvrđivanju oblasti u kojima provedba ili primjena zaostaje.

Kvalitet zraka

Politika EU o kvalitetu zraka trenutno prolazi kroz znatnu reviziju. Postojeće direktive EU o kvalitetu zraka – [Direktiva 2008/50/EZ o kvalitetu zraka i čistom zraku za Evropu](#) i [Direktiva 2004/107/EZ o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatičnim ugljikovodicima u zraku](#) – ažuriraju se radi bližeg usklađivanja sa smjernicama Svjetske zdravstvene organizacije o kvalitetu zraka. Zajedno, ove direktive uspostavljaju standarde EU za glavne zagađivače zraka i toksične tvari u zraku, kao i zahtjeve za praćenje, informisanje javnosti i upravljanje kvalitetom zraka.

EU je 2024. godine usvojila revidiranu [Direktivu \(2024/2881\) o kvalitetu zraka i čistom zraku za Evropu \(preinaka\)](#) kojom se uvode:

- strožije granične vrijednosti za lebdeće čestice (PM_{2,5}, PM₁₀) i dušik-dioksid (NO₂)
- pojačani zahtjevi za praćenje i modeliranje kvaliteta zraka
- snažniji mehanizmi provedbe i jasnije kazne kod nepoštivanja propisa
- poboljšani javni pristup informacijama o kvalitetu zraka.

Lokalne vlasti ostaju središnje za provedbu. Od gradova se sve više zahtijeva da usvoje integrisane mjere za kvalitet zraka i klimu, uključujući zone niskih emisija, elektrifikaciju saobraćaja i strategije ozelenjavanja gradova. Ove aktivnosti usko su povezane sa širim klimatskim ciljevima EU u okviru Evropskog zelenog plana.

Upravljanje otpadom

Zakonodavstvo EU o otpadu nastavilo se razvijati i nakon izmjena i dopuna iz 2018. godine, potaknuto Akcionim planom za kružnu ekonomiju i ambicijom nulte stope zagađenja. Postojeći okvir EU za upravljanje otpadom prvenstveno se zasniva na [Okvirnoj direktivi o otpadu \(2008/98/EZ\)](#), koja utvrđuje ključne principe kao što su hijerarhija otpada, obaveze odvojenog prikupljanja, ciljevi

recikliranja i princip „zagađivač plaća”. Dopunjuje je sektorsko zakonodavstvo, uključujući [Direktivu 1999/31/EZ o odlagalištima otpada](#), koja ima za cilj smanjenje uticaja odlaganja otpada na okoliš, i [Direktivu 94/62/EZ](#), koja utvrđuje zahtjeve za sprječavanje nastanka, ponovnu upotrebu i recikliranje ambalažnog otpada, kao i zakonodavstvo o elektronskom otpadu, baterijama i vozilima na kraju životnog vijeka.

Među ključnim novitetima (uključujući revizije Okvirne direktive o otpadu usvojene 2025. godine) jesu:

- obavezujući ciljevi smanjenja otpada od hrane do 2030. godine
- unaprijeđena pravila o proširenoj odgovornosti proizvođača (EPR), posebno za tekstil i ambalažu
- sistem za upravljanje tekstilnim otpadom na nivou cijele EU, koji zahtijeva odvojeno prikupljanje i sheme odgovornosti proizvođača
- nova [Uredba \(2025/40\) o ambalaži i ambalažnom otpadu](#), kojom se stavlja van snage ranija direktiva i uvode strožiji zahtjevi u pogledu mogućnosti recikliranja, ponovne upotrebe i smanjenja otpada
- sve veća ograničenja odlaganja otpada na deponije i spaljivanja otpada, uz veći naglasak na iskorištavanje i reciklažu materijala iz otpada.

Postojeći ciljevi za recikliranje komunalnog otpada (55% do 2025, 60% do 2030, 65% do 2035. godine) ostaju na snazi, ali nove mjere imaju za cilj otići dalje smanjenjem ukupnog nastanka otpada. JLS-ovi sada moraju planirati:

- proširene sisteme odvojenog prikupljanja (uključujući tekstil i biootpad), što znači organizaciju dodatne infrastrukture za prikupljanje, logistike i sistema za učešće javnosti
- složenije tokove otpada, koji zahtijevaju poboljšani kapacitet sortiranja i rješenja za obradu materijala kao što su miješani komunalni otpad, plastika, tekstil, biootpad i elektronski otpad
- snažniju saradnju s proizvođačima u okviru shema EPR, uključujući koordinaciju finansiranja, prikupljanja i sistema recikliranja koje finansiraju proizvođači
- digitalne sisteme praćenja i izvještavanja, što podrazumijeva poboljšano prikupljanje podataka, praćenje tokova otpada i izvještavanje državnim vlastima i vlastima EU radi osiguravanja poštivanja propisa i praćenja učinka.

Ovi razvoji znatno povećavaju administrativne i finansijske zahtjeve, ali istovremeno stvaraju i prilike za održivije i cirkularne lokalne ekonomije.

Zaštita voda

Novija ažuriranja zakonodavstva EU o zaštiti voda uglavnom pooštavaju okolišne standarde, proširuju obuhvat regulative i uvode nove operativne i finansijske obaveze za JLS-ove i komunalna preduzeća, umjesto da zamjenjuju postojeći pravni okvir.

[Okvirna direktiva o vodama \(2000/60/EZ\)](#) ostaje nepromijenjena u svojoj srži, ali njenu provedbu sve više oblikuju ažurirani standardi kvaliteta okoliša i liste zagađivača. Novije revizije na nivou EU proširile su listu prioriternih tvari i pooštrile pragove za zagađivače u površinskim i podzemnim vodama, uključujući farmaceutske proizvode, pesticide, PFAS i druge zagađivače u nastajanju. To dovodi do strožijih obaveza praćenja i može zahtijevati dodatne mjere za suzbijanje zagađenja na lokalnom nivou, posebno u sredinama u kojima ispuštanja komunalnih otpadnih voda ili zagađenje koje nastaje oticanjem oborinskih voda s urbanih površina utiču na pogoršanje kvaliteta voda. Paralelno s tim, provedba se sve više povezuje s ciljevima klimatske otpornosti, uz snažniji naglasak na upravljanje sušama, ponovnu upotrebu vode i pristupe zasnovane na ekosistemima.

[Direktiva o poplavama \(2007/60/EZ\)](#) nije suštinski izmijenjena, ali njen provedbeni ciklus (trenutno 2022–2027) stavlja veći naglasak na uticaje klimatskih promjena i preventivno upravljanje rizicima. Glavni „novi” element nije pravno restrukturiranje, već pomak u metodologiji: kod procjena rizika

od poplava sada se očekuje da se u planiranje uključe detaljniji klimatski scenariji, poboljšano modeliranje i bolja integracija rješenja zasnovanih na prirodi. To povećava provedbene odgovornosti JLS-ova u kontroli korištenja zemljišta, jer se karte opasnosti od poplava sve više koriste kao obavezujući ulazni podaci u prostornom planiranju i izdavanju građevinskih dozvola, čime se faktički pooštravaju ograničenja gradnje u zonama visokog rizika.

[Direktiva o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda \(2024/3019\)](#) nedavno je preinačena, uz postepenu provedbu planiranu tokom narednih decenija. Ažurirana direktiva znatno proširuje obaveze na nivou opština proširujući obuhvat na manje aglomeracije, uključujući naselja od **1.000 ekvivalenata stanovnika (ES)** ili više.⁹³ To predstavlja znatno proširenje u odnosu na prvobitnu direktivu, koja se prvenstveno primjenjivala na aglomeracije iznad 2.000 ES. Najvažniji novi zahtjev jeste uvođenje naprednog prečišćavanja mikrozagađivača kao što su farmaceutski proizvodi i industrijske hemikalije, što odražava zaokret prema rješavanju „zagađivača u nastajanju” koji nisu bili izričito regulisani prvobitnom direktivom. Revizijom se uvodi i cilj energetske neutralnosti za postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda do 2040–2045. godine, što znači da JLS-ovi moraju postepeno integrisati proizvodnju obnovljive energije i dobivanje energije iz otpada u sisteme otpadnih voda. Pored toga, uvode se mehanizmi EPR, čime se dio troškovnog tereta uklanjanja mikrozagađivača prebacuje na proizvođače farmaceutskih i kozmetičkih proizvoda. Sveukupno, to predstavlja znatno povećanje kako kapitalnih ulaganja tako i operativne složenosti za opštinska komunalna preduzeća.

[Direktiva o vodi za piće \(2020/2184\)](#) također je preinačena od prethodne procjene i uvodi suštinski preventivniji pristup zasnovan na riziku. Glavni novi zahtjev jeste da JLS-ovi i vodovodna preduzeća moraju procjenjivati rizike i upravljati njima u cijelom lancu snabdijevanja, od zahvatanja vode do distribucije, umjesto da se usredotoče samo na kvalitet vode na krajnjoj tački. Obaveze praćenja proširene su tako da uključuju zagađivače u nastajanju kao što su PFAS i druge hemijske tvari od značaja, uz strožije standarde za tradicionalne parametre kao što je olovo. Direktiva uvodi i snažnije zahtjeve u pogledu transparentnosti, obavezujući komunalna preduzeća da potrošačima pruže detaljnije i pristupačnije informacije o kvalitetu vode, cijenama, gubicima i učinku usluge. Pored toga, stavlja veći naglasak na ravnopravan pristup vodi za piće putem javne infrastrukture kao što su česme i javna mjesta za snabdijevanje.

Uzeta zajedno, ova ažuriranja odražavaju jasan zaokret u vodnoj politici EU s tradicionalne kontrole zagađenja prema integrisanijem sistemu usmjerenom na klimatsku otpornost, hemijsku sigurnost, energetska efikasnost i principe cirkularne ekonomije. Za JLS-ove to se pretače u progresivno strožije okolišne standarde, proširene obaveze praćenja, veće potrebe za ulaganjem u infrastrukturu i povećano oslanjanje na tehnički kapacitet i vanjsko finansiranje.

U cijelom **zakonodavstvu EU o vodozaštiti** JLS-ovi imaju centralnu operativnu ulogu u provedbi politika koje su formalno upućene državama članicama. Njihove odgovornosti sve više oblikuje potreba za integrisanjem okolišnih ciljeva u prostorno planiranje, razvoj infrastrukture i pružanje javnih usluga.

Ključna implikacija jeste sve veći uticaj okolišnih zahtjeva na lokalno planiranje i razvojne odluke. JLS-ovi moraju osigurati da urbano širenje, zoniranje i ulaganja u infrastrukturu budu usklađeni sa zaštitom voda, upravljanjem rizikom od poplava i ciljevima riječnih slivova. To sve više ograničava razvoj u okolišno osjetljivim i poplavnim područjima i zahtijeva bližu koordinaciju između funkcija planiranja, okoliša i komunalnih usluga.

JLS-ovi su također odgovorni za širok raspon operativnih vodnih usluga, uključujući prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda, snabdijevanje vodom za piće i lokalne sisteme odvodnje. Zakonodavstvo EU podstiče progresivno pooštravanje tehničkih standarda, posebno kroz zahtjeve za naprednim prečišćavanjem otpadnih voda, poboljšanom sigurnošću vode za piće i sveobuhvatnijim praćenjem zagađivača u nastajanju. To znatno povećava operativnu složenost i zahtijeva kontinui-

⁹³ Ekvivalent stanovnika odnosi se na prosječno organsko opterećenje otpadom koje jedna osoba stvori u jednom danu, ali se primjenjuje i na komercijalne, a ne samo na stambene izvore, tako da bi naselje s 1.000 stanovnika i bez industrije i sl. moglo imati ES od otprilike 1.000, ali bi selo s 500 stanovnika i farmom mliječnih krava moglo premašiti 1.000 ES.

rano unapređivanje infrastrukture i tehnologije.

Istovremeno, upravljanje rizikom od poplava postalo je sastavni dio lokalnog upravljanja. Od JLS-ova se očekuje da doprinesu procjenama rizika, provode mjere upravljanja rizikom od poplava i jačaju sisteme civilne zaštite. To uključuje pripravnost za vanredne situacije, sisteme ranog upozoravanja i aktivnosti podizanja svijesti javnosti, kao i sve veće oslanjanje na rješenja zasnovana na prirodi, kao što su zelena infrastruktura i obnova ekosistema.

Finansijski gledano, ove kombinovane obaveze stvaraju trajan pritisak na opštinske budžete. Potrebna su znatna ulaganja za unapređenje dotrajale infrastrukture, proširenje pokrivenosti usluga i ispunjavanje strožijih okolišnih standarda i standarda prilagodbe klimatskim promjenama. Paralelno s tim, od JLS-ova se sve više očekuje da osiguraju finansijsku održivost vodnih usluga putem poboljšanih mehanizama povrata troškova, uključujući sisteme tarifa za vodu, smanjenje gubitaka u mreži i efikasnije prakse naplate. To uvodi dodatne izazove povezane s priuštivošću, socijalnom pravednošću i političkom prihvatljivošću, posebno u opštinama s nižim prihodima ili manjim opštinama. Rastući operativni troškovi, veće potrebe za energijom u vodnom sektoru i povećana izloženost rizicima povezanim s klimom dodatno pojačavaju ove pritiske.

Provedba također zahtijeva znatno veći administrativni i tehnički kapacitet. JLS-ovi moraju upravljati složenijim regulatornim zahtjevima, digitalnim sistemima praćenja, obavezama okolišnog izvještavanja i procesima angažmana dionika. Manje opštine posebno su pogođene zbog ograničenog broja osoblja, te manje stručnosti i institucionalnog kapaciteta.

Dalji međusektorski trend jeste sve veća integracija vodne politike sa širim prioritetima EU, uključujući prilagodbu klimatskim promjenama, zaštitu biodiverziteta, ciljeve cirkularne ekonomije i planiranje otpornosti. Kao rezultat toga, upravljanje vodama više nije samostalan sektor, već je ugrađeno u šire teritorijalne i razvojne strategije na lokalnom nivou.

Naposljetku, provedba snažno zavisi od vanjske finansijske podrške. Sredstva EU i međunarodne finansijske institucije imaju presudnu ulogu u omogućavanju JLS-ovima da se usklade s okolišnim standardima, posebno u zemljama kandidatkinjama kao što je BiH, gdje je lokalni fiskalni kapacitet često nedovoljan da pokrije obim potrebnih ulaganja.

Okvir 6.1: Pravila EU koja uređuju pružanje okolišnih usluga putem javnih komunalnih preduzeća

Iako se ovo poglavlje uglavnom fokusira na okolišnu pravnu stečevinu EU, na pružanje okolišnih usluga putem javnih komunalnih preduzeća (JKP) u vlasništvu ili pod kontrolom JLS-ova utiču i pravila EU o državnoj pomoći i javnim nabavkama (vidjeti i poglavlje 2). Direktive o javnim nabavkama i dalje dopuštaju interno pružanje usluga bez konkurentskog tendera pod određenim uslovima, što se obično naziva „Teckal” izuzećem.*

Da bi se ispunili uslovi za primjenu ovog izuzeća, jedinice lokalne samouprave moraju vršiti nadzor nad komunalnim preduzećem koji je sličan nadzoru koji imaju nad sopstvenim internim službama, osigurati da najmanje 80% aktivnosti tog preduzeća bude obavljano za organ ili organe koji nad njim vrše kontrolu, te spriječiti neposredno učešće privatnog kapitala, osim ograničenih oblika učešća privatnog kapitala bez kontrolnih prava, koji su propisani nacionalnim zakonodavstvom i ne omogućavaju odlučujući uticaj. Istovremeno, politike EU sve više podstiču konkurentno nadmetanje, transparentnost, odgovornost i uključivanje ciljeva zaštite okoliša i cirkularne ekonomije kroz zelene javne nabavke. Od JLS-ova se stoga očekuje da pri donošenju odluka o nabavkama ne uzimaju u obzir samo neposredne troškove, već i troškove životnog ciklusa, kao i šire uticaje tih odluka na okoliš.

Pravila o državnoj pomoći iz članova 107–109. UFEU-a ostaju vrlo relevantna za opštinska komunalna preduzeća i nastavljaju se razvijati kroz sudsku praksu i revidirane regulatorne okvire.

Državna pomoć obuhvata svaku selektivnu ekonomsku prednost koju dodjeljuju javne vlasti, a koja može narušiti konkurenciju i uticati na trgovinu unutar unutrašnjeg tržišta, i primjenjuje se kako na javne tako i na privatne operatere koji obavljaju ekonomske djelatnosti. Okvir EU za državnu pomoć oblikuje nekoliko ključnih pravnih instrumenata i koncepata.

Javne usluge mogu potpasti pod okvir **usluga od opšteg ekonomskog interesa (UOEI)**, koje obuhvataju osnovne usluge kao što su upravljanje otpadom, saobraćaj i vodosnabdijevanje, a koje mogu zahtijevati javnu naknadu kako bi se osiguralo njihovo pružanje. Revidirana [Odluka o UOEI \(2025/2630\)](#) modernizuje okvir državne pomoći koji uređuje takvu naknadu, pružajući veću pravnu jasnoću i pojednostavljene procedure javnim vlastima pri finansiranju osnovnih lokalnih usluga, uključujući upravljanje otpadom. U tom kontekstu, presuda u predmetu Altmark utvrđuje kriterije prema kojima takva naknada ne predstavlja državnu pomoć, pod uslovom da su ispunjeni strogi uslovi u pogledu povjeravanja, transparentnosti, obračuna troškova i efikasnosti.⁹

[Uredba o opštem skupnom izuzeću \(UOSI\) \(651/2014\)](#) omogućava državama članicama da dodijele određene kategorije pomoći bez prethodne obavijesti Evropskoj komisiji, posebno u oblastima kao što su zaštita okoliša, klimatsko djelovanje, inovacije i infrastruktura, pod uslovom da su ispunjeni unaprijed definisani uslovi. Novije revizije proširuju obuhvat izuzete pomoći u oblastima kao što su zaštita okoliša, klimatski i energetske projekti, ulaganja u cirkularnu ekonomiju i lokalna infrastruktura. Pragovi i prihvatljive kategorije prošireni su radi podrške tranziciji prema ciljevima Evropskog zelenog plana. Pomoć koja spada u kategorije obuhvaćene UOEI-jem ne zahtijeva prethodnu obavijest Evropskoj komisiji, pod uslovom da su ispunjeni svi primjenjivi uslovi.

Zajedno, ovi elementi definišu kako se javna sredstva mogu koristiti uz istovremeno poštivanje pravila o konkurenciji unutar unutrašnjeg tržišta. JLS-ovi mogu strukturirati aranžmane javnog finansiranja na načine koji sprečavaju da ona predstavljaju državnu pomoć u smislu Ugovora ili osigurati da budu usklađeni s primjenjivim okvirom EU za državnu pomoć. U nekim sektorima, kao što su mreže za distribuciju vode, karakteristike prirodnog ili zakonskog monopola mogu ograničiti opseg zabrinutosti u pogledu konkurencije i narušavanja tržišta. Ili, tamo gdje opštine povjeravaju operaterima jasno definisane obaveze u pogledu javnih usluga, naknada može potpasti pod okvir UOEI-ja, pod uslovom da su ispunjeni zahtjevi EU koji su na snazi. Tržišno zasnovan odabir putem konkurentskih, transparentnih i nediskriminatornih tenderskih postupaka može pomoći da se pokaže da naknada odražava tržišne uslove i smanjiti rizik od nekompatibilne pomoći. Usklađenost s kriterijima iz predmeta Altmark također je važna, jer zahtijeva jasno definisane obaveze u pogledu javnih usluga, transparentne mehanizme naknade, objektivne metode obračuna i izbjegavanje prekomjerne naknade. Pored toga, pravila de minimis, ažurirana [Uredbom 2023/2831](#), dopuštaju ograničene iznose pomoći bez prethodne obavijesti, obično do 300 000 EUR tokom trogodišnjeg perioda, uz moguće više pragove za određene usluge od opšteg ekonomskog interesa.

Nepoštivanje pravila EU o državnoj pomoći može imati znatne posljedice, uključujući povrat nekompatibilne pomoći, finansijske gubitke za javna komunalna preduzeća, pravnu nesigurnost i kašnjenja u razvoju infrastrukture. JLS-ovi stoga moraju pažljivo strukturirati aranžmane finansiranja, osigurati jasno razdvajanje ekonomskih od neekonomskih djelatnosti, izbjegavati unakrsno subvencionisanje, sve detaljno dokumentovati i osiguravati transparentnost.

[Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutrašnjem tržištu](#) također ostaje relevantna za određene opštinske okolišne usluge. Iako su usluge vodosnabdijevanja i otpadnih voda izuzete iz njenog obuhvata, na neke usluge povezane s otpadom, posebno na aktivnosti prikupljanja i transporta otpada, ona može uticati ovisno o njihovoj prirodi i organizaciji. JLS-ovi su dužni osigurati nediskriminatornost shema odobravanja, neophodnost i proporcionalnost regulatornih zahtjeva te dostupnost administrativnih procedura putem jedinstvenih kontaktnih tačaka.



Sveukupno, pravo EU ne sprečava JLS-ove da organizuju, finansiraju i pružaju komunalne usluge putem komunalnih preduzeća u javnom vlasništvu. Međutim, noviteti u regulatornom i političkom smislu sve više favorizuju transparentne, konkurentne i tržišno orijentisane pristupe, snažnije usklađivanje s okolišnim i klimatskim ciljevima te sofisticiranije pravno i finansijsko strukturiranje. Pažljivo planiranje i pravna procjena stoga su neophodni, posebno u kontekstu velikih infrastrukturnih ulaganja, dugoročnih koncesijskih aranžmana i mogućih javno-privatnih partnerstava.

* [Predmet C-107/98, Teckal Srl protiv Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale \(AGAC\) di Reggio Emilia](#), presuda od 18. novembra 1999. godine.

† [Predmet C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH](#), presuda od 24. jula 2003. godine.

6.3 Zakonodavstvo i praksa u Bosni i Hercegovini

6.3.1 Usklađivanje sa zakonodavstvom EU

Horizontalno zakonodavstvo

Evropska komisija ocjenjuje da je **PUO Direktiva** djelomično transponirana u pravni okvir BiH, ali da je neujednačeno provedena na različitim administrativnim nivoima. Iako je osnovni sistem za PUO uspostavljen na entitetskom nivou, potpuno usklađivanje s procesnim standardima EU i dalje nije provedeno, posebno u vezi s postupcima analize usklađenosti, osiguranjem kvaliteta i kapacitetom za provedbu.

Postupci za PUO uređeni su okolišnim zakonodavstvom na entitetskom nivou i provedbenim propisima. U FBiH sistem se zasniva na Zakonu o zaštiti okoliša („Službeni glasnik FBiH”, br. 33/03, 38/09, 33/10) i pratećim podzakonskim aktima o okolišnim dozvolama i postrojenjima koja podliježu obaveznoj PUO. U RS postupci za PUO uređeni su Zakonom o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 71/12, 79/15) i povezanim provedbenim propisima. Ažurirani okvir okolišne politike u oba entiteta sada je dodatno usmjeren Strategijom zaštite okoliša FBiH 2022–2032. („Službeni glasnik FBiH”, br. 40/22) i Strategijom zaštite životne sredine RS 2022–2032. („Službeni glasnik RS”, br. 45/22). One jačaju stratešku ulogu procjene uticaja u okolišnom planiranju i odlučivanju. Uprkos ovoj formalnoj strukturi, EU i dalje utvrđuje znatne nedostatke u provedbi, posebno na kantonalnom i opštinskom nivou, gdje administrativni kapacitet i provedba ostaju ograničeni.

SPUO Direktiva i dalje je samo djelimično transponirana u BiH. Procjene Komisije dosljedno ističu slabu i neujednačenu primjenu, posebno u pogledu obaveznog učešća javnosti, kontrole kvaliteta izvještaja o SPUO, postupaka prekograničnih konsultacija i institucionalnog kapaciteta za provedbu.

Od 2019. godine pravni okvir za SPUO u BiH znatno je unaprijeđen, posebno u FBiH, gdje je novi Zakon o zaštiti okoliša iz 2021. godine („Službeni glasnik FBiH”, br. 15/21) uveo sveobuhvatniji pristup SPUO-u, uključujući posebno poglavlje koje uređuje postupke, odgovornosti i zahtjeve u pogledu konsultacija. SPUO je sada obavezna procjena za planove, programe i strategije u sektorima kao što su prostorno planiranje, poljoprivreda, šumarstvo, energetika, industrija, saobraćaj, turizam i okolišna infrastruktura. Zakonom iz 2021. godine unaprijeđene su i odredbe koje se odnose na učešće javnosti, konsultacije s dionicima i pristup informacijama o okolišu. Postoji i posebna Uredba o strateškoj procjeni uticaja na okoliš, kojom se uspostavlja strukturiran postupak za provođenje SPUO-a.

U RS je SPUO uređen Zakonom o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, br. 71/12, 79/15 i 70/20) i povezanim sekundarnim zakonodavstvom, koje je uglavnom usklađeno s Direktivom EU o SPUO-u. Okvir u Republici Srpskoj obuhvata širok raspon sektora koji zahtijevaju SPUO, kao što su prostorno planiranje, energetika, saobraćaj, upravljanje otpadom i vodama, uz istovremeno

unapređenje odredbi koje se odnose na javni pristup informacijama o okolišu i učešće javnosti. Međutim, izazovi ostaju u pogledu snažnijeg uključivanja zdravstvenih vlasti, međusektorske koordinacije i ograničene provedbe prekograničnih konsultacija.

Okolišno zakonodavstvo u BiH postepeno je napredovalo prema usklađivanju s Direktivom EU o **javnom pristupu informacijama o okolišu** i načelima Aarhuške konvencije, koju je BiH ratifikovala 2008. godine. Pravni okvir za pristup informacijama prvenstveno je uređen Zakonom o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik BiH”, br. 61/23) na državnom i entitetskom nivou, koji jamči pravo fizičkih i pravnih lica na pristup informacijama kojima raspolažu javne vlasti.

U FBiH je Zakon o zaštiti okoliša iz 2021. godine dodatno unaprijedio odredbe koje se odnose na učešće javnosti, transparentnost i pristup informacijama o okolišu. Zakon obavezuje nadležne organe da pruže informacije o okolišu na zahtjev i da proaktivno šire relevantne podatke o okolišu javnosti. Dodatno sektorsko zakonodavstvo, uključujući zakone o zaštiti prirode, zaštiti zraka i upravljanju vodama, također sadrži odredbe koje se odnose na javni pristup informacijama o okolišu i učešće u odlučivanju o okolišu.

U RS-u, Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o slobodi pristupa informacijama („Službeni glasnik RS”, br. 20/01) i dalje uređuju javni pristup informacijama o okolišu i obaveze javnih vlasti u pogledu transparentnosti. Ministarstvo nadležno za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju dužno je informacije o okolišu učiniti javno dostupnim putem štampanih i elektronskih publikacija, medijskih kanala i drugih pristupačnih formata.

Iako je zakonodavni okvir u oba entiteta uglavnom usklađen sa zahtjevima Aarhuške konvencije i relevantnim direktivama EU, u praksi ostaju izazovi u pogledu proaktivnog objavljivanja informacija, digitalne pristupačnosti, institucionalnog kapaciteta i djelotvornog učešća javnosti u procesima odlučivanja o okolišu.

Kvalitet zraka i emisije

U BiH je **Direktiva o kvalitetu zraka i čistom zraku** djelimično prenesena u zakonodavstvo na entitetskom nivou. U FBiH je prekretnica postignuta novim Zakonom o zaštiti zraka („Službeni glasnik FBiH”, br. 72/24), kojim je stavljen van snage zastarjeli okvir iz 2003. i 2010. godine. Ovaj zakon uspostavlja jasne pravne mehanizme za pragove uzbune, ažurira institucionalne odgovornosti, propisuje stroge protokole praćenja kvaliteta i razgraničava zone i aglomeracije u strogom skladu sa savremenim zahtjevima EU za izvještavanje. Prateći propisi obuhvataju praćenje kvaliteta ambijentalnog zraka, praćenje emisija zagađujućih materija u zrak, granične vrijednosti emisija zagađujućih materija u zrak, emisije u zrak iz postrojenja za sagorijevanje, emisije hlapljivih organskih spojeva i postepeno ukidanje tvari koje oštećuju ozonski omotač.

Paralelno s tim, RS ove oblasti uređuje vlastitim Zakonom o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS”, br. 124/11 i 46/17) i pratećim podzakonskim aktima koji uređuju praćenje kvaliteta zraka i granične vrijednosti emisija, a koji definišu institucionalne odgovornosti i postupke usklađenosti. Prema tome, oba entiteta imaju dovršene pravne osnove za klasifikaciju kvaliteta zraka.

Pored toga, Brčko distrikt ima vlastito zakonodavstvo o okolišu i zaštiti zraka, dok u FBiH i kantoni usvajaju i provode vlastito zakonodavstvo o okolišu i zaštiti zraka te provedbene akte, koji dodatno operacionaliziraju zahtjeve na entitetskom nivou i dodaju još jedan sloj institucionalne složenosti.

Prema godišnjim izvještajima EU o BiH, usklađivanje s pravnom stečevinom EU u oblasti kvaliteta zraka i dalje je u ranoj do srednjoj fazi, uz djelimično pravno prenošenje, ali sa znatnim nedostacima u provedbi, posebno u infrastrukturi praćenja, izvještavanju o podacima i kapacitetu za provedbu. Institucionalna fragmentiranost između državnog, entitetskog, kantonalnog, opštinskog nivoa i nivoa Brčko distrikta dodatno ograničava djelotvornu provedbu Direktive o kvalitetu zraka i čistom zraku. Najnoviji izvještaj (iz 2025. godine) naglašava potrebu za strategijom na nivou cijele zemlje za sistematsku i efikasnu borbu protiv zagađenja zraka.

Direktiva o arsenu, kadmiju, živi, niklu i policikličkim aromatičnim ugljikovodicima u ambijentalnom zraku također je djelimično transponirana u oba entiteta putem zakonodavstva o zaštiti zraka; međutim, sistematsko praćenje i izvještavanje o teškim metalima ostaje nedovoljno razvijeno i nije u potpunosti usklađeno sa zahtjevima EU.

Politike zaštite zraka u FBiH i Republici Srpskoj sastavni su dio širih okvira okolišne politike definisanih Strategijom zaštite okoliša FBiH i Strategijom zaštite životne sredine RS, koje utvrđuju strateške prioritete za upravljanje kvalitetom zraka, smanjenje zagađenja i integrisano upravljanje okolišem u svim sektorima.

BiH se klimatskim promjenama i smanjenjem emisija stakleničkih plinova (SP) bavi putem jedinstvenog skupa međunarodnih obaveza i usklađenih strategija na entitetskom nivou, koje prvenstveno proizlaze iz Okvirne konvencije UN-a o promjeni klime, Pariškog sporazuma i obaveza prema Energetskoj zajednici. Okvir za klimu i ublažavanje emisija oslanja se na sljedeće ključne operativne stubove:

- Doprinosi utvrđeni na državnom nivou: BiH se obavezala na bezuslovno smanjenje emisija stakleničkih plinova od 33,2% do 2030. godine u odnosu na osnovni nivo iz 1990. godine, uz povećanje na uslovno smanjenje od 36,8% uz međunarodno finansiranje. Do 2050. godine zemlja teži dubljem cilju smanjenja do sredine stoljeća od najviše 65,6%.
- Integrisani državni energetski i klimatski plan: kao ključna energetska mapa puta, on nalaže postepeno stavljanje van pogona 410 MW termoenergetskih jedinica na uglj. Radi zamjene tog kapaciteta, utvrđuje obavezujući cilj udjela obnovljive energije od 43,6% u bruto finalnoj potrošnji energije do 2030. godine, uz administrativno uvođenje domaćeg sistema trgovanja emisijama radi izbjegavanja trgovinskih kazni EU.
- Strategija niskoemisionog razvoja (2020–2030): razvijena s UNDP-om, ova strategija povezuje niskougljična ulaganja – kao što je energetska sanacija stambenih i javnih zgrada – s mjerama prilagodbe klimatskim promjenama osmišljenim za zaštitu ranjivih sektora (poljoprivreda, šumarstvo i vodni resursi) od ekstremnih vremenskih pojava.
- Državni inventari stakleničkih plinova prema obavezama iz Okvirne konvencije UN-a. Ovi inventari obuhvataju ključne sektore, uključujući energetiku, saobraćaj, industriju, poljoprivredu i otpad.

Upravljanje otpadom

Okvirna direktiva o otpadu djelimično je prenesena u pravne sisteme BiH. U FBiH upravljanje otpadom prvenstveno je uređeno Zakonom o upravljanju otpadom („Službeni glasnik FBiH”, br. 33/03, 72/09, 92/17 i 72/24), dok je u RS uređeno Zakonom o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, br. 111/13, 106/15, 16/18 i 109/25). Napredak uključuje razvoj sistema licenciranja za ovlaštene operatere koji se bave obradom i recikliranjem otpada. Oba entiteta također su usvojila strategije i planove upravljanja otpadom koji usmjeravaju razvoj i ulaganja. Međutim, i dalje su potrebni znatni naponi za potpuno ispunjavanje zahtjeva direktive.

Izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom FBiH iz 2024. godine predstavljaju ciljanu reformu, a ne sveobuhvatnu preinaku sistema. Ipak, uvode nekoliko važnih strukturnih i političkih poboljšanja usmjerenih na jačanje usklađenosti sa standardima EU za upravljanje otpadom. Ključan razvoj jeste izričito uvrštavanje načela cirkularne ekonomije u politiku upravljanja otpadom, čime se fokus pomjera prema sprečavanju nastanka otpada, ponovnoj upotrebi, recikliranju i iskorištavanju energije iz otpada umjesto odlaganja. Izmjenama i dopunama također se preciziraju i usklađuju pravne definicije, čime se poboljšava regulatorna jasnoća i dosljednost s terminologijom EU. Pored toga, reforma modernizuje administrativne i informacione sisteme kroz snažniju integraciju elektronskih procedura i unaprijeđenu razmjenu podataka između nadležnih organa. Ojačane su i obaveze operatera u pogledu izvještavanja i dostavljanja podataka, čime se poboljšava funkcionalnost informacionog sistema o otpadu i jača nadzor nad tokovima otpada. Mehanizmi usklađenosti i provedbe također su ojačani proširenim inspekcijskim ovlaštenjima, strožijim kaznenim odredbama, višim novčanim kaznama i jasnijim pravilima o odgovornosti kako za pravna lica tako

i za odgovorna lica, posebno u slučajevima propusta u obavezama izvještavanja ili zloupotrebe informacionog sistema o otpadu.

Sveukupno, iako institucionalna struktura upravljanja otpadom u FBiH ostaje uglavnom nepromijenjena, reforma znatno jača usmjerenje politike, digitalizaciju, regulatornu provedbu i usklađenost s ciljevima cirkularne ekonomije EU. Pored primarnog zakonodavstva o upravljanju otpadom, FBiH je usvojila sekundarno zakonodavstvo kojim se uređuje upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, uključujući sheme EPR, s ciljem djelimičnog usklađivanja sa zakonodavstvom EU o **ambalaži i ambalažnom otpadu**. Ovim propisima utvrđuju se obaveze u vezi s prikupljanjem, oporabom, recikliranjem i izvještavanjem o ambalažnom otpadu, iako kapacitet za provedbu i efikasnost sistema u praksi ostaju ograničeni.

Novi Zakon o upravljanju otpadom RS (109/25) uspostavlja sveobuhvatniji i moderniji okvir usklađen s principima kružne ekonomije EU. On uređuje sve glavne aspekte upravljanja otpadom, uključujući klasifikaciju otpada, planiranje, odgovornosti dionika, postupke izdavanja dozvola, posebne tokove otpada, mehanizme finansiranja, sisteme izvještavanja i inspekcijski nadzor. Zakon stavlja snažniji naglasak na sprečavanje nastanka otpada, ponovnu upotrebu, recikliranje i iskorištavanje energije iz otpada (oporaba), uz jasniju hijerarhiju koja daje prednost uporabi materijala u odnosu na odlaganje. Nadalje, zakonodavstvo uvodi strukturiranije planiranje na državnom, regionalnom i lokalnom nivou, uz detaljnije obaveze za operatere i proizvođače otpada.

Posebna pažnja posvećena je poboljšanoj kontroli posebnih tokova otpada i sistemima EPR, uključujući upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom u skladu s ciljevima zakonodavstva EU o **ambalaži i ambalažnom otpadu**. Zakon također jača režim izdavanja dozvola za aktivnosti obrade otpada, proširuje inspekcijska ovlaštenja, pooštava obaveze izvještavanja i uvodi sveobuhvatnije praćenje podataka o otpadu putem službenih baza podataka. Pored toga, jača pravila koja uređuju prekogranično kretanje otpada i podiže standarde zaštite okoliša u postupanju s otpadom. Određene odredbe provodit će se postepeno, uz punu primjenu nekih obaveza planiranu tokom prelaznog perioda do 2027. godine.

Uprkos ovakvom zakonodavnom napretku, transponiranje **Direktive o odlagalištima otpada** ostaje samo djelimično, a usklađenost s novom Uredbom o ambalaži i ambalažnom otpadu nepotpuna je. Rad deponija širom BiH i dalje nije u potpunosti usklađen s tehničkim i okolišnim standardima EU, dok sistemi odvojenog prikupljanja, recikliranja i uporabe ambalažnog otpada ostaju nedovoljno razvijeni. Glavni izazovi manje se odnose na sam pravni okvir, a više na nedovoljnu infrastrukturu, ograničena ulaganja, fragmentiranu institucionalnu koordinaciju i slab kapacitet za provedbu.

Zaštita voda

Okvirna direktiva EU o vodama djelimično je prenesena u pravni okvir BiH putem zakonodavstva o vodama na entitetskom nivou. U FBiH glavni pravni okvir čini Zakon o vodama („Službeni glasnik FBiH”, br. 70/06), podržan sekundarnim zakonodavstvom koje uključuje Odluku o karakterizaciji površinskih i podzemnih voda, referentnim uslovima i parametrima za ocjenu stanja voda („Službeni glasnik FBiH”, br. 1/14) i Uredbu o uslovima ispuštanja otpadnih voda u okoliš i sisteme javne kanalizacije („Službeni glasnik FBiH”, br. 01/24). U RS-u se Okvirna direktiva o vodama provodi prvenstveno putem Zakona o vodama („Službeni glasnik RS”, br. 50/06, 92/09, 121/12, 74/17) i Uredbe o klasifikaciji voda i kategorizaciji vodotoka („Službeni glasnik RS”, br. 42/01), uz Pravilnik o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske vode i Pravilnik o uslovima za ispuštanje otpadnih voda u javnu kanalizaciju („Službeni glasnik RS”, br. 44/01).

Procjene Evropske komisije ukazuju na to da je, iako je osnovni zakonodavni okvir uspostavljen, BiH i dalje u ranoj do umjerenoj fazi usklađivanja s Okvirnom direktivom o vodama, prvenstveno zbog slabih struktura upravljanja riječnim slivovima, ograničenog kapaciteta praćenja i nedovoljne koordinacije između entiteta. Izazovi u provedbi posebno su vidljivi u potpunoj operacionalizaciji planiranja upravljanja riječnim slivovima i sistema praćenja u skladu sa zahtjevima EU.

U skladu sa zakonima o vodama u FBiH i RS-u te Okvirnom direktivom EU o vodama, prva generacija planova upravljanja riječnim slivovima (*eng. River Basin Management Plan - RBMP*) pripremljena je za planski ciklus 2016–2021. godina, obuhvatajući slivove rijeke Save i Jadranskog mora u FBiH te slivove rijeka Save i Trebišnjice u RS-u. Nakon prvog planskog ciklusa usvojeni su ažurirani RBMP-ovi za drugi ciklus (2022–2027). Uprkos napretku, ograničeni institucionalni kapaciteti, sredstva i tehnička stručnost uticali su na provedbu tokom prvog ciklusa, čime se ističe potreba za daljim razvojem kapaciteta agencija za vodna područja i unapređenjem informacionih sistema o vodama.

BiH je ostvarila znatan i mjerljiv napredak u provedbi **Direktive o poplavama**, posebno od 2014. godine. Vijeće ministara BiH usvojilo je državni Akcioni plan za zaštitu od poplava i upravljanje rijekama (2014–2017), a zemlja je uspješno završila tehnički najzahtjevniju fazu – procjenu i mapiranje rizika – i znatno unaprijedila fizičke sisteme zaštite od poplava. Međutim, provedba ostaje nedovršena na nivou upravljanja i planiranja. Prelazak s projektno zasnovane zaštite od poplava na potpuno integrisano upravljanje rizikom od poplava po uzoru na EU još je u toku. RS prednjači u infrastrukturi i izvedbenom kapacitetu, dok je FBiH snažna u tehničkoj usklađenosti, ali je ograničava složeni sistem upravljanja. Na državnom nivou puna provedba ciklusa Direktive još nije ostvarena.

Veliki novitet jeste formalno usvajanje planova upravljanja rizikom od poplava (*eng. Flood Risk Management Plan - FRMP*) za ciklus 2024–2029. u FBiH, uključujući za Vodno područje Jadranskog mora („Službeni glasnik FBiH”, br. 28/24) i Vodno područje rijeke Save („Službeni glasnik FBiH”, br. 28/24). Ovi planovi predstavljaju značajan korak jer:

- formalno operacionaliziraju zahtjeve Direktive EU o poplavama na entitetskom nivou
- uspostavljaju strukturiran šestogodišnji planski ciklus (2024–2029)
- povezuju kartiranje opasnosti s definisanim mjerama i prioritetima
- uvode formalne obaveze praćenja i izvještavanja unutar institucija FBiH.

U RS-u planiranje rizika od poplava također je razvijeno i direktnije je integrisano u programiranje ulaganja i operativno upravljanje zaštitom od poplava. Operativni plan za odbranu od poplava u Republici Srpskoj („Službeni glasnik RS”, br. 117/2025) utvrđuje godišnje operativne mjere za odbranu od poplava i reagovanje u vanrednim situacijama unutar entitetskog sistema zaštite od poplava.

Uprkos ovom napretku, i dalje postoje ključni nedostaci. Iako FRMP-i sada formalno postoje, njihova puna usklađenost sa pravilima EU, što podrazumijeva dosljednu međusektorsku provedbu, integraciju s prostornim planiranjem, prilagodbu klimatskim promjenama i usklađeno izvještavanje na svim vodnim područjima i u oba entiteta, još nije u potpunosti ostvarena. FBiH se i dalje suočava s kantonalnom fragmentiranošću u provedbi, dok je u RS-u izazov prelazak s planiranja usmjerenog na infrastrukturu prema integrisanijem, ekosistemski zasnovanom i klimatski otpornom planiranju u okviru potpuno institucionalizovanog ciklusa. Aktivnostima koje su u toku potrebna je podrška, posebno za infrastrukturu „bez žaljenja”, institucionalno jačanje te praćenje i prognoziranje. Dugoročna održivost zahtijeva poboljšane standarde inspekcije i održavanja.

Napredak BiH prema usklađivanju s **Direktivom o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda** najbolje se može opisati kao fragmentiran dvoentitetski prelazni proces u kojem se usklađivanje prvenstveno postiže ulaganjima u infrastrukturu, a ne potpuno koordiniranim planiranjem provedbe specifičnim za direktivu. I FBiH i RS uspostavile su pravne i strateške okvire, ali stvarna usklađenost nastaje neujednačeno kroz mali broj operativnih sistema otpadnih voda ugrađenih u šire investicijske programe koje finansiraju donatori.

Centralni planski dokument u FBiH jeste Strategija upravljanja vodama Federacije BiH 2022–2032, koja utvrđuje strukturiran put za usklađivanje s vodnom pravnom stečevinom EU, uključujući Direktivu o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda. Ona daje prioritet proširenju kanalizacijskih mreža, izgradnji i rehabilitaciji postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda te postepenom postizanju pokrivenosti aglomeracija na način usklađen s pravilima EU. Ovaj strateški okvir podržan je Zakonom o vodama FBiH i planskim alatima koje podržava EU, kao što su glavni planovi aglomeracija koji zahtjeve direktive pretaču u projekte spremne za ulaganje. U praksi provedba ostaje neujednačena,

ali vidljiva: Sarajevo (postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda Butila) predstavlja najnapredniji slučaj, s velikim funkcionalnim postrojenjem za biološko prečišćavanje, dok Bihać i nekoliko srednje velikih JLS-ova kao što su Živinice, Srebrenik, Gradačac, Odžak, Žepče i Trnovo imaju operativne ili nedavno izgrađene sisteme. Ovi slučajevi predstavljaju djelimičnu usklađenost sa zahtjevima za sekundarno prečišćavanje, iako praznine u pokrivenosti kanalizacijskim mrežama ostaju znatne čak i u ovim urbanim područjima.

RS ima zastarjelu Strategiju integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015–2024, koja utvrđuje ciljeve integralnog upravljanja vodnim resursima, uključujući zaštitu vodnih tijela, razvoj infrastrukture i upravljanje otpadnim vodama u skladu s načelima usklađivanja s Evropskom unijom. To je dopunjeno Zakonom o vodama RS, koji uređuje ispuštanje otpadnih voda, odgovornosti za infrastrukturu i zahtjeve zaštite životne sredine.

Provedba se u oba entiteta odvija putem višeslojnog investicijskog sistema koji čine programi vodosnabdijevanja i sanitacije koje podržavaju Evropska investicijska banka (EIB) i Investicijski okvir za Zapadni Balkan (WBIF), projekti koje finansira IPA EU, i opštinske investicijske liste koje pripremaju javna komunalna preduzeća. Program WBIF u BiH podržao je infrastrukturu za prečišćavanje otpadnih voda u više od 30 JLS-ova, što je rezultiralo izgradnjom ili znatnom rehabilitacijom oko 20–25 postrojenja za prečišćavanje, uz opsežna proširenja kanalizacijskih mreža. Ključni korisnici uključuju Sarajevo (Butila), Bihać, Živinice, Gradačac, Srebrenik, Odžak, Žepče i Trnovo u FBiH, kao i Prijedor, Gradišku, Doboj, Bijeljino i Trebinje u RS-u. Ova ulaganja, finansirana kombinacijom bespovratnih sredstava IPA EU, kredita EIB-a i projektnih listi koje podržava WBIF, imala su suštinski značaj za uvođenje kapaciteta za sekundarno prečišćavanje otpadnih voda u zemlji i smanjenje direktnih ispuštanja otpadnih voda u vodna tijela, čime čine osnovni praktični mehanizam za postepeno usklađivanje s Direktivom o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda, iako puna usklađenost na nivou aglomeracija ostaje nepotpuna.

U oba entiteta dominantna logika provedbe ostaje **usklađenost vođena projektima i ulaganjima, a ne sistemski planirana**. Usklađivanje s EU postiže se izgradnjom pojedinačnih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i kanalizacijskih sistema koje finansiraju vanjski donatori, a ne putem potpuno integrisanih planskih okvira zasnovanih na aglomeracijama koje zahtijeva direktiva. Kao rezultat toga, i FBiH i RS pokazuju obrazac usklađivanja koji nalikuje „pravljenu zakrpi”: ograničen broj urbanih centara s funkcionalnim sistemima sekundarnog prečišćavanja, okruženih velikim područjima u kojima se otpadne vode i dalje neadekvatno prikupljaju ili ispuštaju bez prečišćavanja.

BiH je ostvarila djelimičan napredak u usklađivanju s **Direktivom o vodi za piće**, prvenstveno putem zakonodavstva o vodama na entitetskom nivou, pravilnika o kvalitetu vode za piće i postepenih poboljšanja opštinskih sistema vodosnabdijevanja. Međutim, ključan tekuci zaokret u usklađivanju s EU jeste uvođenje pristupa sigurnosti vode za piće zasnovanog na riziku, koji znatno mijenja način na koji se usklađenost definiše i provodi. Ovaj pristup odmiče se od tradicionalnih sistema usmjerenih uglavnom na ispitivanje kvaliteta vode na krajnjoj tački i umjesto toga uspostavlja preventivni model koji upravlja rizicima u cijelom lancu snabdijevanja vodom.

U ovom okviru sigurnost vode procjenjuje se kontinuirano od sliva do potrošača, obuhvatajući izvorišta, mjesta zahvatanja, postrojenja za prečišćavanje, rezervoare i distribucijske mreže. Operacionalizira se putem planova sigurnosti vode, koji utvrđuju potencijalne opasnosti u svakoj fazi sistema, procjenjuju rizike i definišu preventivne i korektivne mjere prije nego što dođe do kontaminacije. Naglasak je stoga na prevenciji, a ne na reakciji, uz pomak s periodičnog laboratorijskog ispitivanja prema kontinuiranom upravljanju rizikom, operativnoj kontroli i praćenju cijelog sistema. Pristup također proširuje obuhvat regulative kako bi uključio izazove u nastajanju, kao što su PFAS i drugi mikrozagađivači, materijali u kontaktu s vodom za piće te rizici povezani s klimom, kao što su suše, poplave i opterećenje infrastrukture.

U BiH to predstavlja znatnu promjenu u odnosu na tradicionalni sistem, koji se uglavnom oslanjao na fragmentirano praćenje i ispitivanje usklađenosti na mjestu potrošnje, uz odgovornosti podijeljene između entiteta, kantona i opštinskih komunalnih preduzeća. Iako su neka urbana komunalna preduzeća i programi koje podržavaju donatori počeli uvoditi elemente planova sigurnosti vode,

provedba ostaje neujednačena i još se ne primjenjuje sistematski širom zemlje.

Sveukupno, BiH je i dalje u prelaznoj fazi prema potpunom usklađivanju s Direktivom o vodi za piće. Osnovni pravni standardi i poboljšanja infrastrukture uspostavljeni su, ali zaokret prema potpuno operativnom sistemu upravljanja vodama zasnovanom na riziku ostaje nedovršen.

Okvir 6.2: Usklađenost BiH s pravilima EU kojima se uređuje rad opštinskih komunalnih preduzeća

U BiH komunalne usluge prvenstveno pružaju javna komunalna preduzeća (JKP) koja djeluju u složenom, višeslojnom regulatornom okruženju. Postojeći institucionalni okvir koji uređuje rad JKP-ova oslanja se u RS na Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 124/11 i 100/17) i Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 97/16, 36/19, 100/2025 i 114/25), a u FBiH na Zakon o principima lokalne samouprave („Službeni glasnik FBiH”, br. 49/06 i 51/09) i pojedinačne kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima.

Zakoni o lokalnoj samoupravi sadrže opšte odredbe o upravljanju, finansiranju i unapređenju lokalnih objekata komunalne infrastrukture. S druge strane, sektorski zakoni o komunalnim uslugama detaljno uređuju:

- uslove i načine pružanja komunalnih usluga
- uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata
- mogućnosti i kategorije korisnika za subvencionisanje cijena komunalnih usluga.

JLS-ovi imaju isključivu odgovornost za upravljanje, finansiranje i unapređenje lokalne komunalne infrastrukture u oblastima vodosnabdijevanja, prečišćavanja otpadnih voda, upravljanja čvrstim otpadom i javne higijene. Prema propisima, ove djelatnosti predstavljaju usluge od opšteg javnog interesa.

Usklađivanje s propisima o javnim nabavkama i izuzeće za ugovore između javnih subjekata (in-house ugovori)

Iako formalne nedosljednosti i dalje postoje između različitih kantonalnih zakona u FBiH (na primjer, Tuzlanski kanton strogo propisuje postupke javne nabavke pri odabiru operatera, dok Kanton Sarajevo dopušta direktno povjeravanje JKP-u ili privatnoj kompaniji), u praksi Zakon o javnim nabavkama BiH (vidjeti i poglavlje 2) ima direktnu prednost nad entitetskim i kantonalnim propisima.

Ranija praksa – prema kojoj su JLS-ovi rutinski prenosili obavljanje komunalnih djelatnosti na vlastite JKP-ove putem jednostavnih osnivačkih akata i odluka bez ikakvog formalnog postupka – sada je strogo ograničena. Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2022. godine („Službeni glasnik BiH”, br. 59/22) kodifikovana je „Teckal doktrina” EU u članu 10. Zakona radi uklanjanja historijskih sivih zona. JLS može direktno dodijeliti ugovor o uslugama vlastitom JKP-u putem in-house izuzeća samo ako su kumulativno ispunjeni sljedeći strogi zakonski uslovi:

1. **Analogna kontrola:** JLS mora vršiti strukturnu i institucionalnu kontrolu nad strateškim ciljevima i značajnim odlukama JKP-a koja je istovjetna kontroli koju vrši nad vlastitim internim opštinskim odjelima.
2. **Prag aktivnosti od 80%:** JKP mora obavljati više od 80% svojih ukupnih operativnih aktivnosti i prometa isključivo u izvršavanju zadataka koje mu je povjerio osnivački JLS koji ima kontrolu.

3. **Apsolutna zabrana privatnog kapitala:** Ne smije postojati direktno učešće privatnog kapitala niti vlasništvo nad udjelima unutar strukture kontrolisanog javnog komunalnog preduzeća.

Ako JKP posluje komercijalno na slobodnom tržištu iznad dopuštenih 20% ili uvede privatni kapital, automatski gubi svoju Teckal zaštitu iz člana 10. U takvim slučajevima mora se provesti transparentan, konkurentski postupak javne nabavke. Nadalje, da bi iskoristio ovo in-house izuzeće, JLS mora donijeti formalno upravno rješenje u kojem se detaljno navodi ispunjenost ovih kriterija, čime dodjela podliježe nadzoru Agencije za javne nabavke BiH i otvorena je za pravno osporavanje od strane tržišnih konkurenata.

Iako usklađenost s izuzećem od javne nabavke za in-house dodjele uređuje zakonitost dodjele ugovora, ona automatski ne isključuje primjenu pravila EU o državnoj pomoći tamo gdje finansiranje ili poslovanje preduzeća u opštinskom vlasništvu daje selektivnu ekonomsku prednost koja može uticati na konkurenciju i trgovinu.

Uporedna praksa EU

Slična pitanja pojavila su se u državama članicama EU u vezi s komunalnim preduzećima u opštinskom vlasništvu i primjenom pravila o državnoj pomoći. U Odluci SA.45220 (Komunala Izola d.o.o., Slovenija) Evropska komisija ispitala je navode da je komunalno preduzeće koje upravlja lokalnom lukom Izola imalo koristi od povlaštenog tretmana kroz niže okolišne naknade, izuzeće od koncesijskih naknada i besplatan pristup javnoj infrastrukturi u poređenju s privatnim operaterom marine. U ovom je slučaju Komisija zaključila da mjere ne predstavljaju državnu pomoć u smislu člana 107. stav 1. UFEU-a, jer je djelatnost bila u suštini lokalnog karaktera, služila je pretežno lokalnim stanovnicima i ribarima, imala je zanemarivu tržišnu važnost i malo je vjerovatno da bi uticala na trgovinu između država članica.

Bilo bi rizično osloniti se na ovaj izuzetak „isključivo lokalnog uticaja”, za koji se, iako su kriteriji donekle nejasni, čini malo vjerovatnim da bi se primjenjivao na usluge kao što su prikupljanje i transport otpada, gdje je prekogranična trgovina uobičajena.* Ipak, ovaj predmet ilustruje da, čak i kada opštinska preduzeća uživaju određene prednosti povezane s pružanjem usluga od opšteg ekonomskog interesa, procjena prema pravilima EU o državnoj pomoći zavisi od stvarnog ekonomskog obuhvata djelatnosti i njenog potencijalnog uticaja na konkurenciju i trgovinu, a ne samo od selektivne prednosti.

Finansiranje i tarifni sistemi

Detaljniji propisi o poslovanju i finansiranju, uključujući tarifne sisteme, utvrđuju se sekundarnim zakonodavstvom i odlukama opštinskih i gradskih vijeća. Prema postojećem okviru, JKP-ovi se finansiraju kombinacijom naplate tarifa od krajnjih korisnika i subvencija iz opštinskog budžeta. Preduzeća predlažu tarife na osnovu detaljnih obračuna troškova održavanja, amortizacije i ulaganja; međutim, prije stupanja na snagu, tarifnik mora odobriti lokalno vijeće.

Iako većina zakona propisuje da nivoi tarifa moraju osigurati ekonomsku samoodrživost, to se u praksi rijetko postiže. Iz političkih i socijalnih razloga tarife se često zadržavaju na nivoima koji ne pokrivaju osnovne operativne troškove. Posljedično, JLS-ovi su prisiljeni kontinuirano pružati subvencije kako bi spriječili prekide u pružanju vitalnih javnih usluga. Izvještaji o izvršenju budžeta za 2025. godinu za Kanton Sarajevo i Tuzlanski kanton pokazuju znatne iznose namijenjene subvencijama javnim preduzećima. Sarajevo je izdvojilo približno 78,1 milion KM za transfere i subvencije javnim preduzećima, dok je Tuzla za istu namjenu izdvojila oko 10,2 miliona KM. Slični pristupi mogu se uočiti i na opštinskom nivou, gdje lokalne vlasti pružaju fi-

nansijsku podršku JKP-ima radi održavanja i unapređenja osnovnih usluga. Na primjer, Opština Ilidža izdvojila je približno 121 000 KM subvencija JKP-ima.

Javno-privatna partnerstva i koncesije

Javno-privatna partnerstva i koncesije predstavljaju alternativni model za razvoj komunalne infrastrukture. Dok je RS ranije uspostavila centralizovaniji sistem uređen Zakonom o javno-privatnom partnerstvu RS („Službeni glasnik RS”, br. 59/09 i 63/11), FBiH je poduzela ključne reformske korake uvođenjem okvirnog Zakona o javno-privatnom partnerstvu FBiH u parlamentarnu proceduru. Ovaj napor ima za cilj prevazići prethodnu fragmentiranost koja se oslanjala isključivo na parcijalne kantonalne zakone, stvarajući stabilan i jedinstven pravni okvir za podsticanje priliva domaćeg i stranog kapitala u javni sektor.

U praksi su JLS-ovi i JKP-ovi zakonski priznati kao javni partneri. Tradicionalni primjeri u sektoru otpada uključuju privatnu kompaniju Alba, koja pruža usluge u Zenici i Ljubuškom na osnovu koncesijskih ugovora. Najznačajniji napredak u primjeni savremenih ugovornih modela ostvaren je u energetsom sektoru (npr. u Livnu, Banjoj Luci i Gradišci), gdje su putem zajedničkih ulaganja i koncesija s privatnim partnerima sistemi daljinskog grijanja uspješno modernizovani prelaskom na obnovljive izvore energije (biomasa).

Sve veća složenost pravila EU o javnim nabavkama i državnoj pomoći primjenjivih na opštinska komunalna preduzeća također ističe potrebu za jačanjem administrativnog kapaciteta. Konsultacije sa SOG-ovima ukazuju na sve veću potražnju za praktičnim smjernicama i obukom o primjeni pravila o UOEL-ju i državnoj pomoći, što upućuje na to da bi izgradnja kapaciteta trebala činiti važnu komponentu usklađivanja BiH s pravnom stečevinom EU.

* Vidjeti [Obavijest Komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije](#), posebno tačke 196–197.

6.3.2 Provedba na lokalnom nivou

Horizontalno zakonodavstvo

U skladu s SPUO Uredbom FBiH, **JLS-ovi imaju obavezu da provode postupke strateške procjene uticaja na okoliš za svoje planske dokumente**, posebno prostorne i urbanističke planove, kao i druge planove i programe s potencijalnim uticajima na okoliš. To predstavlja značajan korak ka integrisanju okolišnih pitanja u planiranje na svim nivoima upravljanja. Međutim, praktična primjena ostaje neujednačena među sektorima i znatno zavisi od institucionalnog kapaciteta na različitim administrativnim nivoima. Postupci SPUO češće su primjenjivani u kontekstu međunarodno finansiranih projekata i planskih procesa koje podržavaju donatori, nego kao sistematski domaći planski instrument.

U RS-u je provedba SPUO u praksi razmjerno više uspostavljena, posebno u vezi s prostornoplanomskom i urbanističkom dokumentacijom. Međutim, njena primjena u sektorskom planiranju (kao što su strategije saobraćaja, energetike i okolišne infrastrukture) ostaje ograničena, a SPUO još nije u potpunosti integrisan u sve relevantne procese strateškog planiranja.

Sveukupno, provedba SPUO širom BiH i dalje je u ranoj fazi institucionalnog razvoja. Ključni izazovi ostaju u pogledu dosljedne primjene, administrativnog kapaciteta i pune integracije SPUO u procese kreiranja sektorskih politika. Uprkos unaprijeđenom regulatornom okviru, Evropska komisija i dalje ocjenjuje provedbu SPUO u BiH kao djelimičnu i nedosljednu.

Kvalitet zraka

Kao što je navedeno u odjeljku 6.3.1, transponiranje i provedba zakonodavstva EU o kvalitetu zraka i dalje su u nadležnosti dva entiteta i Brčko distrikta. Na lokalnom nivou, jedinice lokalne samouprave provode mjere za unapređenje kvaliteta zraka i ublažavanje klimatskih promjena putem lokalnih akcionih planova zaštite okoliša, akcionih planova za održivu energiju i klimu (SECAP) te akcionih planova energetske efikasnosti, često uz podršku programa i inicijativa koje finansira EU, kao što je Sporazum gradonačelnika za klimu i energiju. Ovi planovi usmjereni su na emisije iz saobraćaja, energetske efikasnost zgrada, sisteme javnog grijanja, kao i povezane okvire poput planova održive urbane mobilnosti, akcionih planova za zelene gradove i klimatskih ugovora za gradove.

Provedbu direktiva o kvalitetu ambijentalnog zraka sve više podstiču i tržišno zasnovani mehanizmi. Kako bi izbjegla razorne trgovinske kazne u okviru Mehanizma Evropske unije za prilagođavanje granica ugljika, BiH uspostavlja domaći sistem trgovanja emisijama. On je osmišljen tako da jasno odredi cijenu ugljika, ciljajući sektore s visokim emisijama kao što su cement, željezo, čelik, proizvodnja električne energije i teška prerađivačka industrija. Također se direktno usklađuje s ciljevima kvaliteta ambijentalnog zraka, jer ograničavanje emisija i obavezivanje velikih industrijskih postrojenja na kupovinu emisijskih jedinica stvara snažan tržišni podsticaj za napuštanje sagorijevanja uglja. Kako teška industrija i termoelektrane na ugalj (kao što su Tuzla ili Kakanj) smanjuju obim rada ili prelaze na čistije metode proizvodnje kako bi izbjegle cijenu ugljika, ambijentalne urbane i regionalne koncentracije štetnih suzagađivača, konkretno sumpor-dioksida (SO_2), dušikovih oksida (NO_x) i lebdećih čestica štetnih po zdravlje ($\text{PM}_{2.5}$), će opadati.

Zagađenje zraka širom BiH ostaje kritično pitanje javnog zdravlja i privrede. Opsežno modeliranje raspodjele izvora Svjetske banke i Švedske agencije za zaštitu okoliša ukazuje na to da je grijanje u domaćinstvima pojedinačno najveći doprinosilac, odgovoran za otprilike 50% do 60% ukupne izloženosti stanovništva stopi od $\text{PM}_{2.5}$ na državnom nivou, zbog raširenog oslanjanja na čvrsta goriva (drvo i ugalj) u kućnim ložištima i decentralizovanim kotlovnica.

Drugi glavni pokretač jeste saobraćajni sektor, koji čini približno 20% emisija $\text{PM}_{2.5}$ i do 40% emisija NO_x na državnom nivou. Za razliku od sezonskog grijanja u domaćinstvima, emisije iz vozila ostaju stalan izvor zagađenja na ulicama tokom cijele godine. Uticaj saobraćajnog sektora potiče od zastarjelog i ugljično intenzivnog voznog parka (prosječne starosti 17 do 19 godina, s više od 40% vozila koja zadovoljavaju samo zastarjele standarde Euro 3 ili Euro 4). Veliki tačkasti izvori emisija – prvenstveno termoelektrane na ugalj i veliki industrijski kompleksi (poput onih u Tuzli, Zenici, Kakanju, Ugljevik i Gacku) – čine preostali dio industrijskih emisija.

Prema konsolidovanim podacima Svjetske banke, ovaj kombinovani otisak uzrokuje približno 3.300 prijevremenih smrtnih slučajeva godišnje u BiH, stvarajući ekonomski zdravstveni teret koji je jednak iznosu od više od 8% BDP-a. Ovi zagađivači postaju izrazito koncentrisani tokom zimskih mjeseci, kada lokalne temperaturne inverzije zadržavaju niske emisije iz domaćinstava i vozila unutar topografski zatvorenih urbanih dolina. Odgovornost za ublažavanje proteže se na sve administrativne nivoe. JLS-ovi imaju zakonsku obavezu da provode ciljane intervencije – kao što su primjena standarda emisija za vozila, proširenje zelenih mreža daljinskog grijanja i provođenje energetske sanacije, a na osnovu lokaliziranih SECAP-ova.

Fizička infrastruktura za praćenje zraka širom BiH sastoji se od ukupno 31 automatske mjerne stanice koje rade u 16 ciljanih gradova i industrijskih centara širom zemlje. Ove mreže kontinuirano prate standardne parametre, uključujući sumpor-dioksid, dušikove okside, ozon i lebdeće čestice PM_{10} , dok ograničen broj stanica prati $\text{PM}_{2.5}$. Iako se podaci dostavljaju evropskim platformama kao što je Centralni repozitorij podataka Evropske mreže za informacije i posmatranje okoliša, praćenje teških metala (arsen, kadmij, nikl, itd.) i policikličkih aromatičnih ugljikovodika prema Direktivi 2004/107/EZ ostaje izazov. Ambijentalni nivoi teških metala često se procjenjuju putem inventara izvora, a ne mjere direktno, zbog nedovoljno finansirane laboratorijske opreme za hemijsku analizu. Administrativno, praćenje ostaje podijeljeno između Federalnog hidrometeorološkog zavoda u FBiH i Republičkog hidrometeorološkog zavoda u RS, uz lokalizirane kantonalne mreže kao što

su sistemi javnog zdravstva Kantona Sarajevo. Uprkos trajnom nepostojanju ministarstva okoliša na državnom nivou, vidljivost javnih podataka u realnom vremenu drastično je poboljšana putem javnih digitalnih portala i kartiranja ambijentalnog indeksa uživo kojima upravljaju odgovarajući entitetski zavodi.

Širom BiH nekoliko gradova osmislilo je konkretne infrastrukturne modele za smanjenje emisija u sektorima stanovanja, energetike i saobraćaja. U Banjoj Luci opštinska toplotna mreža uspješno je prešla s teškog ulja na postrojenje na drvenu biomasu snage 65 MW (Eko toplane), čime su znatno smanjene emisije sumpor-dioksida i čestica.

U sektoru stanovanja i javnih zgrada, Kanton Sarajevo pokrenuo je 2019. godine program energetske efikasnosti u javnim zgradama podržan finansijskim paketom od približno 11 miliona EUR od Evropske banke za obnovu i razvoj i EU. Program ima za cilj poboljšanje energetske svojstava javnih objekata, uključujući škole i domove zdravlja, uz preliminarne procjene koje ukazuju na godišnje uštede energije od oko 11 GWh, smanjenje emisija CO₂ od približno 3.420 tona i godišnje budžetske uštede od oko 700 000 EUR. Do završetka druge faze, 32 javne zgrade prošle su dubinsku sanaciju, čime je postignuto smanjenje potrošnje energije do 50%.⁹⁴

Slično tome, Tuzlanski kanton pokrenuo je strukturirane radove na termoizolaciji i zelenoj obnovi grijanja u 173 javne zgrade radi smanjenja osnovne potrošnje energije u javnom sektoru.⁹⁵ Za stambeni sektor, Tuzla, Tešanj i Doboj proveli su projekat energetske efikasnosti u stambenim objektima domaćinstava s niskim primanjima radi sufinansiranja energetske efikasne izolacije za višestambene zgrade, uz projekat na nivou cijele zemlje pod nazivom Ubrzavanje tranzicije na čistu energiju kroz korištenje potencijala solarne energije u BiH, u okviru kojeg je instalirano više od 60 pilot solarnih krovnih postrojenja na privatnim kućama.

Sarajevo provodi postepenu modernizaciju svog sistema urbanog javnog prevoza, uz podršku EU i međunarodnih finansijskih institucija, uključujući ulaganja u unapređenje tramvajske infrastrukture i obnovu voznog parka električnih trolejbusa. Paralelno s tim, Kanton je razvio sveobuhvatan inventar emisija i GIS sistem za praćenje kvaliteta zraka, koji je obradio približno 100 000 izvora emisija u ključnim sektorima, uključujući saobraćaj, domaćinstva, industriju i energetiku, pružajući podatkovnu osnovu za cilijane mjere upravljanja kvalitetom zraka. Radi ubrzavanja alternativnog prevoza, grad je proširio svoj ekosistem dijeljene mikromobilnosti uvođenjem opsežnih javnih mreža za dijeljenje bicikala i komercijalnih flota e-romobila, koji su zabilježili stotine hiljada zelenih vožnji. Ovaj zamah dijeljene mobilnosti podržan je velikim proširenjem zaštićenih biciklističkih staza u urbanoj jezgri, uključujući modernizaciju glavne gradske biciklističke arterije i projekte prekogranične povezanosti, kao što su biciklistička ruta Sarajevo–Pale dužine 13 kilometara i integracija planinske staze Trebević. Radi osiguravanja budućnosti ove zelene saobraćajne tranzicije, integrisana mreža stanica za punjenje električnih vozila širi se u ovim većim metropolitanskim područjima. Podržane opštinskim planovima zelene tranzicije, ove inicijative daju prioritet postavljanju javnih brzih punionica (od 22 kW do 150 kW) na saobraćajnim uskim grlima, u poslovnim četvrtima i opštinskim parking-zonama, pružajući vitalnu infrastrukturu za punjenje potrebnu za sistematsko postepeno uklanjanje motora s unutrašnjim sagorijevanjem s visokim emisijama iz urbanih kotlina.

Monumentalan iskorak u međunarodnom strateškom usklađivanju ostvaren je unutar Sarajevskog funkcionalnog urbanog područja (FURP Sarajevo), koje koordinira klimatski odgovor između Kantona Sarajevo, Grada Sarajeva i Grada Istočno Sarajevo. Odabrano kao jedno od samo tri područja Zapadnog Balkana za prestižnu Misiju EU za 100 klimatski neutralnih i pametnih gradova do 2030. godine, ovo metropolitansko koordinacijsko područje dovršilo je svoj sveobuhvatni klimatski gradski ugovor. Nakon njegovog podnošenja, Evropska komisija formalno je teritoriji dodijelila cijenjenu oznaku Misije EU. Ova oznaka potvrđuje okvir upravljanja na više nivoa FURP-a Sarajevo, u okviru kojeg je zajednički kreirano 49 zasebnih preporuka javnih politika putem decentralizovanih građanskih skupština. Daleko od statičnog dokumenta, ovaj ugovor djeluje kao bankabilan, digitalni investicijski plan za otključavanje sredstava s platformi kao što je Evropska investicijska banka. Ima

94 Balkan Energy News, [Kanton Sarajevo ulaže 10 miliona evra u energetske efikasnost 40 javnih objekata](#), 18. maj 2021.

95 EBRD, [Energetska efikasnost javnih zgrada Tuzlanskog Kantona](#), 2024.

za cilj potpuno reorganizovati urbanu mobilnost, proširiti lokalizirane solarne energetske zajednice i zaštititi socioekonomski ranjiva domaćinstva tokom tranzicije na čistu energiju.

Upravljanje otpadom

Kantoni u FBiH pripremaju vlastite strategije upravljanja otpadom, dok JLS-ovi u oba entiteta moraju izraditi opštinske planove upravljanja otpadom. Strategije postavljaju ambiciozne ciljeve, kao što su 50% odvajanja ambalažnog otpada, 100% pokrivenosti prikupljanjem, unapređenje ili zatvaranje svih opštinskih deponija i uvođenje sistema odvojenog prikupljanja otpada u gotovo svim JLS-ovima – ciljevi koji ostaju izazovni s obzirom na trenutne okolnosti.

Prikupljanjem komunalnog otpada uglavnom upravljaju opštinska komunalna preduzeća, osim u Kantonu Sarajevo, gdje djeluje kantonalno preduzeće. Neki JLS-ovi dodijelili su koncesije privatnim kompanijama za prikupljanje komunalnog otpada (npr. Alba u Zenici ili Ladanušić Čistoća u Posušju). Sakupljanje otpada uglavnom se zasniva na sistemu odlaganja otpada na sabirnim mjestima (sistem „donošenja“) pomoću kontejnera zapremine 1.100 litara; neke jedinice lokalne samouprave ovaj sistem dopunjuju kantama zapremine 120/240 litara za prikupljanje otpada od vrata do vrata, kao i velikim kontejnerima (5–8 m³), koji se uglavnom koriste za industrijski otpad.

Prihodi za prikupljanje, transport i odlaganje komunalnog otpada u BiH prvenstveno se ostvaruju putem tarifa koje naplaćuju komunalna preduzeća i podliježu porezu na dodanu vrijednost. Dostupne sektorske procjene ukazuju na to da prosječna tarifa po domaćinstvu ostaje razmjerno niska, na približno 0,4–0,6% raspoloživog dohotka, što je ispod međunarodnih referentnih vrijednosti prihvatljivosti od 1–1,5%.⁹⁶ Učinak naplate tarifa općenito se procjenjuje na oko 80–90% u urbanim područjima, iako to varira među JLS-ovima i pod uticajem je socioekonomskih uslova, uključujući činjenicu da približno 18% stanovništva živi ispod linije siromaštva.⁹⁷ Ovi uslovi ukazuju na to da bi svako buduće povećanje nivoa povrata troškova ili prilagodba tarifa moglo imati direktne implikacije po prihvatljivost, čime bi se potencijalno povećao pritisak na JLS-ove da prošire sheme popusta ili ciljane mehanizme socijalne pomoći za domaćinstva s niskim primanjima.

Odlaganje na deponije prevladavajuća je metoda tretmana otpada. Entitetske strategije preporučuju regionalne deponije koje pokrivaju više JLS-ova. Trenutno osam aktivnih regionalnih sanitarnih deponija opslužuje 53 opštine (od 143, isključujući Brčko distrikt).⁹⁸ Ukupno oko 10 regionalnih deponija smatra se dovoljnim za zemlju, ali je ovaj plan proveden samo djelimično.⁹⁹ Ostaju približno 93 neusklađene opštinske deponije, uz oko 590 procijenjenih ilegalnih odlagališta (340 u FBiH i 250 u RS-u). Neke procjene ukazuju na čak 1.200 ilegalnih odlagališta na nivou cijele države.¹⁰⁰

Kada je riječ o obradi otpada, četiri linije za sortiranje/separaciju postoje u FBiH (Mostar, Konjic, Sarajevo, Tuzla) za prethodno odvojene reciklabilne materijale ili miješani otpad.¹⁰¹ U RS-u postoji samo jedna linija za sortiranje, instalirana u Doboju, koja **nije u funkciji**. Nema dostupnih informacija o finansijskim rezultatima, ali se operateri otpada žale na **velike gubitke**.¹⁰² Nedostaju postro-

96 Svjetska banka, [Municipal Solid Waste Management Sector Review: Review of the Extended Producer Responsibility in Bosnia and Herzegovina for Packaging and Packaging Waste and WEEE \(Sektorski pregled upravljanja komunalnim čvrstim otpadom: pregled proširene odgovornosti proizvođača u Bosni i Hercegovini za ambalažu i ambalažni otpad te EE otpad\)](#), 2018.

97 Svjetska banka, isto.

98 Svjetska banka, [Municipal Solid Waste Management Sector Review: Strategic Directions and Investment Planning up to 2025 \(Sektorski pregled upravljanja komunalnim čvrstim otpadom: strateški pravci i investicijsko planiranje do 2025. godine\)](#), 2018.

99 Strategija usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine Bosne i Hercegovine (EAS BiH), sektor upravljanja otpadom, 2017.

100 Evropska agencija za okoliš, Profil upravljanja komunalnim otpadom po zemljama – Bosna i Hercegovina, 2021.

101 Svjetska banka, [Municipal Solid Waste Management Sector Review: Strategic Directions and Investment Planning up to 2025 \(Sektorski pregled upravljanja komunalnim čvrstim otpadom: strateški pravci i investicijsko planiranje do 2025. godine\)](#), 2018.

102 Svjetska banka, [Municipal Solid Waste Management Sector Review: Strategic Directions and Investment Planning up to 2025 \(Sektorski pregled upravljanja komunalnim čvrstim otpadom: strateški pravci i investicijsko planiranje do 2025. godine\)](#), 2018.

jenja za tretman posebnih kategorija otpada (npr. mulj, životinjski otpad, medicinski otpad, opasni otpad). Samo tri zdravstvene ustanove u FBiH i dvije u RS imaju opremu za sterilizaciju infektivnog otpada.¹⁰³ Licencirani subjekti upravljaju tretmanom i skladištenjem ovih vrsta otpada, dok se opasni otpad izvozi na tretman u inostranstvo u skladu s Bazelskom konvencijom.¹⁰⁴

Zaštita voda

Provedba **Direktive o poplavama** u praksi zahtijeva od JLS-ova da sarađuju s institucijama nadležnim za upravljanje vodama kako bi:

- rekonstruisali nasipe
- rehabilitovali, rekonstruisali i čistili vodne kanale, crpne stanice i pripadajuću opremu
- uklonili nanose, otpad i druge prepreke iz vodotoka i regulisali dionice vodotoka
- stabilizovali bujične vode i provodili kontrolu erozije
- izgradili objekte za zaštitu od poplava tamo gdje ih nema
- pripremili tehničku dokumentaciju za zaštitu od poplava u područjima visokog rizika
- provodili mjere zaštite voda, s fokusom na poplavne zone
- integrisali karte opasnosti i rizika od poplava u prostorno planiranje i planiranje korištenja zemljišta
- ograničili ili usloveli gradnju u poplavnim područjima putem planskih odluka i odluka o izdavanju dozvola
- učestvovali u pripremi i provedbi planova upravljanja rizikom od poplava
- podržali podizanje svijesti javnosti, pripravnost za vanredne situacije i koordinaciju tokom poplava.

S obzirom na tehničku složenost i visoke kapitalne troškove povezane s infrastrukturom za zaštitu od poplava, projektne intervencije u BiH često su već strukturirane oko hidrološki definisanih područja i uključuju koordinaciju više opština, često uz podršku u vidu finansiranja EU i Svjetske banke. U tom kontekstu, i dalje postoji prostor za dalje jačanje modela provedbe zasnovanih na klasterima koji uključuju grupe JLS-ova, a ne pojedinačne jedinice. Takvi pristupi mogu poboljšati ekonomiju obima, unaprijediti tehnički i administrativni kapacitet i podržati koherentnije planiranje i provedbu mjera upravljanja rizikom od poplava u riječnim slivovima i drugim hidrološki povezanim područjima.

Provedba **Direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda** ostaje u ranoj fazi. Aglomeracije koje ispuštaju više od 2.000 ES identifikovane su u projektu IPA 2007 kojim se podržava vodna politika BiH. Za potpunu usklađenost i dalje su potrebni znatni napor. Državama koje su se nedavno pridružile EU omogućen je prelazni period do 12 godina za ispunjavanje zahtjeva za manje aglomeracije. Strategija usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH pretpostavlja cilj usklađenosti do 2032. godine, dok vlasti FBiH ukazuju na period od 12-18 godina nakon pridruživanja EU; za RS ne postoji vremenski okvir. U RS-u javna ustanova „Vode Srpske” i lokalne zajednice razvijaju programe infrastrukture za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, uz javno finansiranje koje se očekuje iz lokalnih budžeta. Niži prag (1.000 ES) za određene obaveze u revidiranoj direktivi značit će proširenje zahtjeva u pogledu pokrivenosti izvan sadašnjih planskih pretpostavki BiH.

Prema **Direktivi o vodi za piće**, komunalna preduzeća pružaju usluge vodosnabdijevanja i dijele odgovornost sa zavodima za javno zdravstvo za praćenje kvaliteta vode u skladu s Pravilnikom o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće. Uzorkovanje se vrši mjesečno na različitim tačkama sistema, što možda ne garantuje potpuno otkrivanje kontaminanata. Komunalnim preduzećima potrebna su finansijska sredstva za održavanje adekvatnog laboratorijskog kapaciteta za analizu vode.

¹⁰³ Zavod za javno zdravstvo, Zdravstveno stanje stanovništva i zdravstvena zaštita u Federaciji Bosne i Hercegovine 2020.; Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske 2022-2032.

¹⁰⁴ Strategija usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine Bosne i Hercegovine (2017.), Sektor upravljanja otpadom; Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske 2022-2032.

Praznine u provedbi uključuju nepotpunu identifikaciju i registraciju sistema vodosnabdijevanja obuhvaćenih Direktivom o vodi za piće (tj. sistema koji isporučuju više od 10 m³ dnevno ili opslužuju više od 50 osoba), nedovoljno sveobuhvatne sisteme praćenja i nepostojanje ažuriranih procjena kvaliteta vode za piće u urbanim područjima.¹⁰⁵ Agencija za sigurnost hrane koordinira godišnje planove praćenja u saradnji s inspekcijским tijelima i laboratorijama za kontrolu hrane.

Sektorski planski dokument IPA II za period 2018–2020. utvrđuje opšte izazove za JKP-ove u sektorima otpada i otpadnih voda:

- visoke stope gubitaka vode (u prosjeku 50%, a u nekim područjima preko 70%)
- prekomjeran broj zaposlenih i nedovoljni tehnički kapaciteti
- loše upravljanje imovinom između opština i komunalnih preduzeća
- tarife za vodu ispod nivoa povrata troškova, što ugrožava finansijsku održivost
- nedostatak ulaganja u infrastrukturu
- nepostojanje konkretnih planova provedbe i akcionih planova za direktive EU
- fragmentirana nadležnost među različitim organima i sektorima.¹⁰⁶

Okvir 6.3: Lokalna provedba pravne stečevine EU koja se odnosi na komunalne usluge

Kako je navedeno u Okviru 6.2, lokalna javna komunalna preduzeća odgovorna su za komunalne usluge u oblasti vodosnabdijevanja, prikupljanja i prečišćavanja otpadnih voda, komunalnih usluga povezanih s energijom, javnog prevoza i upravljanja komunalnim otpadom. Međutim, pravni okvir ostaje fragmentiran, posebno na kantonalnom nivou u FBiH. Raspodjela odgovornosti između JLS-ova i JKP-ova nije uvijek jasno definisana, posebno u vezi s upravljanjem, vlasničkim pravima i modelima pružanja usluga.

U praksi je većina JLS-ova osnovala vlastita JKP putem opštinskih odluka kojima se definišu njihove odgovornosti, obično bez konkurentskih postupaka nabavke. JLS-ovi koriste svoja vlasnička prava putem imenovanja članova upravnih odbora i direktora te odobravanjem godišnjih planova rada, finansijskih izvještaja i tarifnih struktura.

Tarifni sistemi i operativna pravila definišu se podzakonskim aktima i odlukama opštinskih vijeća. JKP-ovi se finansiraju putem tarifa za usluge i, gdje je potrebno, opštinskih subvencija. Iako se formalno očekuje da tarife osiguraju povrat troškova i finansijsku održivost, u praksi one često ne pokrivaju u potpunosti operativne troškove i troškove održavanja, što rezultira trajnim oslanjanjem na podršku iz opštinskog budžeta.

Javno-privatna partnerstva (JPP) i koncesijski aranžmani predstavljaju dodatan organizacioni model za komunalne usluge. Pravnu osnovu čine entitetski zakoni o koncesijama, stranim ulaganjima i okviru za JPP. Međutim, regulatorni okvir ostaje fragmentiran, pri čemu su koncesije i JPP uređeni prvenstveno na entitetskom i kantonalnom nivou, bez jedinstvenog zakonodavstva na državnom nivou (vidjeti i poglavlje 2.).

JLS-ovi i JKP-ovi prihvatljivi su javni partneri u aranžmanima u vidu JPP-a i koncesija. U praksi je kroz nekoliko primjera vidljiva postepena diverzifikacija modela pružanja usluga u različitim sektorima i na različitim teritorijama.



¹⁰⁵ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu, poglavlje 27. – Okoliš i klimatske promjene, odjeljak o kvalitetu voda.

¹⁰⁶ Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Sektorski planski dokument 2018–2020. – Sektor okoliša (IPA II), 2018.; Svjetska banka, Water Supply and Sanitation Services Sector Review in Bosnia and Herzegovina (Sektorski pregled usluga vodosnabdijevanja i sanitacije u Bosni i Hercegovini), 2019.

U sektoru upravljanja otpadom, regionalni sistem Tuzlanskog kantona (uključujući Tuzlu, Banoviće i Kladanj) predstavlja ključan primjer međuopštinske saradnje i razvoja infrastrukture usklađene s EU, uključujući sanitarnu deponiju i objekte za recikliranje. Prozor-Rama široko je prepoznat kao opština s najboljom praksom, budući da je uveo potpuno odvojeno prikupljanje otpada, uspostavio eko-park i zatvorio zastarjelu deponiju, čime je znatno poboljšao lokalni učinak upravljanja otpadom. Istovremeno, manje opštine kao što je Goražde ilustruju trajno oslanjanje na regionalne deponijske sisteme i međuopštinske aranžmane zbog ograničenog lokalnog infrastrukturnog kapaciteta.

Aranžmani nalik JPP-u u upravljanju otpadom prvenstveno se provode putem koncesijskih i uslužnih ugovora, a ne putem potpuno razvijenih infrastrukturnih modela JPP-a. U Zenici prikupljanje komunalnog otpada i povezane usluge obavlja privatni operater Alba na osnovu koncesijskih aranžmana, što odražava model eksternalizovanog pružanja usluga. Slični pristupi prisutni su u manjim opštinama kao što je Ljubuški, gdje su usluge prikupljanja otpada djelimično delegirane privatnim operaterima na osnovu opštinskih sporazuma. U Posušju usluge upravljanja otpadom pružaju privatne kompanije na osnovu direktnih ugovora o uslugama s opštinom, što ilustruje funkcionalan model eksternalizacije, a ne strukturiran okvir za JPP. Ovi aranžmani ukazuju na postepen, ali još uvijek ograničen razvoj mehanizama u vidu JPP-a u sektoru otpada u poređenju s naprednijim primjenama u energetskom sektoru.

U sektoru vodosnabdijevanja i otpadnih voda, Tuzla i Zenica provele su programe modernizacije infrastrukture usmjerene na smanjenje gubitaka vode, poboljšanje distribucijskih mreža i unapređenje sistema otpadnih voda, često uz podršku međunarodnih finansijskih institucija i tehničke pomoći. Pored toga, Mostar predstavlja važan primjer strukturno složenog urbanog komunalnog okruženja, gdje su usluge vodosnabdijevanja i otpadnih voda postepeno modernizovane putem investicijskih programa koje podržavaju međunarodni partneri, uprkos administrativnoj fragmentiranosti i izazovima u upravljanju. U Zenici, Tuzli i Mostaru izrada studija izvodljivosti i investicijsko planiranje doprinijeli su poboljšanom okolišnom učinku i postepenom usklađivanju sa standardima EU.

Najveći urbani komunalni sistem u Republici Srpskoj, Banja Luka, predstavlja razmjerno konsolidovan model opštinskog komunalnog preduzeća, uz tekuća ulaganja u vodosnabdijevanje, infrastrukturu otpadnih voda i modernizaciju daljinskog grijanja. Banja Luka također ilustruje snažniji institucionalni kapacitet u upravljanju komunalnim uslugama u poređenju s nekim fragmentiranim kantonalnim sistemima u FBiH, posebno u pogledu integrisanog pružanja usluga i planiranja infrastrukture.

Od 2019. godine BiH bilježi postepen, ali opipljiv napredak u infrastrukturi za prečišćavanje otpadnih voda, prvenstveno putem investicijskih projekata u Bijeljini, Zenici, Mostaru i Tuzli, uz podršku međunarodnih finansijskih institucija i mehanizama finansiranja EU. Ove intervencije obično se provode putem postupaka javne nabavke i aranžmana sufinansiranja koji podliježu uslovima koje diktira EU i međunarodne finansijske institucije, uključujući zahtjeve u vezi s transparentnim nadmetanjem i usklađenošću s pravilima o državnoj pomoći tamo gdje su uključena javna sredstva. Kao takav, razvoj infrastrukture za otpadne vode ilustruje praktičnu primjenu zahtjeva pravne stečevine EU u projektно zasnovanom pružanju usluga i unapređenju opštinskih komunalnih preduzeća. Međutim, pokrivenost prečišćavanjem otpadnih voda ostaje ograničena i neujednačena širom zemlje, što ukazuje na trajno oslanjanje na investicijske cikluse koji se finansiraju izvana, a ne na potpuno samostalan opštinski investicijski kapacitet.

U oblasti kvaliteta zraka, JLS-ovi u Kantonu Sarajevo uveli su sisteme praćenja, mehanizme uzbune u slučaju zagađenja i planske mjere u okviru kantonalnih okvira ekološkog djelovanja, što odražava provedbu praksi upravljanja okolišem usklađenih s EU putem lokalnih upravljačkih struktura. Slično tome, Zenica, kao jedno od najzagađenijih urbanih područja u regiji, uvela je

ciljane mjere za rješavanje industrijskih emisija, poboljšanja energetske efikasnosti i praćenje okoliša. Ove intervencije često su povezane s obavezama regulatorne usklađenosti i investicijskim programima koji se finansiraju iz javnih sredstva i međunarodne pomoći, iako strukturni pritisci na kvalitet zraka ostaju značajni.

U energetsom sektoru opštinski sistemi daljinskog grijanja predstavljaju najrazvijeniju oblast aranžmana nalik JPP-u u BiH. U Banjoj Luci, na Palama, u Gradišci i Livnu sistemi daljinskog grijanja prošli su postepenu modernizaciju kroz konverziju na biomasu i investicijske programe koji uključuju dugoročne operativne aranžmane, koncesije i vanjske mehanizme finansiranja. Ovi projekti obično zadržavaju opštinsko vlasništvo uz istovremeno uvođenje privatnog ili poluprivatnog učešća u poslovanju, snabdijevanju gorivom ili modernizaciji infrastrukture, što odražava model pružanja usluga u nastajanju orijentisan na UOEI.

Ovi modeli saradnje također ukazuju na potrebu za jačanjem administrativnih i pravnih kapaciteta na lokalnom nivou, posebno u pogledu primjene pravila o državnoj pomoći i uslugama od opšteg ekonomskog interesa pri pripremi i provedbi projekata. Programi jačanja kapaciteta za rukovodstvo jedinica lokalne samouprave trebali bi biti usmjereni na rano prepoznavanje rizika povezanih s državnom pomoći, razumijevanje uslova za zakonitu naknadu za pružanje javnih usluga te sprečavanje prekomjerne naknade primjenom transparentnih metodologija zasnovanih na stvarnim troškovima. Iako je za pojedinačne slučajeve i dalje neophodna detaljna pravna podrška, osnovna institucionalna obuka o pravilima EU o državnoj pomoći, strukturiranju javnih nabavki i usklađenosti sa zahtjevima za UOEI mogla bi značajno unaprijediti kvalitet i dugoročnu održivost budućih projekata daljinskog grijanja.

U cjelini posmatrano, iako su JPP-i najrazvijeniji u energetsom sektoru, njihovo postepeno širenje na oblasti vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i upravljanja otpadom ukazuje na postepeno, ali sve izraženije usklađivanje s praksama Evropske unije. Ovakvi aranžmani sve se češće zasnivaju na ugovorima usmjerenim na ostvarivanje rezultata, jasnije definisanim operativnim odgovornostima i unapređenoj finansijskoj održivosti javnih komunalnih preduzeća, uz istovremeno zadržavanje odgovornosti jedinica lokalne samouprave nad procesom i njihove strateške kontrole nad osnovnim javnim uslugama.

6.4 Mogućnost i prilike za uticaj

6.4.1 Uticaj na nivou EU ili kroz pregovore o pridruživanju

Okoliš ostaje jedna od oblasti politike u kojoj su prelazne mjere posebno relevantne, naročito za investicijski intenzivne direktive kao što su one koje uređuju oblasti vezane za otpad, vode i kvalitet zraka. Iz perspektive lokalne vlasti, osiguravanje realističnih prelaznih perioda presudno je, jer su JLS-ovi obično odgovorni za provedbu i mogu biti na prvoj liniji udara ako se ciljevi usklađenosti ne ispune.

Iskustvo Hrvatske pokazuje da se prelazni periodi moraju definisati rano u procesu pridruživanja i biti popraćeni detaljnim obrazloženjem, vremenskim okvirima provedbe i finansijskim planiranjem. Hrvatska je ispregovarala prelazne periode u rasponu od 2 do 12 godina za ključne dijelove pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine, posebno u vezi s usklađenošću odlagališta otpada, prečišćavanjem otpadnih voda i standardima vode za piće.

Iako se prelazni aranžmani ne primjenjuju na horizontalno i okvirno zakonodavstvo (kao što su PUO, SPUO, pristup informacijama te okvirne direktive o vodama i otpadu), oni su i dalje vrlo relevantni za infrastrukturno zahtjevne obaveze.

Najnovija dešavanja u praksi pridruživanja EU također ukazuju na to da pravila o javnim nabavkama i državnoj pomoći imaju sve veći uticaj na lokalnom nivou kroz uslove vezane za pretpristupni

proces i domaće mehanizme njihove provedbe, posebno kada je riječ o javnim komunalnim preduzećima i ugovorima za pružanje komunalnih usluga.

Nalazi intervjua dodatno pokazuju da jedinice lokalne samouprave imaju samo ograničena saznanja o procesu pridruživanja Evropskoj uniji i njegovim praktičnim implikacijama za nadležnosti lokalne samouprave. Iako ispitanici uglavnom prepoznaju da provedba pravne stečevine EU može otvoriti značajne mogućnosti kroz bolji pristup finansiranju, institucionalni razvoj i jačanje kapaciteta, oni istovremeno navode da imaju ograničene mogućnosti da doprinesu oblikovanju pregovaračkih pozicija ili utvrđivanju zakonodavnih prioriteta. Ovi nalazi upućuju na potrebu da se jedinice lokalne samouprave sistematičnije uključuju u konsultacije povezane s procesom pristupanja, kako bi izazovi u provedbi propisa i potrebe za ulaganjima na lokalnom nivou bili na odgovarajući način uzeti u obzir tokom pregovaračkog procesa.

6.4.2 Uticaj na državnom/entitetskom nivou

U odjeljku 6.3.1 ukazuje se na trajnu fragmentaciju u transponiranju zakonodavstva EU u oblasti zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti između entiteta i kantona. Nalazi intervjua potvrđuju da jedinice lokalne samouprave djeluju u veoma složenom sistemu upravljanja, u kojem su nadležnosti za upravljanje otpadom, vodama, zaštitom okoliša i infrastrukturom raspoređene između više nivoa vlasti, često bez jasno uspostavljenih mehanizama koordinacije.

Jedan od problema koji se kontinuirano javlja jeste nedostatak sistematskog uključivanja opština i gradova u izradu i tumačenje provedbenih propisa. Stoga savezi opština i gradova mogu imati važnu ulogu u osiguravanju konsultacija i prenošenju znanja, posebno u oblastima javnih nabavki, usklađenosti s pravilima o državnoj pomoći i upravljanja javnim komunalnim preduzećima.

Dokazi pribavljeni kroz intervjue dodatno ističu potrebu za jačanjem međuinstitucionalne koordinacije u oblastima u kojima okolišni sistemi prelaze administrativne granice. To je posebno vidljivo u:

- **upravljanju riječnim slivovima i otpadnim vodama** (npr. inicijative u slivu Vrbasa koje uključuju Jajce i okolne opštine; sistemi Bosne i Krivaje koji utiču na Zavidoviće i Maglaj)
- **međuentitetskom pružanju usluga** (npr. Oštra Luka–Sanski Most, saradnja u oblasti voda; Trnovo RS–Trnovo FBiH, operativna saradnja u komunalnim uslugama)
- **regionalnim infrastrukturnim sistemima** (npr. regionalna deponija Mošćanica).

JLS-ovi također navode sve veću potražnju za tehničkom i pravnom podrškom od SOG-ova, posebno u vezi s postupcima javne nabavke EU, pripremom projekata u okviru IPA projekta i tumačenjem pravila o državnoj pomoći u kontekstu javnih komunalnih preduzeća.

Intervjui također potvrđuju da komunikacija između viših nivoa vlasti i JLS-ova o pitanjima pristupanja EU ostaje nedovoljna. Većina JLS-ova navodi da nije redovno informisana o dešavanjima u pogledu zakonodavstva ili napretku pregovora i da ih se rijetko konsultuje tokom pripreme politika koje će u konačnici zahtijevati lokalnu provedbu. Jačanje strukturiranih mehanizama konsultacija i osnaživanje koordinacijske uloge SOG-ova stoga bi poboljšalo i kvalitet zakonodavstva i spremnost za provedbu.

6.4.3 Priprema na lokalnom nivou

Jedinice lokalne samouprave bi trebale imati direktnu ulogu u provedbi znatnog dijela pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine EU. Međutim, nalazi iz intervjua ukazuju na znatne varijacije u administrativnim kapacitetima, finansijskim sredstvima i institucionalnoj spremnosti.

Postoji jasan jaz u kapacitetima između JLS-ova sa snažnim provedbenim strukturama (posebno Zenice i, u određenoj mjeri, Zavidovića) i manjih opština kao što su Oštra Luka, Ključ i Trnovo (RS), koje se suočavaju s ograničenjima u pogledu osoblja, tehničke dokumentacije, kapaciteta za finansiranje i pripreme projekata.

U svim JLS-ovima ključna uska grla u provedbi uključuju:

- ograničen kapacitet za sufinansiranje i predfinansiranje projekata EU
- složene postupke nabavke i izvještavanja
- nedovoljnu tehničku dokumentaciju za infrastrukturne projekte
- manjak specijalizovanog osoblja za okoliš i projekte EU.

Uprkos ovim ograničenjima, međuopštinska saradnja pojavila se kao važan adaptivni mehanizam. Primjeri uključuju:

- regionalne sisteme upravljanja otpadom (npr. deponijska mreža Mošćanica)
- prekograničnu i međuentitetsku saradnju u okolišnim i infrastrukturnim projektima
- funkcionalnu saradnju u pružanju usluga između susjednih opština.

Istovremeno, intervjui otkrivaju da se pridruživanje EU na lokalnom nivou sve više shvata ne kao aktivnost namijenjena harmonizaciji pravnih propisa, već kao praktičan zahtjev za unapređenje osnovnih komunalnih usluga, uključujući upravljanje otpadom, prečišćavanje otpadnih voda, vodo- snabdijevanje, energetska efikasnost i sisteme za praćenja stanja okoliša.

Postoje i važni nedostaci u institucionalnom kapacitetu na opštinskom nivou. Većina intervjuisanih JLS-ova nema određenog službenika odgovornog za evropske integracije niti interne strukture namijenjene praćenju usvajanja pravne stečevine EU. Administrativne odgovornosti često su raspršene među različitim odjelima, što ograničava strateško planiranje i koordiniranu pripremu za obaveze koje dolaze sa pridruživanjem.

Istovremeno, JLS-ovi pokazuju snažnu svijest o potencijalnim koristima evropskih integracija. Ispitanici prepoznaju pristup evropskim programima finansiranja, jačanje administrativnih kapaciteta, poboljšanu okolišnu infrastrukturu i institucionalnu modernizaciju kao ključne prilike povezane s procesom pridruživanja. Ova pozitivna percepcija pruža snažnu osnovu za proširenje programa izgradnje kapaciteta i snažnije uključivanje opština u provedbu pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine.

Posmatrani zajedno, nalazi iz intervjua ukazuju na to da opštinska pripremljenost ne zavisi samo od finansijskih sredstava i tehničke stručnosti, već i od uspostavljanja trajnih institucionalnih mehanizama za razmjenu informacija, obuku, koordinaciju i učešće u procesu pridruživanja. JLS-ovi bi stoga trebali biti prepoznati kao strateški partneri u provedbi pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine EU, a ne isključivo kao izvršioci u završnoj fazi nakon što je zakon usvojen na centralnom nivou.

6.5 Pokazatelji mogućih rezultata

Iako okolišna politika ostaje jedna od najzahtjevnijih oblasti pravne stečevine EU u pogledu investicijskih zahtjeva, ona je istovremeno i jedan od sektora u kojima pridruživanje EU ima potencijal da ostvari značajna dugoročna poboljšanja u kvalitetu okoliša, javnom zdravlju, institucionalnom kapacitetu i pružanju komunalnih usluga.

Ukupne potrebe za ulaganjima i dalje su veoma velike. Strategija usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH procjenjuje da će biti potrebno približno 12 milijardi EUR tokom perioda od 20 godina za postizanje usklađenosti s pravnom stečevinom iz oblasti okoliša/zaštite životne sredine, pri čemu je 54% ulaganja potrebno u sektoru voda i otpadnih voda, 29% u zaštiti zraka i 14% u upravljanju otpadom. Ove brojke pružaju važan osnovni pokazatelj za praćenje napretka u provedbi.

Prvi pokazatelj potencijalnog ishoda stoga je nivo mobilizovanih okolišnih ulaganja i sposobnost JLS-ova da apsorbuju raspoloživu finansijsku pomoć EU i međunarodnu pomoć. JLS-ovi s uspostavljenim kapacitetima za pripremu projekata i snažnijim administrativnim strukturama pokazuju znatno veće učešće u IPA, Interreg i drugim programima koje finansira EU, dok se manje opštine i dalje suočavaju s ograničenjima u vezi s tehničkom dokumentacijom, zahtjevima za sufinansiranje

i specijalizovanim osobljem.

Drugi ključni pokazatelj odnosi se na finansijsku održivost komunalnih usluga. Iako se očekuje da će kapitalna ulaganja imati koristi od vanjskog finansiranja, operativna održivost zavisi od adekvatnog povrata troškova. Trenutna praksa pokazuje trajno oslanjanje na javne subvencije, pri čemu su kantonalna preduzeća u Kantonu Sarajevo primila približno 78,1 milion KM, a ona u Tuzlanskom kantonu približno 10,2 miliona KM budžetskih transfera u 2025. godini. Smanjenje zavisnosti od subvencija i povećanje udjela operativnih troškova koji se pokrivaju putem tarifa, uz istovremeno održavanje finansijske pristupačnosti za ranjiva domaćinstva, trebalo bi se stoga smatrati važnim pokazateljem pripremljenosti za pridruživanje EU.

Učinak upravljanja otpadom predstavlja još jedan kritičan pokazatelj. Uprkos tekućim reformama, BiH se i dalje pretežno oslanja na odlaganje na deponije, dok stopa recikliranja komunalnog otpada ostaje na približno 1%, što je jedan od najnižih nivoa zabilježenih u Evropi.¹⁰⁷ Umjesto proširenja deponijskih kapaciteta, budući napredak trebalo bi mjeriti povećanim odvojenim prikupljanjem komunalnog otpada, višim stopama recikliranja i oporabe materijala, preusmjeravanjem biorazgradivog otpada s deponija i provedbom principa kružne ekonomije u skladu s hijerarhijom otpada EU. OECD dalje procjenjuje da je oko 75% stanovništva obuhvaćeno organizovanim uslugama prikupljanja otpada, uz znatno nižu pokrivenost u ruralnim područjima, i utvrđuje postojanje više od 1.400 ilegalnih odlagališta, što jasno ukazuje na obim preostalih izazova.¹⁰⁸

U sektoru voda i otpadnih voda pokazatelji bi trebali uključivati udio stanovništva priključenog na javne sisteme vodosnabdijevanja i prikupljanja otpadnih voda, usklađenost sa standardima kvaliteta vode za piće, smanjenje gubitaka vode i proširenje kapaciteta za prečišćavanje otpadnih voda. Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (SZO), približno 65% tokova otpadnih voda iz domaćinstava u BiH sigurno se prečišćava,¹⁰⁹ što pokazuje napredak, ali i ukazuje na potrebu za znatnim dodatnim ulaganjima radi postizanja pune usklađenosti sa zahtjevima EU.

Pokazatelji kvaliteta zraka pružaju neposredan uvid u društvene koristi koje proizlaze iz usklađivanja sa okolišnim standardima EU. Prema Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji, godišnja srednja koncentracija PM_{2,5} u urbanim područjima iznosila je približno 28,7 µg/m³, što znatno premašuje smjernicu SZO-a za kvalitet zraka od 5 µg/m³. OECD također napominje da Bosna i Hercegovina ostaje među najzagađenijim zemljama u Evropi i da je izloženost stanovništva koncentraciji od PM_{2,5} i dalje više od četiri puta veća od preporučenih nivoa. Poboljšanja u lokalnom kvalitetu zraka, energetske efikasnosti, čistijim sistemima grijanja i održivoj urbanoj mobilnosti trebala bi stoga činiti ključne pokazatelje uspješne provedbe.

Institucionalna pripremljenost predstavlja još jedan važan pokazatelj ishoda. Nalazi iz upitnika otkrivaju da većina opština nema određenog službenika odgovornog za pitanja evropskih integracija, da je nedovoljno informisana o procesu pridruživanja i njegovim implikacijama te da navodi ograničeno učešće u konsultacijama povezanim s pridruživanjem, uprkos prepoznavanju znatnih prilika povezanih s članstvom u EU, uključujući pristup programima finansiranja, institucionalni razvoj i izgradnju kapaciteta. Povećanje broja opština s namjenskim strukturama za evropske integracije i jačanje učešća opština u izradi zakonodavstva i politika trebalo bi se stoga smatrati mjerljivim pokazateljima poboljšanog kapaciteta za provedbu.

Međuopštinska saradnja predstavlja sljedeći pokazatelj spremnosti. Iskustvo regionalnih sistema vodosnabdijevanja, projekata vezanih za otpadne vode i integrisanog pružanja usluga pokazuje da saradnja preko opštinskih granica može poboljšati efikasnost i ojačati kapacitet za provedbu. Međutim, u sektoru otpada takva saradnja trebala bi prvenstveno podržavati integrisane sisteme odvojenog prikupljanja, recikliranja, oporabe i razvoja cirkularne ekonomije, a ne proširenje deponijske infrastrukture, u skladu s hijerarhijom otpada EU.

107 DBnomics, [Recycling rate of municipal waste \(Stopa recikliranja komunalnog otpada\)](#).

108 OECD, [Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Bosnia and Herzegovina \(Pregled konkurentnosti Zapadnog Balkana 2024: Bosna i Hercegovina\)](#), 2024.

109 WHO, [Health data overview for Bosnia and Herzegovina \(SZO, Pregled zdravstvenih podataka za Bosnu i Hercegovinu\)](#).

Naposljetku, uspješna provedba pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine sve će više zavisiti od sposobnosti opština da se usklade s pravilima EU o javnim nabavkama, zahtjevima o državnoj pomoći i standardima upravljanja primjenjivim na javna komunalna preduzeća. Snažnije pravne i administrativne kapacitete u ovim oblastima trebalo bi stoga posmatrati kao važan pokazatelj opštinske pripremljenosti za pridruživanje EU.

Sveukupno, dokazi izneseni u ovom poglavlju ukazuju na to da napredak prema okolišnim standardima EU treba procjenjivati ne samo prema obimu ulaganja, već i prema mjerljivim poboljšanjima u učinku cirkularne ekonomije, prečišćavanju otpadnih voda, kvalitetu zraka, finansijskoj održivosti, institucionalnom kapacitetu, učešću opština u procesu pridruživanja i sposobnosti djelotvorne provedbe regulatornih zahtjeva EU.

6.6 Preporuke

Analiza pokazuje da uspješna provedba pravne stečevine iz oblasti zaštite okoliša/životne sredine EU neće zavisiti samo od usklađivanja zakonodavstva, već i od jačanja institucionalnih, administrativnih i finansijskih kapaciteta lokalnih vlasti. Intervjui dodatno ukazuju na to da JLS-ovi nisu dovoljno informisani o obavezama prema EU i da su tek marginalno uključeni u proces pridruživanja, uprkos tome što prepoznaju značajne prilike u pogledu lokalnog razvoja koje donosi članstvo u EU. Na osnovu ovih nalaza predlažu se sljedeće preporuke:

- **Ojačati ulogu SOG-ova** kao centralnih institucija podrške za JLS-ove proširenjem programa obuke o pravnoj stečevini EU iz oblasti okoliša, javnim nabavkama, državnoj pomoći, koncesijama, JPP, okolišnom dozvolama i upravljanju projektima koje finansira EU.
- **Uspostaviti stalne pravne i tehničke savjetodavne službe pri savezima opština/općina i gradova** kako bi se jedinicama lokalne samouprave pružila podrška u tumačenju i provedbi zakonodavstva EU te izradili modeli postupaka, ugovora i smjernica za javne nabavke, koncesije, obaveze pružanja javnih usluga i mehanizme povrata troškova.
- **Sistematski uključivati jedinice lokalne samouprave u proces pridruživanja EU** i pregovarački proces putem strukturiranih mehanizama konsultacija i tematskih radnih grupa, kako bi se osiguralo da su izazovi koje nosi provedba na lokalnom nivou i potrebe za ulaganjima pravilno zastupljeni u pregovaračkim pozicijama i izradi propisa.
- **Odrediti kontakt osobu za pitanja evropskih integracija** u svakom JLS-u ili uspostaviti zajedničke regionalne mehanizme za manje jedinice lokalne samouprave, radi koordinacije aktivnosti povezanih s EU, praćenja razvoja zakonodavstva i olakšavanja komunikacije s višim nivoima vlasti.
- **Razviti stalnu informacionu i koordinacijsku platformu za JLS-ove** radi pravovremenog informisanja o razvoju pregovora, izmjenama propisa, mogućnostima finansiranja i praktičnim zahtjevima vezanim za provedbu pravne stečevine EU.
- **Ojačati opštinske administrativne kapacitete** kroz kontinuirane programe obuke i praktične smjernice za provedbu pravne stečevine EU iz oblasti okoliša/životne sredine, pripremu projekata, javne nabavke, usklađenost s pravilima o državnoj pomoći i finansijsko upravljanje investicijama koje finansira EU.
- **Pružiti ciljanu tehničku podršku manjim** putem regionalnih baza stručnjaka ili zajedničkih usluga, kako bi se prevazišao nedostatak pravnih, inženjerskih i stručnih kapaciteta u oblasti zaštite okoliša.
- **Podsticati međuopćinsku saradnju** u realizaciji regionalnih infrastrukturnih projekata, uključujući sisteme za prečišćavanje otpadnih voda, upravljanje otpadom, vodosnabdijevanje i zaštitu od poplava, radi ostvarivanja ekonomije obima i unapređenja usklađenosti sa okolišnim standardima EU.
- **Ojačati kapacitete za pripremu projekata i investicijsko planiranje** kako bi se unaprijedilo korištenje sredstava iz programa IPA III, WBIF-a, EIB-a i drugih međunarodnih finansijskih instrumenata, uz podršku u vidu kvalitetno pripremljenih projektnih portfolija i dugoročno planiranje infrastrukture.
- **Zalagati se za realne prelazne periode za direktive u oblasti okoliša** koje zahtijevaju veli-

ka ulaganja, posebno u sektorima otpadnih voda, vode za piće, upravljanja otpadom i kvaliteta zraka, uz vjerodostojne strategije finansiranja i fazne planove provedbe.

- **Unaprijediti koordinaciju između institucija nadležnih za politike zaštite okoliša, upravljanje vodama, prostorno planiranje i pitanja lokalne samouprave,** kako bi se osigurala integrisana provedba upravljanja riječnim slivovima, upravljanja rizicima od poplava i održivog planiranja korištenja zemljišta.
- **Podržati uvođenje planova vodne sigurnosti i pristupa upravljanju zasnovanih na riziku,** u skladu s revidiranom Direktivom o vodi za piće, uključujući praćenje novih zagađujućih materija i rizika povezanih s klimatskim promjenama duž cijelog lanca snabdijevanja vodom.
- **Ojačati finansijsku održivost komunalnih usluga** kroz postepeno uvođenje tarifa koje odražavaju stvarne troškove, smanjenje neprihodovane vode (gubitaka vode u sistemu vodosnabdijevanja), unapređenje sistema naplate i ciljane socijalne mjere za zaštitu ugroženih domaćinstava, uz osiguravanje dugoročne operativne održivosti.
- **Ubrzati tranziciju prema kružnoj ekonomiji** proširenjem odvojenog prikupljanja otpada, infrastrukture za recikliranje, tretmana biootpada i mehanizama regionalne saradnje, uz istovremeno jačanje provedbe shema proširene odgovornosti proizvođača (EPR).
- **Ulagati u digitalno upravljanje okolišem** kroz savremene informacione sisteme u oblasti okoliša, digitalne postupke izdavanja dozvola, sisteme praćenja tokova otpada i monitoring okoliša u realnom vremenu, radi unapređenja transparentnosti, usklađenosti s propisima i donošenja odluka zasnovanih na dokazima.
- **Ojačati provedbu strateške procjene uticaja na okoliš (SPUO) i procjene uticaja na okoliš (PUO)** unapređenjem institucionalnih kapaciteta, osiguravanjem stvarnog učešća javnosti i sistematskim uključivanjem aspekata prilagođavanja klimatskim promjenama i zaštite biodiverziteta u procese lokalnog planiranja.
- **Promovisati otpornost na klimatske promjene i rješenja zasnovana na prirodi** u planiranju lokalne infrastrukture kroz uključivanje obnove ekosistema, održivih sistema urbane odvodnje, zelene infrastrukture i mjera zaštite od poplava u lokalne razvojne strategije.
- **Prepoznati JLS-ove kao strateške partnere u procesu pridruživanja EU,** osiguravajući da lokalne vlasti nisu samo instanca koja provodi pravnu stečevinu EU, već aktivni učesnici u razvoju politika, institucionalnim reformama i uspješnoj primjeni okolišnih standarda na lokalnom nivou.

7. Rodna ravnopravnost

7.1 Pregled

Da bi pristupile Evropskoj uniji, države kandidatkinje moraju u potpunosti uskladiti svoje državne zakone s pravnom stečevinom EU o rodnoj ravnopravnosti i dokazati da mogu djelotvorno provoditi ova pravila. Rodna ravnopravnost nije sitan detalj u pregovorima; ona je ključan dio klastera „Temelji”, koji određuje ukupnu brzinu procesa pridruživanja EU. Kao i u mnogim drugim oblastima pravne stečevine, lokalne vlasti direktno su pogođene pravilima i politikom EU o rodnoj ravnopravnosti i nediskriminaciji te imaju važnu ulogu u njihovoj provedbi.

Iako većina JLS-ova u BiH ima statutarne komisije za rodnu ravnopravnost ili određene službenike za rodna pitanja, mnogi od njih su neaktivni. Glavne prepreke za potpuno usklađivanje s EU standardima u ovoj oblasti uključuju neusklađenost postojećih politika s tim standardima i ograničene resurse.¹¹⁰ Lokalizacija i prenošenje pravne stečevine EU u oblasti rodne ravnopravnosti (kao i svih drugih obavezujućih međunarodnih propisa) iz mandata utvrđenih na nivou države u konkretne politike na lokalnom nivou odvija se sporo. Opštine i gradovi u velikoj mjeri zavise od međunarodnog finansiranja za provedbu svojih lokaliziranih akcionih planova za rodnu ravnopravnost, a, uz rijetke izuzetke, nemaju vlastita sredstva za finansiranje tih planova.¹¹¹

BiH je postepeno uskladila svoj pravni i politički okvir s evropskim standardima usvajanjem Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini, Zakona o zabrani diskriminacije, uzastopnih gender akcionih planova, akcionih planova za provođenje UN rezolucije 1325 „Žene, mir i sigurnost”, te entitetskih strategija za borbu protiv rodno zasnovanog nasilja, strategija u oblasti zapošljavanja te položaja žena na selu. Ipak, podaci iz Indeksa rodne ravnopravnosti EU za 2024. godinu za BiH ukazuju na postepeno, ali dosljedno pogoršanje u nekoliko osnovnih dimenzija rodne ravnopravnosti, posebno u oblastima znanja i moći, dok učešće na tržištu rada ostaje znatno ispod nivoa EU.¹¹² Nalazi ukazuju na to da se postojeći pravni i politički okviri još nisu pretočili u mjerljiva poboljšanja ishoda, otud sve veći naglasak unutar procesa pridruživanja EU na provedbu, praćenje i dokazive rezultate, a ne samo na deklarativne obaveze definisane u politikama.

7.2 Ključni aspekti pravne stečevine EU

Rodna ravnopravnost temeljna je vrijednost Evropske unije, ugrađena u primarne ugovore i Povelju o osnovnim pravima. Unutar procesa proširenja EU ona predstavlja značajno mjerilo, koje zahtijeva od BiH da uskladi svoj pravni i institucionalni okvir s pravnom stečevinom EU. To obuhvata ne samo formalno zakonodavno usklađivanje, već i praktičnu provedbu prava, obaveza i standarda neophodnih za članstvo u EU.

Primarni pravni okvir za rodnu ravnopravnost u EU uspostavljen je ugovorima EU, koji rodnu ravnopravnost priznaju kao temeljnu vrijednost Unije (član 2. Ugovora o Evropskoj uniji – UEU) i jedan od njenih ciljeva (član 3. stav 3. UEU-a). Ugovori dalje zahtijevaju od Unije da uklanja nejednakosti i promoviše ravnopravnost žena i muškaraca u svim svojim aktivnostima (član 8. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije – UFEU), integriše nediskriminaciju u definisanje i provedbu svih politika Unije (član 10. UFEU-a) te jamči načelo jednake plate za jednak rad ili rad jednake vrijednosti (član 157. UFEU-a). Ove odredbe dopunjene su članom 23. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, koji izričito priznaje ravnopravnost žena i muškaraca.

¹¹⁰ SOG FBiH, SOG RS i SALAR, [Institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost kroz vizuru lokalnih samouprava: unapređenje rada komisija za ravnopravnost spolova](#), Policy Brief, 2022. Vidjeti i Annika Björkdahl i Lejla Somun-Krupalija, [Alat lokalne samouprave za provedbu Cilja održivog razvoja br. 5 za rodnu ravnopravnost](#), 2018.

¹¹¹ Mreža za rodnu ravnopravnost SOG-ova identifikovala je nekoliko opština koje su izdvojile namjenska sredstva za provedbu lokalnih mjera rodne ravnopravnosti, ali one ostaju izuzetak, a ne pravilo.

¹¹² Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Indeks rodne ravnopravnosti 2024.

Ključno sekundarno zakonodavstvo u ovoj oblasti uključuje [Preinačenu direktivu \(2006/54/EZ\)](#) o jednakim mogućnostima i jednakom postupanju, koja zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju na temelju spola, uključujući uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, u zapošljavanju, sistemu socijalne sigurnosti u vezi sa zaposlenjem i platama. [Direktiva o robama i uslugama \(2004/113/EZ\)](#) proširuje princip jednakog tretmana izvan zapošljavanja zabranom diskriminacije na temelju spola u pristupu robama i uslugama te njihovom pružanju. [Direktiva o trudnoći \(92/85/EEZ\)](#) štiti zdravlje i sigurnost na radu trudnica, dojilja i žena koje su nedavno rodile. [Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života \(2019/1158\)](#) osigurava prava na očinsko, roditeljsko odsustvo i odsustvo za pružaoce njege, kao i fleksibilne radne aranžmane za zaposlene roditelje. [Direktiva o transparentnosti plata \(EU\) 2023/970](#) dodatno jača provedbu principa jednake plate putem mjera transparentnosti plata, obaveze izvještavanja za poslodavce, poboljšanog pristupa informacijama o nivoima plata te snažnijih mehanizama provedbe i naknade za žrtve diskriminacije u platama.¹¹³ Pored ovih osnovnih direktiva, širi korpus zakonodavstva koji se bavi nediskriminacijom, zapošljavanjem, uslovima rada, socijalnom sigurnošću, strukovnim penzijama, samozapošljavanjem, stručnom obukom i pristupom robama i uslugama također je relevantan (vidjeti i poglavlje 3).

Strategija EU za rodnu ravnopravnost 2026–2030. iznosi agendu za ugrađivanje rodne ravnopravnosti u svaki aspekt života, baveći se pitanjima od jaza u platama između žena i muškaraca i rodno zasnovanog nasilja do liderstva žena i njihove zastupljenosti u donošenju odluka. EU to prati i koordinira među državama članicama alatima kao što je Indeks rodne ravnopravnosti koji omogućuje Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE). Dopunjujući internu strategiju, Gender akcioni plan III (GAP III 2021–2027) jača rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena kao strateške prioritete vanjskog djelovanja Evropske unije.¹¹⁴ Očekuje se da će novi GAP IV (2028–2034) biti usvojen početkom 2027. godine.

Nova Strategija za rodnu ravnopravnost označava zaokret u pristupu EU, seže dalje od zakonodavnog usklađivanja i institucionalnog razvoja i stavlja veći naglasak na provedbu, mjerljive rezultate i kreiranje politika zasnovano na dokazima. Ona proširuje obuhvat rodne ravnopravnosti tako da uključuje veze s demokratskom otpornošću, socijalnom kohezijom i izazovima u nastajanju kao što su dezinformacije, online okruženja, politička polarizacija i antirodni narativi.

Pravna stečevina EU zahtijeva od svih nivoa vlasti da usklade svoje pravne sisteme i osiguraju djelotvornu provedbu. Svako upravno tijelo mora prilagoditi ova pravila u skladu sa svojim specifičnim zakonskim ovlaštenjima. Iako lokalne vlasti nemaju mandat za izradu zakona, pravna stečevina EU utiče na njih direktno jer one:

- služe kao poslodavci i upravljaju javnim ustanovama – JLS-ovi moraju slijediti stroga pravila o izvještavanju o platama radi uklanjanja rodno zasnovanog jaza u pogledu plata; nuditi pravedno porodijsko, očinsko i roditeljsko odsustvo; i unaprijediti žene na više rukovodeće položaje
- pružaju lokalne usluge – lokalni javni prevoz, stanovanje i druge usluge moraju jednako služiti muškarcima i ženama; JLS-ovi bi također trebali uzimati u obzir rodnu ravnopravnost pri dodjeljivanju ugovora privatnim preduzećima; i trebali bi podržavati lokalne centre i organizacije civilnog društva u sprečavanju rodno zasnovanog nasilja i podršci žrtvama/preživjelim
- imati vodeću ulogu u lokalnom ekonomskom i urbanom razvoju – JLS-ovi trebaju osigurati da raspodjela javnih sredstava bude rodno ravnopravna i da koristi svim rodovima, te koristiti okvire za rodnu ravnopravnost pri planiranju sigurnih, pristupačnih i inkluzivnih javnih prostora.

[Evropska povelja o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou](#), iako nije dio pravne stečevine EU, također se primjenjuje na opštine u državama kandidatkinjama i može biti korisna u

¹¹³ Vidjeti European Institute for Gender Equality, [The EU's evolving legal and policy approaches to Gender Equality \(Razvojni pravni i politički pristupi EU rodnoj ravnopravnosti\)](#), Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022, doi:10.2839/474; Tajma Kapić i Sanja Ramić, [EU Gender Approximation Measuring Report \(Izveštaj o mjerjenju usklađenosti s pravnom stečevinom EU u oblasti rodne ravnopravnosti\)](#), 2022., str. 19.

¹¹⁴ EEAS, [Gender Action Plan III and Its Key Areas of EU Engagement \(Gender akcioni plan III i njegove ključne oblasti angažmana EU\)](#).

provedbi aspekata pravne stečevine na lokalnom nivou. Pokrenuta 2006. godine od strane Vijeća evropskih opština i regija (CEMR), Povelja podstiče opštine i regije da se formalno obavežu na rodnu ravnopravnost i razviju konkretne akcione planove za njeno postizanje. Ona se zasniva na nekoliko osnovnih principa na čiju se provedbu potpisnici obavezuju u svim oblastima odgovornosti:

- Ravnopravnost žena i muškaraca predstavlja temeljno pravo.
- Potrebno je rješavati višestruke i međusobno povezane oblike diskriminacije.
- Uravnoteženo učešće u procesima donošenja odluka od ključne je važnosti.
- Potrebno je ukloniti rodne stereotipe.
- Rodna perspektiva mora biti integrisana u sve aktivnosti organa vlasti.

Potpisivanjem povelje, od lokalnih vlasti očekuje se da:

- daju formalnu javnu izjavu o opredijeljenosti za ove principe na području svoje nadležnosti.
- izrade i provedu detaljan **akcioni plan za ravnopravnost** kojim će ove principe pretvoriti u konkretne lokalne politike i mjere.
- se pridržavaju 39 posebnih članova koji obuhvataju oblasti kao što su demokratska odgovornost, upravljanje ljudskim resursima (u ulozi poslodavca), javne nabavke, urbanističko planiranje i pružanje usluga.

CEMR je dobrovoljna obaveza, a ne pravno obavezujući instrument pravne stečevine EU. Lokalne vlasti biraju da postanu potpisnice čime preuzimaju javnu obavezu na unapređenje rodne ravnopravnosti. Prepoznajući da mnoge potpisnice nemaju tehničku stručnost i praktične alate za prelazak s obaveze na provedbu, CEMR je 2011. godine uspostavio Opservatorij. [Opservatorij](#) i njegova mreža nacionalnih koordinatora podržavaju opštine u razvoju akcionih planova za ravnopravnost, praćenju provedbe, evaluaciji uticaja i razmjeni dobrih praksi.

U decembru 2022. godine CEMR je ažurirao i proširio povelju kako bi se bavio savremenim izazovima. Nove odredbe naglašavaju intersekcionalnost (ideju da ljudi doživljavaju diskriminaciju na osnovu više aspekata svog identiteta), klimatske promjene, digitalnu inkluziju, fleksibilan rad i reagovanje u kriznim situacijama.

Iako Povelja pruža dobrovoljan okvir za lokalne vlasti koje žele unaprijediti rodnu ravnopravnost, od država kandidatkinja također se zahtijeva da postepeno usklade svoje zakonodavstvo i institucionalne okvire s pravno obavezujućom pravnom stečevinom EU o rodnoj ravnopravnosti kao dijelom procesa pridruživanja.

Rodna ravnopravnost u pregovorima o pridruživanju EU prvenstveno se ocjenjuje u okviru dva poglavlja pravne stečevine:

- Poglavlje 23. (Pravosuđe i temeljna prava) usmjereno je na sprečavanje diskriminacije, zaštitu ljudskih prava i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja
- Poglavlje 19. (Socijalna politika i zapošljavanje): usmjereno je na radno mjesto, uključujući jednaku platu, ravnotežu između poslovnog i privatnog života i roditeljsko odsustvo.

Da bi pokazale djelotvorno usklađivanje s okvirom EU za rodnu ravnopravnost, od država kandidatkinja očekuje se da se bave s tri međusobno povezane dimenzije:

- Pravno usklađivanje: države moraju transponirati direktive EU u zakonodavstvo države. To znači donošenje novih zakona ili izmjena koje uključuju:
 - Jednaku platu: uvrštavanje „jednake plate za rad jednake vrijednosti” u državne zakone o radu
 - Ravnotežu između poslovnog i privatnog života: garantovanje minimalnih standarda za očinsko, roditeljsko odsustvo i odsustvo za pružaoce njege
 - Zaštitu na radnom mjestu: izričito zabranjivanje seksualnog uznemiravanja i direktne ili indirektna diskriminacije pri zapošljavanju i napredovanju.
- Institucionalni okviri: usvajanje zakona nije dovoljno – EU zahtijeva od kandidatkinja da izgrade i finansiraju institucije za provedbu zakonodavstva, uključujući:

- Tijela za ravnopravnost: uredi ombudsmana ili povjerenici kod kojih građani mogu sigurno prijaviti diskriminaciju.
- Rodni mehanizmi: specijalizovana ministarstva ili odjeli za nadzor rodnih politika u cijeloj vladi.
- Obuka pravosuđa: obuka sudija, policije i advokata za ispravnu primjenu zakona o rodnoj ravnopravnosti.
- Uvođenje rodne perspektive (gender mainstreaming) i podaci: države kandidatkinje moraju integrisati rodnu perspektivu u sve javne politike, što je proces poznat kao uvođenje rodne perspektive ili rodno osviještena politika. To zahtijeva:
 - Podatke razvrstane po spolu: vlasti moraju prikupljati i analizirati statistiku razvrstanu po spolu (npr. praćenje zaposlenosti, obrazovanja i plata odvojeno za muškarce i žene).
 - Rodno odgovorno budžetiranje: postepeno integrisanje rodno odgovornih pristupa budžetiranju u upravljanje javnim finansijama u skladu s politikama EU o uvođenju rodne perspektive i međunarodnim obavezama.

Obaveze koje proizlaze iz okvira EU za rodnu ravnopravnost razlikuju se po svojoj pravnoj prirodi. Određeni zahtjevi čine dio obavezujuće pravne stečevine i moraju se prenijeti u zakonodavstvo države kao uslov za pridruživanje, posebno oni koji proizlaze iz ugovora i direktiva EU. Drugi, uključujući uvođenje rodne perspektive, rodno odgovorno budžetiranje i ojačanu institucionalnu koordinaciju, prvenstveno se promovišu putem okvira politika, preporuka i instrumenata finansiranja EU. Iako ove mjere možda ne čine uvijek formalna mjerila za pridruživanje, one sve više oblikuju procjenu kapaciteta za provedbu i djelotvornog javnog upravljanja koju vrši EU.

Pored formalnih zahtjeva koji proizlaze iz procesa pristupanja EU, rodna ravnopravnost se sve više ugrađuje kao horizontalno načelo u finansijske instrumente EU, pri čemu najnoviji prijedlozi predviđaju snažnije povezivanje finansijske podrške s ostvarenim rezultatima. Time se dodatno naglašava važnost institucionalnih kapaciteta za unapređenje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou.¹¹⁵

[Plan provedbe na nivou države \(CLIP\) za Gender akcioni plan III \(GAP III\) 2021-2025.](#) za BiH izradila je Delegacija Evropske unije u BiH 2021. godine. Njegova izrada zasnovana je na nalazima Rodnog profila države urađenog za BiH i provedena je u konsultaciji s institucionalnim rodnim mehanizmima, organizacijama civilnog društva, državama članicama EU i međunarodnim dionicima. I Rodni profil države i CLIP pripremljeni su uz tehničku podršku pruženu kroz projekat Gender Equality Facility koji finansira EU.

Ukupan cilj djelovanja EU u oblasti rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena u BiH usklađen je s Prioritetom br. 9 [Mišljenja Evropske komisije iz 2019. godine o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU](#) – „Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakonodavstva o nediskriminaciji i rodnoj ravnopravnosti”.

GAP III i CLIP za BiH naglašavaju da će se EU baviti svojim tematskim ciljevima kroz finansijsku i političku podršku. Direktna pomoć bit će pružena institucionalnim rodnim mehanizmima, dok će organizacije civilnog društva biti angažovane u konsultacijama povezanim s programiranjem i realizacijom sredstava EU, uključujući putem Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava. Civilno društvo također će doprinijeti zajedničkim naporima zagovaranja unutar procesa dijaloga o politikama, kao i praćenju obaveza BiH prema međunarodnim standardima rodne ravnopravnosti putem izvještaja iz sjene.

¹¹⁵ Prijedlog Komisije za Višegodišnji finansijski okvir 2028-2034. jača rodnu ravnopravnost kao horizontalni princip u instrumentima finansiranja EU putem predložene Uredbe o učinku. Prijedlog zahtijeva da se rodna ravnopravnost integriše, gdje je relevantno, u osmišljavanje, provedbu, praćenje i izvještavanje o programima, uz zajedničko praćenje rashoda i pokazatelje učinka razvrstane po spolu. Vidjeti i European Committee of the Regions, [Strengthening Women's Rights and Gender Equality in the EU \(Jačanje prava žena i rodne ravnopravnosti u EU\)](#), Mišljenje, oktobar 2025.

7.3 Zakonodavstvo i praksa u Bosni i Hercegovini

7.3.1 Usklađivanje

Iako i dalje postoji jaz između formalno preuzetih obaveza i praktične provedbe, BiH je ostvarila zapažen zakonodavni i institucionalni napredak u oblasti rodne ravnopravnosti. Ključne prekretnice uključuju ugrađivanje UN-ove Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena i Evropske konvencije o ljudskim pravima u domaći pravni okvir, usvajanje Zakona o ravnopravnosti spolova (2003, izmijenjen 2009. godine) i uspostavljanje institucionalnih rodni mehanizama na svim nivoima vlasti. BiH je također bila prva država u jugoistočnoj Evropi koja je usvojila Državni akcioni plan za Rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a 1325, provodeći agendu Žene, mir i sigurnost.¹¹⁶

Pored toga, BiH je postala prva država u regiji koja je ratifikovala Konvenciju Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) 2013. godine, čime je dodatno ojačala svoju formalnu obavezu za rješavanje problematike nasilja nad ženama i nasilja u porodici u skladu s evropskim i međunarodnim standardima.

Međunarodni standardi ljudskih prava ugrađeni su u Ustav BiH i zakonodavstvo. Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH („Službeni glasnik BiH”, br. 16/03, 102/09 i 32/10) posebno se bavi rodnom ravnopravnošću u svim sferama društvenog života i uređuje ravnopravnu zastupljenost od najmanje 40 posto manje zastupljenog spola u organima javnog sektora u BiH. Zakon o zabrani diskriminacije u BiH („Službeni glasnik BiH”, br. 59/09 i 66/16) definiše direktnu i indirektnu diskriminaciju po svim osnovama, uključujući spol i seksualnu orijentaciju. Ovaj zakon također uređuje sistem zaštite od diskriminacije u svim sferama života.

BiH je također usvojila zakonodavstvo koje kriminalizuje nasilje nad ženama i propisuje zaštitu žrtava.¹¹⁷ Usvojene su i politike za provedbu Istanbulske konvencije, iako ovo ostaje nepotpuno (vidjeti u nastavku).

Institucionalni okvir čine Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Ministarstva za ljudska prava i izbjegice BiH, Gender centar Federacije BiH i Centar za jednakost i ravnopravnost spolova Republike Srpske kao ključni institucionalni rodni mehanizmi unutar izvršne vlasti. Ove institucije su zadužene za koordinaciju, stručnu podršku i praćenje provedbe Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH i Gender akcionog plana BiH, te pružaju ključnu podršku svim nivoima vlasti, uključujući i lokalne vlasti.

U zakonodavnoj vlasti najvažniji institucionalni rodni mehanizmi jesu Parlamentarna komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova u Parlamentarnoj skupštini BiH, komisije za ravnopravnost spolova/jednake mogućnosti u parlamentima/skupštinama entiteta i Skupštini Brčko distrikta te komisije za ravnopravnost spolova u kantonalnim i opštinskim skupštinama/vijećima.

Zakon o ravnopravnosti spolova je djelimično transponirao niz relevantnih direktiva EU o rodnoj ravnopravnosti, uključujući one povezane sa zapošljavanjem, socijalnom sigurnošću, zaštitom materinstva, ravnotežom između poslovnog i privatnog života, samozapošljavanjem i pristupom robama i uslugama. Dostupne procjene ukazuju na to da je i Zakon o zabrani diskriminacije djelimično usklađen s nekoliko direktiva EU o ravnopravnosti, uključujući Direktivu 2000/78/EZ o jednakom tretmanu u zapošljavanju i radu, Direktivu 79/7/EEZ o jednakom tretmanu u socijalnoj sigurnosti, Direktivu 2006/54/EZ o jednakim mogućnostima i jednakom postupanju u zapošljavanju i radu, Direktivu 2004/113/EZ o jednakom postupanju u pristupu robama i uslugama te Direktivu 2000/43/EZ o jednakom postupanju bez obzira na rasno ili etničko porijeklo.¹¹⁸

¹¹⁶ Tajma Kapić i Sanja Ramić, [EU Gender Approximation Measuring Report \(Izveštaj o mjerjenju usklađenosti s pravnom stečevinom EU u oblasti rodne ravnopravnosti\)](#), 2022.

¹¹⁷ Ključni zakoni koji se bave nasiljem nad ženama na državnom nivou jesu Zakon o ravnopravnosti spolova i Krivični zakon BiH, dok na entitetskom nivou i nivou Brčko distrikta glavno zakonodavstvo uključuje zakone o zaštiti od nasilja u porodici, krivične zakone, zakone o krivičnom postupku i porodične zakone. Za više informacija vidjeti [Osnovni izvještaj za BiH](#) Grupe eksperata za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, 2022. godina.

¹¹⁸ Kako je pojasnio predstavnik Agencije za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, Zakon o ravnopravnosti spolova pruža opšti okvir na državnom nivou, dok se detaljniji standardi trebaju regulisati sektorskim zakonodavstvom. Vidjeti i Tajma Kapić i Sanja Ramić, [EU Gender Approximation Measuring Report \(Izveštaj o mjerjenju usklađenosti s pravnom stečevinom EU u oblasti rodne ravnopravnosti\)](#), 2022.

Izveštaj Evropske komisije [za 2025. godinu o BiH](#) utvrđuje nekoliko preostalih nedostataka u BiH u pogledu usklađivanja zakonodavnog okvira s pravnom stečevinom EU:

- Rodno zasnovano nasilje: I dalje postoje regulatorni elementi koji nisu uređeni zakonima u pogledu Konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama inasilja u porodici (Istanbulske konvencije) i, iako BiH ima zakonodavstvo koje kriminalizuje nasilje, postoje trajni nedostaci u provedbi. Femicidi i nasilje u porodici ostaju istaknuti, a usluge podrške za preživjele se ne finansiraju u dovoljnoj mjeri i neravnomjerno su raspoređene u različitim dijelovima države i na različitim nivoima vlasti. Podrška i zaštita žrtava još nisu adekvatno koordinirane u okviru preventivnih i zaštitnih mehanizama koji uključuju sektor socijalne zaštite, pravosuđe i organe za provođenje zakona, pri čemu je saradnja među tim sektorima i dalje fragmentirana.
- Nejednakosti na tržištu rada i u ekonomskom položaju žena i muškaraca: Neplaćeni kućni poslovi i briga o članovima porodice nisu adekvatno prepoznati niti obuhvaćeni regulatornim okvirom, zbog čega su mnoge žene primorane raditi u neformalnoj ekonomiji ili na slabije plaćenim poslovima. Jaz u zaradama između žena i muškaraca i dalje je izražen u BiH, a iako zakonodavstvo zabranjuje diskriminaciju, žene se i dalje suočavaju s diskriminacijom u privatnom sektoru i ostvaruju znatno niže prihode od muškaraca (procjenjuje se da žene za rad jednake vrijednosti ostvaruju između 78% i 85% zarade muškaraca). Rasprostranjen nedostatak cjenovno pristupačnih usluga brige o djeci u velikoj mjeri ograničava učešće žena na tržištu rada (vidjeti i poglavlje 3).

Ključni preostali nedostaci u BiH u pogledu usklađivanja institucionalnog okvira s pravnom stečevinom EU uključuju sljedeće:

- Političko i ekonomsko odlučivanje: Uprkos zakonskom mandatu koji zahtijeva 40% zastupljenosti svakog spola na položajima odlučivanja, žene ostaju izrazito nezastupljene, posebno u sektorima kao što su energetika, sigurnost, šumarstvo i finansije.
- Institucionalni kapaciteti i finansiranje. Provedbu Gender akcionog plana u BiH kontinuirano ograničava nedostatak budžetskih izdvajanja na lokalnom nivou. Institucije se u velikoj mjeri oslanjaju na sredstva međunarodnih donatora za provođenje mjera u oblasti rodne ravnopravnosti. Nedostatak ljudskih resursa i systemske koordinacije između lokalnog, entitetskog i državnog nivoa otežava dosljedno prenošenje i učinkovitu provedbu direktiva EU u oblasti rodne ravnopravnosti.

Uprkos postojanju pravnog okvira za rodnu ravnopravnost i antidiskriminaciju u BiH, postoje znatni izazovi u praktičnoj provedbi, od kojih mnogi direktno utiču na lokalne vlasti. Femicid i rodno zasnovano nasilje ostaju goruća pitanja u BiH, otkrivajući praznine u institucionalnom odgovoru i provedbi na svim nivoima, uključujući i lokalni nivo. Specijalizovane usluge podrške za žrtve, koje često pružaju ženske organizacije, nedovoljno su finansirane iz javnih budžeta, pri čemu se najviše sredstava usmjerava na sigurne kuće, a ne na širu podršku zajednici. Pristup pravdi za preživjele je ograničen, a nedostaju pristupi usmjereni na žrtvu; većina slučajeva rezultira uslovnim kaznama ili sporazumima o priznanju krivice, a postupci su dugotrajni, čime se povećavaju rizici za žrtve.

Pored toga, uticaj antirodnh pokreta raste, oblikujući lokalne rasprave o politikama i podstičući otpor inkluzivnom upravljanju. Lokalne vlasti stoga se suočavaju sa sve većim pritiskom da uravnotežuju zakonske obaveze s rastućim društvenim i političkim otporom.

Okvir politika

Sveobuhvatna politika rodne ravnopravnosti postoji u BiH, o čemu svjedoče četiri uzastopna gender akciona plana (GAP) koje je usvojilo Vijeće ministara BiH. Trenutni GAP obuhvata period 2023–2027. i ima za cilj usmjeravati vladine institucije i druge organizacije u uključivanju načela rodne ravnopravnosti u njihovom radu, u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova. On ima za cilj kreirati, provoditi i pratiti program mjera za poboljšanje rodne ravnopravnosti u vladinim institucijama; zatim izgraditi i ojačati sisteme, mehanizme i instrumente za postizanje rodne ravnopravnosti; i

uspostaviti i ojačati saradnju i partnerstvo. Kao okvirni strateški dokument koji usmjerava kreiranje operativnih planova institucija na svim nivoima vlasti u BiH, kao i operativnih planova Gender centra Federacije BiH i Centra za jednakost i ravnopravnost polova RS, on se tiče svih oblasti društvenog života. Na taj način jasnije se definišu institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost, kao i obaveze i odgovornosti resornih ministarstava i nadležnih institucija u svakoj prioritetoj oblasti.

GAP utvrđuje osam prioriteta oblasti: sprečavanje i suzbijanje nasilja na osnovu spola; Javni život i donošenje odluka; Rad, zapošljavanje i pristup ekonomskim resursima; Obrazovanje, nauka, kultura i sport; zdravlje; socijalna zaštita; rod i sigurnost; te ravnopravnost spolova u kontekstu zaštite okoliša i klimatskih promjena. One čine okvir za politike rodne ravnopravnosti na svim nivoima vlasti.

Nekoliko ovih prioriteta oblasti sadrži **izričite reference na mehanizme provedbe i koordinacije na lokalnom nivou**. U oblasti sprečavanja i suzbijanja rodno zasnovanog nasilja, GAP ističe ulogu lokalnih mehanizama multisektorske saradnje, lokalnih protokola i koordinacijskih tijela u borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, uz istovremeno prepoznavanje JLS-ova kao aktera odgovornih za provedbu relevantnih mjera u okviru svojih nadležnosti. Dokument dalje predviđa saradnju među institucijama koje djeluju na različitim nivoima vlasti, uključujući lokalne zajednice, radi jačanja sistema prevencije, zaštite i podrške.

GAP se također bavi učešćem žena u političkom i javnom životu, ponavljajući princip uravnotežene zastupljenosti u javnim institucijama i procesima odlučivanja. Pritom prepoznaje trajnu nedovoljnu zastupljenost žena na rukovodećim položajima, uključujući na lokalnom nivou, i identifikuje učešće žena u javnom i političkom odlučivanju kao oblast koja zahtijeva trajnu pažnju u politikama.

Posebno relevantno za potrebe ove procjene jeste uvrštavanje rodne ravnopravnosti u kontekstu zaštite okoliša i klimatskih promjena kao samostalne prioriteta oblasti. Za razliku od nekih ustaljenih oblasti intervencije, ova prioriteta oblast prvenstveno postavlja temelje za budući razvoj politika prepoznavanjem važnosti procjene rodniha dimenzija okolišnih i klimatskih izazova te jačanja baze dokaza potrebne za rodno odgovorno kreiranje politika. U tom pogledu, GAP identifikuje zaštitu okoliša i klimatske promjene kao oblast u nastajanju unutar šireg okvira rodne ravnopravnosti i postavlja temelje za integrisanje rodniha perspektiva u upravljanje okolišem i politike povezane s klimom.

Iako GAP BiH 2023–2027. i Strategija EU za rodnu ravnopravnost 2026–2030. dijele slične prioriteta oblasti – kao što su rodno zasnovano nasilje, participativnost, zapošljavanje, zdravlje, socijalna zaštita i upravljanje okolišem – njihovi se pristupi razlikuju. Strategija EU stavlja veći naglasak na provedbu, mjerljive ishode i međusektorsku integraciju, dok se GAP više fokusira na uspostavljanje pravnih i političkih okvira. Oba, međutim, ističu potrebu za uvođenjem rodne perspektive (gender mainstreaming), koordinacijom, rodno odgovornim budžetiranjem i poboljšanim prikupljanjem podataka radi podrške kreiranju politika zasnovanom na dokazima.

Ključna razlika jeste širi kontekst Strategije EU, koja povezuje rodnu ravnopravnost s demokratijom i socijalnom kohezijom i bavi se izazovima kao što su antirodni narativi i online mizoginija. Ova pitanja uglavnom izostaju iz GAP-a BiH, što odražava njegov raniji politički kontekst.

Za lokalne vlasti okviri su komplementarni. GAP prepoznaje opštine kao ključne aktere, posebno u prevenciji nasilja, socijalnoj zaštiti i učešću. U praksi to sve više zahtijeva od JLS-ova da integrišu razmatranja rodne ravnopravnosti u planiranje, finansiranje i pružanje lokalnih javnih usluga, uključujući rano obrazovanje i brigu o djeci, socijalne usluge i usluge u zajednici, lokalne mehanizme podrške za osobe koje su preživjele rodno zasnovano nasilje, javni prevoz, javne prostore i druge oblasti koje oblikuju svakodnevni pristup žena pravima i mogućnostima. Strategija EU povećava očekivanja od lokalnih vlasti da pokažu rezultate i široko integrišu rodne perspektive, koristeći podatke i rodno odgovorno budžetiranje.

Evropski odbor regija pozvao je na prepoznavanje lokalnih i regionalnih vlasti kao strateških partnera u osmišljavanju, provedbi i praćenju Mape puta za prava žena i predstojeće Strategije EU za rodnu ravnopravnost (2026–2030). Dalje ističe ulogu opština u osiguravanju pristupačne, viso-

kokvalitetne infrastrukture njege koja omogućava ravnopravno učešće žena na tržištu rada, uz istovremeni poziv na snažnije mehanizme odgovornosti, uključujući rodne revizije, nezavisno praćenje i adekvatnu institucionalnu i finansijsku podršku za provedbu rodne ravnopravnosti.

Treba napomenuti i nekoliko drugih akcionih planova i strategija kojima se provode međunarodne obaveze i/ili su razvijene s međunarodnim partnerima:

- Akcioni planovi Bosne i Hercegovine za implementaciju Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a 1325 „Žene, mir i sigurnost“ (2010–2013, 2014–2017, 2018–2022, nacrt 2025–2030). Oni se fokusiraju na povećanje zastupljenosti žena u sektorima sigurnosti i odbrane, sprečavanje rodno zasnovanog nasilja i integrisanje rodne perspektive u sigurnosne prijetnje u nastajanju kao što su migracije i prirodne katastrofe.
- Okvirna strategija BiH za provedbu Konvencije Vijeća Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2015–2018). Ona služi kao glavna mapa puta za usklađivanje zakona i sistema BiH s Istanbulskom konvencijom. Ona definiše kako državne, entitetske i kantonalne vlasti moraju koordinirati radi sprječavanja rodno zasnovanog nasilja, zaštite žrtava i kažnjavanja počinitelja. Strategija identifikuje nasilje nad ženama kao kršenje ljudskih prava i kao direktan rezultat neravnopravnosti odnosa moći između muškaraca i žena.¹¹⁹
- Akcioni plan za unapređenje ljudskih prava i osnovnih sloboda LGBTI osoba u BiH (2021–2024). Razvijen uz podršku Vijeća Evrope i EU, on ima za cilj uskladiti zakone Bosne i Hercegovine sa standardima EU o ljudskim pravima putem: pravne zaštite koja otvara put budućem pravnom uređenju istospolnih građanskih partnerstava; bavljenja antidiskriminacijom i govorom mržnje s ciljem borbe protiv predrasuda i poboljšanja procesuiranja govora mržnje i krivičnih djela počinjenih iz mržnje; odredbi o slobodi okupljanja koje imaju za cilj ublažiti ograničenja i poboljšati sigurnost za LGBTI javne događaje, kao što je Povorka ponosa u Sarajevu; članova o pravima transrodnih osoba koji podržavaju lakši pristup neophodnoj medicinskoj zdravstvenoj zaštiti i usklađivanje postupaka za promjenu ličnih dokumenata. Postoje i zahtjevi za razvoj institucionalnih kapaciteta, uključujući obuku za provedbu zakona, pružaoce zdravstvene zaštite i pravosuđe radi boljeg služenja LGBTI populaciji.

Druge politike na državnom i entitetskom nivou uključuju:

- Akcioni plan za unapređenje položaja žena na selu u RS 2022–2024.
- Akcioni plan za podršku i razvoj ženskog poduzetništva u FBiH 2018–2020.
- Strategija razvoja poduzetništva žena RS 2019–2023. i prateći akcioni plan
- Strategija za suzbijanje nasilja u porodici u RS 2020–2024.
- Akcioni plan za implementaciju Strategije za prevenciju i borbu protiv nasilja u porodici u FBiH 2018–2020.
- Strategija za prevenciju i borbu protiv nasilja u porodici u FBiH 2023–2027.

Nekoliko drugih politika provedeno je na različitim nivoima i u različitim institucijama i preduzećima koje finansira vlada:

- Odluke o politici nulte tolerancije prema djelima seksualnog uznemiravanja i rodno zasnovanog uznemiravanja u 63 institucije BiH i u institucijama FBiH
- Plan rodne ravnopravnosti na Međunarodnom aerodromu Sarajevo
- Akcioni plan za rodnu ravnopravnost Turističke organizacije RS 2024–2025.
- Akcioni plan za rodnu ravnopravnost Univerziteta u Banjoj Luci i Univerziteta u Sarajevu 2022–2026.
- Gender akcioni planovi u šest kantona FBiH (Sarajevski, Srednjobosanski, Bosansko-podrinjski, Unsko-sanski, Tuzlanski i Zeničko-dobojski).¹²⁰

¹¹⁹ Za dodatne detalje vidjeti prvi [izvještaj o osnovnoj evaluaciji za BiH Grupe eksperata za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici](#) (2022). Iako je BiH pohvaljena zbog poduzetih mjera, izvještaj identifikuje elemente u kojima je potrebno hitno djelovati radi dodatnog usklađivanja s Konvencijom.

¹²⁰ Za dodatne detalje vidjeti [Progress Report on the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action in Bosnia and Herzegovina within the Beijing +30 Process \(Izvještaj o napretku u provedbi Pekinške deklaracije i platforme za djelovanje u Bosni i Hercegovini u okviru procesa Peking +30\)](#), 2024.

7.3.2 Provedba na lokalnom nivou

Primjeri usklađivanja sa standardima EU u oblasti rodne ravnopravnosti

Na lokalnom nivou, usklađivanje sa standardima EU u oblasti rodne ravnopravnosti ogleda se ne samo u usvajanju lokalnih politika i mehanizama, već i u načinu na koji JLS-ovi planiraju, finansiraju i pružaju javne usluge te usmjeravaju lokalni razvoj. Širom BiH, lokalne vlasti utiču na ostvarivanje rodne ravnopravnosti kroz nadležnosti povezane s ranim i predškolskim odgojem i obrazovanjem te brigom o djeci, socijalnom zaštitom, mjerama lokalnog ekonomskog razvoja, prostornim planiranjem, sigurnošću u zajednici i uslugama podrške, kao i inicijativama za unapređenje ekonomskog učešća žena. Iako se obim kapaciteta opština i gradova te nivo razvijenosti usluga znatno razlikuju među JLS-ovima, ove funkcije predstavljaju važne polazne osnove za prenošenje okvira EU za rodnu ravnopravnost i domaćih obaveza u oblasti rodne ravnopravnosti u konkretna poboljšanja svakodnevnog života žena.

Jedna od najopipljivijih oblasti u kojima lokalne vlasti doprinose unapređenju rodne ravnopravnosti jeste pružanje i finansiranje usluga njege. U skladu s naglaskom EU na ravnotežu između poslovnog i privatnog života i ravnopravno učešće žena na tržištu rada, JLS-ovi imaju važnu ulogu u uspostavljanju, upravljanju i sufinansiranju javnih predškolskih ustanova. Javnim vrtićima u BiH upravljaju opštinske ili gradske vlasti, dok lokalne vlasti često određuju modele subvencija i sufinansiraju usluge brige o djeci u okviru raspoloživih sredstava. Međutim, pristup ostaje neujednačen. Predškolske ustanove nisu dostupne u svim JLS-ovima, nivoi subvencija i doprinosi roditelja variraju širom države, a broj raspoloživih mjesta ostaje ispod potražnje. Ove teritorijalne razlike direktno utiču na mogućnosti žena da usklade plaćeni rad s obavezama pružanja brige i njege te pokazuju kako kapaciteti na lokalnom nivou utiču na praktično ostvarivanje širih ciljeva rodne ravnopravnosti.

Provedba na lokalnom nivou jednako se ogleda i u organizaciji koordiniranog odgovora na rodno zasnovano nasilje. Širom BiH, opštine i gradovi sve češće učestvuju u multisektorskim mehanizmima koordinacije koji okupljaju centre za socijalni rad, policiju, zdravstvene ustanove, obrazovne institucije i organizacije civilnog društva. Ove lokalne strukture operacionaliziraju ključna načela Istanbulske konvencije jačanjem međuinstitucionalne saradnje, koordiniranog upućivanja žrtava na odgovarajuće usluge i pružanjem podrške usmjerene na potrebe osoba koje su preživjele nasilje. Međutim, njihov institucionalni položaj razlikuje se u pojedinim dijelovima države. U Republici Srpskoj JLS-ovi uglavnom imaju izraženiju koordinacijsku ulogu u okviru multisektorskih timova, dok u Federaciji BiH češće pružaju podršku, prate provedbu i učestvuju u primjeni lokalnih protokola, pri čemu operativnu koordinaciju najčešće obavljaju druge nadležne institucije. Postojeći multisektorski mehanizmi, međutim, ne funkcionišu ujednačeno niti obuhvataju sve oblike nasilja nad ženama. GREVIO ukazuje na to da su mehanizmi saradnje u BiH prvenstveno razvijeni za odgovor na nasilje u porodici, dok za druge oblike nasilja odgovarajući multisektorski odgovor i povezane usluge podrške i dalje nedostaju. Uočeni su i nedostaci u saradnji u pojedinačnim slučajevima te neujednačeno uključivanje organizacija civilnog društva. Dalje institucionaliziranje i kontinuitet ovih mehanizama stoga su važni kako bi multisektorska saradnja postala sastavni dio lokalnog odgovora na nasilje, uz jasno definisane uloge i redovnu koordinaciju svih relevantnih institucija.¹²¹

Unapređenje ekonomskog učešća žena izdvojilo se kao jedna od najvidljivijih, iako ne i jedina relevantna oblast lokalnog djelovanja u oblasti rodne ravnopravnosti. Ovakav fokus odražava ciljeve Strategije EU za rodnu ravnopravnost i domaćeg Akcionog plana za ravnopravnost spolova. U praksi, JLS-ovi najčešće podržavaju zapošljavanje žena i žensko preduzetništvo kroz programe grantova, programe podrške poslovanju, mogućnosti za obuke i saradnju s lokalnim razvojnim agencijama. Šire integrisanje rodne perspektive podrazumijeva njeno uključivanje i u druge oblasti lokalnog planiranja, usluga i odlučivanja.

121 GREVIO, Baseline Evaluation Report Bosnia and Herzegovina, 2022.

Sposobnost lokalnih vlasti da unaprijede usluge utemeljene na rodnoj ravnopravnosti usko je povezana s razvojem lokalnih politika i institucionalnih okvira. Tokom posljednje dvije decenije, JLS-ovi širom BiH postepeno su uveli različite mehanizme za rodnu ravnopravnost, uključujući lokalne akcione planove za rodnu ravnopravnost (LGAP), kontakt osobe za pitanja rodne ravnopravnosti, komisije za rodnu ravnopravnost i inicijative za rodno odgovorno budžetiranje, uglavnom uz podršku donatorskih programa i entitetskih mehanizama za rodnu ravnopravnost. Iako je ostvaren značajan napredak, posebno u usvajanju LGAP-ova, njihova provedba i dalje je neujednačena, a i dalje postoje velike razlike u funkcionisanju institucionalnih mehanizama, političkoj podršci i stepenu u kojem je rodna ravnopravnost integrisana u svakodnevno upravljanje opštinama i gradovima.

Uprkos sistemskim izazovima, nekoliko naprednih JLS-ova (kao što su Gradiška, Istočna Ilidža, Tešanj i Žepče) ostvarilo je napredak prema rodno odgovornim uslugama. Ove zajednice aktivno učestvuju u Mreži za rodnu ravnopravnost oba SOG-a u BiH.¹²² Nekoliko JLS-ova, kao što su Gradiška, Mostar, Sarajevo i Srbac, dobrovoljno je potpisalo Evropsku povelju o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou putem interno finansiranih projekata. Međutim, Povelja je imala ograničenu vidljivost i uticaj u širem okruženju lokalnog upravljanja. Rijetko se navodi u lokalnim političkim dokumentima ili čak spominje u javnim raspravama i nije identifikovana kao značajan pokretač lokalnih inicijativa rodne ravnopravnosti od strane 12 JLS-ova s kojima su dopunski intervjui provedeni u okviru pripreme ovog izvještaja (vidjeti poglavlje 1).

Postojeća istraživanja i praktično iskustvo potvrđuju znatne varijacije u načinu na koji se lokalne komisije za rodnu ravnopravnost i drugi mehanizmi uspostavljaju, kako se određuje njihov mandat i kako djeluju u praksi.¹²³ U mnogim slučajevima institucionalni mehanizmi i dalje funkcionišu prvenstveno na formalnoj osnovi, uz ograničen uticaj na kreiranje politika, nedovoljne resurse i slabu integraciju u šire procese lokalnog upravljanja. Stoga samo postojanje komisija, kontakt-osoba ili lokalnih akcionih planova nije pokazatelj njihove funkcionalnosti, koja zavisi od institucionalnih kapaciteta, političke podrške, resursa i kontinuiteta provedbe.¹²⁴

Žene ostaju znatno nedovoljno zastupljene u lokalnom političkom vodstvu širom BiH. U opštinskim vijećima žene zauzimaju manje od jedne četvrtine (22,7%) mjesta, dok drže samo 5,6% pozicija gradonačelnika/načelnika.

Gore navedeni dopunski intervjui (uključujući devet JLS-ova koji nisu članovi SOG-ove Mreže za rodnu ravnopravnost) ukazali su na određeni stepen nedostatka rodne perspektive i ograničeno razumijevanje pravnih i strateških obaveza lokalnih vlasti u oblasti rodne ravnopravnosti. Nalazi također ukazuju na nedovoljno prepoznavanje povezanosti projekata finansiranih sredstvima EU sa širim ciljem uvođenja rodne perspektive u lokalno upravljanje. Nadalje, procjena ukazuje na nizažavanje napora u oblasti rodne ravnopravnosti nakon završetka projekata finansiranih iz vanjskih izvora, što upućuje na to da mnoge inicijative nisu dovoljno institucionalizirane kako bi se osigurala njihova održivost. Glavni izuzeci jesu JLS-ovi koji učestvuju u Mreži za rodnu ravnopravnost SOG-ova i Grad Čapljina, koji trenutno učestvuje u projektu rodne ravnopravnosti i pokazuje obnovljenu posvećenost ovoj agendi. Stav predstavnika Čapljine bio je da „projekti EU i proces evropskih integracija imaju pozitivan uticaj na vidljivost žena, uključivanje žena u razvojne projekte, ekonomsko osnaživanje, pristup obrazovanju i poduzetništvu.”

Nasuprot tome, nekoliko drugih intervjuisanih JLS-ova bilo je skeptično u pogledu učinaka pridruživanja EU na politike rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou. Neki su priznali da rodna neravnopravnost ostaje društveni izazov, ukazujući na porast nasilja nad ženama i trajnu nedovoljnu zastupljenost žena u političkom odlučivanju. Istovremeno, većina ispitanika primarno je povezivala rodnu ravnopravnost unutar lokalne samouprave sa ekonomskim osnaživanjem žena, zapošljavanjem i poduzetništvom, uz znatno manje prepoznavanje njene šire relevantnosti za lokalno upravljanje i pružanje javnih usluga. Čak su i neki JLS-ovi koji su imali koristi od znatnog finansiranja

122 Primjeri najbolje prakse prikupljeni putem mreže SOG-ova.

123 SOG FBiH, SOG RS i SALAR, Policy brief (Kratka analiza politika), 2022.

124 Detaljnija analiza funkcionalnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost data je u izvještaju Local governance in Bosnia and Herzegovina: Political-Economy Analysis, str. 76–78, 2026, dostupno na zahtjev kod SALAR International.

EU pokazali ograničenu institucionalnu posvećenost rodnoj ravnopravnosti, bez određenih rodni kontaktnih tačaka ili LGAP-ova. Jedan stav bio je da rodna ravnopravnost ima malo veze s procesom pridruživanja, koji bi se umjesto toga trebao fokusirati na privredu, budući da je BiH napredna država bez prepreka za žene da ostvare ono što žele. To pokazuje (u najmanju ruku) potrebu za većim podizanjem svijesti.

U konačnici, lokalni uticaj standarda EU o rodnoj ravnopravnosti vidljiv je u mjeri u kojoj oni poboljšavaju svakodnevni život građana putem opštinskih usluga. Odluke o pristupačnosti i priuštivosti brige o djeci, osmišljavanju javnih prostora prilagođenih djeci, pretvaranju gradova u sigurne prostore za žene, davanju prioriteta čišćenju snijega s pločnika ili podršci zapošljavanju i poduzetništvu žena su elementi koji ilustruju kako rodna ravnopravnost postaje dio svakodnevnog lokalnog upravljanja. Postizanje toga zahtijeva više od usklađivanja pravnih propisa. Ono zavisi od političke posvećenosti, institucionalnog kapaciteta, kontinuiranog učenja i spremnosti JLS-ova da integrišu rodnu perspektivu u svaku fazu planiranja, budžetiranja i pružanja usluga. Praktični pristupi kao što su redovne rodne revizije opštinskih usluga, uzajamno učenje i mentorstvo, razvijeni kroz inicijative kao što je SALAR-ov program Model-opština, pokazuju kako integrisanje rodne perspektive može postepeno postati dio institucionalne kulture i svakodnevne radne prakse opština i gradova, umjesto da ostane na nivou zahtjeva za promjenom koji dolazi iz vana.¹²⁵

Rodno osviještena politika i prikupljanje podataka

Novi [okvir saradnje EIGE-a sa Zapadnim Balkanom \(2025-2029\)](#) dodatno naglašava lokalnu provedbu mjera za rodnu ravnopravnost, a ne samo usklađivanje s propisima. Njime se u prvi plan stavlja jačanje institucionalnih kapaciteta za praćenje, mjerenje i integrisanje rodne ravnopravnosti u sve politike i prakse. Za lokalne vlasti očekivanje se pomjera s usvajanja instrumenata na dokazivanje uticaja – što zahtijeva pouzdane podatke, praćenje i rodno odgovorno budžetiranje u lokalnom upravljanju, planiranju i uslugama.

Ova promjena pristupa posebno je relevantna za lokalne vlasti u BiH, gdje postojeće procjene ukazuju na to da je jedna od glavnih prepreka za učinkovito integrisanje rodne perspektive na lokalnom nivou ograničena dostupnost i korištenje podataka razvrstanih prema spolu. Iako Zakon o ravnopravnosti spolova propisuje obavezu prikupljanja, evidentiranja, obrade, analize i prikazivanja podataka razvrstanih prema spolu, provedba ove obaveze i dalje je neujednačena među JLS-ovima. U mnogim slučajevima podaci se ne prikupljaju sistematski, ne ažuriraju se redovno niti su dostupni u formatu koji omogućava njihovu sadržajnu analizu i korištenje u procesima donošenja odluka.¹²⁶

Važno je naglasiti da se ovaj izazov ne odnosi samo na dostupnost podataka. Postojeće procjene ukazuju na to da lokalne vlasti često ne koriste dostupne podatke za utvrđivanje rodni nejednakosti, određivanje prioriteta, osmišljavanje ciljanih intervencija niti za praćenje učinka lokalni politika i usluga. Zbog toga se pitanja rodne ravnopravnosti ne uključuju uvijek na sistematičan način zasnovan na dokazima u procese planiranja i donošenja odluka.

Postoji i značajan strukturni izazov u upravljanju podacima i njihovom protoku između različitih nivoa vlasti, kao i unutar samih opštinskih i gradskih službi. Podaci prikupljeni na lokalnom nivou ne objedinjavaju se dosljedno u svrhu praćenja, dok se informacije koje generišu viši nivoi vlasti često ne vraćaju opštinama i gradovima u obliku koji bi podržao lokalno planiranje i razvoj politika. Time se ograničava sposobnost lokalni vlasti da prate trendove, procjenjuju potrebe i mjere napredak u ostvarivanju ciljeva rodne ravnopravnosti.

U narednom periodu ovaj izazov će vjerovatno postajati sve značajniji, s obzirom na to da EU sve veći naglasak stavlja na kreiranje politika zasnovano na dokazima, praćenje i mjerljive rezultate.

¹²⁵ Konferencija SOG-ova i SALAR-a „Gender Forward 2025” održana u Sarajevu. Joachim Gustafsson ispred opštine Karlstad, predstavio je nekoliko inicijativa provedenih nakon rodne revizije lokalni usluga.

¹²⁶ SOG FBIH, SOG RS i SALAR, [Gender mainstreaming in local governments in BiH \(policy brief\) \(Uvođenje rodne perspektive u lokalne vlasti u BiH, kratka analiza politika\)](#), 2022.

Postojeće procjene ukazuju na to da će jačanje integrisanja rodne perspektive na lokalnom nivou zahtijevati uspostavljanje redovnih procedura za prikupljanje, obradu, analizu i korištenje podataka razvrstanih prema spolu te njihovo povezivanje s planiranjem i rodno odgovornim budžetiranjem kao dijelom redovnih budžetskih procesa JLS.¹²⁷ U tom smislu, sposobnost opština i gradova da prikupljaju i koriste podatke relevantne za rodnu ravnopravnost mogla bi postati sve važniji pokazatelj njihove sposobnosti da osmišljavaju ciljne intervencije, pokazuju ostvarene rezultate i usklade se s promjenjivim očekivanjima EU u pogledu upravljanja rodnom ravnopravnošću.

Ključni preostali nedostaci u pogledu integrisanja rodne perspektive i prikupljanja podataka u BiH, u odnosu na zahtjeve pravne stečevine EU su sljedeći:

- Lokalnim zajednicama često nedostaju sistematski prikupljeni podaci razvrstani prema spolu.
- Čak i kada takvi podaci postoje, oni se rijetko koriste za potrebe planiranja ili donošenja odluka.
- Sistemi prikupljanja podataka između različitih nivoa vlasti nisu funkcionalno povezani.
- Bez odgovarajućih podataka nije moguće provoditi rodno odgovorno budžetiranje niti učinkovito integrisati rodnu perspektivu u politike i procese.
- Integrisanje rodne perspektive često se svodi na formalnu obavezu, umjesto da se koristi kao alat za upravljanje lokalnim razvojem.
- Zbog nedostatka relevantnih istraživanja i podataka razvrstanih prema spolu, BiH ima poteškoće u izračunavanju sveobuhvatnog Indeksa rodne ravnopravnosti koji bi ispunjavao standarde EIGE-a. Podaci često ne omogućavaju ukrštanje podataka prema spolu s dobi, statusom invaliditeta ili pripadnošću manjinskim grupama (kao što su žene Romkinje).¹²⁸

Integrisanje rodne perspektive također podrazumijeva veće uvažavanje rodne ravnopravnosti u drugim tematskim oblastima obuhvaćenim ovim izvještajem. Naprimjer, rodno odgovorne javne nabavke razmatraju se u poglavlju 2, dok su u okvirima o životnoj sredini i ruralnom razvoju u nastavku navedeni aspekti koje je potrebno uzeti u obzir.

Okvir 7.1: Zaštita okoliša i klimatske promjene – oblast u nastajanju u politici rodne ravnopravnosti BiH

Gender akcioni plan BiH 2023–2027. (GAP) identifikuje zaštitu okoliša i klimatske promjene kao oblast u nastajanju unutar šireg okvira rodne ravnopravnosti i postavlja temelje za integrisanje rodničkih perspektiva u upravljanje okolišem i politike povezane s klimom.

Lokalne vlasti trenutno nisu institucionalno pripremljene u potrebnoj mjeri za sistematsku integraciju ciljeva rodne ravnopravnosti i klimatske otpornosti. Iako obje oblasti politike postoje unutar okvira lokalnog upravljanja, njima se i dalje pristupa kroz odvojene planske procese, uz ograničenu koordinaciju između mehanizama rodne ravnopravnosti, okolišnih odjela i struktura za klimatsko djelovanje.

Ovo razdvajanje ima praktične implikacije po planiranje i pružanje lokalnih javnih usluga. Mjere kao što su ulaganja u vodu za piće, upravljanje otpadom, energetska efikasnost, održivu urbanu mobilnost i prilagodbu klimatskim promjenama često se tretiraju kao rodno neutralne tehničke intervencije. U praksi, međutim, one mogu proizvesti različite ishode za žene i muškarce ovisno o obrascima zaposlenosti, odgovornostima za njegu, mobilnosti i pristupu resursima. Na primjer, rizici povezani s klimom kao što su suša i opadanje poljoprivredne produktivnosti imaju nesrazmjerne ekonomske posljedice za žene angažovane u poljoprivrednoj proizvodnji i porodičnom gazdovanju, dok ulaganja u energetska efikasna stanovanja i javne zgrade mogu doprinijeti smanjenju energetske siromaštva, koje nesrazmjerno pogađa žene, posebno starije

127 Vidjeti i Local Governance in BiH: Political-Economy Analysis, SALAR, 2026, str. 81–82.

128 Vidjeti [vijest Agencije za statistiku BiH](#) o djelimičnom izračunu Indeksa rodne ravnopravnosti, 2022.

žene i domaćinstva na čijem su čelu žene. Bez integrisanja rodne perspektive u okolišno i klimatsko planiranje, JLS-ovi rizikuju da učvrste postojeće nejednakosti ili stvore nove.

Rodna ravnopravnost i klimatska otpornost pojavile su se kao važna oblast politike u BiH tek nedavno. GAP je prvi nacionalni okvir rodne politike koji izričito prepoznaje klimatske promjene i okolišnu održivost kao relevantne oblasti za intervencije rodne ravnopravnosti. Iako to predstavlja važan zaokret u politici, dostupna baza dokaza ostaje ograničena. Znatne praznine i dalje postoje u okolišnim i klimatskim podacima razvrstanim po spolu, kao i u razumijevanju kako klimatski rizici različito utiču na žene i muškarce. GAP stoga daje prioritet jačanju sistema prikupljanja podataka, razvoju pokazatelja, provođenju istraživanja i izgradnji institucionalnih kapaciteta za rodno odgovorne okolišne i klimatske politike.

Na lokalnom nivou, analiza lokalnih gender akcionih planova i akcionih planova održivog energetskog i klimatskog razvoja (SECAP) ukazuje na to da ove oblasti politike i dalje djeluju uglavnom paralelno.* Iako SECAP-ovi pružaju sveobuhvatan okvir za ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu njima, oni uglavnom ne uključuju rodnu perspektivu, rodno osjetljive pokazatelje ili procjene diferenciranih uticaja na žene i muškarce. Suprotno tome, lokalni GAP-ovi fokusiraju se na političko učešće, zapošljavanje, zdravlje, obrazovanje i rodno zasnovano nasilje, ali se rijetko bave klimatskom otpornošću, okolišnom pravdom ili ranjivostima povezanim s klimom. Kao rezultat toga, opštine i gradovi trenutno nemaju podatke, pokazatelje i mehanizme praćenja potrebne za procjenu rodni dimenzija klimatskog djelovanja i upravljanja okolišem.

U narednom periodu, očekuje se da će ova oblast dobiti na strateškom značaju kako BiH napreduje u procesu pridruživanja EU i usklađivanju s Evropskim zelenim planom, Strategijom EU za prilagodbu klimatskim promjenama, Evropskim zakonom o klimi, lokalnim inicijativama kao što je Sporazum gradonačelnika za klimu i energiju i obavezom koju je EU preuzela za integrisanje rodne perspektive u svim sektorima politika.

Na osnovu procjene kapaciteta lokalnih vlasti, osmišljavanje programa u ovoj oblasti trebalo bi dati prioritet temeljnim kapacitetima, a ne provedbi naprednih klimatsko-rodnih intervencija. Buduća podrška trebala bi se usredotočiti na jačanje sistema prikupljanja podataka, razvoj rodno osjetljivih klimatskih pokazatelja, izgradnju mehanizama međusektorske koordinacije, pilotiranje lokalnih procjena klimatske ranjivosti i podršku lokalnim akterima u prenošenju okvira politika EU i međunarodni okvira u nastajanju u lokalnu praksu.

* Selma Zulić Šiljak, Women's response to climate changes: the potentials in local policies in the City of Bihać (Odgovor žena na klimatske promjene: potencijali u lokalnim politikama u Gradu Bihaću), 2025.

Okvir 7.2: Presjek između rodne ravnopravnosti i ruralnog razvoja

Uprkos trajnim rodni nejednakostima – muškarci posjeduju više od 60% nepokretne imovine, dok **poljoprivredni rad žena** često ostaje neevidentiran i neplaćen* – politike ruralnog razvoja uglavnom ne uvažavaju rodnu perspektivu, zbog čega se potrebe žena zanemaruju u zakonima, strategijama i programima.

Nejednakost u pogledu vlasništva nad zemljištem i imovinom i dalje predstavlja jedno od strukturnih ograničenja koja oblikuju ekonomski položaj žena u ruralnim područjima BiH. Iako su zakonska prava na imovinu formalno zagarantovana, dostupni podaci ukazuju na to da obrasci vlasništva i dalje favorizuju muškarce. Procjenjuje se da žene čine oko 30% vlasnika zemljišta, najčešće u svojstvu suvlasnica, dok je samo 12% žena u ruralnim područjima isključiva vlasnica stambenog objekta, u poređenju s 19% žena u urbanim područjima. Ženska poljoprivredna domaćinstva također uglavnom raspolažu znatno manjim zemljišnim posjedima u odnosu na domaćinstva na čijem su čelu muškarci.†



Problem upravljanja stoga se ne ogleda toliko u nepostojanju formalnih prava, koliko u opstanku nasljednih praksi i društvenih normi koje održavaju kontrolu muškaraca nad zemljištem i imovinom. To stvara direktno ekonomsko ograničenje: žene u ruralnim područjima često značajno doprinose poljoprivrednoj proizvodnji, ali imaju ograničenu moć odlučivanja o zemljištu koje koriste. Bez sigurnog vlasničkog statusa manje su u mogućnosti prodati, iznajmiti ili koristiti imovinu kao sredstvo obezbjeđenja, čime su ograničene u pristupu kreditima, preduzetništvu i samostalnim prihodima. U tom smislu, nejednaka raspodjela vlasništva nad imovinom istovremeno je posljedica rodne neravnopravnosti i mehanizam koji doprinosi održavanju ekonomske zavisnosti žena.

U narednom periodu očekuje se da lokalne vlasti integrišu rodnu ravnopravnost u planiranje i provedbu politika ruralnog razvoja, osiguravajući ženama jednak pristup mjerama podrške u poljoprivredi, programima lokalnog ekonomskog razvoja, uslugama povezanim sa zemljištem, mehanizmima učešća, socijalnim uslugama i procesima donošenja odluka.

Žene Romkinje suočavaju se s mnogim strukturnim nejednakostima koje pogađaju i druge žene u ruralnim područjima, uz dodatno prisustvo višestrukih i međusobno povezanih oblika socijalne isključenosti. Iako su se neke romske porodice uspješno integrisale u urbana područja, mnoge romske zajednice i dalje žive u ruralnim i neformalnim naseljima bez osnovne infrastrukture, uključujući električnu energiju, pitku vodu i kanalizacione sisteme. Zbog toga su žene i djeca nesrazmjerno izloženi lošim životnim uslovima, zdravstvenim rizicima i preprekama za održavanje osnovnih higijenskih uslova. Mnoga romska domaćinstva i dalje se oslanjaju na prikupljanje i sortiranje sekundarnih sirovina u blizini odlagališta otpada kao izvora prihoda, čime su žene i djeca izloženi rizicima po zdravlje i okoliš, povredama na radu i nesigurnim uslovima života.

Stoga je od ključne važnosti da nadležni organi provedu legalizaciju stambenih objekata i omoguće priključivanje na vodovodnu i elektroenergetsku mrežu u skladu s Akcionim planom BiH za društvenu uključenost Roma i Romkinja 2021–2025. Ove aktivnosti treba provoditi kroz saradnju gradskih uprava, međunarodnih organizacija i romskih udruženja, uz osiguravanje usklađenosti sa zahtjevima EU u oblasti socijalne uključenosti i standardima zaštite okoliša.

* UNDP, Report on Mapping the Gender Component in Data and Legislation in the area of Climate Change, Environment and Biodiversity (Izveštaj o mapiranju rodne komponente u podacima i zakonodavstvu u oblasti klimatskih promjena, okoliša i biodiverziteta), 2023.

† FAO i UN Women, National Gender Profile of Agriculture and Rural Livelihoods – Bosnia and Herzegovina (Državni rodni profil poljoprivrede i ruralnih izvora prihoda – Bosna i Hercegovina).

7.4 Mogućnost i prilike za uticaj

7.4.1 Uticaj na nivou EU ili kroz pregovore o pridruživanju

Dok je obavezujuća pravna stečevina EU u oblasti rodne ravnopravnosti neupitna i ostavlja malo, ako uopšte, prostora za posebne aranžmane, veći prostor za prilagođavanje može postojati u načinu na koji EU procjenjuje napredak BiH u pogledu primjene neobavezujućih aspekata pravne stečevine (tzv. soft acquis). SOG-ovi bi ovdje mogli dati vrijedan doprinos tako što bi pregovaračima osigurali relevantne informacije, na primjer o radu Mreže SOG-ova za rodnu ravnopravnost, uključujući primjere iz nekih od naprednijih JLS-ova istaknutih u odjeljku 7.3.2, kao i prikupljanjem dodatnih dokaza i primjera dobre prakse.

Izveštaj Komisije EU za 2025. godinu o BiH daje sljedeće preporuke povezane s rodnom ravnopravnošću: uskladiti i poboljšati zakonodavstvo protiv nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja radi ispunjavanja međunarodnih standarda i uskladiti zakone širom države sa Zakonom o ravnopravnosti spolova radi povećanja javnog i političkog učešća žena (poglavlje 23) i uvesti jedin-

stvene minimalne standarde za porodijsko odsustvo (poglavlje 19). Iako je izvještaj prvenstveno usmjeren na politike na državnom nivou i institucionalni razvoj, nekoliko njegovih nalaza direktno je relevantno za lokalne vlasti, uključujući u oblastima političkog učešća žena, odgovora na rodno zasnovano nasilje, pristupa socijalnim uslugama i zapošljavanja. Poseban naglasak stavljen je i na provedbu Direktive EU o ravnoteži između poslovnog i privatnog života te Istanbulske konvencije. U oblasti temeljnih prava posebno su naglašeni političko učešće žena i interseksionalni oblici diskriminacije, odnosno položaj žena koje se suočavaju s višestrukim oblicima nepovoljnog položaja, uključujući pripadnice manjinskih grupa.

Najznačajnija promjena je da izvještaj bilježi umjeren porast zastupljenosti žena nakon lokalnih izbora 2024. godine, pri čemu je udio žena u opštinskim vijećima porastao s 19,6% na 22,7%, a udio žena gradonačelnica/načelnica povećao se s 3,6% na 5,6%. Ovi nalazi ukazuju na to da se ostvaruje napredak u učešću žena u lokalnom političkom životu, iako žene ostaju znatno nedovoljno zastupljene na položajima lokalnog odlučivanja.

Izvještaj nadalje ukazuje na trajne izazove u provedbi politika rodne ravnopravnosti, uključujući integrisanje rodne perspektive, institucionalnu koordinaciju i učinkovitu provedbu mjera usmjerenih na sprečavanje i suzbijanje rodno zasnovanog nasilja. Budući da se mnoge od ovih oblasti politika oslanjaju na pružanje usluga na lokalnom nivou, koordinaciju u zajednici i saradnju između institucija, njihova uspješna provedba djelimično zavisi od kapaciteta JLS-ova. Uprkos unaprijedenoj usklađenosti zakonodavstva s Istanbulsom konvencijom, u izvještaju su istaknuti izazovi koji su posebno relevantni za lokalne vlasti, naročito u pogledu pružanja specijaliziranih usluga podrške.

Također napominje sve veći pritisak na organizacije za prava žena i pokušaje potkopavanja inicijativa rodne ravnopravnosti pod krinkom tradicionalnih vrijednosti, uz istovremeno isticanje širih zabrinutosti povezanih s demokratskim upravljanjem, hibridnim prijetnjama i manipulacijom informacijama. To ukazuje na to da bi rastući fokus EU na demokratsku otpornost i rodnu ravnopravnost mogao imati sve veći značaj u kontekstu procesa pridruživanja.¹²⁹

7.4.2 Uticaj na državnom/entitetskom nivou

Iako je BiH uspostavila pravne temelje za rodnu ravnopravnost, djelotvornost u konačnici ne zavisi samo od postojanja pravnih obaveza, već i od kapaciteta, resursa, mehanizama koordinacije i odgovornosti institucija odgovornih za provedbu na svim nivoima upravljanja.

Uprkos izričitom priznavanju JLS-ova u domaćem pravnom okviru kao dijela institucionalne strukture za rodnu ravnopravnost, u skladu s članom 24. Zakona o ravnopravnosti spolova, uloga lokalnih vlasti i dalje je relativno nedovoljno razmatrana u okviru praćenja procesa pridruživanja EU.

Kao što je navedeno u odjeljku 7.3.1, zakonodavni okvir BiH u oblasti rodne ravnopravnosti i dalje je samo djelimično usklađen s pravnom stečevinom EU. Kako se ovaj zakonodavni jaz bude otklanjao, jedno od ključnih pitanja za SOG-ove bit će osiguravanje odgovarajućeg prepoznavanja i operacionalizacije uloge JLS-ova u provedbi standarda, posebno u oblastima kao što su integrisanje rodne perspektive, sprečavanje rodno zasnovanog nasilja i unapređenje pružanja usluga brige o djeci, koje djelimično zavise od djelovanja na nivou opština i gradova.

Reformska agenda spominje rodnu ravnopravnost u okviru Reforme 4.5.1 o osnovnim pravima i prepoznaje integrisanje rodne perspektive kao međusektorski princip. Međutim, rodna ravnopravnost ne tretira se kao zaseban reformski prioritet. Umjesto da ovu obavezu pretoči u operativne reforme, Agenda pruža ograničen broj rodno odgovornih mjera, mehanizama provedbe ili pokazatelja u ključnim oblastima politike. Kao rezultat toga, reforme povezane s energetsom efikasnošću, zelenom tranzicijom, zapošljavanjem, brigom o djeci i socijalnom zaštitom uglavnom manjkaju rodnu perspektivu, uz ograničeno prepoznavanje strukturnih nejednakosti koje oblikuju svakodnevni život žena, uključujući neplaćeni rad u svrhu pružanja brige i njege, nejednak pristup brizi

¹²⁹ Evropska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2025. godinu.

o djeci, energetska siromaštvo, nejednako vlasništvo nad imovinom i pristup ekonomskim resursima.¹³⁰ Lokalne vlasti nisu identifikovane među institucijama odgovornim za provedbu obaveza povezanih s rodnom, uprkos tome što su odgovorne za mnoge usluge kroz koje bi se ove obaveze u konačnici ostvarile.

7.4.3 Priprema na lokalnom nivou

Iako su institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost postepeno i djelimično uspostavljeni na lokalnom nivou, njihovo funkcionisanje i učinkovitost i dalje se značajno razlikuju među JLS-ovima, kako je opisano u odjeljku 7.3.2. Ovo ukazuje na potrebu za daljnjim podizanjem svijesti o zahtjevima EU (kao i domaćim zahtjevima) u oblasti rodne ravnopravnosti, koji podrazumijevaju značajne odgovornosti za JLS-ove.

Nadalje, održivost lokalnih napora za rodnu ravnopravnost ostaje izazov. Velik dio dosad ostvarenog napretka desio se zahvaljujući projektima koje finansiraju donatori i ekspertizi iz vana, dok dugoročna odgovornost za proces/projekat i finansiranje ostaju ograničeni. Kao rezultat toga, inicijative rodne ravnopravnosti često daju vrijedne, ali projektno zavisne ishode koje je teško održati nakon što se vanjska podrška okonča. Ovi nalazi ukazuju na to da bi budući napori trebali biti usmjereni ne samo na uspostavljanje institucionalnih mehanizama, već i na njihovo potpuno integrisanje u strukture lokalne vlasti, uz jačanje koordinacije, odgovornosti i dugoročne održivosti.

7.5 Pokazatelji mogućih rezultata

Iako je BiH uspostavila ključne pravne i institucionalne temelje za unapređenje rodne ravnopravnosti, sljedeća faza usklađivanja sa standardima EU vjerovatno će staviti veći naglasak na kapacitet za provedbu, kreiranje politika zasnovano na dokazima, mjerljive rezultate i sposobnost institucija na svim nivoima vlasti da odgovore na izazove rodne ravnopravnosti u nastajanju.

Pristup EU koji se dalje razvija, a koji je sadržan u Strategiji EU za rodnu ravnopravnost 2026–2030, postavlja rodnu ravnopravnost kao ključni element demokratije, socijalne kohezije i otpornosti. Ova šira perspektiva obuhvata savremene izazove, kao što su pokreti protiv rodne ravnopravnosti i dezinformacije u digitalnom prostoru, koji utiču na prava i učešće žena. Od lokalnih vlasti u BiH očekivat će se ne samo da provode standarde rodne ravnopravnosti, već i da jačaju demokratsko upravljanje i razvoj zasnovan na uključivanju svih društvenih grupa.

Očekuje se da bi provedba rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou u BiH mogla donijeti širok spektar ekonomskih, društvenih koristi i koristi za kvalitet života, uključujući smanjenje socioekonomskih nejednakosti, povećanu transparentnost lokalnih vlasti i veću otpornost zajednica. Istovremeno, ona će zahtijevati određene administrativne troškove i finansijska sredstva, na primjer za podršku ženama poduzetnicama, finansiranje sigurnih kuća i subvencioniranje usluga brige o djeci. Iako je ove troškove i koristi teško brojčano izraziti, pokazatelji u sljedećim oblastima mogu pomoći u procjeni potencijalnog obima uticaja.¹³¹

Rodno odgovorno budžetiranje

Pokazatelj uticaja: Udio opštinskih sredstava namijenjenih rješavanju različitih potreba žena, muškaraca i ranjivih grupa (npr. starijih osoba, stanovnika u ruralnim područjima).

Obim uticaja: JLS-ovi kao što su Centar Sarajevo, Trebinje i Tešanj koji koriste rodno odgovorno budžetiranje osiguravaju da javni novac ispravlja historijske disparitete. Konkretni uticaji uključuju

¹³⁰ Helsinški parlament građana Banja Luka (2026.), [Od Agende do stvarnosti: Šta reforme znače za žene u BiH](#) [From Agenda to Reality: What the Reforms Mean for Women in BiH], 2026.

¹³¹ Vidjeti i UNDP, [Barometar rodne ravnopravnosti u Bosni i Hercegovini](#), april 2024.; UNDP, [Lokalne promjene za ravnopravnost - žene koje mijenjaju načine na koje zajednice planiraju svoj razvoj](#), juli 2025.; UN Women, [Rodni profil zemlje, Bosna i Hercegovina](#), 2021.; UN Women, [Na putu ka Indeksu rodne ravnopravnosti Bosna i Hercegovina](#), 2022.; Edita Miftari, [Rodna ravnopravnost u opštinama/općinama i gradovima u Bosni i Hercegovini](#), Sarajevo, 2015.

poboljšane programe socijalne zaštite, ciljanu poljoprivrednu podršku za ruralne poljoprivrednice i digitalizovano, pristupačno pružanje javnih usluga.

Političko učešće i vodstvo

Pokazatelj uticaja: Postotak žena koje su na položajima odlučivanja, kao što su opštinske vijećnice i predsjednice komisija.

Obim uticaja: Lokalna predstavnička tijela koja ispunjavaju prag zastupljenosti od 40% propisan Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH pokazuju različite prioritete u zakonodavnom radu. Veća zastupljenost žena na rukovodećim i odlučivačkim pozicijama statistički je povezana s većim ulaganjima opština i gradova u obrazovanje, zdravstvo i lokalnu infrastrukturu.

Ekonomsko osnaživanje i neplaćeni rad

Pokazatelj uticaja: Stope učešća u radnoj snazi, nivoi zaposlenosti i raspodjela sredstava za „ekonomiju brige”.

Obim uticaja: Lokalne politike kojima se subvencioniraju usluge brige o djeci i starijim osobama direktno smanjuju teret neplaćenog rada koji u najvećoj mjeri snose žene i omogućavaju njihov ulazak na tržište rada ili povratak na tržište rada, čime doprinose ublažavanju depopulacije i siromaštva u regijama.

Sigurnost zajednice i institucionalno povjerenje

Pokazatelj uticaja: Broj funkcionalnih lokalnih mehanizama zaštite, sigurnih kuća i protokola koji se bave nasiljem u porodici i rodno zasnovanim nasiljem.

Obim uticaja: Kada JLS-ovi uspostave posebne radne grupe i programe podrške, to doprinosi smanjenju neprijavljivanja slučajeva i unapređenju ukupne sigurnosti u zajednici, čime se jača povjerenje u javne institucije.

7.6 Preporuke

Gledajući unaprijed, lokalne vlasti u BiH će se vjerovatno suočavati sa sve zahtjevnijim okruženjem politika rodne ravnopravnosti, koje će dijelom oblikovati zahtjevi i očekivanja povezani s procesom pridruživanja EU. Pristup EU koji se dalje razvija (Strategija EU za rodnu ravnopravnost 2026–2030) stavlja naglasak ne samo na pravne i institucionalne okvire, već i na dokazive rezultate, kreiranje politika zasnovano na dokazima i institucionalne kapacitete za suočavanje s novim izazovima. Istovremeno, rodna ravnopravnost se sve više posmatra kao sastavni dio demokratske otpornosti, socijalne kohezije i zaštite temeljnih prava, a ne samo kao pitanje jedne sektorske politike.

Za lokalnu samoupravu ova promjena predstavlja i priliku i izazov. Od opština i gradova očekivat će se da ojačaju svoje kapacitete za integrisanje rodne perspektive u širi spektar oblasti javnih politika, praćenje rezultata i dokazivanje učinka svojih intervencija. Ova tranzicija može biti posebno izazovna u kontekstu u kojem se BiH i dalje suočava s političkom i društvenom polarizacijom, trajnim rodnom stereotipima, nedovoljnom zastupljenošću žena u procesima odlučivanja, rastućom rasprostranjenošću rodno zasnovanog nasilja uz nedovoljno razvijene mehanizme odgovora, kao i sve većim otporom inicijativama za rodnu ravnopravnost.

U takvom kontekstu, jačanje lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, ulaganje u institucionalne kapacitete i osiguravanje održivosti postojećih praksi bit će od ključnog značaja kako bi lokalne vlasti mogle učinkovito doprinijeti procesu integracije države u EU, kao i ostvarivanju stvarne rodne ravnopravnosti u praksi.

Iako su mehanizmi za rodnu ravnopravnost formalno priznati u okviru domaćeg zakonodavstva, na lokalnom nivou oni i dalje nisu ujednačeni, nisu dovoljno koordinirani i značajno se razlikuju od jednog JLS-a do drugog. Ovi mehanizmi često imaju slabe institucionalne kapacitete i u praksi mogu funkcionisati samo kao formalne strukture bez stvarnog djelovanja. Njihova učinkovitost u velikoj mjeri zavisi od nivoa političke podrške unutar JLS-a, dok stvarna provedba često zavisi od inicijative pojedinačnih službenika, a ne od sistemske institucionalne posvećenosti.

Žene su i dalje nedovoljno zastupljene na lokalnim izvršnim i predstavničkim funkcijama, uprkos postojanju kvota. Političke stranke rijetko promovišu žene na rukovodeće pozicije, a mnoge žene se na kandidatske liste uključuju samo radi ispunjavanja zakonskih zahtjeva, a ne s namjerom da budu izabrane. Ovi faktori zajedno ograničavaju vidljivost i uticaj žena u lokalnom upravljanju.

Ključne opšte preporuke za opštine i gradove radi unapređenja učinka u oblasti rodne ravnopravnosti uključuju:

- Jačanje lokalnih institucionalnih kapaciteta za provedbu zakona o rodnoj ravnopravnosti i zabrani diskriminacije, uključujući lokalne institucionalne mehanizme za rodnu ravnopravnost (kontakt-osobe za rodnu ravnopravnost, komisije) i relevantne politike.
- Izgradnju administrativnih kapaciteta kroz prikupljanje podataka razvrstanih prema spolu i rodno odgovorno budžetiranje.
- Osiguravanje odgovarajućeg finansiranja i podrške za sveobuhvatan sistem usluga za osobe koje su preživjele rodno zasnovano nasilje.
- Jačanje podrške zapošljavanju žena kroz ciljne lokalne mjere, uz praćenje njihovih rezultata, dugoročnog učinka i održivosti.
- Promovisanje učešća žena i njihovog liderstva u lokalnom donošenju odluka.
- Suprotstavljanje narativima protiv rodne ravnopravnosti i osiguravanje usklađenosti lokalnih politika s domaćim i međunarodnim standardima.
- Izgradnju snažnijih, dosljednijih i politički podržanih lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost koji nadilaze formalno ispunjavanje obaveza i vode ka stvarnom, učinkovitom djelovanju.

U kontekstu procesa pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, uspjeh reformi u oblasti rodne ravnopravnosti neće zavisiti samo od postojanja okvira uspostavljenih na višim nivoima vlasti, već i od toga kako lokalne vlasti te obaveze pretvaraju u konkretan napredak za žene u svojim zajednicama. Kada je riječ o ispunjavanju očekivanja EU u pogledu lokalnog djelovanja na unapređenju rodne ravnopravnosti, preporučuju se sljedeći pristupi:

- Dati prioritet institucionalizaciji i održivosti mehanizama za rodnu ravnopravnost, uključujući i njihovo integrisanje u redovno lokalno planiranje i finansiranje.
- Podsticati međusektorsku i vertikalnu međuinstitucionalnu saradnju i razmjenu iskustava i učenja, kako unutar BiH tako i s partnerima iz EU.
- Iskoristiti proces evropskih integracija kao priliku za ugradnju rodne ravnopravnosti u samu srž lokalnog upravljanja i razvojnih strategija.
- **Evropski okviri i instrumenti.** Podsticati lokalne vlasti na veće korištenje postojećih evropskih alata i mreža, uključujući CEMR i resurse te mogućnosti uzajamnog učenja koje pruža njegov Opservatorij.
- **Lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost.** Ulagati u izgradnju profesionalnih i tehničkih kapaciteta lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost kako bi se prešlo s formalnog ispunjavanja obaveza na učinkovitu i proaktivnu provedbu. Osigurati da lokalne komisije za rodnu ravnopravnost i kontakt-osobe imaju jasne nadležnosti, resurse i političku podršku, te da se lokalni akcioni planovi redovno usvajaju i provode.
- **Odgovornost za proces/projekat na lokalnom nivou.** Osigurati dugoročna izdvajanja iz budžeta JLS-ova za aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti, čime se smanjuje zavisnost od kratkoročnih donatorskih projekata. Podsticati lokalne vlasti da ciljeve rodne ravnopravnosti uključe u osnovne procese kreiranja politika i budžetiranja.

- **Prikupljanje lokalnih podataka.** Uspostaviti institucionalne mehanizme za razmjenu i koordinaciju podataka između lokalnih i viših nivoa vlasti radi praćenja, evaluacije i kreiranja ciljanih intervencija.
- **Integrisanje rodne perspektive (gender mainstreaming).** Uključiti rodnu perspektivu u lokalno razvojno planiranje, pružanje usluga i sektorske politike, uključujući oblasti zaštite okoliša, socijalne zaštite i ruralnog razvoja.
- **Učešće žena.** Podržati programe razvoja liderstva, mentorstvo i mogućnosti umrežavanja za žene u politici i javnoj upravi.
- **Sprečavanje rodno zasnovanog nasilja i promjena društvenih normi.** Jačati lokalne mehanizme za sprečavanje i odgovor na rodno zasnovano nasilje, uz osiguravanje dostupnih i adekvatno finansiranih usluga podrške. Suprotstavljati se rodnim stereotipima i narativima protiv rodne ravnopravnosti kroz lokalne kampanje i angažman zajednice.
- **Intersekcionalni pristup.** Odgovoriti na specifične potrebe marginaliziranih grupa, kao što su žene Romkinje i žene iz ruralnih područja, žene s invaliditetom, LGBTI žene, i migrantice. Razvijati ciljane politike i inkluzivne procese konsultacija te osigurati odgovarajuće finansiranje.

8. Iskustva iz Hrvatske¹³²

8.1 Uvod

Ovo poglavlje sadrži osvrt na uticaj koji je pridruživanje Evropskoj uniji imalo na lokalne vlasti u najnovijoj državi članici Unije, Hrvatskoj. Konkretno se fokusira na javne nabavke, ruralni razvoj, zapošljavanje i socijalnu politiku, regionalnu politiku i okoliš, s obzirom na to da su to oblasti obuhvaćene u prethodnim poglavljima, iako se daju i primjeri koji se odnose na druge oblasti, kao što su tržišna konkurencija, oporezivanje i dobrobit životinja.

Iskustvo Hrvatske u procesu pridruživanja pokazuje da pravovremeno i odgovarajuće uključivanje predstavnika lokalnih vlasti povećava izgleda za efikasnu provedbu pretpristupnih aktivnosti u državi kandidatkinji, jer pruža dragocjen uvid u potrebe, prepreke i rizike koje proces pridruživanja Evropskoj uniji donosi gradovima i opštinama. Takvo uključivanje lokalnih aktera predstavlja neophodan doprinos za dva različita, ali podjednako važna aspekta procesa pridruživanja Evropskoj uniji: pregovore o pravnoj stečevini EU i programiranje pretpristupnih instrumenata. Pogrešne pretpostavke državnih institucija, netačne informacije ili nedostatak informacija od lokalnih vlasti u vezi s bilo kojim od ovih aspekata mogu ugroziti proces pridruživanja, dovodeći do neadekvatnih strategija i operativnih programa, preambiciozno postavljenih reformskih ciljeva i rokova te slabog korištenja raspoloživih sredstava EU. Asocijacije lokalnih vlasti trebali bi jačati svoje kapacitete kako bi tokom pregovora mogli iznositi argumente zasnovane na analizama i dokazima, ali i aktivno zagovarati redovne konsultacije te uključivanje predstavnika lokalnih vlasti u radne grupe i tijela za praćenje provedbe.

Odjeljak 8.2. ukratko predstavlja sistem lokalne samouprave u Hrvatskoj i hronologiju procesa pridruživanja EU. Odjeljak 8.3. daje pregled pretpristupnih aktivnosti koje su proveli dionici i primjere uticaja na lokalne vlasti u svakoj od oblasti politika navedenih u tekstu. Završni odjeljak daje pregled obilježja procesa pridruživanja Hrvatske Evropskoj uniji i donosi preporuke lokalnim vlastima i njihovim savezima za jačanje kapaciteta i unapređenje njihovog djelovanja u pretpristupnom periodu.

8.2 Lokalna vlast hrvatske u kontekstu pridruživanja EU

8.2.1 Pregled sistema lokalne samouprave Hrvatske

Republika Hrvatska ima dva nivoa vlasti ispod državnog nivoa: *regionalni*, županije, i *lokalni*, gradovi i opštine. Dok se gradovi sastoje od gradskih područja sa više od 10.000 stanovnika,¹³³ opštine su ruralne zajednice. Država ima ukupno 20 županija, 128 gradova i 428 opština, dok glavni grad Zagreb ima poseban status i nadležnosti i grada i županije.¹³⁴ Država je podijeljena u dvije regije: kontinentalnu Hrvatsku, koja obuhvata 13 županija i Grad Zagreb, i jadransku Hrvatsku, koja obuhvata 7 županija.

I opštine i gradovi imaju isti obim odgovornosti (vidjeti tekstualni okvir 8.1). Nova kategorija gradova uvedena je 2005. godine, takozvani veliki gradovi, koji uključuju sjedišta županija i gradovi sa više od 35.000 stanovnika. Veliki gradovi imaju dodatne decentralizovane odgovornosti za upravljanje lokalnim i javnim cestama u svojoj administrativnoj oblasti, te i odgovornosti za izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola.

¹³² Izuzev manjih stilskih dorada, ovo poglavlje nije mijenjano od objavljivanja prve verzije ovog izvještaja iz 2019. godine.

¹³³ Ovaj uslov se nije uvijek poštivao iz istorijskih, kulturoloških i socio-ekonomskih razloga, s obzirom na to da neki hrvatski gradovi imaju manji broj stanovnika (najmanji, Grad Komiža, ima samo 1.526 stanovnika), dok neke opštine imaju više od 10.000.

¹³⁴ Prosječan broj stanovnika jedinice lokalne samouprave iznosi 6.302, ne računajući Grad Zagreb, odnosno 7.717 stanovnika kada se uključi i Grad Zagreb. Od ukupnog broja stanovnika, 30% živi u opštinama, a 70% u gradovima.

Okvir 8.1: Odgovornosti lokalnih vlasti u Hrvatskoj

Odgovornosti lokalnih vlasti uključuju:

- uređenje naselja i stanovanja,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalne djelatnosti,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- socijalnu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, fizičku kulturu i sport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- zaštitu od požara i civilnu zaštitu,
- upravljanje saobraćajem.

Regionalne vlasti imaju širi obim odgovornosti u oblasti:

- obrazovanja,
- zdravstva,
- regionalnog i gradskog planiranja,
- ekonomskog razvoja,
- zaštite okoliša,
- transporta i saobraćajne infrastrukture,
- održavanja javnih cesta,
- izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola (osim na teritoriji velikih gradova).

Jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju predstavničko tijelo – lokalna vijeća za gradove i opštine, županijske skupštine za regionalne vlasti, i direktno izabrane nosioce izvršne vlasti, opštinske načelnike i gradonačelnike, te župane za županije. Njihov izborni mandat traje četiri godine.¹³⁵

Lokalne vlasti se finansiraju iz vlastitih izvora (porezi, prihodi od vlastite imovine, naknade, itd.), koje dijele sa regionalnim vlastima i državom (porez na lični dohodak), te grantova i subvencija sa državnog nivoa. Udio lokalnih prihoda je 2017. godine iznosio 6,5% BDP-a, čime se nastavio trend stalnog smanjenja od 2013. godine. U periodu između 2006. i 2017. godine, sastav lokalnih prihoda se vrlo malo promijenio, te se i dalje pretežno sastoji od zajedničkih poreza (od 52% do 47%) i prihoda iz vlastitih izvora (od 35% do 31%). Reforme poreza na lični dohodak 2014. i 2016. godine smanjile su oslanjanje na zajedničke poreze i povećale udio opštih grantova, u čijem se slučaju pretežno radi o transferima iz budžeta centralne vlasti kao kompenzaciji za ove reforme.

Tri dobrovoljne udruge su osnovane početkom 2000-ih godina radi promovisanja i zastupanja interesa lokalnih i regionalnih vlasti: Udruga gradova Republike Hrvatske, osnovana 2002. godine, Udruga općina Republike Hrvatske, osnovana 2002. godine i Zajednica županija Hrvatske, osnovana 2003. godine. Sve tri imaju više od 50% predstavnika lokalnih vlasti među svojim članovima, što im daje status nacionalnih udruga priznatih u skladu sa *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Međutim, zbog njihovih ograničenih ljudskih i organizacionih kapaciteta nisu mogle vršiti uticaj ili djelotvorno lobirati za lokalne vlasti tokom pretpripravnog perioda.¹³⁶

8.2.2 Pridruživanje EU: kontekst i kratka kronologija

Proces evropskih integracija u Hrvatskoj je započeo samitom o pregovorima na visokom nivou za *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* u Zagrebu, u novembru 2000. godine. Zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji predat je u februaru 2003. godine. Nekoliko mjeseci kasnije, Evropska komisija je

¹³⁵ Zadnji lokalni izbori, sedmi po redu od nezavisnosti, su održani u maju 2017. godine.

¹³⁶ Do 2012. godine nijedna od udruga nije imala više od tri zaposlenika, koji su radili u njihovim uredima.

poslala upitnik koji je sadržavao 4.560 pitanja o funkcionisanju vlade, privrede, civilnog društva, itd. Nakon što je dobila odgovore na ova pitanja, Komisija je izdala pozitivno mišljenje u aprilu 2004. godine, a dva mjeseca kasnije Republika Hrvatska je dobila status države kandidatkinje. Hrvatska je imala teži proces pridruživanja u poređenju sa zemljama iz prethodnih krugova proširenja, sa strožijim uslovima za otvaranje i zatvaranje pregovora u svakoj oblasti pravne stečevine.¹³⁷ Za potrebe pregovaračkog procesa, cjelokupna pravna stečevina EU podijeljena je na 35 tematskih poglavlja, koja su služila kao okvir za vođenje pregovora.

Pregovori su zvanično počeli u oktobru 2005. godine¹³⁸ tokom međuvladine konferencije između Hrvatske i država članica EU u Luksemburgu. Tom prilikom došlo je do međusobne razmjene opštih stavova i mišljenja. Hrvatska strana je prepoznala nekoliko oblasti politika, odnosno poglavlja, kao posebne izazove: poljoprivredu i ruralni razvoj, zaštitu okoliša, ribarstvo, industriju, regionalni razvoj i transport.

Hrvatski tim za pregovore se sastojao od 16 predstavnika vlasti, te je imao podršku 35 radnih grupa, različitih veličina i sastava, koje su bile odgovorne za analizu nacionalnog zakonodavstva i pripremu pregovaračkih stavova. Iako su mnoge radne grupe pokušale da osiguraju šire zastupanje relevantnih dionika u svom sastavu, lokalne vlasti su bile nedovoljno zastupljene u slučaju većine njih, ili nisu bile uopšte zastupljene.

Na primjer, od pet radnih grupa za poglavlja politika analiziranih u ovom izvještaju, predstavnici lokalnih vlasti bili su uključeni u samo tri grupe. Tri predstavnika je imenovao Grad Zagreb – u radne grupe za okoliš, ruralni razvoj i regionalnu politiku, a jednog predstavnika je imenovala Udruga općina, u radnu grupu za ruralni razvoj. Radne grupe za javne nabavke i zapošljavanje i socijalnu politiku nisu imale predstavnike lokalnih vlasti.

Hrvatska Vlada ili asocijacije lokalnih vlasti tokom pretpristupnog perioda nisu zahtijevale izradu specifičnih zvaničnih izvještaja ili akademskih studija o uticaju pridruživanja EU na lokalne vlasti. Jedan od rijetkih primjera takvog tematskog pristupa bila je kratka studija o regionalnoj politici i javnim nabavkama, koju su izradili USAID i Urban Institute sredinom 2000-ih godina u okviru projekta izgradnje kapaciteta lokalnih vlasti.

Posljednja poglavlja pravne stečevine zatvorena su u junu 2011. godine, čime je završen proces pridruživanja nakon skoro 6 godina.¹³⁹ Iste te godine Vlada Hrvatske i države članice EU su potpisale *Ugovor o pridruživanju*, a hrvatski građani su potvrdili pridruživanje putem referenduma, koji je održan u januaru 2012. godine. Svi uslovi za punopravno članstvo ispunjeni su u junu 2013. godine i Hrvatska se pridružila EU kao 28. zemlja članica 01.07.2013. godine.

Važno je istaći da su pregovori o nekim od ključnih poglavlja za lokalne vlasti, kao što je to prikazano u tabeli 8.1, zaključeni rano u procesu, nekoliko godina prije samog pridruživanja.

Tabela 8.1: Datumi otvaranja i zatvaranja poglavlja koja su analizirana u ovom izvještaju

Poglavlje pravne stečevine	Početak pregleda	Otvoravanje poglavlja	Zatvaranje poglavlja
5. Javne nabavke	novembar, 2005.	decembar, 2008.	juni, 2010.
11. Ruralni razvoj	decembar, 2005.	oktobar, 2009.	april, 2011.
19. Zapošljavanje i socijalna politika	februar, 2006.	juni, 2008.	decembar, 2009.
22. Regionalna politika i strukturni instrumenti	septembar, 2006.	oktobar, 2009.	april, 2011.
27. Okoliš	april, 2006.	februar, 2010.	decembar, 2010.

¹³⁷ Država kandidatkinja ne pregovara u vezi sa pravnom stečevinom, već o uslovima za njeno transponiranje u domaće zakonodavstvo. Pregovori o pridruživanju EU se ne smatraju tradicionalnim pregovorima kao takvim, već više procesom prilagođavanja domaćeg zakonodavstva političkom, pravnom, ekonomskom i socijalnom sistemu EU.

¹³⁸ Početak pregovora je kasnio 18 mjeseci zbog toga što Hrvatska nije ispunila uslove za saradnju sa Međunarodnim sudom za ratne zločine u Hagu.

¹³⁹ Pregovori su stavljeni na čekanje u periodu od novembra 2008. do septembra 2009. godine zbog diplomatskog spora sa Slovenijom u vezi sa kopnenim i pomorskim granicama između ove dvije države.

8.3 Pitanja iz posebnih poglavlja pravne stečevine

8.3.1 Javne nabavke

Hrvatska je usvojila strategiju i akcioni plan za sistem javnih nabavki 2008. godine sa namjerom daljnjeg usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske unije. Glavni ciljevi strategije su uključivali jačanje institucionalnog okvira (npr. uspostavljanje Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu i Agencije za javno-privatno partnerstvo), obuku uposlenih iz javne uprave, pravnu zaštitu i sprečavanje korupcije. *Zakon o javnoj nabavi* je usvojen u januaru 2008. godine, te je nekoliko puta mijenjan i dopunjavan do kraja 2016. godine, kada je usvojen novi zakon. Centralni registar, odnosno Popis obveznika primjene *Zakona o javnoj nabavi*, uspostavljen je 2009. godine, a Središnji državni ured za središnju javnu nabavu je počeo primjenjivati centralizovane nabavke za državne organe iste te godine. Do 2012. godine državno zakonodavstvo o javnim nabavkama je u potpunosti usklađeno sa pravnom stečevinom. Hrvatska je nakon pridruživanja nastavila razvijati svoj sistem javnih nabavki, fokusirajući se na pojednostavljenje pravila, koja se primjenjuju na postupke, uspostavljanje efikasnog sistema elektronskih nabavki i racionalizaciju administrativnih troškova.

Ukupna vrijednost javnih nabavki koje su pokrenule lokalne i regionalne vlasti 2007. godine, iznosila je 560,4 miliona €. Ovaj iznos se 2017. godine povećao na 874,5 miliona €. Iste te godine vodovodna preduzeća u vlasništvu lokalnih vlasti obavila su javne nabavke u vrijednosti od dodatnih 185,5 miliona €. Da je korištena ista metodologija za izvještaje za obje godine, poređenje bi pokazalo da se vrijednost tendera za javne nabavke koje su objavile lokalne vlasti više nego udvostručila tokom perioda od 10 godina. To hrvatske lokalne i regionalne vlasti danas čini drugom najvećom grupom javnih ugovornih organa, nakon državnih organa centralne vlasti, agencija i javnih preduzeća.

Uvođenje novog zakonodavnog okvira, zajedno s povećanjem broja postupaka javnih nabavki, predstavljalo je značajno opterećenje za gradske i opštinske uprave te zahtijevalo dodatne napore na jačanju administrativnih kapaciteta i obuci zaposlenih. Prema *Zakonu o javnoj nabavi*, lokalni organi imaju obvezu da usvoje interna pravila za postupke nabavke, a taj im zakon nalaže da imaju najmanje jednog certificiranog zaposlenika za pripremu i provedbu postupaka. Takve specijalizovane obuke organizuju državni organi, međutim, druga pravna lica i preduzeća mogu steći licencu od nadležnog ministarstva privrede, te mogu nuditi svoju obuku na tržištu. Udruga gradova je počela sa organizacijom takvih specijalizovanih obuka za javne nabavke 2009. godine i od tada je tri puta obnovila svoju licencu. Obuke se u prosjeku održavaju tri puta godišnje i organizuju se zajednički sa gradom, koji je član Udruge, te čiji zaposlenici čine većinu edukatora. Obuke su otvorene i za polaznike iz drugih lokalnih vlasti, javnih institucija i preduzeća, te privatnog sektora. Ovo je jedina interna obuka o javnim nabavkama koju nudi nacionalna asocijacija lokalnih vlasti. Ona se može istaći kao dobar primjer u oblasti izgradnje kapaciteta i pružanja podrške hrvatskim lokalnim vlastima tokom procesa pridruživanja EU.

Pored povremenih seminara ili radionica nacionalne asocijacije svojim članovima nisu nudile dodatne usluge u vezi javnih nabavki (npr. usluge centralizovanih nabavki ili specijalizovano pravno i stručno savjetovanje). Budući da lokalne vlasti nisu u nadležnosti Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu, one ne ostvaruju finansijske i administrativne koristi koje bi takva centralizovana nabavka mogla pružiti.

Iako su javne nabavke, općenito govoreći, složena administrativna radnja, one često postavljaju i posebne prepreke za lokalne vlasti. Obavezna upotreba engleskog jezika u postupcima nabavki u slučaju IPA-e bila je pravilo koje je predstavljalo izazov za manje lokalne uprave, koje su imale certificirane zaposlenike bez odgovarajućih jezičkih vještina. Pored toga, objava tendera o javnim nabavkama u sredstvima javnog informisanja i nacionalnom službenom listu se pokazala skupom za određene gradove i opštine, te ih je to povremeno prisiljavalo da odustanu od pokretanja postupaka nabavki i provedbe projektnih aktivnosti.

Još jedan prijavljeni problem je bila dugotrajnost postupaka za rješavanje žalbi i pritužbi na tendere. Ovim upravlja Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, nezavisni državni organ odgovoran za rješavanje žalbi u vezi s javnim nabavkama, koncesijama i javno-privatnim partnerstvima. Žalbeni postupak je u prosjeku trajao 39 dana, što ga svrstava među najsporije u EU.¹⁴⁰ To je uticalo na lokalne vlasti u vidu kašnjenja u provedbi javnih nabavki i planiranih ulaganja, što je povremeno dovodilo do dodatnih troškova.

Pravila o javnim nabavkama su često predstavljala osnovu za nacionalne vlasti da ostvare jaču kontrolu nad lokalnim vlastima. Naprimjer, kontrolno tijelo nadležno za IPARD (Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju¹⁴¹), zahtijevalo je da tendere procjenjuje petočlana komisija, čiji članovi posjeduju posebno stručno obrazovanje (inženjeri) uprkos zvaničnoj preporuci sadržanoj u smjernicama za manje tročlane komisije. Ovo je usložilo postupke imenovanja članova i dovelo do povećanja opštih troškova osoblja i stručnjaka. Još jedan uobičajen višak je bila obavezna provedba određenih postupaka za neznatne iznose nabavljenih roba i usluga (manje od 500 €), uprkos postojećim lokalnim pravilima i aktima o nabavkama, koji su usklađeni s nacionalnim zakonodavstvom i pravnom stečevinom EU.

Lokalne vlasti su ispoštovale ove zahtjeve i složile se da podnesu dodatno radno opterećenje iz straha od mogućih nepravilnosti pri provedbi javnih nabavki. To je razumljivo, s obzirom na to da su se nepravilnosti u javnim nabavkama nedavno pokazale najuobičajenijim razlogom za finansijske korekcije, koje propisuju kontrolna tijela. Rizike koje takve nepravilnosti predstavljaju za lokalne vlasti ne bi trebalo potcjenjivati, s obzirom na to da se čak i najniža stopa korekcija može ozbiljno odraziti na lokalne finansije.¹⁴² To posebno važi za velike infrastrukturne projekte. U slučaju jednog lokalnog vodovodnog komunalnog poduzeća, korekcija od 5% prihvatljivih troškova je bila čak usporediva sa prosječnim dvogodišnjim planom investicija.

Zbog ovog rizika nije iznenađujuće da hrvatske lokalne vlasti kao opšte pravilo nisu koristile javne nabavke kao inovativni alat za ostvarivanje dodatnih socijalnih, ekonomskih ili ekoloških ciljeva.¹⁴³ Nacionalna podrška za takve postupke nabavki (npr. obuka i savjetovanje), još uvijek se razvija, i to tek nakon uvođenja nove vrste postupka javnih nabavki, tzv. inovacijskog partnerstva, nakon nedavnih izmjena i dopuna zakona.

Još jedan novitet u pogledu zakonodavstva, koji će olakšati javne nabavke, je uvođenje *ekonomski najpovoljnije ponude* kao ravnoteže između cijene i kvaliteta. Lokalne vlasti su često navodile probleme povećanih konačnih troškova za nabavljene radove i usluge, koji su odabrani u skladu sa pravilom najniže cijene. Kod takvih postupaka dodatni troškovi, koji nisu bili sadržani u originalnom tenderu, su se javljali dosta često i manifestovali su se kroz usluge održavanja koje su izostavljene, ili kroz dodatne radove i popravke neophodne za realizaciju i završetak ugovora. To otvara mogućnost da najjeftiniji tender u konačnici košta više od najskupljeg tendera. Očekuje se da će novi pristup donijeti uštede za javne organizacije i lokalne vlasti.

8.3.2 Ruralni razvoj

Republika Hrvatska, u kojoj je 91,6% teritorija i 47,6% stanovništva klasificirano kao ruralno, prepoznala je ruralni razvoj kao jednu od najvažnijih i najizazovnijih oblasti pravne stečevine Evropske unije. Tokom pretpripravnog perioda koristila je različite programe za ruralni razvoj: CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA.

IPA program ruralnog razvoja (IPARD) je zvanično počeo 2008. godine i imao je za cilj podržati

140 <https://poslovnipuls.com/2015/03/18/ovo-je-najveci-problem-sustava-javne-nabave/>

141 Na hrvatskom: Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju.

142 Prema nacionalnim pravilima finansijske korekcije se mogu odrediti u visini od 5%, 10%, 25%, 50% ili 100% ukupnih prihvatljivih projektnih troškova.

143 Izuzetak je Grad Koprivnica, koji je učestvovao u nekoliko projekata EU fokusiranih na inovativne lokalne postupke javnih nabavki u cilju ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i ekoloških prednosti: URBACT III mreža za planiranje aktivnosti nabavki (2015–2018); *Sustainable Urban Furniture*: alat za vršenje procjena uticaja na okoliš u okviru zelenih nabavki (2015–2018); javne nabavke povezane sa zelenim rastom, koji potiče inovacije u mediteranskoj oblasti (MED), (2016–2019).

napore Hrvatske da ispuni standarde pravne stečevine i pripremi domaću poljoprivredu za zajedničko tržište nakon pridruživanja zemlje EU.¹⁴⁴ Sredstva dodijeljena u okviru IPARD-a za period 2007-2013. godina su iznosila 184,4 miliona €, pri čemu je nacionalno sufinansiranje variralo između 20% i 25%, zavisno od konkretne mjere. Program se zasnivao na nekoliko mjera grupisanih prema tri prioriteta: 1. *poboljšanje tržišne efikasnosti i provedba standarda Zajednice*, 2. *pripremne aktivnosti za provedbu poljoprivrednih i okolišnih mjera i lokalnih strategija ruralnog razvoja*, te 3. *razvoj ruralne ekonomije*.

Predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti uključeni su u Odbor za praćenje provedbe IPARD-a putem svojih nacionalnih organizacija: Udruge općina i Hrvatske zajednice županija.¹⁴⁵ Gradovi i opštine sa do 10.000 stanovnika imali su pravo da budu korisnici mjere 301: *Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture*. Mjera 302: *Diverzifikacija i razvoj ruralnih ekonomskih aktivnosti* je bila usmjerena na javna pravna lica u vlasništvu lokalnih vlasti, npr. vrtići, škole, turistički uredi.¹⁴⁶

Prvi poziv za dostavljanje prijedloga u okviru mjere 301 je objavljen u decembru 2011. godine i on je imao najlošije rezultate od svih IPARD-ovih poziva, sa samo sedam potpisanih projektnih ugovora od 67 prijavi. Drugi i treći poziv su poboljšani i doveli su do boljih rezultata. Ukupno je ugovoreno 104 projekta, pri čemu se najveći broj projekata fokusirao na obnovu i održavanje lokalnih cesta (55) i izgradnju infrastrukture za prečišćavanje kanalizacionih i otpadnih voda (48). Samo jedan ugovoreni projekat se odnosio na sektor grijanja, dok lokalne vlasti nisu iskazale interes za pozive za investicione projekte u oblasti sprečavanja požara na šumskim cestama, iako je IPARD očekivao najmanje 37 ugovorenih projekata u ovom sektoru. Do decembra 2016. godine ukupni iznos doznačenih grantova za 81 projekat u okviru mjere 301 dosegao je 36,4 miliona € (92,1% ukupnih dodijeljenih sredstava).

U okviru mjere 302 objavljeno je pet poziva, pri čemu je prvi objavljen početkom 2011. godine, a zadnji 2013. godine. Ukupno je ugovoreno 145 projekata, a većina njih (117) se odnosila na sektor ruralnog turizma. Druge investicijske oblasti, poput uslužnog i slatkovodnog ribarstva, nisu bile od velikog interesa za potencijalne korisnike, a u njima je ugovoreno samo četiri projekta. Do decembra 2016. godine, ukupna vrijednost grantova, plaćenih za 130 projekata, iznosila je 9,5 miliona € (71,3% ukupno dodijeljenih sredstava).

Dok je većina lokalnih vlasti, koje su bile korisnici, procijenila ciljeve posebnih mjera kao djelimično ostvarene (52,2%) ili potpuno ostvarene (17,4%), nekoliko pitanja odrazilo se na opšti uticaj IPARD-a. Gradovi i opštine prijavili su lokalne potrebe koje nisu uključene u program, što je isključivalo investicije u komunalnu i socijalnu infrastrukturu (npr. dobrovoljne vatrogasne jedinice, kola hitne pomoći, vrtiće, škole, kulturne centre, javni prevoz), bez obzira na potrebu za renoviranjem takvih struktura. Istovremeno sredstva za druge aktivnosti koje ispunjavaju uslove za dodjelu sredstava u programu (npr. investicije u ceste za prevenciju šumskih požara i poboljšanje postrojenja grijanja na biomasu), nisu korištena na djelotvoran način. To je jasan indikator do kakvog rezultata dolazi kod neodgovarajućeg učešća lokalnih vlasti tokom faze programiranja IPA-e. Da su predstavnici lokalnih vlasti pitani za mišljenje, mogli su dati bolji doprinos, što bi dovelo do bolje prilagođenih aktivnosti i investicija koje ispunjavaju uslove za finansiranje u okviru IPA-e.

Opšte mišljenje lokalnih vlasti u vezi s projektnim prijavama i pripremom dokumentacije za IPARD je da je ona obimna i komplikovana, što je dovelo do administrativnih troškova, koji su bili značajno opterećenje za finansijski slabije opštine koje se oslanjaju na eksterne konsultantske usluge. S druge strane, nejasna imovinska i vlasnička prava su se pokazala kao velika prepreka za provedbu projekata. Na primjer, neusklađenost između evidencije u katastru i stvarne situacije je često spre-

144 Program je mijenjan šest puta prije nego što je Hrvatska postala punopravna država članica i imala je tri dodatno izmijenjene verzije do jula 2016. godine.

145 Predstavници Udruge gradova nisu bili uključeni, bez obzira na činjenicu da se neka od naselja većine gradova nalaze u ruralnim područjima. Čak i Zagreb kao glavni grad ima Odjel za poljoprivredu i šumarstvo.

146 Napominjemo da su u okviru IPARD-ovih programa za period 2014-2020. godina odgovarajuće mjere bile *Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu* i *Diverzifikacija gazdinstava i poslovni razvoj*. Lokalne vlasti i javni organi imaju pravo na prethodno navedeno, ali ne i na posljednje navedeno, iako uspostavljanje ili poboljšanje npr. vrtića, i dalje može biti podržano u okviru investicija u ruralnu javnu infrastrukturu.

čavala lokalne vlasti da investiraju u neklasificirane ceste, jer su one bile navedene kao privatna imovina. Kako bi ispravile ove neusklađenosti, lokalne vlasti su morale zahtijevati nove geodetske studije i dostaviti ih katastru i zemljišnom registru u svrhu zvaničnog ažuriranja. Ovi postupci su bili dugi i doveli su do dodatnih izdataka za lokalne budžete.

Pored javnih nabavki, čiji su postupci navedeni kao vrlo komplikovani, skoro polovina korisnika IPARD-a, uključujući lokalne vlasti, je prijavila da su administrativni uslovi koje su propisali drugi organi javne uprave, u velikoj mjeri komplikovali provedbu njihovih projekata. To se dešavalo u vidu rigoroznih provjera i kontrole, što pokazuje nedostatak povjerenja i vjere u lokalnu samoupravu. Postavljani su zahtjevi za dostavljanjem nepotrebne dokumentacije, dozvola, studija i analiza, dugotrajne administrativne procedure za dozvole i odobrenja, pa O10Dak i neusklađenost terminologije u slučaju tenderskih pravila i nacionalnog zakonodavstva.

U okviru IPARD mjere 202: „priprema i provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja“, pristup LEADER je uveden kao aspekt ruralnog razvoja, koji je prethodno bio nepoznat u Hrvatskoj. S obzirom na to da je njegov multisektorski i participativni pristup bio nov za hrvatsku administraciju, bilo je potrebno dodatno vrijeme za pripremu, što je dovelo do toga da je prvi poziv za program za period 2007–2013. godina objavljen u martu 2013. godine. Operativni ciljevi ove mjere su bili: a. *izgradnja kapaciteta među ruralnim stanovništvom i članovima Lokalne akcione grupe (LAG) kroz obuku i obrazovanje*, b. *razvoj, organizacija i vođenje lokalnih akcionih grupa*, i c) *priprema i početak provedbe strategija lokalnog razvoja kroz lokalne projekte*.

Godine 2013. postojale su 52 lokalne akcione grupe u Hrvatskoj, a prva od njih je osnovana početkom 2009. godine.¹⁴⁷ Hrvatska lokalna akciona grupa obuhvaća područje sa stanovništvom između 5.000 i 150.000 stanovnika (uključujući naselja sa brojem stanovnika manjim od 25.000), i zvanično je registrovana kao neprofitna udruga. Njeni članovi su organizacije iz civilnog, socijalnog i poslovnog sektora, zajedno sa lokalnim organima, koji su najčešće inicijatori osnivanja lokalnih akcionih grupa (u 44% slučajeva).¹⁴⁸ Lokalne akcione grupe su se većinom finansirale grantovima od lokalnih vlasti (40,7%) i članarinama (35,6%).

Većina lokalnih akcionih grupa nije bila dovoljno pripremljena i iskusna na početku perioda 2014–2020. Hrvatske vlasti su, shodno tome, uspjele osigurati mogućnost potrošnje manje od obaveznog minimuma sredstava u tekućem programskom periodu za provedbu LEADER mjera (3% umjesto najmanje 5% od dodijeljenih sredstava Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj). Ova odluka će uticati na finansiranje lokalnih akcionih grupa i njihove projekte u tekućem periodu i imat će negativan uticaj na lokalne budžete i daljnji razvoj pristupa LEADER u Hrvatskoj.

Nakon IPARD-a uslijedio je *Program ruralnog razvoja za period 2014–2020*, koji je odobren u maju 2015. godine, uz dodjelu finansijskih sredstava, koja su bila skoro 13 puta veća nego za IPARD: ukupno 2,38 milijardi €. Njime se nastavljaju i poboljšavaju ciljevi IPARD-a, uz fokus na poticanje konkurentnosti u poljoprivredi, promovisanje održivog upravljanja prirodnim resursima i klimatskim promjenama, podršku uravnoteženom teritorijalnom razvoju ruralnih područja i stvaranju novih radnih mjesta.

Uprkos opštim poboljšanjima programa za period 2014–2020. godina, jedna mjera je imala neočekivan uticaj na lokalne vlasti kao njene glavne korisnike.¹⁴⁹ Zbog jednog od uslova koji mora biti ispunjen za dodjelu sredstava a to je da projektne aktivnosti (npr. izrada relevantnih strateških i razvojnih planova, investicije u usluge i infrastrukturu povezane sa slobodnim aktivnostima i kulturom), moraju biti provedene za naselja koja imaju do 5.000 stanovnika, brojne lokalne vlasti su inicirale administrativne procedure za uspostavljanje novih ili podjelu postojećih naselja na svom teritoriju, kako bi osigurale da će ispunjavati uslove da budu korisnici grantova. Ove procedure

147 Do marta 2017. godine postojalo je 56 lokalnih akcionih grupa (LAG) u Hrvatskoj, koje su obuhvatale 92,3% nacionalnog teritorija i 57,1% ukupnog stanovništva. 121 grad i 410 opština (95,5% od ukupnog broja) su članovi LAG-ova.

148 Druge inicijative za lokalne akcione grupe pokrenule su regionalne razvojne agencije, županije, Ministarstvo poljoprivrede i udruženja građana.

149 Mjera 7: Osnovne usluge i obnova sela u ruralnim područjima, usmjereno na sve opštine i gradove (sa manje od 10.000 stanovnika).

dovele su do dodatnog pritiska i na lokalne i na nacionalne administracije, s obzirom na to da su morale pripremiti, odobriti i usvojiti neophodne odluke i akte. To je još jedan primjer uticaja na lokalne vlasti koji se mogao spriječiti da ih se na odgovarajući način pitalo za mišljenje tokom faze programiranja.

8.3.3 Politika zapošljavanja i socijalna politika

Hrvatska socijalna politika spada u nadležnost državne vlasti, međutim, lokalne i regionalne vlasti su nadležne za oblast socijalne pomoći i provode nacionalne politike koje se odnose na siromaštvo, socijalnu inkluziju i jednakost. Pretpristupne aktivnosti u oblasti socijalne politike počele su 2007. godine, kada su Hrvatska i Evropska komisija potpisale *Zajednički memorandum o inkluziji (JIM)*, koji je definisao ključne izazove za poboljšanje socijalne zaštite i inkluzije. Većina relevantnih aktera učestvovala je u izradi *Zajedničkog memoranduma o inkluziji* (ministarstva, lokalne i regionalne vlasti, socijalni partneri, akademske institucije, nevladine organizacije), iako je koordinacija sa predstavnicima lokalne i regionalne samouprave bila nedovoljna tokom procesa koji je potom uslijedio. Ovaj dokument je, također, osigurao okvir za tematsko programiranje u okviru IPA-e. Dva cilja su istaknuta u *Zajedničkom memorandumu o inkluziji*: a. *decentralizacija i deinstitucionalizacija socijalnih usluga*, i b. *efikasnija razmjena informacija između službe socijalne pomoći i drugih sistema socijalne sigurnosti*. Nijedan od ovih ciljeva nije bio ostvaren u trenutku kada je Hrvatska postala država članica 2013. godine.¹⁵⁰

Neostvarivanje planiranih ciljeva dovelo je do značajnih regionalnih razlika i nejednakosti u pristupu socijalnim pravima i uslugama. Finansijski snažnije jedinice lokalne samouprave izdvajaju više sredstava za socijalnu zaštitu, pružajući svojim građanima šira socijalna prava i pogodnosti od onih koje osigurava zvanični sistem socijalne zaštite, dok se manje, ruralne opštine s nižom gustom naseljenosti suočavaju s problemima u organizaciji i dostupnosti socijalnih usluga.¹⁵¹

Vertikalna i horizontalna provedba socijalnih politika je još uvijek bila nedovoljno razvijena 2015. godine, posebno u pogledu saradnje između državnih vlasti, lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva, koje treba da igraju ključnu ulogu u deinstitucionalizaciji socijalnih usluga. Jedna od prepreka za jačanje saradnje između lokalnih aktera je nedostatak odgovarajućih ljudskih resursa i administrativnih kapaciteta u opštinama i manjim gradovima (npr. preopterećeni lokalni administratori nadležni za socijalne politike, nedovoljno poznavanje zakonskog okvira i sistema socijalne pomoći, nedostatak iskustva i/ili povjerenja u saradnju s organizacijama civilnog društva). To često ograničava napore na izgradnji partnerstava i razvoju socijalnih programa. Nacionalna i lokalna podrška za inovativne socijalne programe nije dovoljno razvijena, s obzirom na to da većina institucija sistema socijalne pomoći nerado inicira ili učestvuje u projektima i programima, koji nisu propisani državnim socijalnom politikom.

Još jedna prepreka za efikasno planiranje i provedbu socijalne politike je odsustvo pouzdanih indikatora i baza podataka o korisnicima i pružaocima usluga socijalne pomoći (posebno onima u civilnom sektoru). Inicijative usmjerene na uspostavljanje bolje koordinacije između lokalnog i regionalnog nivoa i standardizaciju praćenja socijalnog sistema korištenjem metodologije evropskog sistema integrisanih statističkih podataka o socijalnoj zaštiti su počele kasno, tek nekoliko godina nakon pridruživanja.

To sugerise da su još uvijek neophodni dodatna obuka i poboljšanje kapaciteta lokalnih vlasti u oblasti socijalne pomoći i jača partnerstva sa organizacijama civilnog društva i drugim interesnim stranama ove politike.

Centralni državni organi – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava i Središnji ured Zavoda za zapošljavanje, nadležni su za hrvatsku politiku zapošljavanja i provode različite mjere zapošljavanja.

¹⁵⁰ Nacionalni akcioni plan za poboljšanje sistema socijalnog osiguranja (2018–2020) u 2018. godini i dalje definiše mjere usmjerene na postizanje efikasnijeg i pravednijeg sistema socijalne zaštite i socijalne inkluzije, kao i smanjenje fragmentiranosti sistema smanjenjem jaza između državnog i lokalnog nivoa. Nije bilo značajnog napretka na decentralizaciji kompetencija u oblasti socijalnih politika sa državnog na regionalni i lokalni nivo nakon 2001. godine.

¹⁵¹ Izolovane ruralne oblasti sa starijim stanovništvom često ostaju isključene iz socijalnih programa i usluga.

Gradovi i opštine nemaju odgovarajuće kompetencije u ovoj oblasti, s obzirom na to da se većina sredstava za aktivne politike tržišta rada doznajava sa centralnog budžeta na javnu upravu na lokalnom nivou. Radni odnosi u slučaju lokalnih vlasti su definisani *Zakonom o lokalnim službenicima i namještenicima*¹⁵² i u određenoj mjeri, također, *Zakonom o radu*, koji je usklađen s pravnom stečevinom. Lokalne vlasti, kao poslodavci, dužni su poštivati propise o socijalnom partnerstvu i druge odredbe o radu, npr. konsultacije sa predstavnicima sindikata ili vijećima radnika u pogledu tema koje su značajne za lokalno osoblje, iako to nije dovelo do značajnih finansijskih ili pravnih efekata u poređenju sa periodom prije pridruživanja.

Tržište rada u Hrvatskoj se odlikuje velikom nezaposlenošću i niskim stopama zaposlenosti i djelatnosti. Hrvatska je 2008. godine potpisala *Zajedničku procjenu o prioritetima u zapošljavanju (JAP)* sa Evropskom komisijom s ciljem povećanja stopa zaposlenosti i aktivnosti u pretpripravnim periodu.

IPA je osigurala solidan i zaista potreban okvir za projekte u oblasti zapošljavanja. *IPA program za razvoj ljudskih resursa* je uključivao mjere za jačanje administrativnih kapaciteta u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i socijalne inkluzije ugroženih grupa i pojedinaca. IPA sredstva dodijeljena za ovu komponentu su iznosila 94,4 miliona €. Nakon pridruživanja odobren je istoimeni program Evropskog socijalnog fonda (ESF) u oktobru 2013. godine. Njime su nastavljene aktivnosti, koje su započete u okviru IPA-e, uz dodjelu sredstava u iznosu od 152,4 miliona € za ostatak perioda 2007–2013. godina. Projekti su za cilj imali poboljšanje vještina i kompetencija za uključivanje na tržište rada i izradu institucionalnog okvira za razvoj ljudskih resursa na nivou županija kroz lokalna partnerstva, uz istovremenu izgradnju kapaciteta lokalnih dionika za provedbu aktivne politike tržišta rada.¹⁵³

Trenutni operativni program Evropskog socijalnog fonda pod nazivom *Efikasni ljudski resursi za period 2014–2020*, sa dodijeljenim sredstvima u visini od 1,58 milijardi €, nastavlja sa rješavanjem preostalih izazova u vezi sa socijalnim pitanjima i tržištem rada, uz dodatni fokus na zapošljavanje mladih i dobro upravljanje. Ovaj program je imao najnižu stopu povučenih sredstava (samo 24,08%), u poređenju s drugim operativnim programima početkom 2018. godine.

8.3.4 Regionalna politika

Republika Hrvatska nije imala jaku regionalnu politiku prije otvaranja pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Nacionalni zakonodavni okvir nije sadržavao specifičan instrument za regionalni razvoj, s obzirom na to da je ovo pitanje bilo sadržano u nekoliko drugih zakona koji su se odnosili na određene aspekte ovog pitanja.¹⁵⁴ Transponiranje pravne stečevine, koja se odnosi na regionalne politike, je uključivalo usvajanje određenog broja strateških dokumenata, koji definišu prioritetne oblasti za investicije i uspostavljaju sveobuhvatan institucionalni sistem za korištenje pretpripravnih i strukturnih fondova. To je zahtijevalo velike institucionalne promjene i obuku značajnog broja zaposlenika iz javne administracije (u početku samo iz državne administracije).

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva je osnovano 2008. godine i postalo je glavni akter u oblasti regionalnih politika.¹⁵⁵ *Zakon o regionalnom razvoju* je usvojen 2009. godine, čime je uspostavljen okvir za politiku regionalnog razvoja u Hrvatskoj. Regionalne, tj. županijske vlasti bile su u fokusu ove politike, te su bile odgovorne za izradu i usvajanje strategija regionalnog razvoja. Gradovi i opštine morali su izraditi lokalne strategije u skladu sa regionalnim

¹⁵² Zakon o lokalnim službenicima i namještenicima (NN 04/18)

¹⁵³ Pored toga, određeni broj lokalnih vlasti je proveo projekte razvoja kapaciteta lokalnih poslovnih i preduzetničkih inkubatora, međutim, ti projekti su finansirani u okviru drugih operativnih programa.

¹⁵⁴ Na primjer: *Zakon o otocima*, *Zakon o područjima posebne državne skrbi*, *Zakon o brdsko-planinskim područjima*, *Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara*.

¹⁵⁵ Ministarstvo je 2011. godine promijenilo naziv u Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, nakon što je uklonilo šumarstvo i vodni sektor iz svog portfelja.

strategijama. Pored toga, ovaj zakon je ovlastio regionalne razvojne agencije¹⁵⁶ kao koordinate za strateško planiranje i pripremu razvojnih projekata.

Novi *Zakon o regionalnom razvoju* usvojen je 2014. godine i njime su uvedeni regionalni koordinatori. To su javne institucije osnovane u svakoj od 21 županije, koje imaju sljedeće zadatke: koordinacija i razvoj županijskih razvojnih strategija, drugih strateških dokumenata i akcionih planova, koordinacija razvoja i provedbe lokalnih razvojnih strategija, koordinacija aktivnosti u vezi s promocijom regionalne konkurencije i urbanog razvoja, kao i priprema i provedba razvojnih projekata. To je regionalne agencije dodatno ojačalo i učinilo ih odgovornim za opštu provedbu regionalnih politika.

Hrvatska je tokom pretpristupnog perioda morala izraditi regionalnu klasifikaciju. Ona je to izvršila 2007. godine tako što je grupisala nekoliko županija u tri neadministrativne regije NUTS 2: panonsku, jadransku i sjeverozapadnu Hrvatsku. Proces uspostavljanja regija NUTS 2 bio je centralizovan i vodila ga je državna vlada, uz određene akademske doprinose, ali bez širih konsultacija sa lokalnim i regionalnim vlastima. Ova klasifikacija izmijenjena je 2013. godine i od tog trenutka Hrvatska ima samo dvije regije NUTS 2: jadransku i kontinentalnu Hrvatsku.¹⁵⁷ Vlada je ponovno odlučila o NUTS klasifikaciji bez odgovarajućeg konsultacionog postupka, što je dovelo do prigovora određenih županija u istočnom dijelu zemlje, međutim, nije rezultiralo izmjenama novog NUTS 2 sistema.

Nedostatak konsultacija i učešća lokalnih i regionalnih vlasti u procesima definisanja regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata je bila uobičajena praksa, barem na početku. Do poboljšanja je došlo sa provedbom IPA instrumenata, s obzirom na to da je EU zahtijevala šire konsultacije sa socio-ekonomskim partnerima, tako da su jedinice lokalne samouprave, organizacije civilnog društva i profesionalna udruženja postala redovni članovi odbora za praćenje (MC) provedbe IPA projekata.

Tokom faze programiranja operativnih programa Hrvatske nakon njenog pridruživanja EU, lokalni predstavnici su bili nominalno uključeni u izradu programskih dokumenata, iako se radilo samo o određenim tematskim radnim grupama. Iskustvo u vezi s programiranjem je pokazalo nužnost posjedovanja pouzdanih statističkih podataka u skladu sa standardima EU, što je u slučaju hrvatskih opština nedostajalo. Predstavnici, koji su uključeni u radne grupe, nisu bili spremni za metodologiju programiranja; nisu poznavali strateške ciljeve EU i nedostajali su im konkretni podaci neophodni za analizu situacije na lokalnom nivou i predlaganje mjera, koje bi bile usmjerene na ciljeve lokalne vlasti. To vjerovatno može objasniti ograničen uticaj lokalnih vlasti na konačne ishode programiranja. U tekućem periodu, 2014–2020, predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti uključeni su u sastav odbora za praćenje operativnih programa, iako su nacionalne asocijacije morale intervenirati i zahtijevati imenovanje svojih predstavnika u određenim slučajevima kada su bili izostavljeni.

Aktivnosti zagovaranja nacionalnih udruga lokalnih i regionalnih vlasti u vezi sa regionalnom politikom i provedbom evropskih strukturnih i investicionih fondova su intenzivirane nakon uspostavljanja internih radnih grupa, što je uključivalo rad lokalnog osoblja na pripremi i provedbi projekata i lokalnih strategija, koje je finansirala EU.¹⁵⁸ Pored rastućih kapaciteta zagovaranja udruga, ove interne strukture su omogućile redovnu platformu za razmjenu iskustava i znanja gradova i županija u vezi s ovom temom, što je poboljšalo njihovu efikasnost apsorpcije sredstava EU. Ovo se može istaći kao dobra i efektivna praksa u pružanju podrške lokalnim vlastima.

156 Regionalne vlasti su osnivači i vlasnici agencija za regionalni razvoj. Istarska razvojna agencija (IDA) je bila prva razvojna agencija osnovana 1999. godine. Većina drugih regionalnih razvojnih agencija osnovane su u drugoj polovini 2000. godine.

157 Vlada je željela omogućiti svim hrvatskim regijama jednak pristup evropskim fondovima, s obzirom na to da je nekadašnja sjeverozapadna hrvatska NUTS 2 regija prešla prag od 75% BDP-a EU po glavi stanovnika, što bi je spriječilo da se kvalifikuje kao manje razvijena regija. S druge strane, to je kompromitovalo početnu poziciju županija u istočnom dijelu zemlje, s obzirom na to da su morale da se takmiče za ista sredstva sa sjevernim županijama, koje imaju bolje administrativne i finansijske kapacitete.

158 Udruga gradova je 2013. godine uspostavila radnu grupu za programe i fondove EU, dok je Zajednica županija Hrvatske 2015. godine uspostavila radnu grupu za fondove EU i međunarodnu suradnju. U trenutku pripreme izvještaja Udruga općina nije imala uspostavljeno slično tijelo.

Važno je istaći novu ulogu strukturnih fondova kao glavnog izvora lokalnih javnih investicija. Vrlo brzo nakon pridruživanja je postalo očigledno da se većina nacionalnih i lokalnih sredstava koristi za sufinansiranje investicionih projekata EU, uz oslanjanje na fondove *Evropskog socijalnog fonda (ESF)* i *Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF)* za pokriće većine izdataka. Procjenjuje se da se skoro 80% lokalnih investicija u Hrvatskoj finansira iz sredstava EU (više od prosjeka EU). Prihodi, koji dolaze iz izvora EU, su planirani u iznosu od 9% ukupnih budžetskih prihoda Hrvatske 2017. godine, i planira se da će dosegnuti skoro 11% tokom narednih godina. Prema Ministarstvu finansija, budžetski prihodi EU su treći najvažniji izvor prihoda nakon poreza i penzionih doprinosa u Hrvatskoj. Stoga sredstva EU omogućavaju lokalnim vlastima da značajno smanje vrijeme neophodno za postizanje dovoljnih povrata na investicije.¹⁵⁹

Uprkos zavisnosti lokalnih vlasti od sredstava EU za lokalni (i regionalni) razvoj, priprema i provedba projekata nije pošteđena izazova i prepreka. Većina problema vezana je za neriješena vlasnička prava,¹⁶⁰ nepouzdanost godišnjih planova za javne pozive za dostavljanje projektnih prijedloga, dugotrajne procedure ocjenjivanja i složene obrasce i pravila podnošenja prijave. Još jedan problem za lokalne vlasti je dugoročna održivost njihovih provedenih projekata, posebno u oblasti kulturnog naslijeđa i turizma. Nedovoljni lokalni kapaciteti za sufinansiranje projekata, i pripremu neophodne tenderske dokumentacije riješeni su uspostavljanjem vladinog *Fonda za sufinansiranje sprovedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini* (vidjeti okvir 8.2). Druga dostupna opcija za lokalne korisnike su niskokamatni zajmovi Banke za obnovu i razvitak Hrvatske, HBOR.

Okvir 8.2: Fond za sufinansiranje provedbe EU projekata na regionalnom i lokalnom nivou

Fond za sufinansiranje provedbe EU projekata na regionalnom i lokalnom nivou uspostavljen je 2015. godine (iako je njegovo osnivanje najavljeno tri godine ranije) i ima za cilj povećanje korištenja evropskih strukturnih i investicionih fondova u svrhu podrške boljoj konkurentnosti i uravnoteženom regionalnom razvoju. Korisnici su lokalne i regionalne vlasti i pravna lica i institucije, koji su u njihovom većinskom vlasništvu ili suvlasništvu, i koji su sklopili ugovore o dodjeli grantova za provedbu EU projekata. Sredstva se dodjeljuju kako bi omogućila korisnicima da ispune svoju obavezu finansiranja projekata dijelom iz vlastitih resursa. Udio sufinansiranja zavisi od indeksa razvoja jedinica lokalne i regionalne samouprave, u kojima se projekat provodi (npr. između 90% i 60% za lokalne vlasti i između 80% i 50% za regionalne vlasti). Od 2015. godine objavljena su četiri javna poziva za grantove iz fonda, pri čemu je više od 35,7 miliona € dodijeljeno lokalnim i regionalnim korisnicima.

Fondu je prethodio program za pripremu i provedbu razvojnih projekata koji ispunjavaju uslove za dodjelu sredstava EU, finansiran iz državnog budžeta i namijenjen podršci razvojnih projekata jedinica lokalne i regionalne samouprave. Vodilo ga je Ministarstvo regionalnog razvoja 2012. i 2013. godine sa budžetom od oko 4 miliona €. Izmijenjeni program, usmjeren na manje razvijene opštine sa sredstvima u iznosu od oko 7,5 miliona €, nastavljen je 2017. i 2018. godine.

Administrativni kapaciteti za pripremu i provedbu projekata trebali su da budu ojačani kroz podršku regionalnih razvojnih agencija, međutim, one nisu uspjele pružiti dovoljne usluge svim lokalnim vlastima na njihovoj teritoriji. Kao reakciju na to, određeni broj gradova je uspostavio svoje vlastite lokalne razvojne agencije neposredno prije ili ubrzo nakon pridruživanja, iako opštine općenito nisu slijedile ovaj trend.¹⁶¹

159 Projekcije povrata na investicije u slučaju projekata energetske efikasnosti za javne zgrade pokazuju da lokalne vlasti, uz upotrebu vlastitih sredstava, mogu smanjiti vrijeme sa 16,7 godina na 6,7 godina ili manje, zavisno od lokalnog nivoa razvoja, ukoliko koriste fondove EU.

160 Najefikasnija procedura za rješavanje problema sa zemljišnim registrom i katastrom nekretnina su nova katastarska mjerenja, što je skupa i dugotrajna procedura, koja uključuje lokalne i nacionalne vlasti.

161 Određeni gradovi su uspostavili svoje vlastite razvojne agencije mnogo ranije, npr. Rijeka 2004. godine. Nedostatak finansijskih sredstava je najuobičajeniji razlog koji sprečava opštine da djeluju drugačije. Primjer dobre prakse u ovoj oblasti je bilo uspostavljanje zajedničkog *Ureda za međunarodnu suradnju - TINTL - 2005. godine*, kojeg finansira nekoliko lokalnih vlasti kao vid međuopštinske suradnje. *TINTL* je postao lokalna razvojna agencija 2017. godine.

8.3.5 Okoliš

Zaštita okoliša predstavljala je jedan od najvećih izazova za hrvatske vlasti u procesu pregovora. Sveobuhvatne politike zaštite okoliša Evropske unije su od Hrvatske zahtijevale da prilagodi i izmijeni značajan dio nacionalnog zakonodavstva, većinom u oblasti vodoprivrede, upravljanja okolišem, klimatskih promjena, kvalitete zraka i efikasnosti resursa.

U svrhu harmonizacije sa *Okvirnom direktivom EU o vodama*, hrvatski Sabor je usvojio *Zakon o vodama* i *Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva* u decembru 2009. godine. Ova dva zakona su uvela novi princip privredne cijene vode i puni povrat troškova u postojeći pravni okvir, kao i pružaoce vodnih usluga kao novu kategoriju javnog komunalnog preduzeća. *Zakon o otpadu* iz 2004. godine je bio prvi pokušaj usklađivanja nacionalnih politika s pravnom stečevinom u oblasti upravljanja otpadom. Pet puta su vršene njegove izmjene i dopune i zamijenjen je novim aktom, *Zakonom o održivom gospodarenju otpadom*, 2013. godine.

Sredstva EU za okolišne mjere su usmjerena kroz IPA program zaštite okoliša. Cilj je investirati u sektor otpada i vode i poboljšati provedbu pravne stečevine kojom se reguliše zbrinjavanje i odlaganje otpada, snabdijevanje vodom za piće i prikupljanje, prerada i ispuštanje otpadnih voda. Program je sufinansirala EU doprinosom od 131,3 miliona €. Korisnici programa su bila javna komunalna preduzeća odgovorna za vodovod i kanalizaciju koja su u vlasništvu lokalnih vlasti, i centri za upravljanje otpadom, u vlasništvu regionalnih vlasti.

Nakon pridruživanja Hrvatske EU, ciljevi IPA programa su preneseni na operativni program za zaštitu okoliša za period 2007–2013. godina, uz sufinansiranje EU od 281,1 miliona €, što je dodatno stavilo fokus na razvoj okolišne infrastrukture i povezanih javnih usluga. Korisnici su uključivali lokalne vlasti i javna komunalna preduzeća u vodoprivredi i sektoru upravljanja otpadom. U tekućem programskom periodu, politike u oblasti zaštite okoliša finansiraju se kroz Operativni program „*Konkurentnost i kohezija 2014–2020*“, u okviru Prioritetne osovine „*Zaštita okoliša i održivo korištenje resursa*“ sa sufinansiranjem EU u iznosu od 1,98 milijardi €.

Hrvatska je uspjela osigurati prelazne periode u okviru Ugovora o pridruživanju, što je omogućilo dodatno vrijeme za usklađivanje sa standardima EU i provedbu velikih infrastrukturnih projekata, s obzirom na to da ukupna pretpristupna postignuća nisu bila zadovoljavajuća. Postojeći sistem upravljanja otpadom procijenjen je kao okolišno neprihvatljiv i neodrživ, sa nedovoljnim brojem postrojenja za upravljanje otpadom, velikim udjelom opštinskog (biološki razgradivog) otpada, koji se odlaže na odlagalištima otpada i niskim procentom recikliranog opštinskog otpada. Sektor vodoprivrede se odlikovao velikim gubicima sistema snabdijevanja (44%), malom povezanošću sa javnim kanalizacijskim sistemom (44%) i malim pružaocima usluga s nedovoljnim ljudskim i tehničkim kapacitetima za pripremu i provedbu projekata.

Opšti uticaj provedbe politika iz oblasti zaštite okoliša bio je značajan za lokalne vlasti, s obzirom na to da je došlo do dodatnog pritiska na administrativne i finansijske kapacitete gradova i opština, posebno u oblasti infrastrukturnih projekata i upravljanja uslugama. Infrastrukturni projekti su bili složeni, dugački i zahtijevali su posebne vještine i znanje za pripremu i provedbu. Nije bilo neuobičajeno da se priprema projekata dodjeljuje eksternim, privatnim, savjetodavnim kućama, a lokalne vlasti su se obično morale oslanjati na podršku državnih vlasti i regionalnih institucija kod upravljanja infrastrukturnim projektima.

Lokalne upravljačke kapacitete i kvalitet usluga bilo je neophodno ojačati i unaprijediti, ali administrativna podrška i profesionalna obuka od strane nacionalnih tijela nije pratila institucionalne i zakonodavne promjene, koje su bile usmjerene na postizanje tih ciljeva. Asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti su organizovale povremene tematske seminare i radionice za svoje članove, ali nisu bile u stanju pružiti kontinuiran i sistematski program obuke.

Izmjene uvedene *Zakonom o vodama* 2009. godine uticale su na lokalni nivo na različite načine. Najvidljivija promjena odnosila se na obavezno uspostavljanje pružaoca vodnih usluga kao zasebnih javnih preduzeća. Pružaoci vodnih usluga od 2010. godine moraju biti preduzeća u vlasništvu lokalnih vlasti, koja pružaju isključivo usluge vodosnabdijevanja i/ili kanalizacije građanima i predu-

zećima. Vodne usluge su ranije bile dio opštinskih komunalnih poslova, što znači da su komunalna preduzeća obično pružala širok obim usluga građanima (npr. upravljanje otpadom i vodom, upravljanje zelenim područjima, javni parking, čak i pogrebne usluge). Time je započeo proces odvajanja i uspostavljanja novih vodnih preduzeća u odnosu na postojeća lokalna komunalna preduzeća, što je dovelo do dodatnih troškova vezanih za administraciju, rukovodioce i ljudske resurse.

Ono što je paradoksalno je da je ta odluka dovela do dodatne fragmentiranosti hrvatskog vodoprivrednog sistema i smanjenih napora na postizanju političkih ciljeva. Nacionalni zakonodavac je pokušao ispraviti praksu lokalnih vlasti, koje su koristile prihode od drugih komunalnih usluga za pokrivanje finansijskih gubitaka u oblasti vodosnabdijevanja i kanalizacije zbog niskih vodnih cijena. Provodeći princip ekonomske vrijednosti iz *Okvirne direktive o vodama*, Hrvatska je usvojila *Uredbu o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga*, koja je propisala novu metodologiju definisanja vodnih cijena. Usklađivanje s novim propisima bio je dugotrajan proces za lokalne vlasti i zahtijevalo je odluke o novim cijenama, što je ponekad dovodilo do političkih tenzija u slučajevima kada su jedinice lokalne samouprave dijelile istog pružaoca vodnih usluga.

Nove investicije u vodovodnu i kanalizacijsku infrastrukturu zahtijevale su značajno sufinansiranje, tako da su lokalne vlasti morale uključiti dodatne naknade za javni razvoj u cijenu vode. Kako bi poštivale princip punog povrata troškova, lokalne vlasti su bile prisiljene povećati svoje cijene vodosnabdijevanja kako bi odražavale više operativne troškove novih pročišćivača otpadnih voda. Procijenjeno je da su novi propisi, kao direktna posljedica usklađivanja sa pravnom stečevinom EU, povećali postojeće cijene vode u Hrvatskoj za između 20 i 100%. Zakonodavstvo je uključivalo odredbe o subvencioniranim cijenama za socijalno ugrožene građane (ne više od 60% osnovne cijene usluga vodosnabdijevanja). Iako količina vode, koja se dostavlja u svrhu osnovnih potreba domaćinstava nije propisana zakonom, Vijeće za vodne usluge preporučuje primjenu standarda Svjetske zdravstvene organizacije, što je najmanje 70 litara dnevno po članu domaćinstva.

Tokom rane faze transponiranja *Okvirne direktive o otpadu u nacionalno zakonodavstvo*, *Strategija upravljanja otpadom Hrvatske* se fokusirala na izgradnju efikasnog sektora zasnovanog na 17 regionalnih centara za upravljanje otpadom. Godine 2014. izgrađena su samo tri takva regionalna centra, ali nisu bila u potpunosti operativna, što je kompromitovalo opšti plan za pravovremeno postizanje okolišnih ciljeva i dovelo do rizika nametanja novčanih kazni Hrvatskoj od strane Evropske unije. To je dovelo do izmjena državne *Strategije za upravljanje otpadom*, koje su uključene u *Plan upravljanja otpadom za period 2017-2022*. Novi sistem upravljanja otpadom fokusira se na pristup odvojenog prikupljanja i odabira otpada na izvoru, kompostiranju biološkog otpada u domaćinstvima i lokalnim centrima za recikliranje otpada i daljnju ponovnu upotrebu.

Ovaj novi pristup doveo je do dodatnog pritiska na glavne dionike u sektoru otpada – gradove i opštine, s obzirom na to da oni treba da organizuju i uvedu nove sisteme lokalnog upravljanja otpadom. Time se od lokalnih vlasti zahtijeva preduzimanje niza aktivnosti sa direktnim administrativnim i finansijskim uticajem: usvajanje neophodnih akata i planova, godišnje izvještavanje nacionalnim organima, nove infrastrukturne investicije, nabavka nove opreme i vozila, pokretanje informativnih kampanja za građane, obuka osoblja, itd. Izvještaj o napretku tek treba biti objavljen, ali je očigledno da veći gradovi imaju probleme pri provedbi plana (procedure za usvajanje neophodnih planova i akata su duže, građani su neinformisani i nespremni, postoje veće potrebe za investicijama, itd).

Kao i u pregovorima o drugim poglavljima, nije zatraženo mišljenje lokalnih vlasti na početku procesa usklađivanja sa pravnom stečevinom. Ova praksa se poboljšala tokom kasnijih godina, kada su lokalne vlasti uključene u izradu novih propisa i kada su učestvovala u odborima za praćenje provedbe okolišnih operativnih programa (finansiranih iz IPA sredstava i evropskih strukturnih i investicionih fondova). Sve tri nacionalne asocijacije imenovala su svoje predstavnike u Vijeće za vodne usluge, nezavisno regulatorno tijelo za kontrolu cijena vodnih usluga u Hrvatskoj.

8.3.6 Primjeri uticaja u drugim oblastima politika

Kao direktna posljedica usklađivanja s pravnom stečevinom EU, očekuje se da će lokalne vlasti biti suočene s dodatnim zahtjevima, naročito u pogledu poreznih propisa i pravila tržišne konkurencije.

Naprimjer, hrvatske jedinice lokalne samouprave morale su obračunavati PDV na određene ekonomske djelatnosti koje obavljaju (npr. su usluge parkiranja, iznajmljivanje nekretnina i prodaja pogrebne opreme), što je dovelo do povećanja cijena za određene usluge i radove koje pružaju gradovi i općine, kao i dodatnog opterećenja za lokalne uprave uslijed složenijih računovodstvenih i budžetskih procedura.

Pored toga, određeni akteri bi mogli pokušati iskoristiti pravnu stečevinu kako bi lobirali za privatizaciju određenih usluga pod izgovorom da pružanje usluga od strane lokalnih vlasti krši pravila tržišne konkurencije (npr. pogrebne usluge, kao što je to bio slučaj u Hrvatskoj). Nacionalne asocijacije lokalnih vlasti trebaju biti oprezne i svjesne takvih pokušaja, s obzirom na to da većina reformi (barem one koje inicira vlada), mogu biti predstavljene kao preduslov za članstvo u EU.

Još jedan primjer je usvajanje standarda EU u oblasti dobrostanja životinja, što je dovelo do dodatnih troškova, jer su hrvatske lokalne vlasti dobile nove zadatke i obaveze (npr. obavezno otvaranje i finansiranje prihvatilišta za životinje, pružanje neophodne pomoći ranjenim životinjama i prihvata napuštenih ili izgubljenih životinja).

Određeni implikacije neće nastati kao direktan rezultat usklađivanja s pravnom stečevinom. U cilju racionalizacije i poboljšanja djelotvornosti pravosudnog sistema, Republika Hrvatska je inicirala nekoliko krugova funkcionalnih i teritorijalnih reformi koje su, između ostalih promjena, uključivale zatvaranje na desetine opštinskih (prvostepenih) sudova, lokalnih pravobranilaštava i privrednih sudova u manjim gradovima. Iako to nije bilo usmjereno na same lokalne vlasti, zatvaranje sudova je uticalo na kvalitetu života građana u tim gradovima.

8.4 Zaključci i preporuke

Obilježja procesa pridruživanja Hrvatske Evropskoj uniji i uticaj koji je proces imao na lokalne vlasti se mogu sažeti na slijedeći način:

- pregovori o pridruživanju su bili dugotrajni i komplikovani; nije se na odgovarajući način tražilo mišljenje lokalnih vlasti niti su one bile dovoljno zastupljene u odgovarajućim radnim grupama koje su analizirale i pripremile pregovaračke stavove Hrvatske,
- nacionalne asocijacije (udruge) lokalnih i regionalnih vlasti nisu blagovremeno analizirale uticaj pridruživanja EU i nisu aktivno podržavale lokalne vlasti tokom ranih faza procesa pregovora,
- vladin centralizovani pristup tokom procesa integracija doveo je do kašnjenja u provedbi neophodnih reformi (npr. zaštita okoliša i socijalne politike) i pogrešnih pretpostavki u strateškim i operativnim dokumentima (npr. o ruralnom razvoju i regionalnoj politici),
- podrška regionalnih razvojnih agencija bila je nedovoljna tokom pretpripravnog perioda, što je navelo lokalne vlasti da izgrade svoje vlastite kapacitete nakon pridruživanja (tj. da uspostave svoje vlastite razvojne agencije, osnuju nove administrativne odjele za pitanja povezana sa Evropskom unijom, pripremaju i provode projekte finansirane od strane EU ili se pridruže transnacionalnim, međuregionalnim ili prekograničnim partnerstvima),
- usvajanje standarda u oblasti javnih nabavki i zaštite okoliša, posebno u oblasti vodoprivrede i upravljanja otpadom pokazalo se kao najizazovniji dio pravne stečevine za lokalne vlasti, što je dovelo do dodatnih troškova, potrebe za osposobljavanjem administratora i nove procedure upravljanja,
- ubrzo nakon pridruživanja, fondovi EU postali su glavni izvor javnih investicija na lokalnom nivou, što je dovelo do toga da su lokalne vlasti djelimično postale zavisne od njih.

Uzimajući u obzir ove nalaze, može se predložiti nekoliko mjera kako bi se poboljšali lokalni administrativni kapaciteti i ublažili potencijalni rizici koje pridruživanje EU može donijeti za gradove i

opštine. U tom smislu nacionalne asocijacije lokalnih vlasti trebaju razmotriti prioritizaciju određenih oblasti svojih svakodnevnih aktivnosti, te trebaju razmotriti preduzimanje dodatnih napora u slijedećim oblastima:

- zagovaranje ranog učešća predstavnika lokalne vlasti u pretpristupnim aktivnostima i s tim povezanim tijelima (npr. radne grupe za pregovore i analizu pravne stečevine, tematske radne grupe za izradu strateških i operativnih dokumenata, odbori za praćenje provedbe IPA programa),
- osiguravanje obaveznog učešća lokalnih predstavnika (po mogućnosti stručnjaka i zaposlenika s iskustvom u povezanim oblastima politika umjesto političkih predstavnika), u izradi podzakonskih akata i propisa u vezi sa lokalnom provedbom pravne stečevine,
- zagovaranje blagovremenog i sveobuhvatnog prikupljanja statističkih podataka od strane nacionalnih vlasti i državnih agencija, praćeno zvaničnim studijama i analizama, koje uključuju teritorijalnu (lokalnu) dimenziju u relevantnim oblastima pravne stečevine,
- jačanje organizacionih kapaciteta za analizu pravne stečevine EU te prikupljanje i obradu podataka od članova koji će se koristiti za aktivnosti podrške povezane s Evropskom unijom, programiranje i zagovaranje interesa članica,
- pružanje podrške lokalnim vlastima putem programa savjetovanja i obuke za upravljanje projektnim ciklusom, strateško planiranje, multisektorsku suradnju, javne nabavke, upravljanje vodom i otpadom,
- uspostavljanje internih struktura za omogućavanje redovnog i stalnog dijeljenja znanja i iskustava među članovima u oblasti javnih nabavki i pripreme i provedbe projekata (npr. kroz radne grupe, komisije za pitanja povezana s EU ili stručne forume),
- zagovaranje uspostavljanja fonda za pomoć opštinama (posebno onima koje imaju manje sredstava), sa sufinansiranjem, avansnim finansiranjem i pripremom dokumentacije (strategije, studije izvodivosti i procjene učinka na okoliš, građevinske dozvole, itd.), za projekte koje finansira Evropska unija.



Ova publikacija objavljena je u okviru projekta "Jačanje kapaciteta saveza općina/opština i gradova u Bosni i Hercegovini" kojeg podržava Vlada Švicarske, a sprovodi SALAR/SKL International, Savez opština i gradova Republike Srpske (SOGRS) i Savez općina i gradova FBiH (SOGFBiH) u BiH. Sadržaj ove publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske.