



Број: 05-16-1-1246-5/19
Сарајево, 31.12.2019. године

КОМИСИЈА ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ
ПРЕДСТАВНИЧКОГ ДОМА ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Трг БиХ 1
71000 Сарајево

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 07-01-2020			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01/4-	16-10-	71/20	

Предмет: Извјештај ревизије учинка

Цијењени,

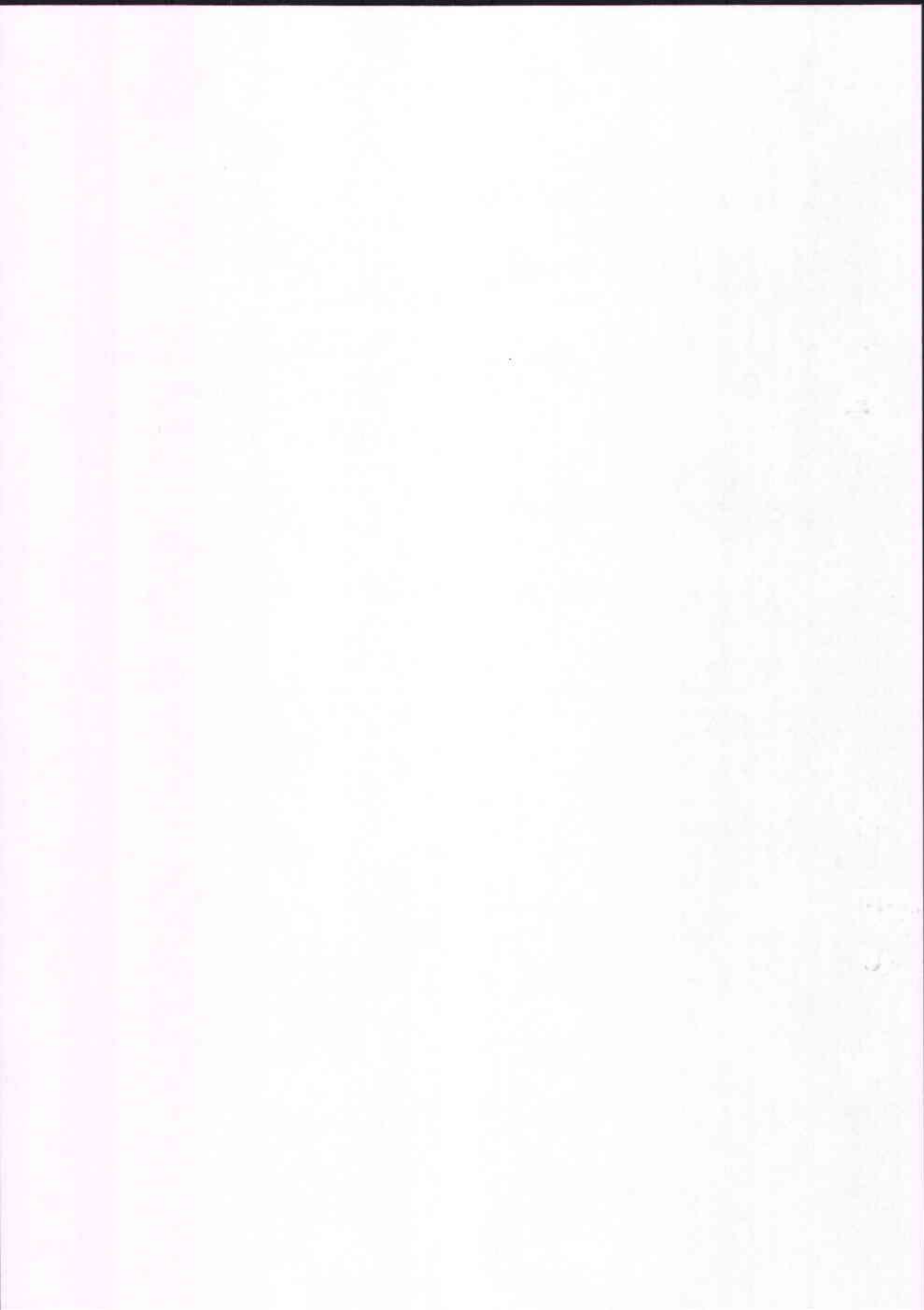
У складу са чланом 16. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 12/06), у прилогу овог акта достављамо Вам Извјештај о извршеној ревизији учинка на тему "Безбједност производа и интеграције у тржиште ЕУ".

С поштовањем,

ЗАМЈЕНИК ГЛАВНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман







Број: 05-16-1-1246-2/19
Сарајево, 31.12.2019. године

КОМИСИЈА ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ
ДОМА НАРОДА ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Трг БиХ 1
71000 Сарајево

BOSNA I HERCEGOVINA
PARIAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLIENO: 07-01-2020

Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
02/3	16-10	71/20	

Предмет: Извјештај ревизије учинка

Цијењени,

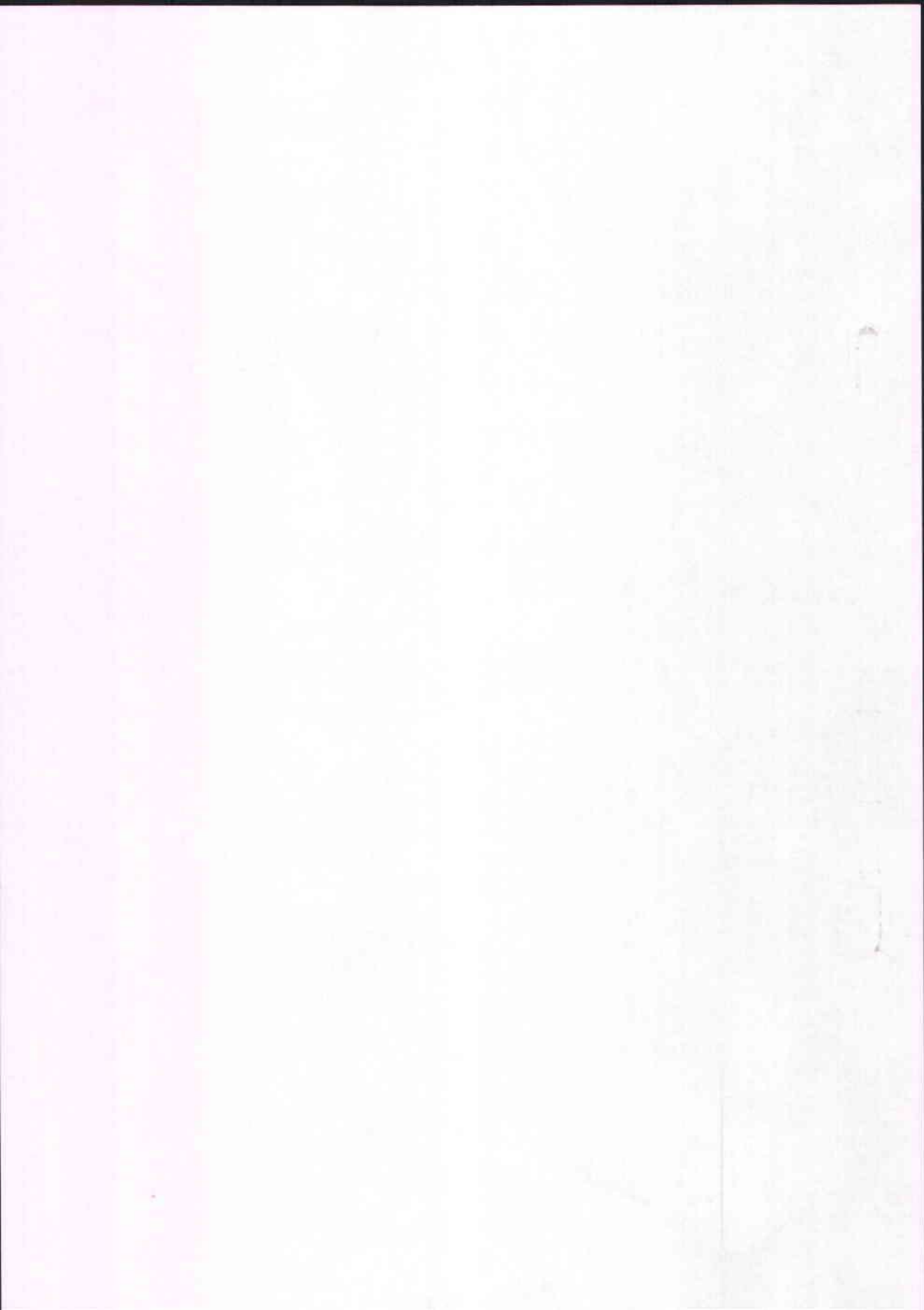
У складу са чланом 16. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 12/06), у прилогу овог акта достављамо Вам Извјештај о извршеној ревизији учинка на тему "Безбједност производа и интеграције у тржиште ЕУ".

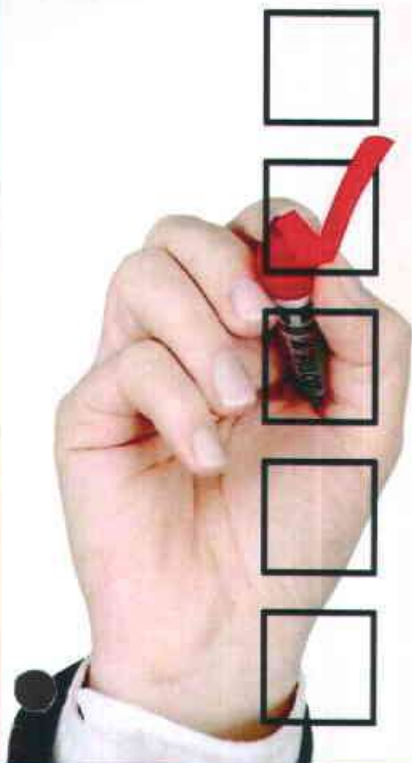
С поштовањем,

ЗАМЈЕНИК ГЛАВНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман







BOSNA I HERCEGOVINA

REVIZIJA UČINKA

SIGURNOST PROIZVODA I INTEGRACIJE U TRŽIŠTE EU



UREĐE ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
KAMERDARMA ZA PERSKIMU IHDITVULIJA BiH
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.nivirja.gov.ba



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠĆE REVIZIJE UČINKA

"SIGURNOST PROIZVODA I INTEGRACIJE U TRŽIŠTE EU"

Broj: 05-16-1-1246/19

Sarajevo, prosinac 2019. godine



Sustav sigurnosti proizvoda i integracije u tržište EU

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: "Sustav sigurnosti proizvoda i integracije u tržište EU". Revizija je provedena sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i metodologiji za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Ured za reviziju proveo je reviziju s ciljem provjere jesu li institucije BiH efikasne u usklađivanju propisa iz oblasti sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Nalazi revizije ukazuju da se propisi o sigurnosti proizvoda ne donose u predviđenim rokovima, te da BiH značajno zaostaje za zemljama u okruženju kada je u pitanju usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Neusuglašenost propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU ostavlja značajne posljedice na građane i ekonomiju u BiH. Zbog nižih zahtjeva za sigurnosti proizvoda i neizgrađene infrastrukture kvalitete u BiH, otvorena je mogućnost da se proizvodi lošije kvalitete plasiraju na tržište BiH, ugrožavajući zdravlje i živote potrošača. S druge strane, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentirani, otežan je postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i plasman proizvoda na tržište EU.

Zbog nepostojanja tehničkih propisa BiH usuglašanih sa propisima EU nisu stvorene sve pretpostavke za izgradnju institucija infrastrukture kvalitete. Usvajanjem usuglašanih propisa o sigurnosti proizvoda povećala bi se potražnja za provjerom njihove ispunjenosti i potakao bi se razvoj akreditiranih tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH. Na taj način tržište BiH bi se zaštitilo od nesigurnih proizvoda, a domaćim proizvođačima bi se olakšao izvoz, odnosno zaštitili bi se od konkurencije koju im prave jeftini, nekvalitetni i nesigurni proizvodi iz uvoza. Veći izvoz i veća proizvodnja u BiH značila bi više zaposlenih i veće ekonomsko blagostanje u BiH.

Izvešće revizije sadrži preporuku upućenu Vijeću ministara BiH. Ova preporuka bi trebala potaći efikasnost usklađivanja pravnih propisa sa propisima EU što će doprinijeti većoj sigurnosti i kvaliteti proizvoda za domaće potrošače i boljim uvjetima za izvoznike.

Ured za reviziju je, sukladno odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, dostavio Nacrt izvješća institucijama koje su bile obuhvaćene provedenom revizijom. Nakon isteka roka za dostavljanje komentara na Nacrt izvješća i sagledavanja pristiglih komentara izrađeno je izvješće o provedenoj reviziji učinka.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman

Ranko Krsman





Kazalo

Sustav sigurnosti proizvoda i integracije u tržište EU	3
Kazalo	5
Korištene skraćenice	6
Izvršni sažetak	7
1. UVOD	8
1.1. Pozadina problema i motivi za studiju	8
1.2. Cilj revizije i revizijsko pitanje	9
1.3. Kriteriji revizije	9
1.4. Obujam i ograničenja revizije	10
1.5. Izvori i metode revizije	11
1.6. Struktura izvješća	11
2. Sustav sigurnosti proizvoda	13
2.1. Obveza i opredjeljenje BiH za usklađivanje propisa sa propisima EU	13
2.2. Sustav sigurnosti proizvoda i slobodan promet proizvoda	14
2.2.1 Usuglašeni propisi o sigurnosti proizvoda osiguravaju slobodan promet roba	14
2.2.2 Sustav sigurnosti proizvoda	15
2.2.3 Institucije infrastrukture kvalitete	16
2.2.4 Organizacija usklađivanja pravnih propisa sa propisima EU	18
3. NALAZI	22
3.1. BiH zaostaje u procesu usklađivanje propisa za sigurnost proizvoda	22
3.1.1. Usuglašavanje propisa koji reguliraju sigurnost industrijskih proizvoda	22
3.1.2. Usuglašavanje propisa koji reguliraju sigurnost hrane	24
3.2. Utjecaj na sigurnost potrošača, ekonomiju u BiH i poduzete aktivnosti institucija BiH	27
3.2.1. Ilustracija za tehničke zahtjeve za industrijske proizvode	27
3.2.2. Ilustracija za tehničke zahtjeve za prehrambene proizvode	31
3.2.3. Utjecaj na mala poduzeća	32
3.2.4. Aktivnosti mjerodavnih institucija	33
4. ZAKLJUČCI	34
5. PREPORUKE	36
DODACI	38
Dodatak 1. Zaključak Vlade Republike Srpske iz 2012. godine	39
Dodatak 2. Izvješćivanje mjerodavnih i poduzete aktivnosti	40

Korištene skraćenice

Skraćenica	Puni naziv
ACAA	Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial products - Sporazum o načinu priznavanja dokumenata o ocjenjivanju usklađenosti s Europskom komisijom
ALMS	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
ANT	Agencija za nadzor nad tržištem BiH
ASH	Agencija za sigurnost hrane BiH
AS	Agencija za statistiku BiH
ATEX direktiva	Direktiva o opremi i zaštitnim sustavima namijenjenim za uporabu u potencijalno eksplozivnim atmosferama
Aquis	aquis communautaire - pravno naslijeđe Europske unije
BD BiH	Brčko distrikt BiH
BiH	Bosna i Hercegovina
CEFTA	Centralnoeuropski ugovor o slobodnoj trgovini
DEI	Direkcija za europske integracije BiH
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
GDP	Bruto domaći proizvod
IA	Institut za akreditiranje BiH
IM	Institut za mjeriteljstvo BiH
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IS	Institut za standardizaciju BiH
KD	Klasifikacija djelatnosti
MCP	Ministarstvo civilnih poslova
MFT	Ministarstvo financija i trezora BiH
MPK	Ministarstvo prometa i komunikacija BiH
MS	Ministarstvo sigurnosti BiH
MVTEO	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
PS BIH	Parlamentarna skupština BiH
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije
SAD	Sjedinjene Američke Države
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
Ured za reviziju	Ured za reviziju institucija BiH
VM	Vijeće ministara BiH
UNO	Uprava za neizravno oporezivanje
UOASH	Upravni odbor Agencije za sigurnost hrane
UV	Ured za veterinarstvo BiH
UZ	Ured za zakonodavstvo
UZZB	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja
VTK	Vanjskotrgovinska komora BiH

Izvršni sažetak

Usuglašen sustav sigurnosti proizvoda u BiH sa sustavom sigurnosti proizvoda EU ima veliki značaj za povećanje sigurnosti potrošača u BiH i za mogućnosti izvoza proizvođača iz BiH. Usuglašavanjem propisa o sigurnosti proizvoda BiH sa propisima EU postavljaju se standardi sigurnosti proizvoda u BiH koji su jednaki standardima koji vrijede u EU i omogućava se integracija u tržište EU. Usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU obveza je BiH iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH i EU.

Imajući na umu navedeno, Ured za reviziju proveo je reviziju učinka "Sustav sigurnosti proizvoda i integracije u tržište EU" s ciljem da utvrdi jesu li institucije BiH efikasne u procesu preuzimanja propisa i koje su posljedice zaostajanja.

Nalazi revizije ukazuju da:

- BiH nije efikasna u procesu usklađivanja tehničkih propisa sa pravnom stečevinom EU i da je u značajnom je zaostatku za zemljama iz susjedstva.
- Niti jedan tehnički propis BiH koji regulira sigurnost industrijskih proizvoda nije donesen do kraja 2008. godine, u roku koje je VM utvrdilo u Programu preuzimanja tehničkih propisa iz 2006. godine. Zbog zastoja u radu Komiteta za tehničke propise, MVTEO nakon 2012. godine nije donijelo više ni jednu naredbu o tehničkim zahtjevima za industrijske proizvode. Preuzimanje planiranih direktiva nije završeno zbog zastoja u radu Komiteta iz 2012. godine, kada je Vlade Republike Srpske donijela odluku da njihovi predstavnici više ne učestvuju u radu ekspertnih timova.
- U usvajanju propisa značajnih za sigurnost hrane BiH je ostvarila izvjestan napredak, međutim tek manji dio od ukupnog izvoza iz BiH odnosi se na izvoz prehrambenih proizvoda. Postupak za odobravanje izvoza određenih prehrambenih proizvoda u EU trajao je između 2 i 7,5 godina, a BiH još uvijek nije stvorila pretpostavke za izvoz crvenog mesa u EU.
- Zbog neusuglašenih propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU, potrošačima u BiH mogu se nuditi proizvodi koji ne ispunjavaju standarde EU, a proizvođačima iz BiH izvoz u zemlje EU je otežan, a u slučaju prehrambenih proizvoda i onemogućen dok BiH ne usuglasi propise o sigurnosti proizvoda i ne osigura njihovu provedbu. Niži tehnički zahtjevi u BiH ne potiču razvoj sustava kvalitete i tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda (akreditiranih laboratorija) što otežava pribavljanje potvrda o usklađenosti proizvoda sa EU zahtjevima i otežava mogućnost plasmana domaćih proizvoda na tržište EU.
- Mjere koje su poduzele mjerodavne institucije BiH nisu osigurale nastavak rada Komiteta za tehničke propise BiH.

Imajući u vidu prezentirane nalaze, a s ciljem da doprinese efikasnosti usklađivanja propisa BiH sa propisima EU, Ured za reviziju predlaže sljedeću preporuku:

VM treba aktualizirati pitanje zastoja u procesu usklađivanja propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU i poduzeti potrebne aktivnosti koje će doprinijeti nastavku ovog procesa.

1. UVOD

1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Jedno od pitanja o kojem razmišlja većina građana u Bosni i Hercegovini (BiH) je sigurnost i kvaliteta proizvoda koji se prodaju na tržištu BiH. Nerijetki su medijski natpisi koji upozoravaju da isti proizvodi od istog proizvođača koji se prodaju na tržištu BiH nisu jednake kvalitete kao proizvodi koji se nalaze na tržištu zemalja EU.¹ Jedan od razloga za ovakvu situaciju je svakako i neusuglašenost propisa o sigurnosti proizvoda u BiH sa propisima o sigurnosti proizvoda u EU. Druga značajna posljedica neusuglašenih propisa o sigurnosti proizvoda BiH i EU je otežana mogućnost izvoza proizvoda iz BiH na tržište EU.

BiH pretendira na članstvo u EU i u obvezi je u cijelosti uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Ranije usklađivanje relevantnih propisa o sigurnosti proizvoda osigurat će korist i za izvozno orijentirane proizvođače i za potrošače u BiH. Potrošači će imati koristi od više razine sigurnosti proizvoda koji će se prodavati u BiH, a proizvođačima će se otvoriti pristup tržištu EU. Usuglašeni propisi o sigurnosti proizvoda sa propisima EU preduvjet su za brži razvoj sustava infrastrukture kvalitete i omogućit će razvoj tijela za ocjenu usklađenosti (laboratorija u kojim će se provjeravati sigurnost proizvoda). Svi proizvođači i uvoznici koji namjeravaju plasirati robu na BiH tržište morat će imati dokaz da njihova roba ispunjava standarde koji važe i za EU. Smanjit će se opasnost da je neki proizvod manje siguran, odnosno uvoznici i proizvođači će za tržište u BiH uvoziti i proizvoditi proizvode koji ispunjavaju veće sigurnosne zahtjeve nego što je to danas.

Brojni natpisi u medijima upozoravaju nas na probleme koji izvoznici iz BiH imaju kada je u pitanju izvoz proizvoda u EU.² Na navedeni problem najviše nam ukazuje primjer ulaska Hrvatske u EU i problema koje su izvoznici iz BiH imali kod izvoza svojih proizvoda u Hrvatsku.³ Tržište Hrvatske postalo je tržište EU, a zbog neusklađenosti sa propisima EU i zbog neizgrađenosti sustava infrastrukture kvalitete u BiH, proizvođači iz BiH suočili su se sa brojnim poteškoćama u izvozu svojih proizvoda u Hrvatsku, koji su za mnoge od njih značile i gubitak hrvatskog tržišta. Potpisani Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU osigurali su smanjenje carinskih barijera, međutim izvoz u zemlje EU je otežan, a u slučaju prehrambenih proizvoda i onemogućen dok BiH ne uspostavi infrastrukturu kvalitete koja će pomoći proizvođačima iz BiH da dokažu da njihovi proizvodi zadovoljavaju sigurnosne zahtjeve EU.

Europska komisija, u svom mišljenju iz 2019. godine o zahtjevu BiH za članstvo u EU, ukazuje da BiH nije spremna za preuzimanje obveza koje proizlaze članstva u EU kada je u pitanju prvo pregovaračko poglavlje koje se odnosi na slobodno kretanje roba.⁴ U

¹ <https://megafon.ba/svjetski-brendovi-nam-prodaju-proizvode-losijeg-kvaliteta-od-onih-koje-plasiraju-u-razvijene-zemlje-eu/>

² <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/ekonomija-i-finansije/sistem-infrastrukture-kvaliteta-barijera-je-domacim-kompanijama-451722>

³ <https://www.capital.ba/bih-potpuno-nepripremljena-za-ulazak-hrvatske-u-eu/> ;
<https://www.mojportal.ba/2011/11/09/bih-dramaticno-nepripremljena-za-ulazak-hrvatske-u-eu/> ;
<https://www.klix.ba/vijesti/bih/sarovic-bih-nepripremljena-za-ulazak-hrvatske-u-eu/120323139> ;
<https://vijesti.ba/clanak/58635/bih-nepripremljena-za-ulazak-hrvatske-u-eu>

⁴ http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/Upitnik/misljenje/default.aspx?id=21811&langTag=bs-BA

mišljenju EK stoji "BiH je u ranoj fazi pripremljenosti u oblasti slobodnog kretanja roba". Što se tiče općih načela, nije uspostavljen zakonodavni i institucionalni okvir za slobodno kretanje roba. BiH nema ni koherentan cjelodržavni pristup niti strategiju ili plan aktivnosti za usklađivanje s *acquisom*." Kada je u pitanju pregovaračko poglavlje koje se odnosi na sigurnost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, BiH je dostigla određen nivo pripremljenosti, ali je potrebno dodatno raditi na usklađivanju sustava službenih veterinarskih i fitosanitarnih kontrola sa pravilima EU.

Prema tvrdnji predstavnika Vanjskotrgovinske komore BiH (VTK), koja zastupa privrednike u BiH, privrednici u BiH bi željeli bržu realizaciju preporuka EK. Privrednici su naročito nezadovoljni nedovoljno razvijenim kapacitetima tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH (akreditiranih laboratorija), zbog čega su prinuđeni da usluge ovu vrstu usluga pribavljaju u inozemstvu. Zbog nepostojanje najnovijih standarda kvaliteta u zemlji ne postoji potražnja za uslugama provjere sigurnosti proizvoda po novim standardima i postojeća tijela za ocjenu usklađenosti nisu motivirana da ulažu u nove akreditirane metode testiranja proizvoda.

Imajući na umu opći interes javnosti za pitanja sigurnosti proizvoda, prepreke za izvoz proizvoda u EU, te preuzete obveze u procesu europskih integracija, Ured za reviziju donio je Odluku o pokretanju revizije učinka u oblasti sigurnosti proizvoda u BiH.

1.2. Cilj revizije i revizijsko pitanje

Cilj revizije je utvrditi jesu li institucije BiH efikasne u usklađivanju propisa iz oblasti sigurnosti proizvoda sa propisima EU. Svrha revizije je potaknuti promjene koje će doprinijeti sigurnijim i kvalitetnijim proizvodima za domaće potrošače i boljim uvjetima za izvoznike. Izvešće o reviziji bi trebalo pružiti informaciju o napretku u postupku usklađivanje propisa u oblasti infrastrukture kvalitete sa propisima EU i o posljedicama kašnjenja koje BiH trpi.

Definirani revizijski problem možemo izraziti i u obliku pitanja koje glasi:

Zaostaje li BiH u usklađivanju propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU u odnosu na zemlje iz okruženja i u odnosu na zadane rokove, postoje li posljedice takvog stanja i jesu li institucije BiH poduzimale aktivnosti da osiguraju efikasno usklađivanje propisa?

1.3. Kriteriji revizije

Kod utvrđivanja odgovora na revizijsko pitanje, revizijski tim se rukovodio sljedećim kriterijima revizije.

Kriterij za revizijsko pitanje je:

Dinamika aktivnosti i usuglašavanja propisa vezanih za infrastrukturu kvalitete ne odstupa značajno od dinamike susjednih zemalja (Hrvatska, Srbija i Crna Gora). Institucije BiH u stanju su da usklade svoje propise sa planiranom dinamikom i u rokovima koje EU predviđa za svoje članice (dvije godine od donošenja relevantnih direktiva).

Privrednici u BiH nemaju lošije uvjete za poslovanje i izvoz proizvoda u EU od uvjeta koje imaju privrednici susjednih zemalja. BiH ne zaostaje u razini usvojenih standarda/propisa

koji su usuglašeni sa propisima EU i koji garantiraju sigurnost proizvoda na tržištima BiH i susjednih zemalja.

Odgovorna tijela provode aktivnosti usuglašavanja propisa sa propisima EU, redovito se zakazuju i održavaju sastanci na kojim se razmatraju nužni koraci ka usklađivanju propisa sa propisima EU. Postupak se prati i analizira, a mjerodavne institucije (mjerodavno ministarstvo, VM i parlament), se redovito izvješćuju o napretku. O eventualnim problemima i neslaganjima odgovorno radno tijelo informiralo je mjerodavne institucije koje su održavale zvanične sastanke na kojim su se tražila i poduzimala rješenja za otklanjanja eventualnih zastoja u procesu rada.

1.4. Obujam i ograničenja revizije

Predmet revizije su aktivnosti usklađivanje propisa u oblasti infrastrukture kvalitete sa propisima EU, počevši od 2000. godine, kada je odlukom Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH ustanovljeno Ministarstvo za europske integracije BiH (2002. osniva se Direkcija za europske integracije BiH i ona preuzima mjerodavnosti Ministarstva za europske integracije BiH).⁵

Tim revizije učinka provjeravao je dinamiku aktivnosti odgovornih institucija BiH i radnih tijela u postupku usklađivanja propisa i uspoređivao je sa dinamikom preuzimanja propisa u susjednim zemljama. Tim revizije učinka je na temelju napretka u usklađivanju propisa za infrastrukturu kvalitete i na temelju usporedbe sa napretkom u susjednim zemljama ukazao na posljedice koje građani i privrednici u BiH trpe. Tim revizije nastojao je da ukaže za koje proizvode u BiH nisu definirani usuglašeni standardi i infrastruktura kvalitete na koji način se to odražava na potrošače u BiH i na izvoznike iz BiH.⁶

Subjekti revizije su predstavnici institucija BiH uključenih u provođenje aktivnosti usklađivanje propisa u oblasti infrastrukture kvalitete sa propisima EU (VM, DEI, MVTEO i druge institucije infrastrukture kvalitete koji imaju svoje predstavnike u zajedničkim tijelima koja su odgovorna za usklađivanje propisa u oblasti infrastrukture kvalitete sa propisima EU).

Revizija nije cijnila u kojoj mjeri je domaći propis i propis u zemljama iz okruženja stvarno usuglašen sa propisima EU. U svojim ocjenama postojanja usuglašenog propisa prihvaćena je izjava donositelja propisa da je propis usuglašen sa europskim, a uz uvjet da je donesen nakon europskog.

Revizija nije procjenjivala niti je preferirala određeni način usuglašavanja propisa BiH sa propisima EU, revizija je cijnila jesu li odgovorne institucije i radna tijela postigli konsenzus o načinu donošenja propisa i jesu li prema navedenom donijeli propis koji je usuglašen sa propisima EU.

Revizija se nije bavila institucionalnim kapacitetima za provođenje propisa iz oblasti infrastrukture kvalitete. Donošenje usuglašenih propisa je pretpostavka za uspostavu infrastrukture kvalitete, međutim u samoj provedbi propisa značajna je odgovornost službi

⁵ Direkcija za europske integracije Bosne i Hercegovine osnovana je Zakonom o vijeću ministara BiH ("Službeni glasnik BiH", broj: 38/2002. od 18. prosinca 2002. godine), sa zadatkom da usklađuje proces integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Direkcija je preuzela nadležnost bivšeg Ministarstva za europske integracije Bosne i Hercegovine koje je ustanovljeno odlukom Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine od 22. lipnja 2000. <http://www.vijeceministara.gov.ba/Print.aspx?id=1719>

⁶ Standardi kvalitete/sigurnosti proizvoda koji se puštaju u promet na tržište BiH su ispod razine EU standarda, a izvoznici iz BiH se za te iste proizvode suočavaju sa otežanim mogućnostima izvoza jer infrastruktura kvalitete u BiH ne garantira da njihov proizvod zadovoljava zahtjeve i standarde EU tržišta.

drugih razina vlasti (npr. inspeksijske službe), nad kojim Ured nema mandat, pa su kapaciteti za provedbu i sama provedba tih propisa izvan obima ove studije. Revizija se bavila samo temeljnim pretpostavkama za uspostavu funkcionalnog sustava infrastrukture kvalitete, a to je donošenje propisa koji su usuglašeni sa propisima i zahtjevima EU.

Revizija je uradila analizu propisa za samo određene vrste proizvoda, koji prema procjeni revizije najbolje ilustriraju probleme u području sigurnosti proizvoda. Urađena je analiza i ilustracija dinamike usuglašavanja propisa BiH i zemalja iz okruženja za određeni broj proizvoda za koji smo uspješno pronašli cjelokupne podatke. Izvori podataka za ove ilustracije bili su dostupne službene web stranice institucija koje su odgovorne za donošenje propisa o sigurnosti proizvoda i službene novine u kojim ovi propisi objavljeni (u BiH i u zemljama u okruženju). Dodatna potvrda i provjera ovih podataka tražena je i u revidiranim institucijama BiH.

1.5. Izvori i metode revizije

Dokumentarni pregled i intervjui sa odgovornim službenicima su bili primarni metodi revizije sustava sigurnosti proizvoda u BiH.

Temeljni pristup revizije bio je usporedba BiH i zemalja u okruženju u napretku usuglašavanja propisa iz oblasti infrastrukture kvalitete sa propisima EU. Temeljni metodi prikupljanja dokaza bili su intervjui i dokumentarni pregled materijala prikupljenih u institucijama BiH i na dostupnim web stranicama koje pružaju informacije o napretku u usuglašavanju propisa sa propisima EU (BiH i zemalja u regiji). Revizijski tim je na službenim web stranicama institucija BiH i u institucijama BiH pribavio informacije i dokumentaciju o provođenju aktivnosti usuglašavanja propisa sa propisima EU, a uspoređivani su i sa na internetu dostupnim podacima i informacijama sličnih institucija susjednih zemalja.

Intervjui i pribavljanje relevantne dokumentacije o radu tijela odgovornih za usklađivanje propisa infrastrukture kvalitete sa propisima vršilo se u institucijama BiH koje su sastavni dio infrastrukture kvalitete i koje imaju svoje predstavnike u zajedničkim tijelima odgovornim za usklađivanja propisa BiH sa propisima EU (MVTEO i druge institucije BiH koje čine infrastrukturu kvalitete), te u Direkciji za europske integracije BiH⁷ i Vijeću ministara BiH.

Podaci o relevantnim propisima i direktivama EU tražit će se na službenim stranicama institucija EU, BiH i zemalja iz okruženja (Hrvatska, Srbija i Crna gora), kao i službenim glasilnicima u kojim su ovi propisi objavljeni, a koji su dostupni su na internetu.

1.6. Struktura izvješća

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi koji su opredijelili Ured za reviziju da provede reviziju učinka na temu sustava sigurnosti proizvoda u BiH. Ovo poglavlje sadrži cilj, opseg i ograničenja revizije, revizijsko pitanje, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

Kroz 2. poglavlje daju se podaci i informacije nužne za razumijevanje sustava sigurnosti proizvoda.

⁷ Direkcija za europske integracije, s obzirom na to da je usklađivanje propisa sa EU obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU.

U poglavlju 3. predstavljeni su osnovni nalazi revizije do kojih se došlo provedenim istraživanjima. Poglavlje 3.1. nudi nalaze revizije vezani za efikasnost BiH u postupku usuglašavanja propisa o sigurnosti proizvoda u odnosu na zemlje u okruženju, a u poglavlju 3.2. prezentirani su nalazi koji ukazuju na posljedice kašnjenja usuglašavanja propisa o sigurnosti proizvoda i prezentirane su aktivnosti mjerodavnih institucija.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije koji daju odgovor na revizijsko pitanje.

Preporuke Ureda za reviziju čijom bi se provedbom trebao unaprijediti proces usklađivanja propisa iz oblasti sigurnosti proizvoda sa propisima EU, dane su u 5. poglavlju.

2. Sustav sigurnosti proizvoda

U ovom poglavlju predstavljeni su opći podaci bitni za razumijevanje sustava sigurnosti proizvoda, opredjeljenja i obvezu BiH za usklađivanje propisa sa propisima EU.

2.1. Obveza i opredjeljenje BiH za usklađivanje propisa sa propisima EU

Pristupanje Europskoj uniji predstavlja jedan od najviših prioriteta za BiH. Politička opredjeljenja i odluke su poprimili pravno obvezujući oblik potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-a) između Europske zajednice i država članica sa jedne strane i Bosne i Hercegovine sa druge strane, 16. lipnja 2008. godine u Luksemburgu.⁸ SSP koga su ratificirali svi potpisnici, stupio je na snagu 01.06.2015. godine. BiH je ratificirala SSP u novembru 2008. godine i time stekla status zemlje potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Potpisivanjem i ratifikacijom SSP-a, BiH je nesumnjivo preuzela obvezu da:

- uskladi svoje propise sa pravnom stečevinom EU, i
- stvori institucionalni okvir za provođenje zakona usklađenih sa zahtjevima EU.

Preuzete međunarodne pravne obveze imaju jako uporište u zakonodavstvu BiH. Naime, Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora⁹ definira postupak zaključivanja međunarodnih ugovora i obveze vlasti u BiH u izvršenju obveza preuzetih potpisivanjem međunarodnih ugovora. Predsjedništvo BiH, uz suglasnost Parlamentarne skupštine BiH, je nadležno za ratifikaciju međunarodnih ugovora u ime BiH. Po pitanju izvršenja međunarodnih ugovora, Zakon navodi da je za ispunjenje obveza koje proističu iz međunarodnih ugovora odgovorno Vijeće ministara BiH. Zakon također navodi da Vijeće ministara ispunjava ove obveze putem tijela javne vlasti, bez obzira da li su takva tijela uspostavljena zakonima na nivou BiH ili na nivou entiteta i BD BiH. Što znači da izvršavanje međunarodnih ugovornih obveza nastalih potpisivanjem međunarodnih ugovora od strane BiH, uključujući i SSP, predstavlja pravnu obvezu svih razina vlasti u BiH.¹⁰

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i njenih članica i Bosne i Hercegovine (SSP), Bosna i Hercegovina je zahvaljujući „evolutivnoj klauzuli“ potvrdila status zemlje potencijalne kandidatkinje i obvezala se na usklađivanje svog zakonodavstva sa pravnim naslijeđem Europske unije (acquis communautaire). Obveza usklađivanja zakonodavstva je definirana člankom 70. SSP-a. Sukladno točki 3. članka 70. SSP-a "Usklađivanje će se u svojoj ranoj fazi usredotočiti na temeljne elemente pravne stečevine Zajednice (acquis) koji se odnose na unutarnje tržište i na druga područja vezana uz trgovinu. U kasnijoj će se fazi Bosna i Hercegovina usredotočiti na preostale dijelove pravne stečevine Zajednice (acquis)."

⁸ SSP je dostupan na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A22015A0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A22015A0630(01))

⁹ "Sl. glasnik BiH", br. 29/00

¹⁰ Navedeno je u Strategiji usklađivanja propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH iz svibnja 2017. godine, koju je VM usvojilo na 103. sjednici održanoj 30.05.2017. godine, a koja je objavljena na <http://www.mvteq.gov.ba>

Treba imati na umu da je SSP prije svega trgovinski sporazum kojim su regulirani uvjeti trgovine BiH i EU. SSP ima za cilj da pripremi BiH da bude dio jedinstvenog tržišta EU. Sporazum obje strane obvezuje na ukidanje trgovinskih barijera, smanjuju se carine, međutim za slobodan promet roba nužno je otkloniti i takozvane "tehničke barijere". Otklanjanje tehničkih barijera postiže se usklađivanjem propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU i izgradnjom sustava infrastrukture kvalitete koji će osigurati primjenu usuglašanih propisa sukladno zahtjevima koji važe za sve članice EU.

Obveze BiH u pogledu infrastrukture kvalitete su navedene u:

- članku 18. stav 1., u smislu uspostavljanja područja slobodne trgovine u roku od pet godina od stupanja na snagu SSP;
- članku 75., koji se odnosi na usuglašavanje s tehničkim propisima EU i postupcima u standardizaciji, mjeriteljstvu, akreditaciji o ocjenjivanju usklađenost, poticanju razvoja infrastrukture kvalitete, te zaključivanju sporazuma o priznavanju dokumenata o ocjenjivanju usklađenosti i prihvaćanju industrijskih proizvoda kada zakonodavni okvir i postupci BiH budu dovoljno usklađeni sa postupcima EU.

2.2. Sustav sigurnosti proizvoda i slobodan promet proizvoda

U ovom poglavlju objasniti ćemo koncept sigurnosti proizvoda i na koji način on utječe na slobodu prometa proizvoda. Pojasnit ćemo različite vrste propisa EU, propisa starog i novog pristupa, a koji se odnose na sigurnost proizvoda, prehrambenih i industrijskih. U ovom poglavlju predstaviti će se institucije infrastrukture kvalitete i način na koji je u BiH organizirao usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

2.2.1 Usuglašeni propisi o sigurnosti proizvoda osiguravaju slobodan promet roba

Uspostava jedinstvenog tržišta EU i sigurnost proizvoda je pitanje kojem Europska unija pridaje veliki značaj. Već desetinama godinama EU ulaže znatne napore na uspostavljanju jedinstvenog tržišta. Nakon ukidanja carinskih prepreka sljedeći izazov s kojim se EU susrela je ukidanje različitih sigurnosnih zahtjeva zemalja članica koje su činile takozvane "tehničke barijere" za slobodan promet roba u EU. Slobodno kretanje roba na jedinstvenom unutarnjem tržištu predstavlja ključni prioritet EU, a naročito zbog činjenice da je EU jedno od najvećih svjetskih tržišta kao i zbog toga što se oko 70% GDP-a ostvaruje unutar trgovinskom razmjenom.

Da bi se nadišle takozvane "tehničke barijere" i omogućio slobodan protok roba, a time i jedinstveno tržište i jedinstveni ekonomski prostor, odlučeno je da se definiraju jedinstveni tehnički standardi za sve članice EU. Načelo kojim se vodilo je osiguranje visoke razine zaštite potrošača. Harmonizacija propisa Europske unije ostvaruje se donošenjem i provedbom jedinstvenih uredbi i direktiva koje propisuju sigurnosne zahtjeve za proizvođače i za sve one koji se bave prometom proizvoda u EU. Usuglašeni propisi o sigurnosti proizvoda osiguravaju jednaku zaštitu potrošača u svim članicama EU i jedinstveno tržište EU.

Članice EU su se složile oko potrebe stvaranja jedinstvenog tržišta koje treba osigurati veću konkurentnost i ekonomski prosperitet EU. Zajedničko tržište EU zvanično je uspostavljeno 1993. godine. Unutarnje tržište zasniva se na četiri slobode: slobodi

kretanja robe, ljudi, usluga i kapitala.¹¹ Postepeno zemlje EU prenijele su dio ovlasti na zajedničke institucije EU da donesu jedinstvene propise (uredbe) ili smjernice za izradu propisa (direktive) koje će osigurati egzistenciju jedinstvenog tržišta.¹²

Ustavom BiH zajamčeno je pravo na slobodu kretanja roba, usluga, kapitala i osoba (članak I stavka 4. Ustava BiH). Usuglašeni propisi o sigurnosti proizvoda u BiH osiguravaju potpunu slobodu kretanja roba u BiH. Propisi o sigurnosti proizvoda su bitan element u vanjskotrgovinskoj politici jer oni utječu na mogućnost uvoza i izvoza roba. Sukladno članku III. Ustava BiH, institucije BiH su mjerodavne za pitanja vanjskotrgovinske politike.

Sukladno zakonima BiH, MVTEO je mjerodavno za vanjskotrgovinsko poslovanje¹³ i za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode i ocjenjivanje njihove usklađenosti u BiH¹⁴.

2.2.2 Sustav sigurnosti proizvoda

Cjelokupan sustav sigurnosti proizvoda može se podijeliti u dvije skupine: prehrambeni proizvodi i ostali, industrijski proizvodi. Sukladno navedenom, propisi i institucije BiH koje čine infrastrukturu kvalitete orijentirane su ili na jedan ili na drugu vrstu proizvoda. Usuglašenost propisa o sigurnosti industrijskih proizvoda bitni su za slobodan promet roba, i obuhvaćeni su prvim pregovaračkim poglavljem za pristupanje EU, a usuglašenost propisa koji reguliraju sigurnost hrane predmet su dvanaestog pregovaračkog poglavlja za pristupanje EU.

Kontrole prehrambenih proizvoda obimnije su i složenije od kontrola industrijskih proizvoda. Industrijski proizvodi se kontroliraju kada su pušteni na tržište, a kod prehrambenih proizvoda se kontrolira i proizvod i proizvodni postupak (odgovorna inspeksijska tijela vrše kontrole sigurnosti proizvoda prije i nakon puštanja na tržište i to u proizvodnji, na granici i na prodajnom mjestu).

Proizvođači i distributeri industrijskih proizvoda dužni su osigurati potvrde kojima dokazuju usklađenost svojih proizvoda sa važećim sigurnosnim standardima. Proizvođač ili njegov ovlašten zastupnik mora na industrijski proizvod, ili ako to nije moguće, na ambalažu, upute za upotrebu ili garantni list postaviti znak usklađenosti "C" sukladno zahtjevima iz odgovarajućih propisa o sigurnosti proizvoda BiH, tako da znak bude vidljiv, lako čitljiv i neizbrisiv.¹⁵

Kod prehrambenih proizvoda proizvođači i distributeri proizvoda moraju osigurati mogućnost sljedivosti, odnosno potrebno je osigurati svu dokumentaciju koja će omogućiti praćenje ispunjenosti sigurnosnih zahtjeva od početka proizvodnje (na polju ili farmi), kroz prerađivački proces u tvornici i distribucijski lanac do police u trgovini. U

¹¹ <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4560&langTag=bs-BA>

¹² <https://euinfo.ba/assets/pdf/publication/1526537697-kako-funkcionira-eu-vodic-kroz-institucije.pdf>

¹³ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH broj 5/03 do 19/16; Zakon o vanjskotrgovinskoj politici BiH, Službeni glasnik BiH broj: 7/98 i 35/04.

¹⁴ Zakona o tehničkim zahtjevima i za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti, Službeni glasnik BiH, broj: 45/04

¹⁵ Do pristupanja BiH u EU ili stupanja na snagu Sporazuma o ocjenjivanju usklađenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda između EU i BiH, kao znak usklađenosti koristi se "C" znak usklađenosti. Nakon pristupanja BiH u EU ili stupanja na snagu Sporazuma o ocjenjivanju usklađenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda između EU i BiH, kao znak usklađenosti koristi se znak usklađenosti "CE".

slučaju eventualnog incidenta ta dokumentacija osigurava naknadnu provjeru i utvrđivanje odgovornosti za eventualni propust.

Svaki proizvod ili grupa proizvoda ima određene tehničke zahtjeve koje mora ispuniti, a koji su propisani. Grubo rečeno, propisi o sigurnosti proizvoda u EU mogu se podijeliti na direktive/smjernice starog pristupa i direktive/smjernice novog pristupa.

Direktive starog ili sektorskog pristupa vrlo su detaljne u tehničkim specifikacijama i namijenjene su za industrijske proizvode gdje postoji velik rizik za zdravlje i sigurnost ljudi, kao što je industrija hrane, farmaceutska industrija, industrija motornih vozila, kemijska industrija, industrija nafte. Sektorski pristup nema zajednički model usklađivanja zakonodavstva, nego je za svaki sektor industrije razvijen poseban zakonodavni okvir.

Nakon 1985. godine, EU razvija direktive novog pristupa. Temeljno načelo novog pristupa je ograničenje harmonizacije zakonodavstva na bitne zahtjeve za koje postoji javni interes. Ovi zahtjevi, pored ostalog, posebno obuhvaćaju zaštitu zdravlja i sigurnost korisnika (obično potrošača i radnika), a u nekim slučajevima i druga temeljna pitanja (npr. zaštitu svojine, domaćih životinja ili čuvanja okoline). Ovi zahtjevi su koncipirani tako da omogućavaju i osiguravaju visok stepen sigurnosti, ali se njima ne daju detaljne specifikacije za izradu proizvoda. Proizvođač će u dizajniranju svog proizvoda možda morati voditi računa o više različitih direktiva, međutim on ima slobodu da odabere način na koji će postići definirane zahtjeve. Proizvod koji je proizveden sukladno svim zahtjevima iz direktiva koje se na njega primjenjuju proizvođač može označiti sa "CE" znakom i staviti ga na tržište EU. Prema novom pristupu proizvođači su odgovorni za dostizanje propisanih zahtjeva, a odgovornost države je da osigura sustav za ocjenjivanje usklađenosti.

Većina propisa o sigurnosti proizvoda koji se primjenjuju u BiH su propisi koji su preuzeti iz bivše Jugoslavije.¹⁶ Prema dostupnim analizama utjecaja za propise/naredbe koje MVTEO donosi, procjena je da su sigurnosni zahtjevi iz propisa EU na višoj razini sigurnosti od onih koji se trenutno primjenjuju u BiH. Dostizanje i dokazivanje novih standarda sigurnosti proizvoda može iziskivati dodatna ulaganja proizvođača u podizanje kvalitete proizvoda i u sustave kontrole kvalitete.

Potrebno je naglasiti da se sustav sigurnosti proizvoda bavi procjenom ispunjenosti minimalnog kriterija kvalitete proizvoda, a to je sigurnost proizvoda, odnosno potvrda da proizvod ne ugrožava živote i zdravlje ljudi. Konačnu ocjenu kvalitete proizvoda daju njegovi potrošači, kupci na tržištu.

2.2.3 Institucije infrastrukture kvalitete

Infrastruktura kvalitete predstavlja skup državnih i privatnih organizacija odgovornih za donošenje i provjeru ispunjenosti zahtjeva za proizvode. Razlikujemo dakle institucije koje donose, nadziru i primjenjuju propise (različita ministarstva, agencije, inspekcije i dr. institucije), jednako kao i javna i privatna tijela za ocjenu usklađenosti sa definiranim standardima (instituti i laboratoriji koji pružaju usluge ocjene usklađenosti sa definiranim standardima). Akreditacijom se dokazuje kompetentnost za obavljanje određenih ispitivanja, mjerenja, certifikacije ili tehničkog nadzora/inspekcije.

¹⁶ Uredbom sa zakonskom snagom iz '93, BiH je preuzela sve relevantne standarde o sigurnosti proizvoda i oni su na snazi sve dok BiH ne donese nove.

S obzirom na državno uređenje u BiH, između različitih razina vlasti u BiH podijeljene su i odgovornosti za kontrolu sigurnosti proizvoda. Institucije BiH odgovorne su za koordinaciju, preuzimanje i usuglašavanje zahtjeva za sigurnosti proizvoda sa zahtjevima u EU. Inspeksijske službe drugih razina vlasti odgovorne su za kontrolu proizvoda u trgovinama u BiH. Institucije BiH odgovorne su i za kontrolu životinja i proizvoda životinjskog porijekla na granicama BiH, a kontrolu prehrambenih proizvoda na tržištu BiH vrše mjerodavne inspeksijske službe drugih razina vlasti u BiH.

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa ključna je institucija BiH sa odgovornošću za sigurnost proizvoda. Sektor za poljoprivredu, prehranu, šumarstvo i ruralni razvitak MVTEO se bavi sigurnošću prehrambenih proizvoda, dok se Sektor ekonomski razvoj i poduzetništvo MVTEO bavi sigurnošću ostalih, industrijskih proizvoda. MVTEO je odgovorno, u suradnji sa predstavnicima drugih razina vlasti, za izradu tehničkih propisa usvajanjem direktiva novog pristupa EU u domaće zakonodavstvo. Ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, sukladno članku 12. Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti,¹⁷ imenuje/ovlašćuje tijela za ocjenjivanje usklađenosti proizvoda sa zahtjevima iz propisa koji su na snazi u BiH.

MVTEO mjerodavno za vanjskotrgovinsko poslovanje¹⁸ i za propisivanje tehničkih zahtjeva za proizvode i ocjenjivanje njihove usklađenosti¹⁹.

Osim MVTEO, institucije BiH koje čine infrastrukturu kvalitete su:

Industrijski proizvodi:

- Institut za standardizaciju BiH (IS)
- Institut za akreditiranje BiH (IA)
- Institut za mjeriteljstvo BiH (IM)
- Agencija za nadzor nad tržištem BiH (ANT)

Prehrambeni proizvodi:

- Agencija za sigurnost hrane BiH (ASH)
- Ured za veterinarstvo BiH (UV)
- Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja (UZZB)

Pored navedenih institucija Odlukom VM iz 2006. godine²⁰ i za neke druge institucije BiH utvrđena je odgovornost za preuzimanje i implementaciju tehničkih propisa BiH, a to su:

- Ministarstvo civilnih poslova (MCP)
- Ministarstvo prometa i komunikacija BiH (MPK)
- Ministarstvo sigurnosti BiH (MS)
- Direkcija za europske integracije BiH (DEI)

Odlukom VM iz 2017. godine²¹ za sve prethodno navedene institucije potvrđena je odgovornost za imenovanje predstavnika radnih skupina odgovornih za tehničku

¹⁷ Zakon o tehničkim zahtjevima i za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti, Službeni glasnik BiH broj: 45/04

¹⁸ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH broj 5/03 do 19/16; Zakon o vanjskotrgovinskoj politici BiH, Službeni glasnik BiH broj: 7/98 i 35/04.

¹⁹ Zakona o tehničkim zahtjevima i za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti, Službeni glasnik BiH broj: 45/04

²⁰ Odluka VM o planu aktivnosti za realiziranje programa preuzimanja tehničkih propisa, Službeni glasnik BiH, broj:89/06

²¹ Odluka VM o uspostavi radnih skupina za europske integracije, Službeni glasnik BiH broj: 34/17, donesena na temelju Odluke VM o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH broj: 72/16

finalizaciju drugih materijala koji proizlaze iz obveza prema SSP i u procesu europskih integracija, uz to da je ova odgovornost proširena i na sljedeće institucije BiH:

- Uprava za neizravno oporezivanje (UNO)
- Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH (ALMS)
- Regulatorna agencija za komunikacije BiH (RAK)

2.2.4 Organizacija usklađivanja pravnih propisa sa propisima EU

Ključni propisi značajni za izgradnju infrastrukture kvalitete doneseni su 2004. godine, nekoliko godina prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU iz 2008. godine. Krovni propis koji reguliraju sigurnost industrijskih proizvoda je Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz 2004. godine.²² Ključni propis koji regulira sigurnost hrane je Zakon o hrani iz 2004. godine.²³

Propisi koji reguliraju sigurnost industrijskih proizvoda

Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz rujna 2004. godine uređen je način propisivanja tehničkih zahtjeva za proizvode i postupak ocjenjivanja usklađenosti s propisanim zahtjevima. Zakonom je utvrđeno da MVTEO, s ciljem usklađivanja sa propisima EU, na temelju prijedloga Komiteta za tehničke propise, donosi tehničke propise sa zahtjevima za proizvode koji se mogu plasirati na tržište u BiH. Doneseni tehnički propisi BiH o sigurnosti industrijski proizvoda zamijenili bi propise o sigurnosti proizvoda koji su preuzeti od bivše Jugoslavije i neusuglašene entitetske propise. Komitet za tehničke propise BiH (u daljnjem tekstu: Komitet) sastoji se od članova koji su: ministar MVTEO, ministra gospodarstva, energetike i razvoj Republike Srpske, ministra energije, rudarstva i industrije Federacije BiH, šefa Odjela za urbanizam, imovinske odnose i gospodarski razvitak Brčko distrikta BiH i direktora Direkcije za europske integracije. U koliko Komitet ne postigne opću suglasnost, kojoj se teži, odluke se donose sa najmanje tri glasa "za" od kojih dva moraju biti ministarska.

Prema Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz 2004. godine, predviđeno je da MVTEO imenuje akreditirana tijela za ocjenu usklađenosti sukladno tehničkim propisima koji su doneseni na temelju tog zakona. MVTEO ovlašćuje tijela za ocjenu usklađenosti po pravilima akreditacije ili po sličnim pravilima koje odobri Komitet za pojedinačni slučaj. Ukoliko je ovlašteno akreditirano tijelo za ocjenu usklađenosti po propisima koji su usuglašeni sa propisima EU, stvara se pretpostavka za potpisivanje međunarodnih sporazuma o međusobnom priznavanju ocjena usklađenosti. Praktično to znači da će potvrde o usklađenosti proizvoda koje daju domaća akreditirana tijela moći vrijediti i u EU.

Vijeće ministara BiH je u veljači 2006. godine donijelo Program preuzimanja tehničkih propisa²⁴ po kome je predviđeno, do kraja 2008. godine preuzimanje direktiva novog pristupa EU za 29. grupa proizvoda. S tim da je rok za preuzimanje direktiva za

²² Pored Zakona o tehničkim zahtjevima i za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti, Službeni glasnik BiH broj: 45/04, za industrijske proizvode značajni su i slijedeći propisi BiH: Zakon o standardizaciji BiH, Službeni glasnik BiH broj: 19/01, Zakon o akreditiranju BiH, Službeni glasnik BiH broj: 19/01; Zakon o mjeriteljstvu BiH, Službeni glasnik BiH broj: 19/01; Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, Službeni glasnik BiH broj: 45/04 i 102/09, Zakon o nadzoru nad tržištem u BiH, Službeni glasnik BiH broj: 45/04, 44/07 i 102/09.

²³ Pored Zakona o hrani, Službeni glasnik BiH, broj: 50/04, sigurnost hrane regulirana je i: Zakonom o genetski modificiranim organizmima, Službeni glasnik broj: 23/09 i oko 150 podzakonskih akata koji mogu pronaći na službenoj web stranici ASH <http://www.fsa.gov.ba/fsa/hr/propisi-i-javne-konsultacije/propisi-o-hrani>. Osim ovih zakon za sigurnost hrane značajni su i propisi iz oblasti veterine i fitositarne zaštite.

²⁴ Program preuzimanja tehničkih propisa, Službeni glasnik BiH broj: 35/05

niskonaponsku opremu i direktiva o sigurnosti mašina osam mjeseci od usvajanja plana aktivnosti VM za realizaciju Programa.

Na istoj sjednici VM je donijelo i Naputak o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa²⁵. Sukladno Naputku direktive EU se preuzimaju tehničkim propisima u formi naredbi, koje na prijedlog Komiteta, donosi MVTEO. Komitet donosi posebnu odluku o izboru članova ekspertnog tima za preuzimanje pojedine direktive u odgovarajući tehnički propis. Ekspertni tim sačinjavaju: rukovoditelj ekspertnog tima, zamjenik rukovoditelja ekspertnog tima, predstavnik MVTEO, predstavnik DEI, predstavnik Instituta za standarde i ostali članovi koje imenuje Komitet za preuzimanje svake pojedinačne direktive. Rukovoditelj i zamjenik rukovoditelja ekspertnih timova su pomoćnici entitetskih ministara. Za sudjelovanje u aktivnostima pripreme i donošenja tehničkih propisa, za sudionike su predviđene odgovarajuće naknade.

Predstavnik MVTEO osigurava aktualne tekstove relevantnih direktiva koje prevodi DEI. Služba za prevođenje DEI izrađuje listu specifičnih termina sa terminološkim ekvivalentima u službenim jezicima BiH, a ekspertni tim je odgovoran za davanje stručne podrške u prevođenju stručnih termina. IS dostavlja Komitetu program preuzimanja EN standarda na koje se poziva odgovarajuća direktiva, kao BAS standarda. Za svako preuzimanje direktive predviđeno je da se uradi i analiza utjecaja na ekonomiju u BiH. Ekspertni tim sačinjava prednacrt tehničkog propisa, prezentira ga i u formi koji omogućuje pregledu i usporedbu sa direktivom koja se preuzima²⁶ te se priprema i popis odgovarajućih propisa i JUS standarda koji će se staviti van snage. Nakon obavljanja javne rasprave, koja traje 60 dana, a koju organizira ekspertni tim, sačinjava se konačni nacrt tehničkog propisa, koji se zajedno sa nacrtom analize utjecaja dostavlja Komitetu. Nakon usvajanja dostavljenih materijala, Komitet dostavlja MVTEO prijedlog tehničkog propisa, usporedni prikaz, tekst izjave o usuglašenosti prijedloga tehničkog propisa sa *acquis communautaire*om i prijedlog analize utjecaja. VM se upoznaje sa analizom utjecaja, a DEI vrši provjeru usuglašenosti prijedloga tehničkog propisa sa *acquis communautaire*om. Nakon izvršenih provjera MVTEO, u obliku naredbe, donosi tehnički propis i on se objavljuje u Službenom glasniku BiH.

U kolovozu 2006. godine VM je donijelo Odluku o planu aktivnosti za realizaciju programa preuzimanja tehničkih propisa.²⁷ Ovom odlukom za MCP, MPK, MVTEO, MS i IS utvrđene su odgovornosti za preuzimanje planiranih direktiva EU (29. grupa proizvoda) i implementaciju tehničkih propisa BiH. Predstavnici navedenih institucija u obvezi su imenovati svojih predstavnika u radu stručnih timova zaduženih za preuzimanje planiranih direktiva.

Vijeće ministara BiH u prosincu 2007. godine donijelo je Odluku o uspostavljanju Koordinacije u oblasti infrastrukture kvalitete, čiji je predlagatelj Direkcija za europske integracije.²⁸ Odlukom se trebala uspostaviti efikasna koordinacija rada svih nadležnih ministarstava i drugih organa uprave BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH u oblasti infrastrukture kvalitete.

²⁵ Naputak o načinu izrade i postupku donošenja tehničkih propisa, Službeni glasnik BiH broj: 35/05

²⁶ Sukladno Odluci o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa *acquis communautaire*, Službeni glasnik BiH broj: 44/03.

²⁷ Odluku VM o planu aktivnosti za realizaciju programa preuzimanja tehničkih propisa, Službeni glasnik broj: 89/06

²⁸ Odluka VM o uspostavi koordinacije u oblasti infrastrukture kvalitete, Službeni glasnik BiH broj: 24/08.

Propisi koji reguliraju sigurnost prehrambenih proizvoda

Kada su u pitanju propisi koji reguliraju sigurnost hrane, mjerodavne institucije BiH (ASH, UV i UZZB), propise pripremaju sukladno važećim procedurama za pripremu propisa institucija BiH. Za svaki propis koji VM donosi ili ga predlaže Parlamentu BiH, odgovorne institucije koje su ga pripremile moraju osigurati i VM dostaviti odgovarajuće analize i mišljenja relevantnih institucija BiH sukladno Poslovniku VM i Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.²⁹ Prijedlog propisa koji se dostavlja VM trebao bi imati mišljenja UZ (usuglašenost sa ustavom i metodologijom izrade pravnih propisa), mišljenje MFT (financijski utjecaj propisa), mišljenje DEI (usuglašenost sa pravnim naslijeđem EU), mišljenje mjerodavnog ministarstva (ovisno o mjerodavnosti ministarstva), pregled usuglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU, obrazloženje za donošenje propisa ili procjenu utjecaja.³⁰

Upravni odbor Agencije za sigurnost hrane (UOASH) predlaže propise za područje hrane. UOASH ima 15 članova koje imenuje VM, a koji su predstavnici institucija BiH i entitetskih institucija mjerodavnih za sigurnost hrane.³¹ Premda UOASH svoje odluke donosi većinom glasova, u ASH tvrde da se uvijek teži osiguravanju suglasnosti svih članova UO. Troškovi rada članova UOASH se financiraju iz proračuna institucija BiH.

Sukladno Zakonu o veterinarstvu u BiH³² relevantne podzakonske propise donosi ili predlaže ministar MVTEO u suradnji i uz suglasnost mjerodavnih ministarstava drugih razina vlasti u BiH. Pored navedenog, ministru MVTEO u radu pomaže i Državno veterinarsko vijeće koje je sastavljeno od stručnjaka i predstavnika drugih razina vlasti u BiH.³³

Sukladno Zakonu o zaštiti zdravlja bilja u BiH, UZZB je ovlaštena za kreiranje politike, pripremu i provedbu relevantnih propisa, dok su mjerodavni organa entiteta i Brčko distrikta BiH ovlašteni za suradnju u kreiranju politika, pripremi i provedbu tih propisa, te vršenje drugih upravnih poslova iz oblasti zdravlja bilja.

S obzirom na to da provedba propisa iz područja sigurnosti hrane iziskuje angažman entitetskih institucija, mjerodavne institucije BiH u postupku pripreme svojih propisa vrše konsultacije sa entitetskim institucijama i dostavljaju im se nacrti propisa na mišljenje. Za razliku od industrijskih proizvoda, kod prehrambenih proizvoda nije imenovano posebno radno tijelo niti je definirana određena procedura za koordiniranu pripremu propisa usklađenih sa propisima EU. Međutim, u upravnim i savjetodavnim strukturama institucija BiH mjerodavnih za sigurnost hrane, imenovani su i predstavnici drugih razina vlasti, a odgovorne institucije BiH su svjesne da se njihovi propisi ne mogu donositi bez

²⁹ Poslovnik o radu VM, Službeni glasnik BiH broj 22/03; Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH broj: 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17, neslužbeni počišćeni tekst dostupan na <https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=8ff2657b-1df7-48c0-8e72-12a5d6737b9b&langTag=bs>

³⁰ Prema Poslovniku o radu VM iz 2003. godine uz sve materijale koji se dostavljaju VM moraju biti dostavljena mišljenja relevantnih ministarstava, tijela VM i drugih institucija BiH. Zaključkom VM sa 48. sjednice iz ožujka 2016. godine sve upravne organizacije materijale za VM moraju dostavljati preko resornog ministarstva, odnosno uz materijale za VM koje dostavljaju samostalne upravne organizacije moraju se dostaviti i mišljenja odgovarajućeg ministarstva.

³¹ Članak 59. Zakona o hrani BiH, Službeni glasnik BiH broj: 50/04

³² Zakon o veterinarstvu u BiH, Službeni glasnik BiH broj: 34/02

³³ Sukladno članku 71. Zakona o veterinarstvu BiH, predviđeno je osnivanje Državnog veterinarsko vijeća koje je savjetodavno tijelo ministra. Članove imenuje ministar, a od predstavnika Ureda, nadležnih organa entiteta i Brčko distrikta, nacionalnog veterinarskog instituta, veterinarskih fakulteta, veterinarsko-stočarskih centara, veterinarskih komora i drugih priznatih stručnjaka iz oblasti veterinarske medicine.

konsultacija sa institucijama drugih razina vlasti koje su izravno ili neizravno uključene u njihovu provedbu.

Odgovorne institucije BiH i suradnja sa predstavnicima drugih razina vlasti

EU je 2015. godine kao jedan od uvjeta za predaju kredibilnu aplikaciju BiH za članstvo u EU zahtijevala da BiH osigura govor jednim glasom o pitanjima EU³⁴. Odgovor BiH na navedeni zahtjev EU bio je usvajanje Odluke VM o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u BiH iz kolovoza 2016. godine³⁵. Na temelju te odluke, donesena je Odluka VM o uspostavi radnih skupina za europske integracije iz ožujka 2017. godine³⁶. Ovom odlukom za sljedeće institucija BiH utvrđena je odgovornost za tehničku finalizaciju drugih materijala koji proizlaze iz obveza prema SSP-u i u procesu europskih integracija, i to za:

Poglavlje 1. – Radna skupina za slobodno kretanje roba, članove Radne skupine imenuju sljedeće institucije BiH: MVTEO, MS, MCP, MPK, IS, IA, IM, ANT, UNO, ALMS, UV, UZZB, RAK i DEI.

Poglavlje 12. – Radna skupina za sigurnost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, članove Radnih skupina imenuju sljedeće institucije BiH: MVTEO, UZZB, UV, ASH, IS i DEI.

Prema informacijama iz DEI, uspostavljeni mehanizam koordinacije do sada je isključivo korišten za pripremu odgovora na upitnik EU.

Ustavom i zakonima BiH utvrđena je mjerodavnost institucija BiH za vanjskotrgovinsko poslovanje i za donošenje tehničkih zahtijeva za proizvode koji prometuju u BiH. Ovim propisima trebalo bi se osigurati jedinstveno tržište u BiH. Sukladno Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz 2004. godine i Zakonu o hrani iz 2004. godine postavljeni su temelji za donošenje propisa koji trebaju osigurati sigurnost proizvoda i zajedničko tržište BiH, ali i temelj za donošenje propisa usuglašenih sa pravnom tekovinom EU. Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz 2004. godine predviđeno je sudjelovanje predstavnika entiteta i bez njihovog sudjelovanja u radu Komiteta za tehničke propise nije moguće donijeti niti jedan propis na razini BiH.

Slična situacija je kada je u pitanju sigurnost hrane. Niti jedan od propisa o sigurnosti hrane se ne može se donijeti bez suradnje sa entitetskim institucijama koje osiguravaju provedbu tih propisa. Bilo kakvo rješenje koje nije prihvaćeno od entitetskih institucija značilo bi neprovedbu donesenih propisa, koju bi inspeksijske službe EU prepoznale, a to bi značilo zabranu izvoza prehrambenih proizvoda iz BiH. Isto tako, bilo kakav incident sa izvezenim proizvodima u EU, mogao bi dovesti do trajne zabrane izvoza za odgovornog proizvođača, a ako se utvrdi da je propust uzrokovan neprovedbom usuglašenih propisa BiH, značilo bi i zabranu izvoza iz BiH.

³⁴ <http://ba.n1info.com/Vijesti/a81320/Sta-je-mehanizam-koordinacije-i-zbog-čega-je-vazan.html> <http://eu-monitoring.ba/mehanizam-koordinacije-ka-jedan-od-uvjeta-za-pocetak-pregovora/>

³⁵ Odluka o sustavu koordinacije procesa europskih integracija u BiH, Službeni glasnik BiH broj: 72/16.

³⁶ Odluka uspostavi radnih skupina za Europske integracije, Službeni glasnik BiH broj: 34/17.

3. NALAZI

U ovom poglavlju predstavljeni su nalazi revizije. Nalazi revizije su predstavljeni u tri poglavlja koji daju odgovore na definirano revizijsko pitanje.

3.1. BiH zaostaje u procesu usklađivanja propisa za sigurnost proizvoda

BiH nije efikasna u procesu usklađivanja tehničkih propisa sa pravnom stečevinom EU i u značajnom je zaostatku za zemljama iz susjedstva.

3.1.1. Usuglašavanje propisa koji reguliraju sigurnost industrijskih proizvoda

Niti jedan tehnički propis BiH koji regulira sigurnost industrijskih proizvoda nije donesen do kraja 2008. godine, u roku koje je VM utvrdilo u Programu preuzimanja tehničkih propisa iz 2006. godine. Programom je planirano preuzimanje propisa EU za 29. različitih grupa proizvoda. Do sredine 2010. godine³⁷ po procedurama propisanim u Zakonu o tehničkim zahtjevima procedura je pokrenuta za 15 različitih grupa proizvoda, a tehnički zahtjevi propisani u naredbi MVTEO

doneseni su samo za 7 grupa proizvoda. U sljedećoj tablici prezentirani su podaci o trajanju procedura donesenih propisa.

Niti jedan tehnički propis BiH koji regulira sigurnost industrijskih proizvoda nije donesen u roku koje je VM utvrdilo

Tablica broj 1. Vrijeme trajanja okončanih postupaka preuzimanja propisa EU.

RB	Proizvodi	Mjesec i godina imenovanja stručnih timova	Mjesec i godina objave tehničkog propisa	Vrijeme trajanja postupka
1.	Mašine	06-2005	01-2010	4,6 godine ili 55 mjeseci
2.	Niskonaponska oprema	06-2005	12-2009	4,5 godine ili 54 mjeseci
3.	Liftovi	10-2007	05-2010 ³⁸	2,6 godine ili 31 mjeseci
4.	Neautomatske vage	04-2009	06-2011	2,2 godine ili 26 mjeseci
5.	Osobna zaštitna oprema	04-2009	09-2010	1,4 godine ili 17 mjeseci
6.	Elektromagnetna kompatibilnost	10-2007	05-2010	2,6 godine ili 31 mjeseci
7.	Oprema pod pritiskom	04-2009	06-2010	1,2 godina ili 14 mjeseci
Prve i posljednje aktivnosti, prosječno trajanje postupka		06-2005	06-2011	2,7 godine ili 33 mjeseci

Izvor: Dokumentacija Komiteta za tehničke propise BiH, MVTEO

Podaci iz gore navedene tablice ukazuju da je samo u dva od sedam slučajeva procedura okončana u roku od dvije godine, roku koji je uobičajen za članice EU da prilagode svoje domaće propise. Vrijeme trajanja prvih postupaka znatno je duže od onih koji su kasnije

³⁷ Odnosno do trenutka kada su okončani revizijski posjeti u relevantnim institucijama BiH.

³⁸ U 2012. godini donesena je Naredba o sigurnosti liftova (Službeni glasnik BiH, broj 99/12) kojom je stavljena van snage Naredba o sigurnosti liftova (Službeni glasnik BiH, broj 44/10).

pokrenute, što se može objasniti početnim neiskustvima i nedostatkom smjernica za rad Komiteta za tehničke propise BiH, a koje je VM donijelo tijekom 2006. godine.

Nakon 2012. godine MVTEO nije donijelo više ni jednu naredbu o tehničkim zahtjevima za industrijske proizvode jer ih Komitet nije predlagao. Preuzimanje preostalih direktiva

Zbog zastoja u radu Komiteta za tehničke propise, MVTEO nakon 2012. godine nije donijelo više ni jednu naredbu o tehničkim zahtjevima za industrijske proizvode.

nije završeno zbog zastoja u radu Komiteta iz 2012. godine, kada je Vlada Republike Srpske donijela odluku da njihovi predstavnici više ne sudjeluju u radu ekspertnih timova za preuzimanje direktiva novog pristupa.³⁹ Zaključak Vlade RS dan je u Dodatku 1. ovog izvješća.

Zastoj u radu Komiteta za tehničke propise BiH uzrokovao je zaostajanja BiH u odnosu na susjedne zemlje. U sljedećoj tablici prezentiran je napredak BiH u usklađivanju propisa za 29 odabranih grupa proizvoda navedenih u Programu VM o preuzimanju tehničkih propisa iz 2006. godine.

Tablica broj 2. Napredak BiH u preuzimanju propisa EU u odnosu na zemlje iz okruženja

Preuzimanje direktiva EU za 29 različitih grupa proizvoda navedenih u Programu VM iz 2006.	BIH	HRV	SRB	CG
Broj grupa proizvoda za koje su propisi bili usklađivani do kraja 2012.godine	12	20	7	8
Ukupan broj grupa proizvoda od odabranih 29 za koje je vršeno usklađivanje propisa do sredine 2019. godine	13	29	19	25

Izvor: Ured za reviziju, na temelju dostupnih podataka sa Interneta

Podaci iz gore navedene tablice ukazuju da je BiH u 2012. godini bila ispred Srbije i Crne Gore kada je u pitanju usklađivanje tehničkih propisa sa EU. Trenutno stanje prikazano u drugom retku jasno pokazuje u kolikom je zaostatku BiH u odnosu na zemlja iz okruženja. Sedam od trinaest tehničkih propisa za proizvode koji su doneseni na temelju prijedloga Komiteta za tehničke propise BiH nužno je uskladiti sa novim propisima EU, a za preostalih šest grupa proizvoda, propise (pravilnike) su donijele mjerodavne institucije BiH bez provedbe procedure propisane Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz rujna 2004. godine.

Program preuzimanja tehničkih propisa koje je VM donijelo 2006. godine više nije aktualan i postoji potreba za njegovim ažuriranjem. Usporedbom direktiva EU navedenih u Programu VM iz 2006. godine sa direktivama EU navedenim u „Plavom vodiču” o

³⁹ Ministarstvo industrije, energije i rudarstva RS je u svom odgovoru, broj: 05.06/312-291/12 od 03.12.2012. godine, na zahtjev za održavanje sjednice ekspertnog tima navelo "Vlada Republike Srpske je na 65. sjednici održanoj dana 10.05.2012. godine donijela zaključak broj: 04/1-012-2-1127/12 prema kojem se odlažu aktivnosti sudjelovanja u radu člana iz Republike Srpske u Komitetu za tehničke propise BiH, kao i aktivnosti predstavnika Republike Srpske, imenovanih u ekspertne timove za preuzimanje Direktiva Novog pristupa, do usvajanja novog ili izmjena i dopuna Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usuglašenosti."

provedbi pravila EU-a o proizvodima iz 2016. godine⁴⁰ utvrdili smo da su direktive EU za 22 od 29 grupa proizvoda stavljene izvan snage. Prema izjavama sugovornika iz MVTEO, trenutno je aktualno oko 40 direktiva koje reguliraju sigurnost proizvoda. Kako tvrde, direktive EU su predmet stalnih izmjena, donose se nove i ukidaju se stare, a neke direktive su čak zamijenjene i uredbama.⁴¹

O problemima kašnjenja u usvajanju i neusklađenosti ranije usvojenih tehničkih propisa DEI je informirala VM. U informaciji DEI⁴² navedeno je da je jedanaest propisa EU (koji reguliraju slobodno kretanje roba) transponirano u zakonodavstvo BiH, uz napomenu da je za deset propisa EU potrebno dodatno usklađivanje domaćih propisa sa važećim *acquisom*.⁴³

3.1.2. Usuglašavanje propisa koji reguliraju sigurnost hrane

BiH je ostvarila izvjestan napredak kada je u pitanju preuzimanje propisa EU koji garantiraju sigurnost proizvodnje hrane u BiH i omogućavaju izvoz u EU. Usuglašeni propisi o sigurnosti hrane i njihova provedba u BiH osigurava da su prehrambeni proizvodi na tržištu BiH zadovoljavaju iste sigurnosne standarde kao i proizvodi koji se nalaze na tržištu EU. Kada je u pitanju poglavlje 12. sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika (propisi bitni za promet prehrambenih proizvoda), a prema informaciji DEI o usklađenosti propisa BiH za period 2003.-2018. godine, 333 propisa EU transponirano je u 215 propisa BiH, od kojih je 74 neophodno mijenjati radi usklađivanja sa važećim *acquisom*.

VM BiH je 2010. godine usvojilo Mapu puta sa ciljem stvaranja uvjeta za izvoz proizvoda biljnog i životinjskog porijekla u EU.⁴⁴ Usvajanje potrebne regulative iz takozvanog "higijenskog paketa"⁴⁵ je bilo jedan od ključnih preduvjeta za izvoz prehrambenih proizvoda u EU. Suradnja odgovornih institucija svih razina vlasti doprinijela je da su do kraja listopada 2012. godine usvojeni svi ključni propisi iz "higijenskog paketa".⁴⁶

Preuzimanje relevantnih propisa i suradnja odgovornih institucija svih razina vlasti na osiguranju njihove provedbe potvrđena je u vidu odobrenja izvoza prehrambenih

⁴⁰ „Plavi vodič“ o provedbi pravila EU-a o proizvodima iz 2016. godine, a koji je dostupan na <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/18027/attachments/1/translations/hr/renditions/native>

⁴¹ Za razliku od direktiva koje su smjernice za prilagodbu domaćih propisa, uredbi EU su propisi EU koje države članice moraju izravno primjenjivati.

⁴² Informacija DEI o ispunjavanju pravnog kriterija institucija Bosne i Hercegovine u procesu pristupanja Europskoj uniji (za period 2003.-2018. godine), razmatrana na 174. sjednici VM od 02.07.2019. godine, a dostupna na <https://www.parliament.ba/act/ActDetails?actId=1143>

⁴³ Navedena informacija se odnose na podatke vezane za poglavlje 1. slobodno kretanje roba (propisi bitni za promet industrijskih proizvoda). Postoji razlika u broju usklađivanih propisa iz informacije DEI (11) i iz pregleda realizacije Programa VM (13), a navedena razlika se odnosi na direktive iz Programa VM koje su značajne za druga pregovaračka područja (poglavlje 28. Zaštita potrošača i zdravlje).

⁴⁴ Mapu puta s ciljem stvaranja uvjeta za izvoz proizvoda životinjskog i biljnog podrijetla, VM BiH je razmotrilo i usvojilo na 131. sjednici, održanoj 26.08.2010. godine.

⁴⁵ Pravilnici iz oblasti higijene hrane i službenih kontrola, tzv. higijenski paket, predstavljaju ključno horizontalno zakonodavstvo sigurnosti hrane u Europskoj uniji: Uredba EC 852/2004, Uredba EC 853/2004, Uredba 854/2004 i Uredba 882/2004. Uredba 2073/2005 je također preuzeta u vidu Pravilnika o mikrobiološkim kriterijima kojim je omogućena implementacija bitnih zahtjeva sigurnosti hrane životinjskog porijekla.

⁴⁶ VM BiH je na 25. sjednici održanoj 29.10.2012. godine donijelo pojedinačne pravilnike: Pravilnik o higijeni hrane, Pravilnik o službenim kontrolama koje se provode radi verificiranja postupanja sukladno s odredbama propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja, Pravilnik o formulama za dojenčad i formulama nakon dojenja, Pravilnik o sastavu i označivanju hrane pogodne za lica netolerantna na gluten.

proizvoda. U sljedećoj tablici prezentiran je tijek procesa za odabrane prehrambene proizvode.

Tablica broj 3. Trajanje postupka za odobrenje izvoza mlijeka i mesa

Vrsta proizvoda	Mjesec i godina podnošenja zahtjeva BiH	Usvojeni BiH ključni propisi (higijenski paket)	Mjesec i godina odobrenja izvoza za BiH	Trajanja postupka
Termički obrađeno mlijeko	11-2011	10-2012	6-2015	3,6 godine
Svježe mlijeko	2-2014	10-2012	8-2018	4,6 godine
Meso peradi	11-2011	10-2012	2-2019	7,3 godine
Proizvodi od mesa peradi	11-2011	10-2012	4-2019	7,5 godine
Jaja za preradu	2017	10-2012	09-2019	2 godine
Crveno meso	09-2018	10-2012	Još nije odobreno	

Izvor: Ured za reviziju na temelju podataka Ureda za veterinarstvo BiH

Iz gore navedene tablice vidimo da je postupak za odobravanje izvoza prehrambenih proizvoda trajao između 2 i 7,5 godina. Prvi preduvjet za izvoz prehrambenih proizvoda u EU je postojanje usuglašanih propisa, a nakon toga neophodno je osigurati provedbu tih propisa. Određene inspeksijske

službe EU prije davanja odobrenja za izvoz provjeravaju usklađenost propisa BiH i njihove provedbe na terenu. Na primjer, prema

Postupak za odobravanje izvoza prehrambenih proizvoda trajao je između 2 i 7,5 godina.

podacima EC⁴⁷, prije nego što je BiH dobila odobrenje za izvoz proizvoda od mesa peradi, EU inspektori su proveli tri inspeksijske misije: u siječnju 2012, u rujnu 2017. i u svibnju 2018. godine. Pored navedenog svaki proizvođač iz BiH koji želi izvoziti u EU mora proći određene provjere prije nego što dospije na listu odobrenih izvoznika u EU. Prvi izvoz pilećeg mesa iz BiH u EU ostvaren je 25.09.2019. godine.⁴⁸

U sljedećoj tablici prezentirani su podaci o vremenu kada je firmama iz BiH i susjednih zemalja odobren izvoz u EU. Na temelju tih podataka može se procijeniti do kada su zemlje iz regije usvojile relevantne propise i razvile odgovarajuću infrastrukturu kvalitete potrebnu za provedbu tih propisa.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en

⁴⁸ Članci o izvozu pilećeg mesa dostupni su na: <https://www.nezavisne.com/ekonomija/trziste/Piletina-iz-BiH-u-EU-za-mjesec-i-po/525049> ; <https://www.bijesak.info/gospodarstvo/flash/bh-piletina-otisla-u-njemacku/286883>

Tablica broj 4. Pregled odobrenja izvoza prehrambenih proizvoda u EU od 2004. do 9-2019.

Vrsta proizvoda i grupe proizvoda	Vrijeme odobrenja izvoza proizvoda u EU			
	BIH	Srbija	Crna Gora	Sjeverna Makedonija
Sekcija 1. Meso domaćih kopitara	Nema firmi sa odobrenjem izvoza u EU	Prije 10-2008	Prije 05-2017	Nema firmi sa odobrenjem izvoza u EU
Sekcija 2. Meso od peradi i lagomorfa	Prije 04-2019	Prije 02-2010	Nema firmi sa odobrenjem izvoza u EU	Nema firmi sa odobrenjem izvoza u EU
Sekcija 6. Mesni proizvodi	Prije 10-2019	Prije 12-2007	Prije 05-2017	Prije 07-2017
Sekcija 9. sirovo mlijeko i mliječni proizvodi	Prije 07-2015	Prije 03-2011	Nema firmi sa odobrenjem izvoza u EU	Prije 04-2016
Sekcija 10. Jaja i proizvodi od jaja	Nema firmi sa odobrenjem izvoza u EU	Prije 08-2014	Prije 05-2017	Prije 04-2016

Izvor: Službena web stranica EU, registar izvoznika prehrambenih proizvoda zemalja koje nisu članice EU, https://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/non-eu-countries_en

Na temelju prezentirane tablice vidljivo je da BiH zaostaje kada je u pitanju uspostava infrastrukture kvalitete potrebne za izvoz crvenog mesa (sekcija 1.). Srbija je vodeća zemlja u regiji kada je u pitanju stvaranje pretpostavki koje domaćim firmama omogućavaju izvoz u zemlje EU. Prema podacima iz Ureda za veterinarstvo BiH, BiH još nema odobrenje za izvoz crvenog mesa (sekcija 1.), ali ima odobrenje za izvoz mesa peradi (od 02-2019. godine), mlijeka (od 06-2015. godine) i jaja (od 09-2019. godine).

Na bolji napredak u usuglašavanje propisa iz područja sigurnosti hrane utječe činjenica da su svi ključni propisi iz područja sigurnosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike doneseni prije 2012. godine. S obzirom na to da se propisi iz područja sigurnosti hrane naslanjaju na direktive starog sektorskog pristupa, ažuriranje propisa o sigurnosti hrane (pravilnika) radi se učestalije, ali je i jednostavnije. Većina propisa o hrani su detaljne specifikacije maksimalno dozvoljenih količina različitih spojeva čija se prisutnost u hrani može tolerirati. Za svako ažuriranje pravilnika o hrani traži se mišljenje odgovornih institucija drugih razina vlasti. Slična je situacija kada su u pitanju propisi koje predlaže UV. Kašnjenja u ažuriranju relevantnih propisa vrlo brzo uzrokuju blokade u izvozu. Zainteresirani proizvođači brzo alarmiraju javnosti i zbog pritiska javnosti i proizvođača odgovorne institucije relativno brzo donesu potrebne propise.

3.2. Utjecaj na sigurnost potrošača, ekonomiju u BiH i poduzete aktivnosti institucija BiH

U ovom poglavlju prezentirat ćemo posljedice usvajanja i neusvajanja usuglašanih propisa po potrošače i proizvođače u BiH, te aktivnosti koje su poduzimale institucije BiH.

Zbog neusuglašanih propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU, potrošačima u BiH mogu se nuditi proizvodi koji ne ispunjavaju standarde EU, a proizvođačima iz BiH izvoz u zemlje EU je otežan, a u slučaju prehrambenih proizvoda i onemogućen dok BiH ne usuglasi propise o sigurnosti proizvoda i ne osigura njihovu provedbu. Revizijski tim nije bio u mogućnosti procijeniti i vrijednosno iskazati izravan utjecaj neusuglašanih propisa, ali ćemo u nastavku izlaganja prezentirati nekoliko ilustracija toga kako i na koje ukupne vrijednosti proizvodnje, uvoza i izvoza ovi propisi utječu i sa kojim problemima se susreću proizvođači i potrošači u BiH.

Prema podacima svjetske banke za 2017. godinu⁴⁹ najveći dio izvoza BiH odnosio se na proizvode metalne industrije (17,3%), ostali proizvodi (14,3%) elektromašinske proizvode (11,4%), proizvodi od drveta (9,6%), kemijski proizvodi (8,7%), goriva (8,3%), obuća (6,4%), tekstil i odjeća (5,1%), povrće (4,2%), proizvodi od gume i plastike (3,2%), prehrambeni proizvodi (3%). Prema analizama sa Harvarda⁵⁰ najveći dio izvoza iz BiH u 2017. godini odnosio se na proizvode niže složenosti (sirovine i jednostavni proizvodi).

Prema podacima Agencije za statistiku BiH za 2018. godinu, procijenjena ukupna vrijednost proizvodnje u BiH iznosila je 19,3 milijardi KM, ukupna vrijednost izvoza iz BiH iznosila je 11,9 milijardi KM, a uvoz je 19,3 milijardi KM.

3.2.1. Ilustracija za tehničke zahtjeve za industrijske proizvode

Nepostojanje propisa usklađenih sa EU propisima koji reguliraju industrijske proizvode ne pridonosi mogućnosti izvoza proizvoda veće složenosti. Jednako tako neusuglašeni propisi o sigurnosti industrijskih proizvoda omogućavaju da se na tržištu BiH prodaju proizvodi koji ne zadovoljavaju sigurnosne standarde EU.

Neusuglašeni propisi o sigurnosti industrijskih proizvoda omogućavaju da se na tržištu BiH prodaju proizvodi koji ne zadovoljavaju sigurnosne standarde EU.

Svaki proizvođač pokreće proizvodnju proizvoda s ciljem da zadovolji domaće tržište i proizvode dizajnira sukladno tehničkim zahtjevima domaćeg tržišta. Nakon što zadovolji domaće tržište, jedini način za

daljnji rast kompanije je širenje na inozemna tržišta. Ukoliko domaći standardi za proizvode nisu usklađeni sa standardima EU, proizvođač je dužan redizajnirati svoj proizvod sukladno zahtjevima EU i osigurati certifikate koji potvrđuju ispunjenost EU zahtjeva za proizvode. Kako tehnički zahtjevi za proizvode BiH nisu usuglašeni sa zahtjevima EU, domaća tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda nisu u stanju izdati potvrde koje će vrijediti i za tržište EU⁵¹. U takvoj situaciji domaći proizvođači su prinuđeni

⁴⁹ Analize izvoza za BiH na WITS (World Integrated Trade Solution) <http://wits.worldbank.org>

⁵⁰ <http://atlas.cid.harvard.edu/countries/26/export-complexity>

⁵¹ Kako bi potvrda o usuglašenosti proizvoda vrijedila u EU, tijelo za ocjenu usklađenosti mora uložiti u osposobljavanje i akreditiranje metoda za procjenu usklađenosti proizvoda sukladno zahtjevima EU. Ukoliko određene metode ocjenjivanja usklađenosti nisu potrebne za domaće tržište, i nema dovoljno potražnje za

da potvrde o usuglašenosti proizvoda sa EU zahtjevima pribavljaju u inozemstvu. Sve navedeno povećava troškove domaćih proizvođača i smanjuje njihovu konkurentnost, a naročito kada su u pitanju tehnički složeniji proizvodi.

U sljedećoj tablici prikazani su podaci o proizvodnji nekoliko odabranih grupa metalnih proizvoda.

Tablica broj 5. Proizvodnja, izvoza i uvoza odabranih proizvoda metalne industrije u milijunima KM

Grupa proizvoda	Šifra iz KD 2010	Proizvodnja u BiH	Izvoz iz BiH	Uvoz u BiH
Proizvodnja sirovog željeza, čelika i ferolegura	24.10	2.436,56	498,02	546,42
Proizvodnja metalnih konstrukcija i njihovih dijelova	25.11	353,82	318,60	93,78
Proizvodnja proizvoda od žice, lanaca i opruga	25.93	268,99	136,73	54,93
Proizvodnja ostalih gotovih proizvoda od metala, d. n.	25.99	189,14	218,42	216,44
Ukupna vrijednost odabranih proizvoda		3.248,51	1.171,77	911,57
Postotni udio u odnosu na ukupne vrijednosti za BiH		16,85%	9,85%	4,73%

Izvor: Agencija za statistiku BiH

Najveći dio proizvoda metalne industrije plasira se na tržište BiH. Najveći dio ovih proizvoda koristi se u građevinarstvu u BiH. BiH nije usuglasila domaće propise koji reguliraju građevinske proizvode. Direktna posljedica navedenog su, da se u građevinarstvu u BiH mogu koristiti proizvodi lošije kvalitete i sigurnosti od onih koji su propisani EU tehničkim zahtjevima. Programom VM o preuzimanju tehničkih propisa iz 2006. godine predviđeno je preuzimanje direktiva EU koje reguliraju građevinske proizvode. Komitet za tehničke zahtjeve pokrenuo je potrebne aktivnosti, urađena je procjena regulatornog utjecaja direktive o građevinskim proizvodima⁵², međutim zbog zastoja iz 2012. godine Naredba MVTEO o građevinskim proizvodima nikada nije donesena.

Sredinom 2019. godine Vanjskotrgovinska komora BiH se, zastupajući interese proizvođača čelika u BiH, obratila MVTEO s ciljem da se u BiH donesu odgovarajući propisi koji će regulirati promet čelika za armirani beton. Naime, zbog ograničenja na uvoz čelika koji su SAD i EU uvele povećan je izvoz čelika na druga tržišta. Zbog nepostojanja propisa sa odgovarajućim tehničkim zahtjevima za građevinski čelik u BiH, tržište BiH je preplavljeno nekvalitetnijim i jeftinijim čelikom od onog koji se proizvodi u BiH.⁵³ MVTEO u ovoj situaciji nije moglo pomoći, s obzirom na to da Naredba o

ovim provjerama, domaća tijela za ocjenu usklađenosti nisu motivirana za ulaganje u akreditaciju metoda potrebnih za provjeru usklađenosti sa zahtjevima EU tržišta.

⁵²[http://www.mvteo.gov.ba/attachments/bs_procjena-regulatornog-uticaja-direktive-o-gra%C4%91evinskim-proizvodima-\(89_106_eez\).pdf](http://www.mvteo.gov.ba/attachments/bs_procjena-regulatornog-uticaja-direktive-o-gra%C4%91evinskim-proizvodima-(89_106_eez).pdf)

⁵³ U zabilješki sa sastanka u VTK na kojem su prisustvovali predstavnici VTK, IS, proizvođača i predstavnici institucija BiH i entitetskih ministarstava (sektora privrede) broj: 01-4-01-4-570-3/19 od 11.04.2019. predstavnici VTK, zastupajući interes proizvođača čelika u BiH, su istakli sljedeće:

"- Pored globalnih razloga i preusmjeravanja tokova trgovine željeza i čelika, najveći razlog ranjivosti BH tržišta jeste nepostojanje sustava kvalitete jer neusvojene direktive i tehnički propisi standardne ne obvezuju

građevinskim proizvodima nikada nije donesena i da je nastao zastoj u radu Komiteta za tehničke propise.⁵⁴

Osim proizvoda metalne industrije koji se koriste u građevinarstvu, tu su i drugi proizvodi, čija je proizvodnja zastupljena u BiH, a koji imaju potencijal za izvoz. U sljedećoj tablici prikazani su podaci o proizvodnji nekoliko odabranih grupa građevinskih proizvoda.

Tablica broj 6. Proizvodnja, izvoza i uvoza odabranih građevinskih proizvoda u milijunima KM

Grupa proizvoda	Šifra iz KD 2010	Proizvodnja u BiH	Izvoz iz BiH	Uvoz u BiH
Proizvodnja proizvoda od plastičnih masa za građevinarstvo	22.23	241,42	173,43	57,78
Proizvodnja opeke, crijepa i ostalih proizvoda od pečene gline za građevinarstvo	23.32	22,70	3,66	34,67
Proizvodnja cementa	23.51	137,60	17,55	62,28
Proizvodnja kreča i gipsa	23.52	76,77	14,34	2,43
Proizvodnja proizvoda od betona za građevinarstvo	23.61	44,80	39,41	12,88
Proizvodnja gotove betonske smjese	23.63	90,76	0,00	0,00
Proizvodnja žbuke	23.64	20,42	1,64	3,24
Ukupna vrijednost odabranih proizvoda		634,47	250,03	173,29
Postotni udio u odnosu na ukupne vrijednosti za BiH		3,29%	2,10%	0,90%

Izvor: Agencija za statistiku BiH

Iz tablice se vidi da se najveći dio proizvoda proizvedenih u BiH plasira na tržištu BiH, a zbog neusuglašenih propisa sa EU velika je vjerojatnost da su to proizvodi niže kvalitete i sigurnosti od onih koji su propisani EU tehničkim zahtjevima. Niži tehnički zahtjevi u BiH ne potiču razvoj sustava kvalitete, odnosno tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda što otežava pribavljanje potvrda o usklađenosti sa EU zahtjevima i otežava mogućnost plasmana domaćih proizvoda na tržište EU.

već ih tretiraju kao dobrovoljne karakteristike proizvoda, te se u takvoj situaciji samo cijena uzima u razmatranje, zbog čega se prednost daje jeftinim i nekvalitetnim proizvodima i repormaterijalima.
- Imajući u vidu sigurnosne aspekte čelika za armiranje betona koji se koristi u građevinarstvu, a uzimajući u obzir i nezastučenost našeg tržišta u situaciju u kojoj se trgovina preusmjerava iz SAD i EU na sva ostala tržišta, neophodno je osigurati sigurne i kvalitetne proizvode i zaustaviti uvoz i plasman nesigurnih proizvoda lošeg kvaliteta."

⁵⁴ MVTEO u svom dopisu upućenom VTK, institucijama BiH i entitetskim institucijama koje čine infrastrukturu kvalitete, broj: 08-02-05-1772-5/19 od 06.08.2019. godine informiralo sve navedene institucije o inicijativi VTK o problemu proizvođača čelika koji su suočeni sa konkurencijom čelika lošije kvalitete, o potrebi razvoja infrastrukture kvalitete koja će omogućiti lakše pribavljanje akreditiranih potvrda o usklađenosti proizvoda, o zaostajanju BiH u ovom području u odnosu na zemlje CEFTA-e, o tome da EK prepoznaje samo propise koje je donijelo MVTEO, te da je pomoć domaćim proizvođačima moguća ukoliko se pokrenu aktivnosti donošenja tehničkih propisa sukladno Zakonom BiH o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti iz 2004. godine.

Niži tehnički zahtjevi u BiH ne potiču razvoj tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda i otežavaju mogućnost plasmana domaćih proizvoda na tržište EU.

Direktive Europske unije o građevinskim proizvodima koje su bile predmet usklađivanja prema Programu VM iz 2006. godine stavljene su izvan snage i na snazi je uredba EU o građevinskim

proizvodima.⁵⁵ Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama EU od 09.03.2011. godine, čime se osigurava jedinstveno tržište građevinskih proizvoda u 28 zemalja - članica EU. Zbog zastoja u radu Komiteta za tehničke propise BiH iz 2012. godine, Naredba MVTEO o građevinskim proizvodima nikada nije donesena, a građevinski proizvodi u BiH su regulirani sa dva entitetska zakona.⁵⁶ Entitetski zakoni u BiH nisu međusobno usuglašeni i dijele tržište BiH. EU koristi jedan znak usklađenosti proizvoda "CE", a u BiH imamo tri znaka usklađenosti, državni "C", te entitetske oznake "E" i "C"⁵⁷. Postoje i drugi entitetski propisi prema kojim je promet roba uvjetovan pribavljanjem određenih odobrenja koje izdaju entitetske institucije, a koje u većini slučajeva nisu priznate u drugom entitetu.⁵⁸ Ocjene tehničke usklađenosti koje daju tijela za ocjenu usklađenosti ovlaštena od entitetskih institucija zbog međusobne neusuglašenosti entitetskih propisa ne vrijede u drugom entitetu.

Osim prezentirane problematike koja se odnosi na građevinsko željezo, postoje i drugi slučajevi u kojim je privredni sektor iščekivao donošenje potrebnih tehničkih zahtjeva koji nikada nisu doneseni. Na primjer, nikada nije okončano preuzimanje Direktive o opremi i zaštitnim sustavima namijenjenim za uporabu u potencijalno eksplozivnim atmosferama (tzv. ATEX direktiva). Imenovani stručni tim je pripremio tekst naredbe kojim se preuzima navedena direktiva, koja međutim nikada nije razmotrena na sjednici Komisije, premda je MVTEO dobilo brojne urgencije od zainteresiranih kompanija u BiH (BIMAL d.d. Brčko, Rudarski institut d.d. Tuzla, udruženje ATEX Tuzla).⁵⁹ U 2017. godini, MVTEO-u je upućena i zastupnička inicijativa za preuzimanje ATEX direktive broj 94/9EC. Premda je odgovorna stručna radna grupa pripremila tekst relevantne naredbe još 2013. godine ona se nije mogla donijeti bez suglasnosti Komiteta za tehničke propise.⁶⁰

Zbog zastoja u radu Komiteta za tehničke propise, u BiH su još uvijek na snazi tehnički propisi koje su preuzeti od bivše Jugoslavije i neusuglašeni propisi koje donose druge razine vlasti u BiH. Neusuglašeni entitetski tehnički propisi otežavaju slobodan promet roba u BiH i poslovanje kompanijama u BiH jer različita odobrenja koja privrednici pribave u jednom entitetu ne vrijede u drugom.⁶¹

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0305&from=EN>

⁵⁶ Zakon o građevinskim proizvodima u FBiH, Službene novine Federacije BiH broj: 78/09; Zakon o građevinskim proizvodima u RS, Službeni glasnik RS, broj: 5/2012. godine.

⁵⁷ "C" ili ćirilčno slovo "S"

⁵⁸ Na primjer, u studenom 2013. godine u RS donesen je Zakon o tehničkim propisima RS (službeni glasnik RS 98/13), na temelju kojeg je donesen niz podzakonskih akata koje je već donijelo MVTEO.

⁵⁹ Informacija pomoćnika ministra za ministra MVTEO o radu Komiteta za tehničke propise BiH, broj: 05-3-INTERNO/15 od 22.05.2015. godine

⁶⁰ Informacija pomoćnika ministra za ministra MVTEO, broj: 06-INTERNO/17 od 13.06.2017. godine

⁶¹ Postoje brojni novinski članci koji upozoravaju na probleme ograničenja slobodnog prometa roba u BiH: <https://www.capital.ba/nezakonita-odluka-o-kontroli-proizvoda-u-fbih/>; <https://www.capital.ba/deterdzeni-iz-fbih-vise-ne-mogu-na-police-u-rs/>

Europska komisija je u više navrata upozoravala na značaj ove oblasti, a posebno je važno ukazati na preporuke sa Prvog sastanka Pododbora za trgovinu, industriju, carine i oporezivanje između EU i BiH u okviru SSP-a, koji je održan 8.7.2016. godine, u kojem "Komisija poziva BiH da uspostavi potpuno funkcionalan unutarnji jedinstveni ekonomski prostor; što podrazumijeva uklanjanje svih nepotrebnih administrativnih, pravnih i tehničkih prepreka slobodnom kretanju roba u državi. Komisija poziva BiH da u cijeloj državi uvede harmonizirani pristup usklađivanju sa *acquisom* EU. Usvajanje cjelodržavne strategije za infrastrukturu kvalitete u BiH je i dalje od velike važnosti za BiH."⁶²

3.2.2. Ilustracija za tehničke zahtjeve za prehrambene proizvode

U usvajanju propisa značajnih za sigurnost hrane BiH je ostvarila izvjestan napredak, međutim tek osiguranje provedbe ovih propisa garantira sigurnost prehrambenih proizvoda i mogućnost izvoza. Tek manji dio od ukupnog izvoza iz BiH odnosi se na izvoz prehrambenih proizvoda. U sljedećoj tablici prezentirani su podaci o proizvodnji nekoliko odabranih grupa prehrambenih proizvoda.

Tablica broj 7. Proizvodnja, izvoza i uvoza odabranih prehrambenih proizvoda u milijunima KM

Grupa proizvoda	Šifra iz KD 2010	Proizvodnja u BiH	Izvoz iz BiH	Uvoz u BiH
Prerada i konzerviranje mesa	10.11	309,69	120,51	304,85
Prerada i konzerviranje mesa peradi	10.12	121,75	8,92	23,65
Proizvodnja proizvoda od mesa i mesa peradi	10.13	275,09	53,58	80,75
Proizvodnja mlijeka, mliječnih proizvoda i sira	10.51	428,28	87,82	154,52
Ukupna vrijednost odabranih proizvoda		1.134,81	270,82	563,77
Postotni udio u odnosu na ukupne vrijednosti za BiH		5,89%	2,28%	2,93%

Izvor: Agencija za statistiku BiH

Prema podacima AS, prehrambeni proizvođači iz BiH uglavnom proizvode za potrebe tržišta u BiH, a tek jedna četvrtina proizvodnje u BiH je namijenjena za izvoz. Uvoz

U usvajanju propisa značajnih za sigurnost hrane BiH je ostvarila izvjestan napredak, ali se tek manji dio ukupnog izvoza iz BiH odnosi na izvoz prehrambenih proizvoda.

prehrambenih proizvoda je međutim dvostruko veći od izvoza. Prezentirani podaci ukazuju da u BiH postoje kapaciteti za proizvodnju prehrambenih proizvoda, što znači da postoji i potencijal za daljnji razvoj ukoliko se stvore pretpostavke za izlazak

na tržište EU.

Do ovog trenutka BiH je stvorila pretpostavke za izvoz mlijeka u EU (12 registriranih izvoznika u EU), pilećeg mesa (2 registrirana izvoznika), prerađevina od mesa (2

⁶² Navedeno je u odgovoru na poslaničko pitanje: "Koje su direktive iz "novog pristupa" EU preuzete u zakonodavstvo BiH, a koje nisu?" <https://www.parlament.ba/oQuestion/GetOwisDocument/?documentId=176568&data=B3369874D7BDCDAE99EC75FD636E5F7D&lang=hr>

registrirana izvoznika), Jaja⁶³ (još nema registriranih izvoznika), ali još uvijek nije odobren izvoz crvenog mesa u zemlje EU. Građani BiH imaju korist od činjenice da je domaćim proizvođačima omogućen izvoz u EU jer potvrda mogućnost izvoza u EU potvrđuje da je u BiH uspostavljen sustav propisa i infrastrukture kvalitete koji garantira ispunjenost standarda EU kada je u pitanju sigurnost hrane u BiH.

3.2.3. Utjecaj na mala poduzeća

Općenito gledajući, postoje i oni kojima usklađivanje tehničkih zahtjeva sa zahtjevima EU ne odgovara. Tako na primjer manjim kompanijama koje su uglavnom orijentirane na domaće tržište ne odgovaraju viši standardi kvalitete proizvoda.⁶⁴ Naime, veći tehnički zahtjevi u pravilu podrazumijevaju dodatna ulaganja u proizvodnju, troškove redizajna proizvoda, odnosno troškove povećanih kontrola kvalitete proizvoda. Određenim uvoznim kompanijama također ne odgovaraju viši standardi kvalitete jer proizvodi koje uvoze i plasiraju na tržište u BiH ne zadovoljavaju EU standarde. Bolja kvaliteta proizvoda u pravilu znači i veće troškove proizvodnje ali i veću sigurnost građana koji te proizvode konzumiraju.

U sljedećoj tablici prikazan je ukupan broj aktivnih poduzeća koje se bave proizvodnjom odabranih grupa proizvoda iz prethodnih ilustracija.

Tablica broj 8. Aktivna poduzeća prema broju zaposlenih u 2018. godini za odabrane proizvode⁶⁵

R. br.	Odabrane grupe proizvoda Naziv	Broj aktivnih poduzeća prema broju zaposlenih			
		Mala (0-49)	Srednja (50-249)	Velika (≥ 250)	UKUPNO
1	Proizvođači odabranih proizvoda metalne industrije (ilustrirani u tablici 5.)	296	42	4	342
2	Proizvođači odabranih građevinskih proizvoda (ilustrirani u tablici 6.)	306	23	1	330
3	Proizvođači odabranih proizvoda prehrambene industrije (ilustrirani u tablici 7.)	105	23	5	133
Broj aktivnih poduzeća kojim je primarna djelatnost proizvodnja odabranih proizvoda		707	88	10	805
Ukupan broj aktivnih poduzeća u BiH		33.869	2.172	371	36.467

Izvor: Agencija za statistiku BiH

⁶³ <http://ba.n1info.com/Vijesti/a355595/Odobren-izvoz-jaja-iz-BiH-u-EU.html>

⁶⁴ Navedeno je u uređenoj procjeni regulatornog utjecaja direktive o građevinskim proizvodima [http://www.mvteq.gov.ba/attachments/bs_procjena-regulatornog-uticaja-direktive-o-gra%C4%91evinskim-proizvodima-\(89_106_eez\).pdf](http://www.mvteq.gov.ba/attachments/bs_procjena-regulatornog-uticaja-direktive-o-gra%C4%91evinskim-proizvodima-(89_106_eez).pdf)

⁶⁵ Aktivnim poduzećima u kontekstu ove tablice smatralo se poduzeće kojem je ovo primarna djelatnost i poduzeće koje je predala financijska izvješća za 2018. godinu. Poduzeća iz tablice proizvode 26% ukupne proizvodnje u BiH, a izvoze 14,2% od ukupnog izvoza. S druge strane 8,5% ukupnog uvoza u BiH odnosi se na proizvode koje proizvode ova poduzeća.

Kao što vidimo iz ranije navedene tablice puno je veći broj manjih poduzeća koja uglavnom nisu izvozno orijentirana i kojim ne odgovara usvajanje tehničkih zahtjeva za proizvode EU koji su veći od važećih tehničkih zahtjeva.⁶⁶ Međutim, od usvajanja tehničkih zahtjeva za proizvode EU koriste građani u BiH i sve one uspješne kompanije čiji je rast ograničen tržištem na koje mogu plasirati svoje proizvode. Osim toga integracija BiH u EU nije moguća dok BiH ne osigura sve pretpostavke za integraciju u EU tržište. Integracija u EU tržište se postiže usklađivanjem tehničkih propisa i izgradnjom funkcionalnog sustava infrastrukture kvalitete koji je u stanju osigurati provedbu tih propisa.

Bolja kvaliteta proizvoda u pravilu znači i veće troškove proizvodnje ali i veću sigurnost građana koji te proizvode konzumiraju.

BiH provodi aktivnosti usuglašavanja propisa iz oblasti prehrambene industrije, međutim, prema podacima iz gore navedene tablice, vidimo da je puno veći broj proizvođača u BiH koji se bave proizvodnjom industrijskih od prehrambenih proizvoda, tako da zastoj u usvajanju tehničkih propisa za industrijske proizvođače utječe na znatno veći dio proizvođača u BiH. Na istu činjenicu ukazuju i podaci o ukupnoj proizvodnji i izvozu iz BiH, a koji su prezentirani u uvodnom dijelu poglavlja (3.2.).

3.2.4. Aktivnosti mjerodavnih institucija

Napori MVTEO da provodi aktivnosti iz područja usvajanja tehničkih propisa za sigurnost proizvoda nisu urodili plodom zbog zastoja u radu Komiteta iz 2012. godine, nakon što je

Mjere koje su poduzele mjerodavne institucije BiH nisu osigurale nastavak rada Komiteta za tehničke propise BiH.

Vlada Republike Srpske donijela odluku da njihovi predstavnici više ne sudjeluju u radu ekspertnih timova za preuzimanje direktiva novog pristupa. O navedenom problemu upoznato je i VM i Parlament BiH.

Mjere koje su poduzele mjerodavne institucije BiH nisu osigurale nastavak rada Komiteta za tehničke propise BiH. Zaključak VM iz 2013. godine kojim se pozivaju predstavnici svi mjerodavnih institucija na razini BiH, entiteta i Brčko distrikta da nastave svoj rad prema važećem Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti i pratećim podzakonskim aktima, nije urodio plodom. Sve kasnije aktivnosti mjerodavnih institucija nisu osigurale nastavak aktivnosti usvajanja tehničkih propisa usklađenih sa propisima EU.

Više detalja o izvješćivanju mjerodavnih i poduzetim aktivnostima može se pronaći u dodatku 2. Izvješćivanje mjerodavnih i poduzete aktivnosti.

⁶⁶ Na navedeno ukazuju urađene analize utjecaja Naredbi o sigurnosti proizvoda na ekonomiju u BiH, a koje su radili ekspertni timovi Komiteta za tehničke propise BiH.

4. ZAKLJUČCI

Ured za reviziju institucija BiH proveo je reviziju učinka s ciljem da provjeri jesu li institucije BiH efikasne u usklađivanju propisa iz oblasti infrastrukture kvalitete sa propisima EU. Provedena istraživanja, intervjui i analiza relevantne dokumentacije omogućila su nam da sagledamo postojeće stanje te da iznesemo sljedeće zaključke.

Propisi o sigurnosti proizvoda ne donose se u predviđenim rokovima, a BiH značajno zaostaje za zemljama u okruženju kada je u pitanju usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU. Kašnjenje u usklađivanju propisa ostavlja značajne posljedice na građane i ekonomiju BiH. VM BiH nije poduzelo aktivnosti kojima bi se osiguralo efikasno usklađivanje propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU.

Nakon početnog napretka u usklađivanju tehničkih propisa sa EU, kada je BiH bila vodeća u regiji, zbog zastoja u radu Komiteta za izradu tehničkih propisa BiH došlo je do zastoja u usvajanju propisa usuglašeni sa propisima EU, zastoja koji je BiH osigurao mjesto u začelju kada je u pitanju uspostava sustava sigurnosti proizvoda i integracija u zajedničko tržište EU.

Premda BiH ne zaostaje značajno za zemljama iz okruženja kada su u pitanju propisi o sigurnosti prehrambenih proizvoda, zbog zastoja u radu Komiteta za tehničke propise BiH i zbog izmjena relevantnih propisa EU, BiH se dovela u situaciju da trenutno niti jedan propis o sigurnosti industrijskih proizvoda BiH nije u cijelosti usuglašen sa važećim propisima EU (sukladno proceduri propisanoj u Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti BiH iz rujna 2004. godine). Proizvodnja i izvoz industrijskih proizvoda iz BiH značajno je veća od proizvodnje i izvoza prehrambenih proizvoda, pa posljedice ovakvog stanja utječu na znatno veći broj proizvođača u BiH.

Neusuglašenost propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU ostavlja značajne posljedice na građane i ekonomiju u BiH. Zbog nižih zahtjeva za sigurnosti proizvoda i neizgrađene infrastrukture kvalitete u BiH, otvorena je mogućnost da se proizvodi lošije kvalitete plasiraju na tržište BiH, ugrožavajući zdravlje i živote potrošača. S druge strane, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentirani, otežan je postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i plasman proizvoda na tržište EU.

Zbog nepostojanja tehničkih propisa BiH usuglašeni sa propisima EU nisu stvorene pretpostavke za izgradnju institucija infrastrukture kvalitete.

Usklađeni propisi o sigurnosti proizvoda sa propisima EU i izgrađen sustav infrastrukture kvalitete, proizvođačima, a naročito onim koji su izvozno orijentirani, olakšao bi postupak dokazivanja usklađenosti proizvoda sa zahtjevima EU i olakšao bi im se plasman proizvoda na tržište EU. Usvajanjem usuglašeni propisa o sigurnosti proizvoda povećala bi se potražnja za provjerom njihove ispunjenosti i potakao bi se razvoj akreditiranih tijela (laboratorija) za ocjenu usklađenosti proizvoda u BiH. Na taj način tržište BiH bi se zaštitilo od nesigurnih proizvoda, a domaćim proizvođačima bi se olakšao izvoz, odnosno zaštitili bi se od konkurencije koju im prave jeftini, nekvalitetni i nesigurni proizvodi iz uvoza. Veći izvoz i veća proizvodnja u BiH značila bi više zaposlenih i veće ekonomsko blagostanje u BiH.

Pitanje je vremena kada će, zbog sve veće usuglašenosti propisa susjednih zemalja sa zahtjevima EU, izvoz u susjedne zemlje imati iste zahtjeve kao i izvoz u zemlje EU. Ukoliko BiH na bude pratila tempo susjednih zemalja, proizvođačima iz BiH bi se moglo desiti da izgube tržišta susjednih zemalja na isti način na koji se to desilo sa Hrvatskim tržištem kada je Hrvatska ušla u EU.

Evidentno je da ovom problemu nije posvećena dostatna pozornost. Mjerodavne institucije BiH nisu poduzele aktivnosti koje bi osigurale nastavak aktivnosti usuglašavanja tehničkih propisa o sigurnosti industrijskih proizvoda BiH sa propisima EU.

5. PREPORUKE

Na temelju provedenih istraživanja, nalaza i zaključaka revizije, Ured za reviziju daje sljedeću preporuku:


Preporuka:

- 1. VM treba aktualizirati pitanje zastoja u procesu usklađivanja propisa o sigurnosti proizvoda sa propisima EU i poduzeti potrebne aktivnosti koje će doprinijeti nastavku ovog procesa.***

BiH pretendira za članstvo u EU i u obvezi je u cijelosti uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Usklađivanjem relevantnih propisa o sigurnosti proizvoda osigurat će korist i za proizvođače i za potrošače u BiH. Potrošači će imati koristi od više razine sigurnosti proizvoda koji će se prodavati u BiH, a proizvođačima će se olakšati pristup tržištu EU. Usuglašenost sa propisima EU o sigurnosti proizvoda preduvjet su za razvoj sustava infrastrukture kvalitete i omogućit će razvoj međunarodno priznatih akreditiranih tijela za ocjenu usklađenosti proizvoda.

Tim revizije učinka:

Danijel Čolo,
voditelj tima



Milan Milović,
revizor učinka



Rukovoditelj
Odjela revizije učinka

Hrvoje Tvrtković



Rukovoditelj Odjela za kontrolu
kvalitete, metodologiju i
planiranje RU

Radivoje Jeremić



DODACI

Dodatak 1. Zaključak Vlade Republike Srpske iz 2012. godine

Dodatak 2. Izvješćivanje mjerodavnih i poduzete aktivnosti

Dodatak 1. Zaključak Vlade Republike Srpske iz 2012. godine

На основу члана 43. став 7. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 118/08), а након разматрања Информације о раду Комитета за техничке прописе БиХ у области преузимања директива Новог приступа Влада Републике Српске на 65. сједници одржаној 10.05.2012. године,
ДОНОСИ

ЗАКЉУЧАК

1. Влада Републике Српске се упознала са Информацијом о раду Комитета за техничке прописе БиХ у области преузимања Директива Новог приступа и исгу прихвата.
2. Задужују се надлежна министарства Републике Српске да, у координацији са Министарством за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске активно узму учешће у изради Приједлога одлуке о успостављању Радне групе за израду акционог плана за преузимање директива Новог приступа у правни систем Републике Српске.
3. Одлажу се активности и учешће у раду члана из Републике Српске у Комитету за техничке прописе БиХ, као и активности представника Републике Српске, именованих у експертне тимове за преузимање Директива Новог приступа, до усвајања новог или измјена и допуна Закона о техничким захтјевима за производе и оцјењивање усаглашености.
4. Задужује се Министарство индустрије, енергетике и рударства да о ставовима Владе Републике Српске, израженим у овом Закључку, упозна Министарство спољне трговине и економских односа БиХ.
5. Овај закључак ступа на снагу даном доношења.

Број: 04/1-012-2- / 12 / 12

Датум: 10.05.2012. године



РЕПУБЛИКА СРПСКА
МИНИСТАРСТВО ИНДУСТРИЈЕ, ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА
БАНЈА ЛУКА

Број	Датум	Прављење	Својеручно
			10/12

Dodatak 2. Izvješćivanje mjerodavnih i poduzete aktivnosti

U nastavku su prezentirane neke od najznačajnijih aktivnosti mjerodavnih institucija BiH po pitanju izvješćivanja o problemu zastoja u radu Komiteta za tehničke propise.

Komiteo za tehničke propise je obustavio svoj rad i nije predložio više ni jednu naredbu o tehničkim zahtjevima za proizvode nakon 2012. godine, kada je Vlade Republike Srpske donijela odluku da njihovi predstavnici više ne sudjeluju u radu ekspertnih timova za preuzimanje direktiva novog pristupa.⁶⁷ Zaključak Vlade RS dan je u Dodatku 1. ovog izvješća.

Tijekom 2009. godine, u sklopu IPA projekta "Infrastruktura kvalitete u BiH", započete su aktivnosti na izmjeni Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti iz 2004. godine. S obzirom na utvrđeni broj predviđenih izmjena, sukladno Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa BiH odlučeno je da se pripremi nacrt novog zakona. Prednacrt zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti je 29.03.2012. godine objavljen na web stranici MVTEO radi javnih konsultacija. Prema mišljenju MVTEO "institucije Republike Srpske dale su ozbiljne primjedbe u pogledu mjerodavnosti koje se nisu mogle prihvatiti, zbog čega nacrt nije upućen u parlamentarnu proceduru"⁶⁸.

Nakon dužeg vremena zastoja u radu Komiteta, MVTEO je 27.08.2013. godine dostavilo VM informaciju o radu Komiteta. VM je na svojoj 63. sjednici koja je održana 11.09.2013. godine razmotrilo predmetnu informaciju i usvojilo sljedeće zaključke:

- *Pozivaju se predstavnici svi mjerodavnih institucija na razini BiH, entiteta i Brčko distrikta da nastave svoj rad prema važećem Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti i pratećim podzakonskim aktima;*
- *Zadužuje se MVTEO da, u suradnji sa nadležnim entitetskim ministarstvima, obnovi aktivnosti na izmjeni i dopuni Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti ili izradi nacrta novog zakona;*
- *Zadužuje se MVTEO da predmetnu informaciju sa zaključcima dostavi Vladi RS, Vladi FBiH i Vladi BD.*

U studenom 2013. godine u RS donesen je Zakon o tehničkim propisima RS (Službeni glasnik RS 98/13)⁶⁹, na temelju kojeg je donesen niz podzakonskih akata koje je MVTEO već donijelo.⁷⁰

⁶⁷ Ministarstvo industrije, energije i rudarstva RS je u svom odgovoru, broj: 05.06/312-291/12 od 03.12.2012. godine, na zahtjev za održavanje sjednice ekspertnog tima navelo "Vlada Republike Srpske je na 65. sjednici održanoj dana 10.05.2012. godine donijela zaključak broj: 04/1-012-2-1127/12 prema kojem se odlažu aktivnosti sudjelovanja u radu člana iz Republike Srpske u Komitetu za tehničke propise BiH, kao i aktivnosti predstavnika Republike Srpske, imenovanih u ekspertne timove za preuzimanje Direktiva Novog pristupa, do usvajanja novog ili izmjena i dopuna Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usuglašenosti."

⁶⁸ Navedeno je u Informaciji MVTEO za Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH, broj: 06-07-1716-1/17 od 05.06.2017. godine.

⁶⁹ https://rzm.org/images/stories/RZSM/Propisi/MIER/Industrija/MIER_Ind_Vazeci/59-98-13%20Zakon%20o%20tehnickim%20propisima.pdf

⁷⁰ Na primjer, tehnički propis koji regulira sigurnost liftova, objavljen na <http://www.vladars.net>

Odgovorni pomoćnik ministra, rukovoditelj Sektora za ekonomski razvoj i poduzetništvo MVTEO je 22.05.2015. godine pismeno⁷¹ je informirao ministra o radu Komiteta, o problemu i posljedicama nefunkcioniranja Komiteta. U istoj informaciji istaknuto je da je posljednja sjednica Komiteta održana 09.10.2012. godine, a da zbog zastoja u radu Komiteta, BiH ne može pratiti aktivnosti CEFTA tržišta, te da je Europska komisija zaustavila svu tehničku pomoć u području infrastrukture kvalitete dok se u istom ne osigura koordinacija rada institucija svih razina vlasti.

S obzirom na utvrđeni zastoj u radu Komiteta i usuglašavanju sa propisima EU, nisu stvorene pretpostavke za zaključivanja sporazuma o međusobnom priznavanju znakova usklađenosti između BiH i EU⁷². U izvješću o radu VM za 2015. godinu, u dijelu koji se odnosi na zakonodavne aktivnosti MVTEO, u jednoj rečenici konstatirano je *"Naredbe kojim se preuzimaju direktive novog pristupa dostavljene su Komitetu za tehničke propise na razmatranje i usvajanje. Komitet za tehničke propise se nije sastao u 2015. godini."*⁷³ U istom izvješću navedeno je da zbog zastoja u harmonizaciji propisa nisu stvoreni uvjeti za potpisivanje Sporazuma o načinu priznavanja dokumenata o ocjenjivanju usklađenosti s Europskom komisijom (ACAA).⁷⁴

Na zahtjev Povjerenstva za vanjsku trgovinu i carine Zastupničkog doma PS BiH, MVTEO je 5.6.2017. godine dostavilo informaciju u vezi sa izradom strategije razvoja infrastrukture kvalitete u BiH. U navedenoj informaciji navedeno je da su aktivnosti na izradi u usvajanju strategije infrastrukture kvaliteta u BiH počele u trenutku kada su se pojavili zastoji u radu cjelokupnog sustava infrastrukture kvalitete u BiH, a posebno u radu Komiteta za tehničke propise BiH. U toj informaciji između ostalog stoji:

"Shvaćajući obveze koje je BiH preuzela međunarodnim sporazumima, kao i stvarne potrebe privrednika u BiH, te imajući u vidu pitanje zaštite potrošača od nesigurnih proizvoda u BiH, MVTEO je stupilo u kontakt sa Physikalische-Technische Bundesanstalt - PTB (Njemački nacionalni institut za mjeriteljstvo - PTB) s idejom suradnje u izradi strategije infrastrukture kvalitete.

Realizacija ovih aktivnosti počela se odvijati u lipnju 2015. godine na sastanku koji je održan na Vlačiću, u okviru početnih konsultacija sa predstavnicima projekta: "Jačanje mjeriteljstva i infrastrukture kvaliteta u BiH", PTB Njemačka. Sastanku su prisustvovali predstavnici institucija sa razine BiH, entiteta, BD BiH, Delegacije EU, IFC Svjetske banke, međunarodnih institucija i stručnjaka iz ove oblasti. Projekt PTB imao je jednu

⁷¹ Informacija pomoćnika ministra za ministra MVTEO o radu Komiteta za tehničke propise BiH, broj: 05-3-INTERNO/15 od 22.05.2015. godine

⁷² Sporazum o načinu priznavanja dokumenata o ocjenjivanju usklađenosti je međunarodni sporazum koji bi VM potpisalo sa EK, a na prijedlog MVTEO. Ovaj sporazum bi bio potpisan nakon što bi EK ocijenila usklađenost propisa BiH sa propisima EU i nakon što bi EK procijenila infrastrukturu kvalitete koja osigurava provedbu tog propisa. Navedeno bi za posljedicu imalo da bi se proizvodi za koje je sporazum potpisan mogli slobodno izvoziti u EU, a potvrde o usklađenosti domaćih tijela za te proizvode bi bile prihvaćene u EU, što bi značajno olakšalo poslovanje domaćim izvoznim kompanijama.

⁷³ http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/program_rada/default.aspx?id=21846&langTag=en-US

⁷⁴ U dijelu koji se odnosi na međunarodne ugovore navedeno je: *"- Pokretanje ove aktivnosti direktno ovisi od aktivnostima harmonizacije legislative u oblasti infrastrukture kvalitete u BiH sa tzv. Novim paketom mjera i usvajanjem direktiva za tehničke industrijske proizvode."*

komponentu koja se odnosila na izradu cjelodržavne strategije iz oblasti infrastrukture kvaliteta u BiH. Predstavnici RS, koji su aktivno sudjelovali na spomenutom sastanku, istakli su spremnost na suradnju u izradi strategije, ali su naglasili da očekuju odobrenje nadležnih institucija za nastavak rada na izradi Strategije infrastrukture kvaliteta u BiH. Do toga nije došlo, a pokazalo se da Republika Srpska razvija vlastiti sustav infrastrukture kvaliteta.

S tim u vezi, MVTEO je dopisom broj: 17.03-012-1-156-1/15 od 26.11.2015. godine obaviješteno od Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu suradnju RS da je Vlada RS na 48. sjednici održanoj 12.11.2015. godine donijela zaključak da je nacrt sporazuma neprihvatljiv, da je neprihvatljivo donošenje strategije za infrastrukturu kvalitete na nivou BiH jer za to ne postoji ustavni temelj, te da se suspendira sudjelovanje predstavnika RS u projektu. S obzirom na to da nije postojala suglasnost iz RS, odnosno da je dano negativno mišljenje jedne od institucija, odlučeno je da se obustavi procedura zaključenja međunarodnog sporazuma."

U svojim informacijama, u odgovoru na upitnik EK, MVTEO navodi da je jedan od problema koji je doveo do zastoja u usvajanju direktiva novog pristupa, to što BiH nikada nije izradila program integriranja, program kojim bi se utvrdile odgovornosti za preuzimanje svih direktiva, i novog i starog pristupa. Naime značajan broj direktiva novog pristupa u svom tekstu se poziva na direktive starog pristupa. Direktive starog pristupa nisu bile obuhvaćene Programom preuzimanja tehničkih propisa VM iz 2006. godine. Neke od direktiva starog pristupa preuzimale su institucije BiH sukladno svojim zakonskim mjerodavnostima, a sličnu situaciju imamo i sa entitetskim institucijama.

DEI je svojim dopisom od 06.06.2019. godine informiralo vlade svih razina vlast u BiH, da je VM BiH na 167. sjednici VM usvojilo Informaciju o Programu integriranja BiH u EU, urađenim pripremama i preduvjetima za početak njihove izrade, te da je zadužilo DEI da informira odgovorne o nužnosti izrade Programa integriranja BiH u EU, u cilju ispunjenja obveza iz članka 70. SSP. Program integriranja BiH u EU je programski dokument, koji država potencijalna kandidatkinja izrađuje i usvaja radi utvrđivanje mjera koje će se realizirati u utvrđenom vremenskom razdoblju, a s ciljem ispunjavanja kriterija za pristupanje u EU. Plan integriranja uključuje plan usklađivanja zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU – *acquisom* i plan ispunjenja ostalih obveza koje proizlaze iz procesa pristupanja u EU.

DEI je u svojoj Informaciji za VM o ispunjavanju pravnog kriterija institucija BiH u procesu pristupanja EU od 14.08.2019. godine izvjestilo o napretku BiH kada je u pitanju usklađivanja propisa sa važećim propisima EU.⁷⁵ U tom izvješću DEI je konstatala da suprotno zaključku VM sa 153. sjednice, većina institucija BiH nije intenzivirala aktivnosti usklađivanja sa pravnim propisima EU.⁷⁶ U ovoj informaciji, između ostalog, istaknuta su

⁷⁵ Informacija DEI o ispunjavanju pravnog kriterija institucija Bosne i Hercegovine u procesu pristupanja Europskoj uniji, razmatrana na 174. sjednici VM od 02.07.2019. godine, a dostupna na <https://www.parlament.ba/act/ActDetails?actId=1143>

⁷⁶ VM je na 153. sjednici održanoj 4.9.2018. godine razmotrilo i usvojilo Informaciju o usklađenosti propisa BiH s pravnom stečevinom EU za period 2003. – 31.12.2017., te je s tim u vezi donijela slijedeći zaključak: "Zadužuju se sve institucije BiH da intenziviraju aktivnosti na dodatnom usklađivanju propisa sa važećim *acquis-om*."

aktualni planovi i potrebe preuzimanja pravnih propisa iz područja infrastrukture kvaliteta (poglavlje 1. – Slobodno kretanje roba i poglavlje 12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika). Konstatirano je da je rad na daljnjem preuzimanju propisa EU iz pregovaračkog poglavlja 1. zaustavljen još 2012. godine i da je nužno postojeće propise iz područja infrastrukture kvaliteta uskladiti sa važećim *acquisom*. U istoj informaciji istaknute su i ocjene i preporuke iz Izvješća EK za 2016. godinu.⁷⁷

VM je, na svojoj 174. sjednici održanoj 2.7.2019. godine, razmotrilo informaciju DEI i donijelo je zaključak da institucije BiH intenziviraju aktivnosti na dodatnom usklađivanju propisa, a MVTEO je zadužilo da do kraja 2019. godine VM dostavi devet nacrti zakona među kojim je i Nacrt zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti i Nacrt zakona o hrani. Potrebno je napomenuti da je Nacrt zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usklađenosti 2012. godine povučen iz daljnje procedure zbog ozbiljnih primjedbi institucija Republike Srpske u pogledu mjerodavnosti, a koje se, prema mišljenju MVTEO, nisu mogle prihvatiti.

U izvješću EC o napretku BiH u 2019. godini istaknuto je:

*"BiH je u ranoj fazi pripremljenosti u oblasti slobodnog kretanja roba. Poduzeti su inicijalni koraci za uspostavljanje jedinstvenog ekonomskog prostora i usklađivanje zakonodavnog i institucionalnog okvira s *acquisom*, ali je dalji rad otežan političkim neslaganjima između Republike Srpske i državnog nivoa o nadležnostima za oblasti obuhvaćene ovim poglavljem. Zemlja bi trebala dodatno uskladiti zakonodavni okvir s *acquisom*, posebno po tehničkim zahtjevima za proizvode, ocjeni usklađenosti i nadzoru tržišta, te osigurati usklađenost s odredbama članova 34. do 36. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Potrebno je ojačati administrativne kapacitete uključenih institucija i poboljšati njihovu međusobnu koordinaciju.*

BiH bi u narednoj godini trebala prije svega:

- *uspostaviti registar važećih tehničkih propisa i početi ukidati domaće zakonodavstvo koje je u suprotnosti sa standardima EU u cijeloj državi, uključujući i standarde bivše Jugoslavije koji su u suprotnosti onima koji su usklađeni s europskim standardima;*
- *usvojiti cjelodržavnu strategiju za infrastrukturu kvalitete;*
- *imenovati članove Vijeća za mjeriteljstvo."*

⁷⁷ "BiH je u ranoj fazi pripremljenosti u oblasti slobodnog kretanja robe. U protekloj godini u ovoj oblasti nije bilo napretka. Potrebno je poduzeti velike korake da bi se ostvarila puna funkcionalnost sistema za osiguravanje slobode kretanja robe.

U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala uraditi sljedeće:

- dodatno poboljšati koordinaciju između nadležnih institucija;
- uspostaviti registar važećih tehničkih propisa, te započeti ukidanje domaćih propisa koji su proturječni evropskim standardima;
- usvojiti koordiniranu cjelodržavnu strategiju za infrastrukturu kvaliteta."

