



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ

UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

**ДОПРИНОС ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИЗГРАДЊИ И
ЈАЧАЊУ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА У
РЕГИОНУ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА**

МАСТЕР РАД

Ментор:

Проф. др Мања Ђурић Цакић

Кандидат:

Ђурђица Палежница

Бања Лука, март 2025. године



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ

UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES



**ДОПРИНОС ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ИЗГРАДЊИ И
ЈАЧАЊУ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА У
РЕГИОНУ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА**

МАСТЕР РАД

Комисија:

Проф. др Невенко Врањеш, председник

Доц. др Зоран Милосављевић, члан

Проф. др Мања Ђурић Џакић, члан-ментор

Кандидат:

Ђурђица Палежница

Бања Лука, март 2025. године



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ

UNIVERSITY OF BANJA LUKA

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES



**CONTRIBUTION OF THE EUROPEAN UNION TO THE
BUILDING AND STRENGTHENING OF ADMINISTRATIVE
CAPACITIES IN THE WESTERN BALKANS REGION**

MASTER'S THESIS

Mentor:

Prof. dr Manja Đurić Džakić

Candidate:

Đurđica Paležnica

Banja Luka, March 2025

Ментор: Проф. др Мања Ђурић Џакић, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци.

Наслов: Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана

Резиме: Претприступна помоћ Европске уније је један од најзначајнијих механизма подршке државама региона Западног Балкана у процесу европских интеграција. Овај мастер рад анализира утицај претприступне помоћи на јачање административних капацитета земаља и њихову припремљеност, као и изазове са којим се срећу у процесу имплементације. Истраживање је засновано на више хипотеза које процјењују корелативни однос између износа средстава из фондова и побољшања у реформи јавне управе. Закључујемо да је претприступна помоћ позитивно утицала на реформе јавне управе у државама Западног Балкана, међутим да административни капацитети нису на задовољавајућем нивоу, односно да су веома слаби. Што би значило да поред финансијских средстава које пружа Европска унија, државе морају и саме да напредују у својим реформама и превазилажењу проблема са којим се суочавају. Изазови попут административних баријера и политичке нестабилности значајно утичу на успјешност пројеката који се финансирају из фондова. Потребно је превазићи све препреке које ограничавају пун потенцијал реформи.

Резултати истраживања су показали да корелација између износа средстава и побољшања капацитета није значајна за посматрани период. Односно, поред повећања износа средстава из фондова, потребно је развити институционалне механизме и административне капацитете, који ће успјешно повући средства из фондова и ефикасно их користити, са редовним контролама у имплементацији истих. Поређењем различитих приступа држава Западног Балкана утврђено је да су државе које су успоставиле бољу координацију и управљање средствима биле и успјешније у спровођењу реформи јавне управе. Међутим, потребно је даље побољшање институционалног оквира, институционалних капацитета, стручности и координације у управљању средствима. Унапређење обуке службеника и формирање ефикасне политике задржавања због све веће флукутације особља из институција је кључна за позитивни напредак. Насупрот очекивањима, средства из фондова нису подржала повећање транспарентности и одговорности институција, што смањује повјерење грађана у институције и њихово ефикасно спровођење реформи. Из резултата истраживања закључујемо да је финансијска подршка ЕУ значајна, али није довољна за спровођење ефикасних реформи у региону Западног Балкана.

Кључне ријечи: административни капацитети, политика проширења, Европска унија, претприступни фондови, европске интеграције, Западни Балкан.

Научна област: Друштвене науке

Научно поље: Политичке и управне науке

Квалификациона ознака: S170

Тип одабране лиценце Креативне заједнице: CCBY – NC – ND.

Mentor: Prof. Manja Đurić Džakić, PhD, Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka.

Title: Contribution of the European Union to the Building and Strengthening of Administrative Capacities in the Western Balkans Region

Abstract: Pre-accession assistance from the European Union is one of the most significant support mechanisms for the countries of the Western Balkans in the process of European integration. This master's thesis analyzes the impact of pre-accession assistance on strengthening the administrative capacities of these countries and their preparedness, as well as the challenges they face in the implementation process. The research is based on multiple hypotheses that assess the correlation between the amount of funding from EU funds and improvements in public administration reform. The findings indicate that pre-accession assistance has had a positive impact on public administration reforms in the Western Balkans. However, administrative capacities remain insufficient and significantly weak. This suggests that, in addition to the financial support provided by the European Union, the countries themselves must make progress in implementing reforms and overcoming the challenges they face. Obstacles such as administrative barriers and political instability have a considerable impact on the success of projects financed through EU funds. Therefore, it is necessary to eliminate all constraints that hinder the full potential of reforms.

The research results demonstrate that there is no significant correlation between the amount of financial support received and the improvement of administrative capacities during the observed period. In other words, while financial allocations have increased, it is essential to develop institutional mechanisms and administrative capacities that can effectively absorb and utilize these funds, accompanied by regular monitoring of their implementation. A comparative analysis of different approaches taken by Western Balkan countries has shown that those with better coordination and fund management have been more successful in implementing public administration reforms. Nevertheless, further improvement of the institutional framework, institutional capacities, expertise, and coordination in fund management is required. Enhancing the training of public officials and establishing an effective staff retention policy—given the increasing turnover of personnel within institutions—is crucial for achieving sustainable progress. Contrary to expectations, financial support from EU funds has not contributed to increased transparency and institutional accountability, which has weakened public trust in institutions and their ability to effectively implement reforms. The research ultimately concludes that while EU financial assistance plays a crucial role, it is not sufficient on its own to ensure the successful implementation of reforms in the Western Balkans.

Keywords: administrative capacities, enlargement policy, European Union, pre-accession funds, European integration, Western Balkans.

Scientific field: Social sciences

Scientific domain: Political and administrative sciences

Qualification mark: S170

Creative Commons license type selected: CCBY – NC – ND.

Овај рад није само резултат мог труда и рада, већ и подршке људи који су вјеровали у мене.

Највећу захвалност дугујем свом ментору, професорици Мањи Ђурић Џакић, чије су смјернице,

стручност и организованост били непроцјењиви у сваком кораку истраживања.

Такође, веома сам захвална мојој породици и пријатељима на подршци. Хвала свима који су

својим знањем и сугестијама помогли да овај рад добије свој коначни облик.

Садржај

Увод	1
1. Теоријско-методолошке основе рада.....	2
1.1. Предмет истраживања	2
1.2. Циљеви истраживања	3
1.3. Хипотетички оквир истраживања	4
1.4. Основне методе и технике истраживања	5
1.5. Научна и друштвена оправданост истраживања	5
2. Стратегија проширења Европске уније према Западном Балкану	7
2.1. Историјски развој политике проширења ЕУ	8
2.2. Критеријуми за чланство у ЕУ из Копенхагена и Мадрида.....	11
2.3. Процес приступања: од претприступних преговора до интеграције	12
3. Финансијска и техничка подршка Европске уније за институционалне реформе.....	14
3.1. Еволуција финансијске подршке: од првих фондова до савремених инструмената	14
3.2. Инструмент за претприступну помоћ – ИПА.....	17
3.3. Програм СИГМА: унапређење управљачких капацитета.....	22
3.4. Програми изградње институционалних капацитета: Твининг и Тајекс ...	25
4. Реформа јавне управе и институционалне припреме за приступање у ЕУ	27
4.1. Србија: структурне реформе и усклађивање са ЕУ правним тековинама	27
4.2. Реформа јавне управе у Црној Гори	30
4.3. Босна и Херцеговина: комплексна политичка структура и напредак у реформама	32
4.4. Институционалне реформе у Албанији	35
4.5. Сјеверна Македонија: административне реформе	38
4.6. Косово*: европске интеграције и политичко правни статус	40

4.7. Процјена институционалне и политичке спремности земаља региона Западног Балкана.....	43
5. Евалуација ефеката подршке ЕУ на административне капацитете	47
5.1. Анализа административних капацитета на Западном Балкану	49
5.2. Анализа транспарентности и одговорности институција	51
5.3. Анализа евалуације и ревизије	52
6. Компаративна анализа приступања: Хрватска као модел и примјери других приступница	54
6.1. Хрватска: успјешан модел реформи и приступања у Европску унију	54
6.2. Лекције из искустава других земаља приступница	56
6.3. Кључни изазови у процесу европских интеграција	59
7. Будућност реформи у региону Западног Балкана	62
7.1. Препоруке за јачање административних капацитета и ефикасност реформи.....	62
Закључак.....	65
Литература.....	67
Списак слика, табела и графикана	74
Биографија.....	75

Увод

Кључни покретач реформских процеса у државама Западног Балкана је настојање да постану равноправне чланице Европске уније. Државе пролазе кроз комплексне политичке, економске и административне трансформације. Један од кључних услова је административни критеријум, којим се намеће потреба за изградњом и јачањем административних капацитета који ће успјешно спровести реформске задатке који су постављени пред државе у региону Западног Балкана. Под тим се не подразумијева само реформа јавне управе, већ и изградња ефикасних институција које су способне имплементирати законодавство Европске уније.

Унија улаже значајна средства која представљају ресурсе за подршку изградњи институција и управљачких структура у цијелом региону, те за саму модернизацију јавне управе. Ипак, упркос значајним улагањима од стране ЕУ, земље Западног Балкана се и даље суочавају са бројним изазовима које је потребно превазићи да би се реформе још ефикасније спроводиле. Недостатак капацитета, корупција, политичка нестабилност и отпор ка промјенама представљају главне препреке на путу ка ефикасној и модерној јавној управи. Управо оне утичу на сам темпо реформи и испуњавања критеријума за чланство у Европској унији.

Рад се фокусира на улогу Европске уније у процесу изградње административних капацитета на Западном Балкану, са посебним освртом на резултате и изазове спровођења реформи, актуелним стањем у државним и локалним институционалним капацитетима и препорукама које могу бити од значаја. Анализа обухвата све државе Западног Балкана и релевантне програме и иницијативе ЕУ, посебно Инструмент за претприступну помоћ (ИПА), уз процјену њиховог утицаја на унапређење јавне управе и цјелокупног институционалног оквира. Циљ рада је да се истражи какав је допринос ЕУ донијела у изградњи и јачању административних капацитета у региону, уз идентификовање фактора који су утицали на спровођење реформи, и позитивно и негативно. На крају закључно са формулисањем закључака и одређених препорука за будућност који могу бити од значаја. Истраживање ће пружити дубљи увид у проблематику са нагласком на административне реформе као предусловом за успјешну европску интеграцију.

1. Теоријско-методолошке основе рада

1.1. Предмет истраживања

Предмет овог истраживања је анализирање улоге и ефеката претприступне помоћи Европске уније у јачању административних капацитета земаља Западног Балкана. Све земље региона Западног Балкана препознале су реформу јавне управе као један од кључних приоритета, јер је професионална, ефикасна и модерна администрација неопходна предиспозиција за пуноправно чланство у ЕУ. Европска унија је управо кроз своје претприступне фондове обезбиједила значајна финансијска средства земљама које се припремају за чланство. Ова средства су намијењена подршци реформама јавне управе, унапређењу институционалних пракси и повећању ефикасности, транспарентности и одговорности државних институција.

Анализираће се претходни претприступни фондови ИПА 1 и ИПА 2, те фонд претприступне помоћи који се тренутно имплементира – ИПА 3. Истраживање ће се фокусирати на разумијевање начина на који се претприступна помоћ дистрибуира и користи у земљама Западног Балкана. Такође, анализираће се механизми кроз које се претприступни фондови користе за спровођење реформи јавне управе и развој институционалних капацитета у овом региону.

Неопходно је анализирати коришћења добијених средстава и које резултате су исти донијели, да би се могли видјети стварни ефекти помоћи од стране Европске уније. Финансијски аспекти истраживања претприступне помоћи подразумевају анализу износа и структуре фондова који су додијељени земљама Западног Балкана. Циљ је да се утврди у којој мјери, те на који начин претприступна помоћ доприноси припреми земаља региона за чланство у Европској унији, са посебним нагласком на јачање њихових административних капацитета и спровођење неопходних реформи. Посебна пажња ће бити посвећена анализи процеса планирања, имплементације и контроле пројеката јачања административних капацитета финансираних овим фондовима.

Евалуација успјешности спроведених пројеката у постизању циљева јачања административних капацитета, који се финансирају из ових фондова ће бити кључно за разумијевање њиховог утицаја на јавну управу. Анализираће се у којој мјери су државне институције на Западном Балкану опремљене за ефикасно управљање и спровођење пројеката финансираних из претприступних фондова.

Поред финансијских и имплементацијских аспеката, истраживање ће се бавити и реформама јавне управе које су усмјерене на јачање административних капацитета, које

су подржане претприступним фондовима. Један од изазова у коришћењу претприступне помоћи јесу административне, политичке и социо-економске препреке са којима се земље суочавају. Идентификацијом ових изазова и повратних информација о проблемима у имплементацији помоћи ће у разумијевању комплексности процеса јачања административних капацитета. Без познавања изазова са којим се сусрећу, није могуће ни побољшати административне капацитете, без обзира на количину средстава које претприступна помоћ нуди.

Истраживање ће пружити компаративни поглед на различите праксе и приступе у коришћењу претприступних фондова, истичући факторе који су допринијели успјешности или неуспјеху у различитим контекстима и различитим државама.

Идентификација најбољих пракси и најефикаснијих модела омогућава да се издвоје фактори који доприносе успјеху реформи. Коришћењем комбинације квантитативних и квалитативних метода, истраживање ће омогућити дубље разумијевање улоге Европске уније у јачању административних капацитета и припреми региона за успјешно чланство. Истраживање ће испитати постојеће капацитете и препознати потребе за додатном обуком и развојем. Анализом директног и индиректног утицаја претприступне помоћи на развој људских и технолошких капацитета у јавним институцијама ће такође дати одговоре како побољшати административне процесе и услуге.

Проучавањем конкретних реформских иницијатива које су финансиране претприступним фондовима, са нагласком на резултатима ових иницијатива даће смјернице за побољшање у области транспарентности, ефикасности и јавног учешћа у управним процесима. Разматраће се улоге међународне сарадње и умрежавање региона које омогућава претприступна помоћ, посебно кроз пројекте који подстичу размјену најбољих пракси и знања између различитих земаља и институција. Истраживање за циљ има да пружи свеобухватну анализу претходних и актуелних претприступних помоћи Европске уније на Западном Балкану.

1.2. Циљеви истраживања

Циљеви истраживања се односе на анализирање претприступне помоћи Европске уније на административне капацитете у државама Западног Балкана. Циљеви се дијеле на научне и друштвене.

Научни циљ овог истраживања је да допринесе постојећој литератури и знању о ефикасности претприступне помоћи Европске уније у јачању административних капацитета на Западном Балкану. Истраживање ће настојати да систематизује доступне

податке и пружи аналитички оквир за процјену утицаја претприступних фондова на институционалне реформе и развој управљачких капацитета. Кроз компаративну анализу различитих земаља и идентификацију кључних фактора успјеха и изазова, истраживање ће омогућити дубље разумијевање процеса европских интеграција и улоге фондова Европске уније у том процесу.

Друштвени циљ овог истраживања је да пружи практичне препоруке за ефикасније коришћење претприступних фондова у земљама Западног Балкана, што ће допринијети јачању институционалних капацитета и унапређењу управљачких структура. Тиме се подржавају напори у реформи јавне управе, што може водити ка бољој услузи грађанима, већој транспарентности и отворености државних институција.

1.3. Хипотетички оквир истраживања

У овом истраживању, хипотетички оквир ће бити заснован на претпоставци да претприступна помоћ Европске уније има значајан утицај на јачање административних капацитета земаља Западног Балкана. Оквир ће обухватити различите аспекте претприступне подршке, укључујући ефикасност искоришћених средстава и изазове у имплементацији.

Општа хипотеза – Претприступна помоћ Европске уније значајно доприноси јачању административних капацитета земаља Западног Балкана, што води ка успјешнијим реформама јавне управе и бољој припремљености за чланство у Европској унији.

Посебне хипотезе:

1. Постоји позитиван корелативни однос између износа претприступних фондова додијељених земљама Западног Балкана и побољшања административних капацитета њихових јавних управа.
2. Ефикасност коришћења претприступних фондова је већа у земљама које имају развијеније институционалне механизме за планирање и имплементацију пројеката финансираних из тих фондова.
3. Изазови у коришћењу претприступне помоћи, попут административних баријера и политичке нестабилности, значајно утичу на успјех пројеката јачања административних капацитета.
4. Реформе јавне управе спроведене уз подршку претприступних фондова доводе до повећања транспарентности, одговорности и ефикасности државних институција на Западном Балкану.

5. Поређење различитих земаља Западног Балкана у коришћењу претприступне помоћи открива да су земље са бољом координацијом и управљањем средствима успјешније у спровођењу реформи јавне управе.

1.4. Основне методе и технике истраживања

За потребе истраживања на тему овог рада планирано је коришћење комбинованог метода, квантитативног и квалитативног истраживања. Квантитативна метода која се планира користити је **анализа података** – прикупљање и анализа података о финансијским средствима које Европска унија додјељује земљама Западног Балкана кроз претприступне фондове. Ова метода укључује преглед финансијских извјештаја, буџета и других релевантних докумената. Квалитативна метода која ће се употријебити у писању рада је **анализа докумената** – преглед релевантних докумената, као што су стратегије развоја, извјештаји о напретку у процесу европских интеграција и евалуацији пројеката који су финансирани од стране претприступних фондова ЕУ. Такође, у раду ће бити коришћена **компаративна анализа** – поређење различитих земаља или пројеката на основу специфичних индикатора, како би се идентификовале најбоље праксе и фактори успјеха.

1.5. Научна и друштвена оправданост истраживања

Европска унија има своје програме претприступне помоћи којим настоји побољшати административне капацитете земаља Западног Балкана који су предуслов за успјешну европску интеграцију. Истраживање пружа дубље разумијевање ефеката претприступне помоћи Европске уније за јачање административних капацитета Западног Балкана. Проучавањем различитих приступа и исхода у земљама Западног Балкана компаративном анализом идентификоваће се најбоље праксе али и изазови у спровођењу и употреби помоћи из претприступних фондова Уније.

Такође, истраживање може допринијети теоријским моделима о међународној помоћи и административном развоју, пружајући нове увиде који могу бити корисни за друге регионе који се спремају на чланство.

Јачањем административних капацитета, земље Западног Балкана се ефикасније припремају за придруживање Европској унији, што може допринијети стабилности, просперитету и демократском развоју региона. Претприступна помоћ често укључује мјере које помажу јачању институција, транспарентности и одговорности јавне управе, што има дугорочне позитивне ефекте на друштва држава Западног Балкана. Побољшање административних капацитета може довести до ефикаснијег коришћења ресурса, привлачења инвестиција и економског раста.

Анализом желимо доћи до одређених закључака, који ће земљама Западног Балкана дати смјернице о позитивним ефектима претприступне помоћи, те на које области треба да усмјере пажњу и боље искористе средства. Уз помоћ претприступних фондова, земље ће се приближити испуњавању услова из Копенхагена и Мадрида, те ће земље Западног Балкана добити могућност да постану равноправне чланице Европске уније, што је један од стратешких циљева спољне политике свих земаља Западног Балкана.

2. Стратегија проширења Европске уније према Западном Балкану

Европска унија представља партнерство 27 држава-чланица, са даљом тенденцијом ширења, спровођењем своје политике проширења већ више од пет деценија. Може јој се придружити свака европска држава која поштује вриједности на којима почива Европска унија – демократија, владавина права, слобода, једнакост и др. Проширење је зближило различите нације и културе, дајући Европској унији разноликост и динамичност.¹ Проширена Европска унија је гарант политичке стабилности, безбједности и мира на европском континенту.² Перспектива чланства подстиче политичке и економске реформе у државама што значајно утиче на јачање ових области.³ Европска унија подстиче политичке реформе, јачање владавине права и демократских институција у државама који су кандидати и потенцијални кандидати за европске интеграције.⁴ Јавна управа и њена реформа треба да буду у складу са стандардима Европске уније, те представља основу и услов за испуњавање бројних других захтјева у процесу приступања.⁵



Слика 1: Државе региона Западног Балкана
(извор: https://areterapa.com/insight_20230208)

Региону Западног Балкана је потребан даљи раст и развој, те је управо један од најзначајнијих стратешких циљева држава овог региона успостављање успјешних преговора о чланству. Региону Западног Балкана припадају следеће државе: Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Сјеверна Македонија, Србија и самопроглашено Косово*. Последња држава која је своје европске преговоре још 2013. године успјешно обавила је Хрватска. Међутим, остале државе на Балкану нису ни близу припремљености за улазак у Унију. Ово представља велику неизвјесност, јер са

¹ Информациони центар ЕУ (2017). Упознајте ЕУ, Београд: Информациони центар ЕУ (www.europa.rs) стр. 22.

² Communication on EU enlargement policy 2024 стр. 3.

³ Исто, стр. 22.

⁴ Исто, стр. 3.

⁵ Попова Ј. Праћење напретка реформе јавне управе Републике Србије у процесу приступања Европској унији, стр. 19. (<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.2>)

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

све већим одуговлачењем позитивног исхода, расположење јавности опада и не види се крај том процесу који траје већ дуги низ година. Одређене државе су спремније, међутим постоје бројни недостаци и проблеми за које је потребно наћи одређена ефикасна рјешења.

Предуслов који је неопходан за припрему за чланство у Европској унији јесте реформисање јавне управе државе кандидата.⁶ Реформа мора да се функционално и адекватно имплементира⁷, што је један од битнијих услова за саму европску интеграцију. Европска комисија свог октобра објављује Стратегију проширења ЕУ, која садржи опис тренутног стања у процесу политике проширења, приоритете и највеће изазове са којим се државе суочавају у процесу придруживања у Европску унију.⁸ Ова стратегија се изводи из редовних годишњих извјештаја Европске комисије за државе Западног Балкана и Турску.⁹ На овај начин Комисија оцјењује достигнути степен напретка реформи, али такође указује на слабости и недостатке. У наставку рада је хронолошки обрађен историјски развој политике проширења.

2.1. Историјски развој политике проширења ЕУ

Париским уговором 18. априла 1951. године је створена претеча Европске уније, под називом Европска заједница за угаљ и челик.¹⁰ Римски уговор је потписан 25. марта 1957. године којим су основане Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију.¹¹ Тек накнадно је потписан уговор о обједињавању све три заједнице у једну – Европску заједницу.¹² Овај уговор је потписан 1965. године, а ступио на снагу 1. јула 1967. године.¹³ Државе осниваче је чинило шест земаља: Француска, Њемачка, Италија, Луксембург, Белгија, Холандија.

На Самиту чланица Европске заједнице у Паризу 1972. године је презентована идеја о Европској унији, те је управо овако почео процес европских интеграција осталих држава у заједничку организацију.¹⁴ Прво проширење се десило већ наредне године када су Данска, Ирска и Велика Британија добиле статус пуноправне чланице.¹⁵ Такође, исте године је Норвешка преговарала о уласку у Заједницу, међутим становништво државе се

⁶ Попова Ј. Праћење напретка реформе јавне управе Републике Србије у процесу приступања Европској унији. стр. 19. (<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.2>)

⁷ Исто. стр. 19.

⁸ Међак В. и Будимир Б. (2013). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд стр. 26-27.

⁹ Исто. стр. 26-27.

¹⁰ Гасми Г. (2010). Право и основи права Европске уније. Београд: Универзитет Сингидунум. стр. 108-109.

¹¹ Исто. стр. 108-109.

¹² Исто. стр. 108-124.

¹³ Исто. стр. 108-124.

¹⁴ Исто. стр. 126.

¹⁵ Исто. стр. 126.

изјаснило са 53,3% гласова против уласка на организованом референдуму.¹⁶ У наредном периоду Заједница се суочила са кризом и проблемима који су се требали ријешити да би могла бити функционална и дугорочно одржива, што је искористила Грчка са својим захтјевом за чланство. Грчка је постала члан Европске заједнице 1981. године, те се касније испоставило да је њена интеграција била пуна мањкавости због лажирања економских и буџетских података, који су били један од услова који је потребно испунити. Да би се ријешиле институционалне парализе, државе чланице су потписале Јединствени европски акт, односно велику ревизију Римског уговора која је обезбиједила подршку програму јединственог тржишта.¹⁷

Медитеранско проширење је настављено, али са великим опрезом због искуства са Грчком. Португал и Шпанија су почели своје преговоре о интеграцији и формирањем нових влада потврдиле су да су испуниле услове, те да су спремне постати равноправне чланице.¹⁸ Обје државе су ушле у састав Заједнице 1986. године.¹⁹ Француска и Њемачка као државе оснивачи заједнице су сматрале да постоји потреба за изградњом политичке уније, паралелно са економском и монетарном.²⁰ Управо тако је дошло до међувладиних конференција и прерасло је у Уговор о Европској унији који је потписан 7. фебруара 1992. године у Мастрихту.²¹ Накнадно су 1995. године Аустрија, Финска и Шведска постале нове чланице Европске уније, јер су као државе кандидати економски боље стајале чак и од појединих држава чланица саме Уније.²²

Ствари на глобалном плану су се значајно измијениле завршетком Хладног рата и распадом Совјетског Савеза, Чехословачке и Југославије. Појавио се већи број новонасталих држава на европском тлу. Оне су управо видјеле своју будућност и напредак уласком у преговоре за европске интеграције, те су одмах упутиле своје захтјеве. Осам држава Централне и Источне Европе – Пољска, Чешка, Словачка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска и Словенија, уз Кипар и Малту је изразило жељу да постану чланица Уније.²³ Након продуженог периода припрема и преговора постале су равноправне чланице 2004. године.²⁴ Ово проширење је једно од највећих

¹⁶ Гасми Г.(2010). Право и основи права Европске уније. Београд: Универзитет Сингидунум. стр. 126.

¹⁷ Динан Д. (2009). Све ближе унија, Увод у европску интеграцију, Београд: Службени гласник (<https://slglasnik.com/>) стр. 107.

¹⁸ Исто. стр. 110-113.

¹⁹ Исто. стр. 110-113.

²⁰ Гасми Г. (2010). Право и основи права Европске уније, Београд: Универзитет Сингидунум, стр. 135.

²¹ Исто. стр. 136.

²² Исто. стр. 143.

²³ Исто. стр. 142.

²⁴ Исто. стр. 142.

проширења које се десило од настанка Уније. Накнадно, Румунија и Бугарска су приступиле 2007. године.

Једина држава чланица која је напустила Европску унију 2020. године према члану 50. Уговора о Европској унији, је Велика Британија која је прошла кроз цијели процес назван – Брегзит. Велика Британија при приступању је сматрала да је овај пројекат користан само за континенталну Европу, те је имала сумњу у ефикасност и позитивне ефекте удруживања у такав савез. Након Де Голових блокада и година чекања ипак је постала чланица Заједнице 1973. године.²⁵ Имала је специфичан положај у односу на друге државе чланице, чак се изборила да се изузме из појединих кључних политика ЕУ, као на примјер монетарна и економска унија, те зона Шенгена.²⁶

Европска унија је предузела низ мјера на простору бивше Југославије, стабилизовање кроз мировну мисију и процес интеграције простора Унији, те отварања преговора у процесу стабилизације и придруживања који трају и данас.²⁷ Унија је пружила финансијску подршку обнови региона кроз различите фондове (програми CARDS и IPA).²⁸ Унија је допринијела подизању нивоа стабилности на Балкану у следећа три корака:²⁹

- јачање правне државе и стабилизација на терену
- регионални мултилатерализам између држава региона
- укључивање у европску или евроатланску интеграцију

Земље региона Западног Балкана су започеле своје преговоре кроз Процес стабилизације и придруживања. Овај процес према Тањи Мишчевић за циљ има билатералне и регионалне активности, да би се постигла стабилизација, а затим и само придруживање Европској унији уз одржавање уравнотеженог напретка ових држава.³⁰ Једино је Хрватска од држава Западног Балкана испунила услове за чланство те постала равноправна чланица Уније 2013. године. Док су остале државе региона још у процесу преговора и испуњавања услова. О статусу, преговорима и потенцијалној европској будућности за сваку од држава Западног Балкана ће бити ријеч у наредним поглављима.

²⁵ Лопандић Д. (2017). Европска унија и Србија, Ново време и ново окружење, Београд: Штампa Графолик стр. 62.

²⁶ Исто. стр. 62-63.

²⁷ Исто. стр. 97-98.

²⁸ Исто. стр. 97-98.

²⁹ Исто. стр. 97-98.

³⁰ Мишчевић Т. (2009). Придруживање Европској унији, Београд: Службени гласник, стр.152.

2.2. Критеријуми за чланство у ЕУ из Копенхагена и Мадрида

Проширење је сложен процес³¹, те је формулисан сет критеријума који су потребни да свака држава испунити ако жели постати равноправна чланица Уније. Критеријуми су политички, правни и институционални и њих је поставио Европски савјет на самитима у Копенхагену и Мадриду.³² Ови услови подразумевају да се морају спровести реформски процеси у државама који су кандидати. Развијени су механизми помоћи државама потенцијалним кандидатима и континуирано се прати њихов развој.³³ На самиту у Копенхагену који је одржан у јуну 1993. године, утврђени су општи критеријуми који државе кандидати морају испунити:

- политички критеријуми;
- економски критеријуми; и
- административно-правни критеријуми

Ови критеријуми подразумевају услове које државе кандидати требају задовољити за улазак у ЕУ:³⁴

- потребне су стабилне институције са гаранцијом демократије и владавине права;
- потребна је функционална тржишна економија, те да могу извршити тржишне притиске у Европској унији и да имају конкурентну способност; и
- такође потребно је да имају способност преузимања обавеза које носи равноправно чланство.

На самиту у Мадриду у децембру 1995. године формулисани су нови услови који се односе на административне структуре. Од будућих држава чланица се очекује да поред формалног усвајања законодавства ЕУ, да ефикасно примјењују законодавство преко одговарајућих административних структура.³⁵ Такође, у Мадриду је донијета и одлука да Комисија од 1997. године редовно извјештава о стању и спремности држава кандидата за чланство.³⁶ Комисија припрема обимну анализу за сва поглавља, статус спремности и препоруке за кандидата. Ти извјештаји су познати као Редовни извјештаји (енгл. *Regular Reports*) који излазе сваке године у новембру.

³¹ Прокопијевић М. (2009). Европска унија, Увод, Београд: Службени гласник (<https://slglasnik.com/>) стр. 556.

³² Међак В. и Будимир Б. (2013). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд стр. 19.

³³ Прокопијевић М. (2009). Европска унија, Увод, Београд: Службени гласник (<https://slglasnik.com/>) стр. 556.

³⁴ Међак В. и Будимир Б. (2013). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд стр. 19.

³⁵ Прокопијевић М. (2009). Европска унија, Увод, Београд: Службени гласник (<https://slglasnik.com/>) стр. 560.

³⁶ Исто. стр. 560.

Административна способност подразумева постојање одговарајуће управне структуре и обученост државних службеника за усвајање и провођење законодавства Уније.³⁷ Држава кандидат мора да изгради администрацију која је способна имплементирати и успјешно спроводити право ЕУ³⁸ и повлачити средства из претприступних фондова. Сматра се да је административна реформа најбитнији критеријум за приступање државе у Европску унију, јер је настао управо из претходних критеријума који су донесени у Копенхагену. Постао је предуслов за испуњавање осталих критеријума, јер без јаких институција није могуће спровести ни правне прописе.³⁹ Такође без јаких институција нема ни економске снаге и стабилности⁴⁰, што би на крају значило да су критеријуми међузависни. Без административних капацитета, нема ни ефикасне примјене законодавства. Овај критеријум је кључна тема рада и анализираће се тренутно стање административних капацитета држава региона Западног Балкана.

2.3. Процес приступања: од претприступних преговора до интеграције

Државе Западног Балкана теже да постану чланице Европске уније, јер би добиле низ бенефита који би позитивно утицали на различите сфере. Добили би бројне предности у царинским политикама, трговинској размјени и отворености тржишта за извоз домаћих производа, те многе друге. Међутим, постоје области са којима се не би могли сложити по постојећим стратешким документима и ставовима, као нпр. спољна политика. Процес приступања држава овог региона траје веома друго, који већ постаје мукотрпан процес. Постоји одређени напредак држава у условима које је Европска унија поставила пред државе кандидате и потенцијалне кандидате, међутим тај напредак је веома ограничен. Са постојећом структуром јавне управе и унутрашњим проблемима са којим се сусреће свака од држава кандидата и потенцијалних кандидата је веома тешко задовољити услове који су пред сваком од држава.

Процес европских интеграција се одвија кроз двије узастопне и условљене фазе и бројних подфаза – придруживање и приступање Европској унији.⁴¹ Процес приступања Европској унији обухвата следеће фазе:⁴²

³⁷ Минтас-Ходак Љ. (2004). Увод у Еуропску унију. Загреб: Мате, Загребачка школа економије и менаџмента стр. 314.

³⁸ Петровић А. Евроинтеграције Републике Србије реформа система управљања кадровима у државној управи. стр. 26. (<https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.2>)

³⁹ Исто. стр. 26.

⁴⁰ Исто. стр. 26.

⁴¹ Међак В. и Будимир Б. (2013). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд стр. 20.

⁴² Европска комисија. Проширење Европске уније. Луксембург: Канцеларија за публикације ЕУ. стр. 14-15.

1. Држава подноси захтјев да постане држава-чланица ЕУ
2. Европска комисија прати земље у процесу проширења, те износи мишљење о захтјеву који су поднијеле
3. Европска комисија и владе држава чланица ЕУ дају мишљење и доносе једногласну одлуку да ли се прихвата захтјев државе, и да ли јој одобравају статус државе кандидата
4. Након испуњавања прописани услови, односно критеријума, почињу преговори о приступању, али искључиво само уз сагласност свих чланица ЕУ
5. Држава која жели постати чланица мора да почне са примјеном закона и правила ЕУ, а око испуњености свих неопходних захтјева морају да се сложе све државе чланице
6. Након закључивања преговора, Комисија изражава своје мишљење да ли је држава која је поднијела захтјев спремна да постане држава чланица ЕУ
7. Државе чланице једногласно одлучују, на основу препоруке ЕК, да ли ће се претприступни преговори затворити и потписати Уговор о приступању са државом, те све државе чланице ЕУ и будућа чланица потписују заједнички Уговор (овај корак такође захтјева сагласност у Парламенту)
8. Уговор о приступању је потребно да формално одобре све државе чланице ЕУ, те држава постаје нова држава чланица Европске уније

Када држава постигне стандарде који су стриктно дефинисани, преговори у областима се затварају, али могуће је да се изнова отворе уколико држава-подносилац захтјева за чланство више не испуњава услове.⁴³ Европска комисија изнова провјерава стање у областима све до приступања државе у Унију, те може дати додатне смјернице државама за преузимање одговорности које са собом носи чланство, те на тај начин даје гаранцију о спремности нових чланица за интеграцију.⁴⁴

⁴³ Европска комисија. Проширење Европске уније. Луксембург: Канцеларија за публикације ЕУ. стр. 13.

⁴⁴ Исто. стр. 13.

3. Финансијска и техничка подршка Европске уније за институционалне реформе

Спровођење институционалних реформи захтјева значајне финансијске издатке држава Западног Балкана.⁴⁵ Европска унија је успоставила низ додатних инструмената, укључујући различите програме финансијске подршке и сарадње, који су омогућили успјешно спровођење реформи у државама, што је у коначно резултирало проширењем.⁴⁶ Са различитим инструментима од којих је најзначајнији Инструмент за претприступну помоћ Европска унија подржава спровођење реформи.⁴⁷ Претприступна помоћ се додјељује у складу са одговарајућим стратешким, политичким и програмским оквиром, што осигурава да ће подршка бити усмјерена на остваривање приоритета утврђених стратегијом проширења Европске уније.⁴⁸

Сваке године у новембру Европска комисија доноси годишњи извјештај о напретку за сваку државу која је кандидат и потенцијални кандидат за чланство. Комисија оцјењује постигнути напредак и степен реформи свих области, те наглашава недостатке на којима се треба даље радити.⁴⁹

„На основу утврђених циљева и активности приступа се изради појединачних пројеката усмјерених на рјешавање конкретних проблема идентификованих у поменутих документима, чиме се доприноси спровођењу реформи које представљају основу за напредак у процесу европских интеграција.“⁵⁰

3.1. Еволуција финансијске подршке: од првих фондова до савремених инструмената

Европска унија да би помогла државама у европским интеграцијама је формирала претприступне фондове који су били од великог значаја за државе приступнице. Првобитно су постојали фондови са различитом врстом намјена: PHARE, ISPA и SAPARD.

⁴⁵ Међак В. и Будимир Б. (2017). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: Colorgrafx стр. 25.

⁴⁶ Исто. стр. 20.

⁴⁷ Исто. стр. 25.

⁴⁸ Исто. стр. 26.

⁴⁹ Исто. стр. 26.

⁵⁰ Исто. стр. 26.

ФАР програм

ФАР програм (PHARE – *Pologne et Hongrie – Aide á Restructuration Economique*) је фонд који је покренут 1989. године и његова наmjена је успјешно подстакла реформе у Мађарској и Пољској.⁵¹ Програм ФАР је усмјерен према два приоритета:⁵²

- jачање институционалне способности свих тијела која учествују у процесу усклађивања националног законодавства са правном тековином Уније, те провођење истих тих усклађених закона и подстицање сарадње између институција;
- улагање са циљем (стварање инфраструктуре за спровођење правне тековине Уније и спровођење пројеката који за циљ имају повећање социјалне и политичке кохезије и развијање тржишних механизма).

„Компонента улагања финансира се у максималном износу од 70% вриједности програма, док је за све инвестицијске пројекте држава корисница дужна осигурати суфинансирање из националног буџета у износу од 25%.“⁵³ На националном нивоу ФАР финансира и низ хоризонталних програма који истовремено обухватају више држава кандидаткиња.⁵⁴ Примјери таквих програма укључују повезивање малих и средњих предузећа, програме нуклеарне сигурности, борбу против корупције, заштиту околиша, прекограничну сарадњу и подршку невладиним организацијама.⁵⁵

ИСПА програм

Програм ИСПА (ISPA – *Instrument for Structural Policies for Accession*) покренут је 1999. године као инструмент предприступне помоћи који финансира различите пројекте у области заштите околине и саобраћаја.⁵⁶ Програм ИСПА покрива 75% трошкова пројеката, при чему минимална вриједност пројекта мора износити 5 милиона еура.⁵⁷ Из програма ИСПА могу се финансирати инфраструктурни пројекти, повезивање средишњих и периферних регија, побољшање сигурности саобраћајне инфраструктуре.⁵⁸

⁵¹ Минтас-Ходак Љ. (2004). Увод у Еуропску унију. Загреб: Мате, Загребачка школа економије и менаџмента стр. 314.

⁵² Исто. стр. 315.

⁵³ Исто. стр. 315.

⁵⁴ Исто. стр. 316.

⁵⁵ Исто. стр. 316.

⁵⁶ Исто. стр. 317.

⁵⁷ Исто. стр. 317.

⁵⁸ Исто. стр. 317.

САПАРД програм

САПАРД програм (SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) је покренут такође 1999. године као инструмент помоћи државама које желе постати равноправна чланица Уније.⁵⁹ „САПАРД улаже у пољопривредна добра и осигурава средства за унапређивање производње у области пољопривреде и рибарства, те примјену производних метода које су у складу с начелима заштите околине, рад пољопривредних савјетодавних служби, рад удружења пољопривредних произвођача, побољшање квалитете земље, струковно оспособљавање пољопривредника, управљање водама у сврху пољопривредне производње, пошумљавање пољопривредних површина и узгој шумских производа.“⁶⁰ Програм САПАРД је финансирао до 75% трошкова пројеката, а изнимно чак и пуни износ од 100%.⁶¹

КАРДС програм

Програм КАРДС (CARDS – *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) је усвојен 2000. године као програм претприступне подршке земљама у процесу стабилизације и придруживања – Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и Србија и Црна Гора, у периоду од 2000-2006. године.⁶² Програм је омогућио финансирање пројеката усмјерених на јачање институција и то у областима: демократске стабилизације, политичког и социјалног развоја, правосуђа и унутрашњих послова, јачање управне способности на свим нивоима власти, заштита околине и природних ресурса.⁶³ Додијелена средства су неповратна и држава корисница нема обавезу осигурати суфинансирање из националног буџета.⁶⁴

⁵⁹ Минтас-Ходак Љ. (2004). Увод у Еуропску унију. Загреб: Мате, Загребачка школа економије и менаџмента. стр. 318.

⁶⁰ Исто. стр. 318.

⁶¹ Исто. стр. 318.

⁶² Исто. стр. 321.

⁶³ Исто. стр. 321.

⁶⁴ Исто. стр. 321.

3.2. Инструмент за претприступну помоћ – ИПА

Пошто спровођење реформи подразумева значајне издатке држава Западног Балкана, Европска унија државама пружа помоћ у виду различитих инструмената од којих је најзначајнији ИПА.⁶⁵ Финансијски инструмент је усвојен 2006. године, те је објединио претходне постојеће облике финансијске помоћи.⁶⁶ Финансијска помоћ се пружа на основу одговарајућег стратешко-политичког и програмског оквира, што значи да ће подршка бити усмјерена ка реализацији приоритета из стратегије проширења ЕУ.⁶⁷

Једна од особина ЕУ ИПА програма је континуирано усавршавање и прилагођавање механизма за програмирање и коришћење финансијских средстава.⁶⁸ Са сваким новим седмогодишњим буџетским периодом, ИПА програм се поново дефинише, како би се, узимајући у обзир искуства из претходних периода, као и приоритетне циљеве политике проширења и потребе земаља корисница, средства користила на што ефикаснији начин.⁶⁹

Државе које су прошле кроз претходна проширења Европске уније, углавном земље централне и источне Европе, успеле су да у кратком року значајно усагласе своје домаће законодавство са правом ЕУ, захваљујући ефикасном коришћењу претприступних фондова и финансијске помоћи ЕУ.⁷⁰ Овај модел је био најуспешнији у процесу реформе и опоравка економије и друштва, међутим искуства ових земаља показала су да су се многе од њих суочиле са потешкоћама у потпуној апсорпцији средстава која су им додељена у оквиру ранијих ЕУ програма.⁷¹ Највећи проблеми односили су се на: недостатак дугорочне развојне стратегије на нивоу државе, недовољна средства за суфинансирање пројеката, слабу координацију између министарстава и различитим нивоима власти, као и недостатком стручних људских ресурса за управљање пројектима и средствима на свим нивоима – локалном, регионалном и националном.⁷²

Европска унија је, у оквиру свог институционалног и правног оквира, успоставила потребне процедуре и алате за спровођење политике проширења кроз имплементацију

⁶⁵ Међак В. и Будимир Б. (2013). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд стр. 25-26.

⁶⁶ Трбојевић А. (2011). Реформе, Политичка воља и административни капацитет. Београд: Fridrich Ebert Stiftung. стр. 111.

⁶⁷ Међак В. и Будимир Б. (2013). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд стр. 26-27.

⁶⁸ Јовановић А. ИПА Инструмент претприступне помоћи Европске уније: ЕУ Твининг пројекти у Србији 2004–2019. Београд: Институт за европске студије. стр. 22.

⁶⁹ Исто. стр. 22.

⁷⁰ Исто. стр. 22-23.

⁷¹ Исто. стр. 22-23.

⁷² Исто. стр. 22-23.

ЕУ пројеката који су регулисани уговорима са државама корисницама и прецизно дефинисаном методологијом.⁷³ Сваки почетак програмског периода или сваки претприступни ЕУ програм подразумева потписивање уговора између државе кориснице и Европске уније, у којем су дефинисани начини, рокови, институције, структуре и буџет.⁷⁴ Извјештаји и анализе ефикасности коришћења истичу како предности, тако и недостатке у функционисању овог механизма и на основу тих извјештаја, који се односе на реализацију у различитим периодима и програмима, Европска унија је идентификовала проблеме који су касније узети у обзир приликом креирања будућих генерација претприступних финансијских програма.⁷⁵

Инструмент за претприступну помоћ (*Instrument for Pre-Accession Assistance - ИПА*), обухвата пет компоненти, и то:⁷⁶

1. помоћ за процес транзиције и изградњу институција (енг. *Transition Assistance and Institution Building*)
2. прекограничну сарадњу (енг. *Cross Border Cooperation*)
3. регионални развој (енг. *Regional Development*)
4. развој људских ресурса (енг. *Development*)
5. рурални развој (енг. *Human Resources*) – IPA Rural Development – ИПАРД

Средства из прве и треће компоненте су намијењена унапређењу административних капацитета кандидата, а средства из пете компоненте су намијењена сеоском развоју.⁷⁷ Стратешки циљ програма је да подупре реформске активности држава за европске интеграције.⁷⁸ Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) је средство којим ЕУ подржава реформе у државама, које желе постати чланице, уз финансијску и техничку помоћ.⁷⁹ ИПА фондови изграђују капацитете земаља током процеса приступања, што за резултат има прогресивне и позитивне помаке у региону.⁸⁰ До сада су средства кориштена у оквиру програма ИПА 1 и ИПА 2. За период 2007-2013 ИПА 1 је имала буџет од око 11,5 милијарди еура; ИПА 2 за период 2014-2020 је имала буџет од

⁷³ Јовановић А. ИПА Инструмент претприступне помоћи Европске уније: ЕУ Твининг пројекти у Србији 2004–2019. Београд: Институт за европске студије, стр. 36.

⁷⁴ Исто, стр. 36.

⁷⁵ Исто, стр. 37.

⁷⁶ Трбојевић А. (2011). Реформе, Политичка воља и административни капацитет. Београд: Fridrich Ebert Stiftung, стр. 113.

⁷⁷ Трбојевић А. и Црнобрња М. (2009). Ефекти интеграције Србије у Европску унију. Београд: Универзитет Сингидунум, стр. 37.

⁷⁸ Међак В. и Будимир Б. (2017). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: Colorgrafx, стр. 25.

⁷⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-country_en (прегледано:26.10.2024)

⁸⁰ Исто. (прегледано:26.10.2024)

11,7 милијарди еура⁸¹, а од 2021. године се примјењује помоћ из ИПА 3 фонда који обухвата период до 2027. године.

Табела 1: Износи фондова ИПА 1, ИПА 2 и ИПА 3

Држава/Фонд	ИПА 1 (2007-2013)	ИПА 2 (2014-2020)	ИПА 3 (2021-2024)*
Србија	1 344 600 000	1 404 000 000	586 000 000
Црна Гора	206 100 000	269 200 000	135 000 000
Босна и Херцеговина	521 800 000	539 600 000	309 000 000
Албанија	520 900 000	758 000 000	500 000 000
Сј. Македонија	478 500 000	633 000 000	300 000 000
Косово*	678 900 000	573 100 000	245 800 000

Извор: Ауторски рад (подаци преузети са: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en)

Инструмент претприступне помоћи (ИПА 3)

Инструмент за претприступну помоћ 2021–2027 (ИПА 3) је финансијски инструмент за подршку земљама при испуњавању реформи са циљем чланства у ЕУ.⁸² Фонд подржава реформе како би се ускладили са правилима и политикама Европске уније.⁸³ Инструмент се реализује у форми билатералне (ЕК са сваком земљом корисником појединачно) и вишекорисничке сарадње (ЕК са земљама Западног Балкана)и оба програма се међусобно прожимају.⁸⁴ Корисници су органи јавне управе и јавне институције на свим нивоима власти, образовне институције, јавна и приватна предузећа и др. Укупан буџет Програма је 14,162 милијарди евра.⁸⁵ Програм ИПА 3 наставља се на претходна два инструмента, са главним циљем да усагласи државе кориснице са правилима, стандардима и секторским политикама ЕУ, припремајући их тако за будуће чланство.⁸⁶ Међутим, увођењем новог ИПА фонда уводи се нови приступ у реализацији ЕУ пројеката, који има за циљ да ријешу уочене слабости, али и да усмјери процес преговора о чланству на нову методологију.⁸⁷

⁸¹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-country_en (прегледано:26.10.2024)

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

* ИПА 3 фонд се спроводи на период од 2021-2027.

⁸² Телић Д., Боројевић Б., Суботић Г. и Илић Д. (2023). Водич за финансијске инструменте ЕУ 2021-2027. Бијељина: Графички студио Пиксел. стр. 5.

⁸³ Исто. стр. 5.

⁸⁴ Исто. стр. 5.

⁸⁵ Исто. стр. 6.

⁸⁶ Јовановић А. ИПА Инструмент претприступне помоћи Европске уније: ЕУ Твининг пројекти у Србији 2004–2019. Београд: Институт за европске студије. стр. 30-31.

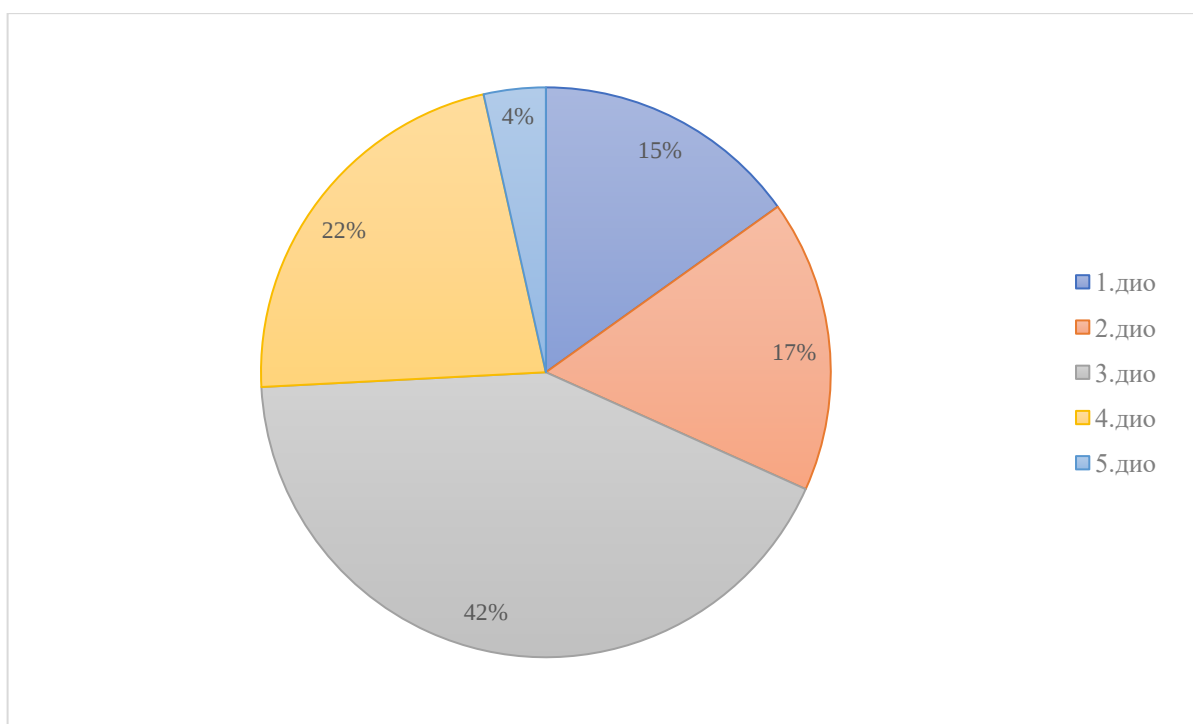
⁸⁷ Исто. стр. 30-31.

Табела 2: ИПА 3 - издавања по областима

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Укупно
1.дио	281	287	292	289	304	310	317	2 089
2.дио	308	314	321	327	333	340	347	2 291
3.дио	788	804	820	837	853	870	888	5 860
4.дио	414	422	431	440	448	457	467	3 080
5.дио	65	66	68	69	71	72	73	485

Извор: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

Графикон 1: ИПА 3 фонд



Извор: Ауторски рад (подаци преузети са: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en)

У оквиру сваког тематског прозора су дефинисани тематски приоритети како слиједи:⁸⁸

1. дио: владавина права и демократија (борба против корупције, правосуђе, борба против организованог криминала, управљање границама, основна права, демократија и цивилно друштво)
2. дио: добра управа, усклађеност са законодавством, добросусједски односи и стратешка комуникација (добра управа, административни капацитети и усклађивање са ЕУ законодавством, добросусједски односи и помирење)
3. дио: зелена агенда и одржива повезаност (околиш и климатске промјене, транспорт, дигитална економија и друштво и енергетика)

⁸⁸ <https://ekonsultacije.gov.ba/legislationactivities/downloaddocument?documentId=1026575> (посјеђено: 12.1.2025.)

4. дио: конкурентност и инклузиван раст (образовање, запошљавање, политике социјалне заштите и здравство, развој приватног сектора, трговина, истраживање и развој, пољопривреда и рурални развој, рибарство)
5. дио: територијална и прекогранична сарадња

3.3. Програм СИГМА: унапређење управљачких капацитета

Програм Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) који је покренут 1992. године. СИГМА (*Support for Improvement in Governance and Management*) је пружа техничку и стручну подршку за области реформе и јавне администрације.⁸⁹ Подјела општих управних принципа је извршена у склопу овог програма и представљају смјернице које треба да омогућава придруживање Европском управном простору.⁹⁰ СИГМА систематизује велики број различитих, али повезаних општих и посебних управних и правних начела у кључне принципе управног права, заједничке за земље западне Европе, те их раздваја у четири групе: 1) поузданост и предвидљивост (правна сигурност); 2) отвореност и транспарентност; 3) одговорност и 4) ефикасност и дјелотворност.⁹¹

СИГМА доноси годишње извјештаје на захтјев Европске комисије о свакој области на коју програм дјелује и улази у оквир годишњег Извјештаја о напретку држава за чланство у ЕУ.⁹² Програм процјењује припремљеност капацитета јавне управе и покрива три области: процес одлучивања, службеничке односе и управљање финансијама. Извјештаји обухватају шест сектора: формулисање управне политике и механизме међуминистарске координације; службенички систем, укључујући одређивање статуса, права и дужности јавних службеника; финансијски менаџмент; јавне набавке; интерну финансијску контролу и главну контролу.⁹³

⁸⁹ Радуловић М. и Лубарда М. (2012). Административни капацитети у Црној Гори. Подгорица: Европски покрет у Црној Гори. стр. 20.

⁹⁰ Лилић С. и Голубовић К. (2011). Европско управно право, Са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. стр. 65.

⁹¹ Исто. стр. 65-66.

Поузданост и предвидљивост подразумевају досљедност у дјеловању, одржавање обећања и поступање на начин који улива повјерење. Отвореност и транспарентност означавају доступност информација, јасну комуникацију и спремност да се дјеловање подвргне јавном надзору. Одговорност значи прихватање посљедица својих поступака, спремност на полагање рачуна и доношење одлука у најбољем интересу заједнице.

⁹² Радуловић М. и Лубарда М. (2012). Административни капацитети у Црној Гори. Подгорица: Европски покрет у Црној Гори. стр. 20.

⁹³ Миленковић Д. (2019). Савремене теорије и модерна управа. Београд: Факултет политичких наука, Чигоја Штамп стр. 191.

Премиса од које се полази у оцјени испуњености услова за приступ Европској унији је да обим у којем посматрана земља усваја принципе јавне управе и тежи стандардима Европског управног простора, представља индикацију капацитета њене националне управе да ефикасно примјени правну тековину ЕУ (*acquis communautaire*). СИГМА програм анализира:⁹⁴

1. снага принципа законитости и владавине права унутар правног система земаља;
2. правни оквири који осигуравају одговорност јавних службеника, као и заштиту њихове независности и интегритета, што је кључно за њихову професионалну аутономију;
3. правни оквири за доношење управних одлука у складу са законски прописаним поступцима, који омогућавају предвидљивост у доношењу јавних одлука и олакшавају судску контролу тих одлука и поступака;
4. правни оквири за управљање и контролу јавних фондова, уз осигурање транспарентности и одговорности;
5. општа снага управног и судског система да примјењују и изврше ове правне оквири.

У анализи је коришћен низ индикатора који указују на постојање и ефикасну примјену основних принципа, а ти индикатори су распоређени у четири категорије:⁹⁵

- 1) индикатори законског оквира општег управног права и јавних служби – процјењују усклађеност законодавства са европским стандардима, као и функционисање јавних служби.
- 2) индикатори везани за финансијску контролу јавног сектора – процјењују ефикасност и транспарентност контрола јавних финансија.
- 3) индикатори везани за спољну ревизију – процјењују ефективност и независност институција које спроводе спољну ревизију
- 4) индикатори везани за управљање буџетом и јавним расходима – процјењују ефикасност и транспарентност у управљању јавним финансијама и буџетом

У 2024. години, земље Западног Балкана настављају свој пут реформи јавне управе, али и даље се суочавају с бројним изазовима. Када је ријеч о законском оквиру и јавним службама, иако се напредује у усклађивању са европским стандардима, и даље постоје проблеми с политизацијом јавне управе и слабијом имплементацијом закона.⁹⁶ У

⁹⁴ Лилић С. и Голубовић К. (2011). Европско управно право, Са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. стр. 85.

⁹⁵ Исто. стр. 85.

⁹⁶ <https://www.sigmaweb.org/publications/Managereial-Accountability-Western-Balkans-SIGMA-2018-Bosnian.pdf> (посећено: 6.2.2025.)

области финансијске контроле види се побољшање у транспарентности јавних финансија, али и даље недостаје координација између различитих нивоа власти. Спољна ревизија показује добар напредак, али и ту су присутни изазови као што су недостатак ресурса и политички утицај.⁹⁷ Управљање буџетом и јавним расходима такође напредује, нарочито у транспарентности, али проблеми са локалном имплементацијом и координацијом између нивоа власти остају велики изазови.

Албанија је наставила са спровођењем реформи у области јавне управе и владавине права, али изазови као што су политизација јавних институција и потреба за јачом имплементацијом закона и даље су присутни те је потребно побољшати координацију између различитих нивоа власти и осигурати већу транспарентност у процесу доношења одлука.⁹⁸ У Босни и Херцеговини, иако су постигнути одређени напредак у реформама јавне управе, политичке подјеле и слабости у институцијама остају велики изазови те је потребно јачати капацитете институција за координацију и имплементацију јавних политика, као и побољшати транспарентност и одговорност у раду јавних служби.⁹⁹ Црна Гора је постигла значајано побољшала квалитет законодавног процеса и већу транспарентност.¹⁰⁰ Међутим, изазови као што су политизација јавних институција и потреба за јачом имплементацијом закона и даље су присутни и потребно је побољшати координацију између различитих нивоа власти и осигурати већу независност јавних институција.¹⁰¹ Сјеверна Македонија је наставила са спровођењем реформи у области јавне управе и владавине права, али многи изазови стоје на путу даљег напретка.¹⁰² У Србији је исто стање као у Сјеверној Македонији и потребно је побољшати координацију између различитих нивоа власти и осигурати већу независност јавних институција.¹⁰³ На Косову* је исто настављено спровођење реформе уз одређене препоруке.¹⁰⁴

⁹⁷ https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-bosnia-and-herzegovina-2024_969426b5-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

⁹⁸ https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-albania-2024_5577d117-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

⁹⁹ https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-bosnia-and-herzegovina-2024_969426b5-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

¹⁰⁰ https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

¹⁰¹ Исто. (посјећено: 6.2.2025.)

¹⁰² https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_071bad9d-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

¹⁰³ https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

¹⁰⁴ https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53fce6b-en.html (посјећено: 6.2.2025.)

3.4. Програми изградње институционалних капацитета: Твининг и Тајекс

Твининг пројекат

Од 2004. године државама Западног Балкана доступни су програми Твининг и Тајекс.¹⁰⁵ Твининг пројекат представља помоћ администрације ЕУ у изградњи административних капацитета држава кандидата и потенцијалних кандидата.¹⁰⁶ Програм представља инструмент Европске уније који помаже процесу реформи тако што доноси стручно знање јавног сектора из европских држава која ће им служити као значајна подршка.¹⁰⁷ У просјеку пројекти трају од 12 до 36 мјесеци.¹⁰⁸ Максимална вриједност бесповратних средстава ограничена је на 250 000 ЕУР у трајању од највише осам мјесеци.¹⁰⁹

Стручњаци из јавног сектора држава чланица ЕУ и службеници из партнерских земаља сарађују на постизању конкретних оперативних резултата који су дефинисани пројектом повезивања.¹¹⁰ Повезивање је засновано на „учењу кроз праксу” и размјени најбољих пракси.¹¹¹ Твининг пројекти су обично структурисани ка очекиваним резултатима и укључују активности попут радионица, студијских посјета, стажирања, савјетовања и других облика.¹¹² Делегација ЕУ-а координира обликовање дјеловања, проводи савјетовање о нацрту услова повезивање, објављује позив на подношење приједлога и припрема уговор о додјели бесповратних средстава за повезивање којима директно управља делегација Европске уније.¹¹³ Твининг пројекте заједнички припремају Делегација ЕУ-а и управа државе корисника, у складу с поступцима INTPAе и Приручником.¹¹⁴ INTPA (*International Partnerships*) је Генерални директорат Европске комисије који координише међународну сарадњу и развојну политику ЕУ, с циљем подстицања одрживог развоја и глобалне стабилности.

¹⁰⁵ https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/technical-assistance/twinning_en (посјећено: 28.10.2024.)

¹⁰⁶ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹⁰⁷ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹⁰⁸ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹⁰⁹ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹¹⁰ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹¹¹ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹¹² Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹¹³ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

¹¹⁴ Исто. (посјећено: 28.10.2024.)

Тајекс пројекат

Тајекс (TAIEX - *Technical Assistance and Information Exchange*) је инструмент ЕУ за изградњу институција којима се мобилизује стручно знање јавног сектора из држава чланица ЕУ како би помогли процес реформи.¹¹⁵ Европска комисија описује ЕУ twinning као инструмент за изградњу институција темељен на партнерској сарадњи између државних управа и надлежних тела из земаља чланица и земаља корисница twinning програма, с циљем постизања обавезних резултата који су претходно договорени с Европском комисијом.¹¹⁶ Ови обавезни резултати повезани су управо са политичким циљевима попут припреме за чланство у ЕУ или побољшања сарадње у складу са секторским политикама ЕУ, како то налажу одговарајући прописи и споразуми између ЕУ и земаља корисница.¹¹⁷ ЕУ twinning се примарно користи као алат за размјену знања и искустава, с циљем побољшања административних капацитета држава кандидата за чланство, нарочито у процесу усклађивања законодавства са законодавством ЕУ у специфичним областима.¹¹⁸ Програм јача националне политике партнерских држава и региона, доприноси спровођењу циљева одрживог развоја и стратегији Global Gateway.¹¹⁹ Тајекс нуди краткорочну техничку подршку јавним институцијама у партнерским државама кроз активности.¹²⁰ Програм обухвата:¹²¹

- радионице – стручњаци из држава чланица ЕУ-а дијеле своје стручно знање
- мисије стручњака – стручњаци из држава чланица ЕУ-а проводе до седмицу дана са институцијама корисницама пројекта како би им пружили савјете о одређеним темама
- студијске посјете – група стручњака из администрације државе корисника посјећује државу чланицу ЕУ-а у трајању до седмицу дана

¹¹⁵ https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/technical-assistance/taiex-technical-assistance-and-information-exchange_en (посећено: 28.10.2024.)

¹¹⁶ Јовановић А. ИПА Инструмент претприступне помоћи Европске уније: ЕУ Твининг пројекти у Србији 2004–2019. Београд: Институт за европске студије, стр. 42.

¹¹⁷ Исто, стр. 42.

¹¹⁸ Исто, стр. 43.

¹¹⁹ https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/technical-assistance/taiex-technical-assistance-and-information-exchange_en (посећено: 28.10.2024.) Global Gateway је стратегија Европске уније усмјерена на улагање у глобалну инфраструктуру, дигиталну повезаност, климатску и енергетску транзицију, транспорт, здравство и образовање, с циљем јачања одрживих и поузданих партнерстава широм свијета.

¹²⁰ Исто. (посећено: 28.10.2024.)

¹²¹ Исто. (посећено: 28.10.2024.)

4. Реформа јавне управе и институционалне припреме за приступање у ЕУ

Један од кључних изазова процеса европских интеграција је способност да држава кандидат преузме обавезе које са собом носи чланство у ЕУ, те да дјелотворно спроводи правно законодавство Европске уније.¹²² Да би држава кандидат ефикасно одговорила на ове захтјеве мора се изградити јавна управа која функционише у складу са принципима одговорности, ефикасности и ефективности.¹²³

Унија има обавезу да прати стање спровођења реформи у свакој од држава кандидата и да о томе саставља извјештај који обухвата процјену успјешности и смјернице за даље спровођење реформи у областима које нису задовољиле критеријуме.¹²⁴ Реформа јавне управе је неки вид припреме за Европски административни простор (*European Administrative Space – EAS*) у који држава ступа са успјешним исходом интеграције.¹²⁵ Европска унија као основни инструмент оцјене о напретку државе, која је кандидат или потенцијални кандидат, користи редовне годишње извјештаје о напретку које саставља Европска комисија.¹²⁶

4.1. Србија: структурне реформе и усклађивање са ЕУ правним тековинама

Србија је свој захтјев за чланство у ЕУ поднијела у децембру 2009. године.¹²⁷ Статус кандидата је добила у марту 2012. године и двије године касније су почели и сами преговори о приступању.¹²⁸ До сада су отворена 22 од 35 поглавља, док су два привремено затворена.¹²⁹ Будућност интеграције Србије у ЕУ зависи од дијалога са Косовом*, који би требао да резултира са споразумом о нормализацији односа.¹³⁰ Међутим, тај проблем није лако ријешити. Србија изричито одбија признање новонастале државе која је нелегално и једнострано прогласила своју самосталност.

¹²² Министарство за европске интеграције (2017). Аргументи за Европу, Београд: Књига Комерц, стр. 11.

¹²³ Исто. стр. 11.

¹²⁴ Петровић А. Евроинтеграције Републике Србије реформа система управљања кадровима у државној управи. стр. 36. (<https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.2>)

¹²⁵ Министарство за европске интеграције (2017). Аргументи за Европу, Београд: Књига Комерц, стр. 12.

¹²⁶ Попова Ј. Праћење напретка реформе јавне управе Републике Србије у процесу приступања Европској унији. стр. 24-25. (<https://doi.org/10.22182/ajp.1512021.2>)

¹²⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan> (посјеђено: 11.1.2025.)

¹²⁸ Исто. (посјеђено: 11.1.2025.)

¹²⁹ Исто. (посјеђено: 11.1.2025.)

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

¹³⁰ Исто. (посјеђено: 11.1.2025.)

Реформа јавне управе и препоруке Комисије

Србија је умјерено припремљена у погледу реформе јавне управе за 2021. годину.¹³¹ Током извјештајног периода постигнут је ограничени напредак.¹³² У априлу 2021. године Влада је усвојила Стратегију реформе јавне управе за период 2021-2030.¹³³ Препоруке Комисије су, да би у наредној години Република Србија требала нарочито да:¹³⁴

- осигура почетак поступака запошљавања за све позиције, како би се смањио број вршилаца дужности и обезбиједили довољни ресурси за ефикасне процесе запошљавања засноване на заслугама;
- осигура значајну улогу Секретаријата за јавне политике у контроли квалитета, чиме ће омогућити ефикасну примјену Закона о планском систему; и
- успостави јединствен, свеобухватан и транспарентан систем за планирање и управљање капиталним инвестицијама.

Србија је такође и у 2022.¹³⁵ и 2023.¹³⁶ години умјерено припремљена када је ријеч о реформи јавне управе и постигнут је ограничени напредак. Препоруке су остале исте као и претходне године. Умјерено је припремљена у области реформе јавне управе, али није постигнут напредак.¹³⁷ Механизми за координацију реформе јавне управе на политичком и административном нивоу су формално успостављени, али њихова употреба у пракси и њихов утицај су ограничени.¹³⁸ Препоруке нису спроведене и остају на снази.¹³⁹

Регионална политика и координација структурних инструмената и препоруке ЕК

Србија је умјерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената у 2021. години.¹⁴⁰ Остварен је ограничен напредак у спровођењу прошлогодишњих препорука, нарочито у области финансијског управљања.¹⁴¹ Препоруке Комисије су да Србија треба нарочито да:¹⁴²

¹³¹ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2021. годину стр. 14-15.

¹³² Исто. стр. 14-15.

¹³³ Исто. стр. 14-15.

¹³⁴ Исто. стр. 14-15.

¹³⁵ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2022. годину стр. 15-16.

¹³⁶ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2023. годину стр. 16.

¹³⁷ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2024. годину стр. 5.

¹³⁸ Исто. стр. 25.

¹³⁹ Исто. стр. 5.

¹⁴⁰ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2021. годину стр. 136.

¹⁴¹ Исто. стр. 136.

¹⁴² Исто. стр. 136.

- спроведе усвојени акциони план како би испунила захтјеве кохезионе политике ЕУ, укључујући номиновање институција и тијела, по потреби и у зависности од случаја, у складу са планом;
- да настави са унапређењем капацитета централних, регионалних и локалних тијела, са посебним фокусом на индиректно управљање програмима у оквиру претприступне помоћи ЕУ, те обезбједи гаранције да се кључне позиције у структурама попуне на трајној основи, уз задржавање кључног кадра; и
- да се постара да сви инструменти буду усклађени са захтјевима ЕУ у смислу програмирања и принципа партнерства, и узме у обзир захтјеве будућих структурних/кохезионих фондова у институционалном уређењу.

У 2022. години Србија је умјерено припремљена, међутим није постигнут напредак у погледу прошлгодишњих препорука.¹⁴³ Док је у 2023. години умјерено припремљена и остварен је ограничен напредак.¹⁴⁴ Србија је умјерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената у 2024. години и постигнут је одређени напредак.¹⁴⁵ Препоруке су дјелимично спроведене и у следећој години Србија би требало да:¹⁴⁶

- усвоји и имплементира свеобухватну политику задржавања и бавити се недостатком особља у кључним институцијама које управљају фондовима ЕУ;
- наставити са унапређењем капацитета за индиректно управљање ИПА програмима, посебно да би се избегло касно уговарање и припремили за накнадну контролу оперативних програма;
- даље разради национални развојни план; даље јачање институционалног оквира за кохезиону политику; почети радити на фискалној децентрализацији и уравнотеженијем регионалном развоју; и изградити отпоран екосистем који укључује све нивое власти и релевантна недржавна тела, у складу са принципом партнерства.

¹⁴³ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2022. годину стр. 144.

¹⁴⁴ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2023. годину стр. 142.

¹⁴⁵ Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2024. годину стр. 18-19.

¹⁴⁶ Исто. стр. 18-19.

4.2. Реформа јавне управе у Црној Гори

Црна Гора је стекла независност 2006. године и поднијела је захтјев за чланство у ЕУ након двије године.¹⁴⁷ Статус државе кандидата добила је у децембру 2010. године, а преговори о приступању су почели у јуну 2012. године.¹⁴⁸ Отворена су 33 разматрана поглавља, од којих су само три привремено затворена.¹⁴⁹ Међутим, нестабилност и политичка превирања у Црној Гори последњих година су довели до застоја у процесу европских интеграција.¹⁵⁰ Црна Гора се суочава са кризом идентитета, јер се намеће ново-створена црногорска православна црква и нова црногорска нација. У периоду од 2019-2021 су организовани масовни протести, односно литије, који су изражавали негативан став грађана према новој цркви и црногорском идентитету.

Реформа јавне управе и препоруке Комисије

Црна Гора је умјерено спремна у области реформе јавне управе и у извјештајном периоду за 2021. годину је постигнут ограничен напредак.¹⁵¹ У наредној години Црна Гора би требало да:¹⁵²

- доврши, усвоји и започне спровођење нових стратегија за реформу јавне управе и управљање јавним финансијама, усклађујући их са националним смјерницама за стратешко планирање и њиховим повезивањем са средњорочним буџетским оквиром;
- побољша приступ информацијама грађанима тако што ће завршити, усвојити и почети имплементацију измјена и допуна Закона о приступу информацијама, усклађујући их са СИГМА принципима јавне управе; и
- осигура јасне линије одговорности између и унутар институција, као и запошљавање на свим позицијама у јавној управи на основу принципа заслуга, компетенција и транспарентности.

У 2022. години Црна Гора је умјерено припремљена са ограниченим напретком у области реформе јавне управе.¹⁵³ Усвојена је нова стратегија за реформу јавне управе за период 2022-2026.¹⁵⁴ У наредном периоду Црна Гора би посебно требало да:¹⁵⁵

¹⁴⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan> (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁴⁸ Исто. (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁴⁹ Исто. (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁵⁰ Исто. (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁵¹ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2021. годину стр. 16.

¹⁵² Исто. стр. 16.

¹⁵³ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2022. годину стр. 15-16.

¹⁵⁴ Исто. стр. 15-16.

¹⁵⁵ Исто. стр. 15-16.

- имплементирати нову стратегију реформе јавне управе, у складу са релевантним акционим плановима и средњорочним буџетским оквиром; усвоји нови програм реформе управљања јавним финансијама и отпочне његову реализацију;
- унаприједити приступ информацијама од јавног значаја за грађане Црне Горе доношењем, доношењем и спровођењем измјена и допуна Закона о приступу информацијама у складу са принципима добре јавне управе; и
- обезбедити ефикасне линије одговорности између и унутар институција; измјене Закона о државним службеницима и намјештеницима и Закона о локалној самоуправи како би се обезбедио пријем у радни однос по принципима заслуга, компетентности и транспарентности.

Црна Гора је у 2023. години умјерено припремљена са ограниченим напретком јавне управе.¹⁵⁶ Препоруке Комисије за наредну годину су да би посебно требало да:¹⁵⁷

- усвојити и спровести измјене и допуне Закона о приступу информацијама у складу са принципима добре јавне управе и увести мјере за смањење великог броја захтјева за информацијама и повезаних жалби;
- измијенити Закон о државним службеницима и намјештеницима и Закон о локалној самоуправи да се осигура запошљавање по принципима заслуга, компетентности и транспарентности; и
- успоставити јединствен, свеобухватан и транспарентан систем за планирање и управљање капиталним инвестицијама.

У 2024. години Црна Гора је постигла ограничен напредак и умјерено је припремљена у области јавне управе.¹⁵⁸ Препоруке Комисије су остале исте као и претходне године.¹⁵⁹

Регионална политика и координација структурних инструмената и препоруке ЕК

Црна Гора је умјерено припремљена у погледу регионалне политике и координације структурних инструмената у 2021. години.¹⁶⁰ У извјештајном периоду остварила је ограничени напредак, нарочито са административним капацитетима, као и планирањем инвестиција.¹⁶¹ Црна Гора би требало да:¹⁶²

- настави с имплементацијом акционог плана за испуњење обавеза у оквиру кохезионе политике ЕУ;

¹⁵⁶ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2023. годину стр. 17-18.

¹⁵⁷ Исто. стр. 17-18.

¹⁵⁸ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2024. годину стр. 4-5.

¹⁵⁹ Исто. стр. 4-5.

¹⁶⁰ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2021. годину стр. 114.

¹⁶¹ Исто. стр. 114.

¹⁶² Исто. стр. 114.

- унаприједи административне капацитете централних, регионалних и локалних тијела како би ефикасније штитили ИПА фондове, обезбјеђујући трајно попуњавање кључних позиција, задржавање кључних службеника и повећање учешћа у механизмима координације за бољу припрему и праћење пројеката, с посебним фокусом на јачање јединствене листе приоритетних инфраструктурних пројеката; и
- осигура да сви инструменти буду усклађени са захтјевима ЕУ у погледу програмирања и принципа партнерства, узимајући у обзир захтјеве будућих структурних и кохезионих фондова приликом проширења институционалних капацитета.

Извјештајни период за 2022. годину показао је да је Црна Гора умјерено припремљена са ограниченим напретком.¹⁶³ Такође, и у 2023. години држава је умјерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената, са ограниченим напретком.¹⁶⁴ Препоруке Комисије су остале исте као претходне године.¹⁶⁵

4.3. Босна и Херцеговина: комплексна политичка структура и напредак у реформама

Босна и Херцеговина је поднијела захтјев за чланство у ЕУ у фебруару 2016. године.¹⁶⁶ Европска комисије је у мају 2019. објавила 14 кључних приоритета које држава мора постићи да би започела приступне преговоре.¹⁶⁷ У децембру 2022. године је добила статус земље кандидата, а у марту 2024. су отворени преговори о приступању.¹⁶⁸ БиХ је постигла одређени напредак у овој области и умјерено је спремна, док су препоруке дјелимично спроведене и у велико мјери остају важеће.¹⁶⁹

¹⁶³ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2022. годину стр. 118.

¹⁶⁴ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2023. годину стр. 128.

¹⁶⁵ Исто. стр. 128.

¹⁶⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan> (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁶⁷ Исто. (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁶⁸ Исто. (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁶⁹ Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2024. годину стр. 18-19.

Реформа јавне управе и препоруке Комисије

Босна и Херцеговина је у раној фази реформе јавне управе и постигнут је одређени напредак у извјештајном периоду за 2021. годину.¹⁷⁰ БиХ би у следећој години требала урадити следеће:¹⁷¹

- усвојити државни стратешки оквир за управљање јавним финансијама за период 2021-2025 и наставити реализацију акционог плана за реформу јавне управе 2018-2022;
- успоставити ефикасну координациону структуру са тијелом за доношење политичких одлука и ојачати капацитете координатора за РЈУ како би се унаприједила координација реформи јавне управе на свим нивоима власти; и
- развити и усвојити измјене и допуне Закона о државној служби како би се обезбиједило поштовање принципа заслуга на свим нивоима власти, те унаприједити капацитете агенција за државну службу у циљу побољшања управљања људским ресурсима и обукама.

Босна и Херцеговина је у раној фази реформи јавне управе и постигла је ограничен напредак у извјештајном периоду¹⁷², нарочито, позитивни кораци у области управљања јавним финансијама и државне институције су побољшале неке од стручних обука.¹⁷³ Препоруке које је Комисија дала за наредну годину су следеће:¹⁷⁴

- провести стратешки оквир за управљање јавним финансијама 2021-2025 на државном нивоу, продужити важење постојећег стратешког оквира за РЈУ до 2023-2027 на државном нивоу и у Федерацији БиХ, те финализирати и усвојити стратегије е-владе на државном нивоу, у Федерацији БиХ и Брчко дистрикту;
- успоставити ефикасну координациону структуру са политичким тијелом одговорним за доношење одлука и унаприједити капацитете координатора за РЈУ, како би се успјешно управљало provedбом реформи јавне управе на свим нивоима власти;
- обезбиједити систем професионалне државне службе измјенама и допунама закона о државној служби у складу са принципима заслуга, те успоставити систем за праћење учинка и транспарентно управљање људским ресурсима на свим нивоима власти, ради превенције неправилности; и

¹⁷⁰ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2021. годину стр. 12.

¹⁷¹ Исто. стр. 12.

¹⁷² Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2022. годину стр. 12-13.

¹⁷³ Исто. стр. 12-13.

¹⁷⁴ Исто. стр. 12-13.

- подржати управу оријентисану ка корисницима развијањем интегрисаног оквира политика за пружање услуга и е-потписа инфраструктуре на свим нивоима власти, са циљем поједностављивања и модернизовања управних поступака и дигитализације услуга за привреду и грађане.

Босна и Херцеговина је у раној фази припрема и остварила је одређени напредак у реформи јавне управе у 2023. години.¹⁷⁵ Прошлогодишње препоруке су дјелимично спроведене.¹⁷⁶ Босна и Херцеговина је између ране фазе и одређеног нивоа припрема и постигла је одређени напредак у реформи јавне управе у 2024. години.¹⁷⁷ Препоруке Комисије из прошле године дјелимично су спроведене.¹⁷⁸ У наредној години Комисија је дала следеће препоруке да би држава требала:¹⁷⁹

- усвојити и започети имплементацију кредибилног и релевантног акционог плана о стратешком оквиру за реформу јавне управе 2023-2027 на сваком нивоу власти, повећавајући власништво над буџетом у имплементацији; и јачање капацитета координатора за реформу јавне управе;
- обезбиједити координирано и добро усклађено законодавно усклађивање са *acquis*-ем ЕУ на свим нивоима власти кроз усклађену методологију и усвајањем постојећег правног оквира за секторско стратешко планирање у цијелој земљи на државном нивоу;
- измијенити и усвојити законе о државној служби у складу са принципима заслуга, на државном, ентитетском и кантоналном нивоу.

Регионална политика и координација структурних инструмената и препоруке ЕК

Босна и Херцеговина је у раној фази припремљености у области регионалне политике и координације структурних инструмената у 2021. години.¹⁸⁰ Није постигнут напредак и у великој мјери препоруке Комисије остају важеће.¹⁸¹ Босна и Херцеговина би требало да:¹⁸²

- започне израда цјелокупне стратегије регионалног развоја;
- унаприједи планирање јавних улагања, изради јединствену листу приоритетних инфраструктурних пројеката у свим релевантним секторима, те обезбиједи подршку Државног инвестиционог одбора и редовно ажурирање листе; и

¹⁷⁵ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2023. годину стр. 19-20.

¹⁷⁶ Исто. стр. 19-20.

¹⁷⁷ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2024. годину стр. 5.

¹⁷⁸ Исто. стр. 5.

¹⁷⁹ Исто. стр. 5.

¹⁸⁰ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2021. годину стр. 108.

¹⁸¹ Исто. стр. 108.

¹⁸² Исто. стр. 108.

- постигне договор о модалитетима координације за ефикасно коришћење претприступних фондова, уз поштовање функција ДИПАК-а, у складу са Оквирним споразумом о ИПА-и.

Босна и Херцеговина је и даље у раној фази припремљености у области регионалне политике и координације структурних инструмената у 2022. години.¹⁸³ Постигнут је ограничен напредак усвајањем стратегије управљања јавним финансијама. Прошлогодишње препоруке Комисије и даље остају важеће.¹⁸⁴ У 2023. години држава је и даље у раној фази припрема у овој области и током извјештајног периода није постигнут напредак.¹⁸⁵ Није именован ни ИПА координатор, те исте препоруке остају на снази.¹⁸⁶ Исто стање је и 2024. години јер је БиХ у раној фази припреме, те није постигла напредак.¹⁸⁷ Препоруке Комисије остају важеће и ове године.¹⁸⁸

4.4. Институционалне реформе у Албанији

Албанија је поднијела захтјев за чланство у априлу 2009. године, док је статус кандидата добила пет година касније, у јуну 2014.¹⁸⁹ Од 2022. године се воде приступни преговори.¹⁹⁰

Реформа јавне управе и препоруке Комисије

Албанија је континуирано умјерено спремна за реформу своје јавне управе и постигнут је одређени напредак у извјештајном периоду.¹⁹¹ У наредној години, Албанија би посебно требала:¹⁹²

- надоградити регулаторни оквир за интегрисано планирање политика и повећати капацитете за планирање и праћење политика, увођењем интегрисаног система креирања политика;
- активирати механизам предвиђен Законом о организацији и функционисању државне управе изградом извјештаја о праћењу стања подређених институција; и
- подстицати имплементацију закона о државној служби засновану на заслугама на свим нивоима, посебно на локалном нивоу гдје је потребна деполитизација државне службе, а такође и боља обука, и усвојити политику плата државних

¹⁸³ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2022. годину стр. 113.

¹⁸⁴ Исто. стр. 113.

¹⁸⁵ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2023. годину стр. 126.

¹⁸⁶ Исто. стр. 126.

¹⁸⁷ Извјештај Европске комисије о напретку БиХ ка ЕУ за 2024. годину стр. 19.

¹⁸⁸ Исто. стр. 19.

¹⁸⁹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan> (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁹⁰ Исто. (посјећено: 11.1.2025.)

¹⁹¹ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2021. годину стр. 14.

¹⁹² Исто. стр. 14.

службеника и проширити аутоматизацију платног система преко информационог система за управљање људским ресурсима.

Албанија остаје умјерено припремљена у области реформе јавне управе у извјештајном периоду¹⁹³ и постигла је ограничен напредак у испуњавању прошлогодишњих препорука.¹⁹⁴ У извјештајном периоду за 2024. годину Албанија остаје такође умјерено припремљена у области реформе јавне управе.¹⁹⁵ Постигла је ограничен напредак у испуњавању прошлогодишњих препорука.¹⁹⁶ Препоруке Комисије из прошле године су дјелимично спроведене и углавном остају важеће. Албанија би у наредној години требало посебно:¹⁹⁷

- усвојити и започети имплементацију нове стратегије јавне управе и борбе против корупције, те размотрити ефикасност постојећих структура за праћење; започети имплементацију нове стратегије управљања јавним финансијама 2023-2030; значајно ограничити употребу нормативних аката за ребаланс буџета; и настојати да се врати на редовне процесе ревизије буџета;
- доследно и дјелотворно примијенити одредбе о запошљавању, унапређењу и отпуштању на основу заслуга у закону о државној служби на свим нивоима, посебно на вишем нивоу, и поново започети аутоматизацију система платног списка; и
- успоставити законодавни оквир који правилно регулише типологију и критеријуме за успостављање подређених органа и разјашњене линије одговорности.

Регионална политика и координација структурних инструмената и препоруке ЕК

Албанија је умјерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената у 2021. години.¹⁹⁸ Постигнут је ограничени напредак током периода извјештавања.¹⁹⁹ Албанија би у наредној години требало да:²⁰⁰

- припремити се за ефективну имплементацију *aquis*-а у оквиру поглавља 22 и узети у обзир захтјеве будућих структурних/кохезионих фондова у институционалном уређењу, системима финансијског управљања и контроле и административним капацитетима, обезбјеђујући да се сви његови инструменти и фондови постепено праве у складу са захтјевима ЕУ у погледу програмирања и принципа

¹⁹³ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2022. годину стр. 13.

¹⁹⁴ Исто. стр. 13.

¹⁹⁵ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2024. годину стр. 4-5.

¹⁹⁶ Исто. стр. 4-5.

¹⁹⁷ Исто. стр. 4-5.

¹⁹⁸ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2021. годину стр. 121.

¹⁹⁹ Исто. стр. 121.

²⁰⁰ Исто. стр. 121.

партнерства. С обзиром на то, неопходно је побољшати координацију између агенција за претприступну помоћ, као и посветити се питањима која се односе на стратешко планирање, имплементацију и јачање капацитета за праћење инфраструктурних пројеката унутар Економског и инвестиционог плана;

- наставити са израдом Националне стратегије и плана за регионални развој и кохезију (2021-2027) и завршити регионалне развојне планове (2021-2024) који треба да подстичу развојни потенцијал свих региона у Албанији са циљем да им се пружи могућности да сами развијају и настављају са децентрализованим интервенцијама заснованим на локалним и/или регионалним интегрисаним плановима и стратегијама; и
- даље јачање административних капацитета централних, регионалних и локалних органа, посебно на централном нивоу у погледу Централне јединице за финансије и уговарање (ЦФЦУ), Канцеларије за подршку националног службеника за одобравање, Ревизорског тела и Канцеларије за подршку Националног ИПА координатора, у посебно обезбеђивањем адекватног особља.

И у 2022. години држава је умјерено припремљена са ограниченим напретком у извјештајном периоду.²⁰¹ Препоруке Комисије су остале дјелимично важеће и у наредној години би Албанија требало да:²⁰²

- припремити се за ефективну примену правних тековина ЕУ у оквиру поглавља 22 и узети у обзир захтјеве будућих структурних/кохезионих фондова у институционалном уређењу, системима финансијског управљања и контроле, и административним капацитетима, обезбеђујући да сви његови инструменти и фондови буду постепено усклађиван са захтјевима ЕУ у погледу програмирања и принципа партнерства
- наставити са националном стратегијом и планом за регионални развој и кохезију (2021-2027) и завршити регионалне развојне планове (2021-2024) који треба да подстичу развојни потенцијал кроз децентрализоване интервенције засноване на локалним и/или регионалним интегрисаним плановима и стратегијама; финализовати и усвојити Националну стратегију развоја и интеграције 2020-2030
- разјаснити одговорности између централних и локалних власти у складу са напретком постигнутим у децентрализацији, и даље ојачати административне капацитете централних, регионалних и локалних органа, посебно на централном нивоу, посебно обезбеђивањем адекватног особља и ревидирањем структуре

²⁰¹ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2022. годину стр. 118.

²⁰² Исто. стр. 118.

плата локалне управе и држећи фискалну децентрализацију високо на дневном реду

Албанија је у 2023. години умјерено припремљена у овој области са ограниченим напретком.²⁰³ Препоруке од претходне године остају важеће и за ову.²⁰⁴ У 2024. години Албанија је умјерено припремљена са ограниченим напретком у периоду извјештавања.²⁰⁵ Потребни су даљи напори за изградњу капацитета свих институција за спровођење програма.²⁰⁶ Препоруке Комисије су дјелимично спроведене и углавном остају важеће.²⁰⁷

4.5. Сјеверна Македонија: административне реформе

Сјеверна Македонија је поднијела захтјев за чланство још у марту 2004., а статус кандидата је добила наредне године.²⁰⁸ Међутим, преговори нису могли бити отворени због спора државе са Грчком око употребе назива државе „Македонија“, те је у назив морала додати Сјеверна.²⁰⁹

Реформа јавне управе и препоруке Комисије

У извјештајном периоду за 2021. годину Сјеверна Македонија је умјерено припремљена за реформу своје јавне управе и постигнут је одређени напредак.²¹⁰ Већина прошлогодишњих препорука је дјелимично спроведена и у наредној години би требала.²¹¹

- усвојити и примијенити ревидирани Закон о управним службеницима, Закон о намјештеницима и Закон о највишем руководству;
- усвоји и спроводи Закон о државном уређењу и друге сродне законе у складу са препорукама за нову организацију органа државне управе;
- обезбеди пуну примјену Закона о општем управном поступку.

Сјеверна Македонија остаје умјерено припремљена у погледу реформе јавне управе²¹² и постигла је ограничен напредак у спровођењу прошлогодишњих препорука, али исте препоруке остају на снази у извјештајном периоду.²¹³ Извјештај за 2024. годину је такође окарактерисао реформу јавне управе у држави као умјерено спремну са

²⁰³ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2023. годину стр. 127-128.

²⁰⁴ Исто. стр. 127-128.

²⁰⁵ Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2024. годину стр. 19.

²⁰⁶ Исто. стр. 19.

²⁰⁷ Исто. стр. 19.

²⁰⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan> (посеђено: 11.1.2025.)

²⁰⁹ Исто. (посеђено: 11.1.2025.)

²¹⁰ Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2021. годину стр. 13.

²¹¹ Исто. стр. 13.

²¹² Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2022. годину стр. 12.

²¹³ Исто. стр. 12.

ограниченим напретком.²¹⁴ Препоруке нису у потпуности спроведене тако да остају на снази и за наредну годину.²¹⁵

Регионална политика и координација структурних инструмената и препоруке ЕК

Сјеверна Македонија је умјерено припремљена у области регионалне политике и координације структурних инструмената.²¹⁶ У извјештајном периоду за 2021. годину остварен је ограничен напредак.²¹⁷ У наредној години, земља би требало да:²¹⁸

- унаприједити административне и техничке капацитете у оквиру ИПА оперативних структура, усвојити политику задржавања и успоставити трајни механизам за изградњу капацитета за све структуре укључене у управљање фондовима ЕУ, и побољшати динамику имплементације средстава које финансира ЕУ. пројекте, укључујући планирање, управљање и праћење инфраструктурних инвестиција и, посебно за текуће пројекте Економског и инвестиционог плана, као што су жељезнички коридор VIII и постројење за пречишћавање отпадних вода у Скопљу, и обезбедити одрживост резултата пројекта;
- обезбедити имплементацију правног и стратешког оквира за регионални развој, унаприједити капацитете за планирање и имплементацију локалних и регионалних пројеката и успоставити интегрисани систем за праћење националних инвестиција на локалном нивоу;
- задржати фискалну децентрализацију високо на дневном реду како би се изградио дугорочно одржив финансијски оквир за општине, заснован на предвидљивим ресурсима и прикупљању локалних пореза.

У извјештајном периоду за 2022. годину Сјеверна Македонија је умјерено припремљена и није постигла напредак.²¹⁹ Препоруке Комисије остају важеће и за ову годину.²²⁰ Такође, у извјештајном периоду за 2023. годину није дошло до напретка и препоруке су остале важеће и за ову годину.²²¹ Сјеверна Македонија је умјерено припремљена у овој области и успјела је остварити ограничени напредак за извјештајни

²¹⁴ Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2024. годину стр. 5.

²¹⁵ Исто. стр. 5.

²¹⁶ Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2021. годину стр. 100.

²¹⁷ Исто. стр. 100.

²¹⁸ Исто. стр. 100.

²¹⁹ Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2022. годину стр. 101.

²²⁰ Исто. стр. 101.

²²¹ Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2023. годину стр. 113.

период за 2024. годину.²²² Препоруке Комисије су дјелимично спроведене и остају важеће и за наредну годину, у којој би земља требало да:²²³

- унаприједити своје институционалне, административне и техничке капацитете за управљање фондовима ЕУ усвајањем свеобухватне политике задржавања особља, јачањем капацитета, побољшањем имплементације препорука ЕУ и ревизије и јачањем међу-институционалне сарадње;
- оснажити јавна улагања усвајањем Уредбе о управљању јавним улагањима и Закона о јавно-приватном партнерству;
- убрзати процес децентрализације успостављањем кредибилног оквира за финансирање општина и јачањем политичког дијалога о регионалном развоју.

4.6. Косово*: европске интеграције и политичко правни статус

Косово* има статус потенцијалног кандидата за улазак у ЕУ.²²⁴ Једнострано је прогласило своју независност у фебруару 2008. године.²²⁵ Чак пет земаља које су чланице ЕУ (Кипар, Румунија, Грчка, Словачка и Шпанија), двије земље у региону (Босна и Херцеговина и Србија), три „нове кандидаткиње“ (Грузија, Молдавија и Украјина) а двије сталне чланице Савета безбједности УН (Кина и Руска Федерација) нису признале независност Косова*.²²⁶ Будућност интеграције зависи од дијалога са Србијом²²⁷, али је то веома тешко постићи.

Реформа јавне управе и препоруке Комисије

Косово* остаје на одређеном нивоу припреме у реформи своје јавне управе у извјештајном периоду за 2021. годину.²²⁸ Није постигнут напредак у спровођењу прошлогодишњих препорука због честих промјена власти. У извјештајном периоду за 2022. Косово* је и даље на одређеном нивоу припреме и остварило је ограничен напредак у реформи јавне управе.²²⁹ Препоруке Комисије су исте и остају на снази.²³⁰ Косово* има одређени ниво припреме и није остварило напредак у погледу реформе јавне управе

²²² Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2024. годину стр. 19.

²²³ Исто. стр. 19.

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

²²⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/168/zapadni-balkan> (посјеђено: 11.1.2025.)

²²⁵ Исто. (посјеђено: 11.1.2025.)

²²⁶ Исто. (посјеђено: 11.1.2025.)

²²⁷ Исто. (посјеђено: 11.1.2025.)

²²⁸ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2021. годину стр. 12-13.

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

²²⁹ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2022. годину стр. 11-12.

²³⁰ Исто. стр. 11-12.

током периода извјештавања за 2023. годину.²³¹ Пошто прошлогодишње препоруке нису у довољној мјери спроведене, оне остају на снази.²³² Извјештај за 2024. годину је оцијенио да Косово* има одређени ниво припреме и остварило је ограничен напредак у спровођењу прошлогодишњих препорука.²³³ Препоруке Комисије из прошле године нису спроведене и остају на снази те у наредној години Косово* би требало:²³⁴

- унаприједити систем државне службе заснован на заслугама измјенама и допунама Закона о јавним функционерима у складу са принципима заслуга и Закона о независном надзорном одбору државне службе у складу са релевантном одлуком Уставног суда
- побољшати ефикасност државне службе: (1) смањењем броја упражњених позиција и позиција виших руководећих службеника и успостављањем ефективног годишњег планирања и праћења управљања људским ресурсима; (2) завршетак процеса класификације и систематизације послова; и (3) финализирање ревизије унутрашње организације јавних органа на централном нивоу
- побољшати одговорност и правну сигурност јавне управе кроз: (1) убрзање процеса рационализације независних агенција; и (2) наставак смањења административног оптерећења и дигитализације услуга
- ревидирати законе о управљању јавним финансијама како би их ускладили са међународним стандардима, посебно увођењем формалног захтјева да се редовно припрема и објављује изјава о фискалном ризику као дио буџетске документације; и обезбеђивање да је методологија јавних инвестиција интегрисана у ревидирано законодавство

Регионална политика и координација структурних инструмената и препоруке ЕК

У извјештајном периоду за 2022. годину Косово* је у раној фази припрема у области регионалне политике и координације структурних инструмената.²³⁵ Комисија је дала препоруке за Косово* које би требало да:²³⁶

- усвојити Акциони план регионалног развоја 2023-2025, имплементирати Стратегију регионалног развоја и усвојити Закон о регионалном развоју
- ојачати институционалне и административне капацитете у оквиру ИПА структура
- побољшати јединствени пројектни план, укључујући индикације комплетности и зрелости пројекта

²³¹ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2023. годину стр. 11-12.

²³² Исто. стр. 11-12.

²³³ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2024. годину стр. 4-5.

²³⁴ Исто. стр. 4-5.

²³⁵ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2022. годину стр. 119.

²³⁶ Исто. стр. 119.

Косово* остаје у раној фази припрема са одређеним напретком у овој области у извјештајном периоду за 2023. годину.²³⁷ У наредној години Косово* би требало да:²³⁸

- усвојити Акциони план регионалног развоја 2023-2025
- побољшати административне и техничке капацитете кроз ИПА оперативне структуре
- даље развијати активности које проистичу из закона као корак ка принципима регионалне и кохезионе политике ЕУ; обезбиједити имплементацију правног и стратешког оквира за регионални развој, унаприједити локални и регионални програм, капацитете за планирање пројеката и имплементацију

Косово* остаје у раној фази припрема у области регионалне политике и координације структурних инструмената у извјештајном периоду за 2024. годину.²³⁹ Одређени напредак је постигнут побољшањем законодавног и стратешког оквира.²⁴⁰ Препоруке Комисије из прошле године дјелимично су спроведене и у великој мјери остају важеће и Косово* би требало да:²⁴¹

- даље унапређење административних капацитета за програмирање, управљање, праћење и евалуацију фондова ЕУ, посебно у ресорним министарствима;
- хитно ојачати управљање јавним инвестицијама усвајањем: (1) ажурираних појединачних и секторских пројеката, заснованих на здравом, транспарентном и инклузивном избору јавних инвестиција; и (2) методологију за ефективно и транспарентно управљање владиним расходима за јавну инфраструктуру;
- створити структурирани и инклузивни секторски политички дијалог како би се побољшало и усмјерило програмирање ЕУ фондова и координација донаторске подршке.

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

²³⁷ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2023. годину стр. 120.

²³⁸ Исто. стр. 120.

²³⁹ Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2024. годину стр. 19-20.

²⁴⁰ Исто. стр. 19-20.

²⁴¹ Исто. стр. 19-20.

4.7. Процјена институционалне и политичке спремности земаља региона Западног Балкана

Државе Западног Балкана су умјерено припремљене за европске интеграције. Препоруке из 2023. године о реформи јавне управе се и даље примјењују уз ограничен напредак.²⁴²

Табела 3: Стање реформе јавне управе држава Западног Балкана

Држава/Год	2021	2022	2023	2024
Србија	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ није постигнут напредак
Црна Гора	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак
Босна и Херцеговина	у раној фази реформе/ одређени напредак	у раној фази реформе/ ограничен напредак	у раној фази реформе/одређе ни напредак	у раној фази реформе/одређе ни напредак
Албанија	умјерено спремна/ одређени напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак
Сјеверна Македонија	умјерено спремна/ одређени напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак	умјерено спремна/ ограничен напредак
Косово*	на одређеном нивоу припреме/ није постигнут напредак	на одређеном нивоу припреме/ ограничен напредак	на одређеном нивоу припреме/ није постигнут напредак	на одређеном нивоу припреме/ ограничен напредак

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

Већина држава Западног Балкана је умјерено припремљена са ограниченим напретком у својим реформама. Србија је у извјештајном периоду од 2021-2023 имала ограничен напредак, али у 2024. години није постигнут напредак. Црна Гора је континуирано умјерено припремљена за период 2021-2024, у којем је имала само ограничени напредак. Босна и Херцеговина је још у раној фази реформе, али је већином постигнут одређени напредак, нарочито у 2024. када је напokon добила статус кандидата,

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

²⁴² Communication on EU enlargement policy 2024 стр. 5.

јер је дуги низ година била само потенцијални кандидат. Албанија је као и Сјеверна Македонија континуирано умјерено припремљена, са ограниченим напретком током извјештајног периода. Самопроглашена држава Косово* је на одређеном нивоу припреме, али са ограниченим напретком, евентуално никаквим, пошто су се за извјештајни период сваке године смјењивале ове оцјене спремности. Поређењем табеле о напретку реформи и табеле износа фондова за државе потврђени су одређени закључци о којима ће бити ријеч даље у раду.

Табела 4: Статус институционалних реформи држава Западног Балкана

Држава/Година	2021	2022	2023	2024
Србија	успостављен институционални оквир /потребно побољшати управљачке структуре	примијенити систематски приступ за развој и спровођење вишегодишњих оперативних програма	фокус на изградњу капацитета институција и тијела која ће проводити ИПА програме	усвојен законодавни оквир за ИПАЗ /побољшати благовремено и ефикасно управљање ИПА програмима
Црна Гора	није утврђен институционални оквир и формална дефиниција /треба јачати капацитете	ограничени напредак је постигнут у институционалном оквиру /прилагодити оквир и именовање институција за фонд ИПАЗ	ограничени напредак је постигнут у институционалном оквиру /прилагодити захтјевима ЕУ	за 2026. предвиђено доношење закона /одобрено је повјеравање имплементације буџета за управљање годишњим програмом ИПА
Босна и Херцеговина	нема успостављен систем управљања структурним фондовима ЕУ/ институционални оквир је испостављен и оперативан	треба да постигну договор о модалитетима координације за ефикасно коришћење претприступних фондова /ојачати улогу државног ИПА координатора	потребно је именовати ИПА координатора и ојачати његову улогу /треба да се договоре о процедурама координације за ефикасно коришћење фондова	институционални оквир није успостављен, нити је именован ИПА координатор

Албанија	потребно усвојити релевантна подзаконска акта и систематичнију координацију о интеграцији, те питањима стратешког планирања и капацитета	потребно именовати институције и тијела која ће спроводити ИПА фонд са ефикасном улогом, те да се позабави питањима стратешког планирања и капацитета	релевантни подзаконски акти о успостављању свеобухватног система регионалног развоја треба да одражавају улогу и одговорности сваког од укључених тела и да обезбеде координацију између њих	побољшање управљања фондовима ЕУ /међутим недовољни капацитети и флуктација особља
Сјеверна Македонија	успостављене институционалне структуре и оквир /утврђивање граница одговорности и ограничени напредак је остварен за усклађивање са ЕУ законодавством	институционални оквир је успостављен, али је његов учинак угрожен slabим капацитетима и потребно је именовати институције и тијела надлежна за фондове /постигнут одређени напредак у законодавном оквиру	институционални оквир се усклађује са захтјевима ИПА фонда али је програм угрожен slabим капацитетима, те нејасним линијама одговорности институција /није постигнут напредак у законодавном оквиру	институционални оквир се усклађује са захтјевима ИПА фонда али је програм угрожен slabим капацитетима, те нејасним линијама одговорности институција /ограничени напредак у законодавном оквиру
Косово*	/	није успостављен	није успостављен	није успостављен

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

Изградња институција у области европских интеграција подразумијева стварање система управљања и обуке и опремања широког спектра службеника, носилаца јавних функција и др.²⁴³

Србија је успоставила институционални оквир, те је потребно у будућности примијенити низ мјера које ће ефикасно управљати ИПА фондовима. У Црној Гори првобитно није био утврђен институционални оквир, али од 2022. године је постигнут ограничени напредак. Потребно је спровести низ мјера као што је именовање институција за ИПА фонд. Босна и Херцеговина није постигла договор ни око успостављања система управљања структурним фондовима, нити је именован ИПА координатор. Албанија треба да подузме велики низ мјера у побољшању управљања фондовима и успостављања институција и тијела која ће ефикасно спровести ИПА фонд.

²⁴³ Трбојевић С. А., Ђукановић Д. и Кнежевић Б. (2010). Јавна управа и европске интеграције Србије. Београд: fEFA. стр. 193.

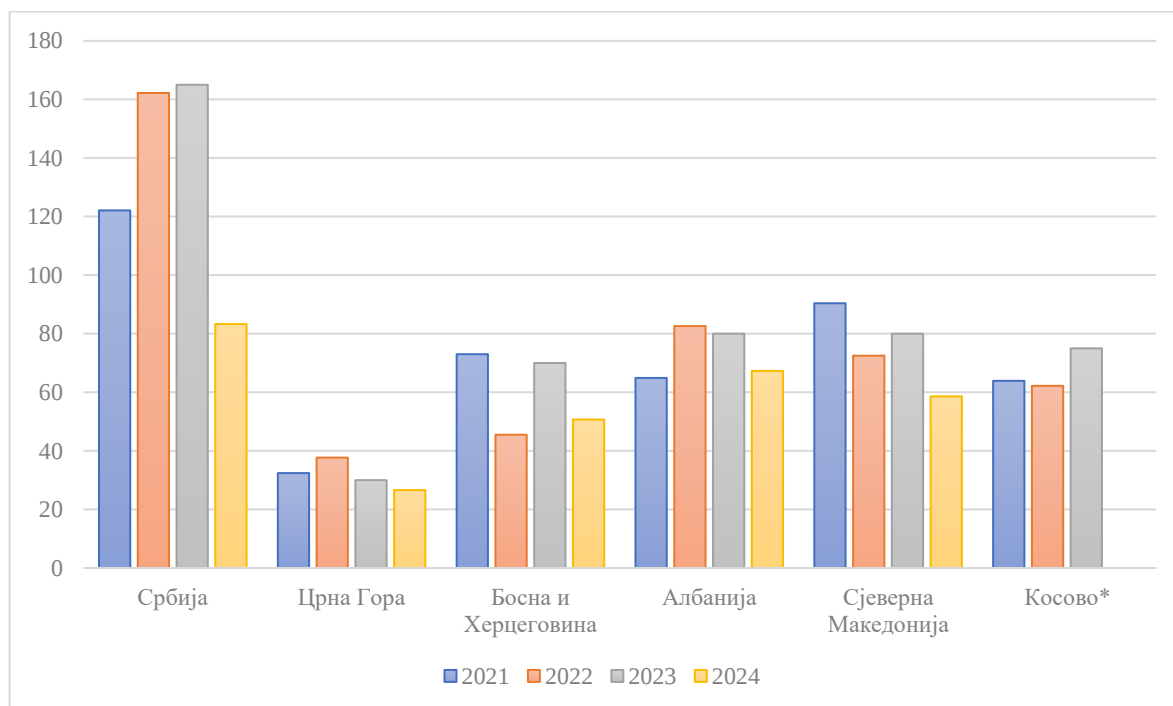
Сјеверна Македонија има успостављене институционалне структуре и оквир, али је учинак ограничен slabим капацитетима и нејасним линијама одговорности. На Косову* није успостављен институционални оквир. Све у свему државе Западног Балкана имају никакву или слабу припремљеност институција за коришћење фондова Европске уније, те је потребно побољшање.

У Босни и Херцеговини и на Косову* није ни успостављен институционални оквир. У Црној Гори, Албанији, Сјеверној Македонији и Србији успостављен институционални оквир, али кључни проблем представљају слаби административни капацитети који коче даљи напредак. Тако да је хипотеза потврђена, односно да је ефикасност коришћења преприступних фондова већа у државама које имају развијеније институционалне механизме за планирање и имплементацију пројеката финансираних из тих фондова.

Државе које имају успостављене механизме и институционалне и законодавне, спроводе реформе ефикасније и лакше повлаче средства из фондова. Изузев што свим државама Западног Балкана фале административни капацитети, који би ефикасније координирали и управљали средствима. Тако да се може закључити да уколико се средства примјењују ефикасно, државе су ефикасније и у спровођењу реформи. Све зависи од државе до државе јер одређене државе су ефективније од других. Што значи да је помоћна хипотеза потврђена да се земље са бољом координацијом и управљањем средствима успјешније спроводе реформе јавне управе.

5. Евалуација ефекта подршке ЕУ на административне капацитете

Графикон 2: Износи фонда ИПА 3 за државе Западног Балкана



Извор: Ауторски рад (подаци преузети са: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

На графикону је приказан износ фондова који је исплаћен за период од 2021. до 2024. године за сваку државу у региону Западног Балкана. Албанија и Србија су повукле највеће износе из фондова на коришћење 2020. године због пандемије која је постала најважнији глобални проблем, али већ наредне године износи фондова су се драстично смањили. Такође, почетком 2022. године рат у Украјини је повукао доста средстава из европских држава и фондова који су пружили подршку украјинској страни у сукобу. Још један врло битан глобални проблем је инфлација која се повећава и рапидно расте.

Највише издвајања из ИПА фонда узима на коришћење управо Србија, што је приказано на графикону. Издвајања су се повећавала сваке године, али је у 2024. години фонд дупло смањен. Црна Гора из фонда претежно успјешно повлачи исту количину новца за период од 2021-2024. године. Босна и Херцеговина је из фонда 2022. године повукла мање новца већ 2021. године, али је 2023. повукла већи износ, те се опет десило да је у 2024. години тај износ опао. Тако да је за овај период повлачења износа из фонда стално у осцилацијама. Албанија, такође као и Црна Гора, повлачи константну суму новца за наведени период, са тим што се ради о дупло већем износу. Сјеверна Македонија има осцилације у повлачењу износа из фондова, са тенденцијом пада износа средстава. Косово, такође осцилира у износу средстава које добија из фонда, јер је у 2021. и 2022.

повукло мањи износ, док је за 2023. годину износ повећан. Извјештај за 2024. годину није још изашао у овом тренутку, те не можемо знати о коликом износу се ради.

Србија је у периоду од 2021-2024 умјерено припремљена са ограниченим напретком, изузев у 2024. години када није постигла напредак. Износ средстава за ту годину се значајно смањио што је имало утицаја да не дође чак ни до ограниченог напретка, већ да га не буде уопште. Црна Гора је континуирано припремљена са ограниченим напретком што значи да постоји континуитет напретка, као што је и износ средстава које повлачи из фонда континуиран. Босна и Херцеговина је у раној фази реформе. Износи средстава из фонда су у константним осцилацијама. У 2022. години је дошло до мањег повлачења средстава, што је узроковало да и напредак буде ограничен. Иако, је и у 2024. години дошло до смањење износа средстава, постигнут је одређени напредак. Албанија је континуирано умјерено припремљена, са континуираним износом средстава које добија из фонда. У 2022. и 2023. је минимално повећан износ, али је напредак постао ограничен за разлику од 2021. године у којој је имала мањи износ средстава, а постигла је одређени напредак. Сјеверна Македонија је такође умјерено припремљена у области реформи, и у 2021. години је постигла одређени напредак. Наредних година повлачење из фондова се дјелимично смањило и напредак је постао ограничен са све мањим издвајањима. Косово* је на одређеном нивоу припреме, са сталним осцилацијама напретка, или није постигнут напредак или је постигнут само ограничен напредак. Такође, тако осцилира и износ средстава из ИПА фонда који су повукли.

Износ који држава повлачи из фонда, утиче на напредак и успјешност реформи у држави. Закључујемо да веома често већи износ који држава повлачи из фонда, утиче на напредак и успјешност реформи, али и обрнуто да уколико се износ смањује, држава постиже или ограничен или никакав напредак. Повећањем износа се постиже напредак, који није велик, али има одређених помака у самим реформама. Међутим, када се посматра графикон види се значајан пад износа средстава који државе повлаче из фонда, што имплицира да постоје одређени проблеми у административним структурама, те да се државе срећу са одређеним изазовима које је потребно превазићи. Ти изазови се могу само превазићи уз иницијативу државе кориснице фондова, јер без обзира на доступна средства која су дата на располагање она се не користе ефективно.

5.1. Анализа административних капацитета на Западном Балкану

Реформа јавне управе и јачање административних капацитета је пред великим изазовом, јер државе кандидати имају за свој циљ интеграцију у ЕУ, али са друге стране буџет не може издржати притисак повећања расхода.²⁴⁴ Реформе нису нимало једноставан процес, поготово када се упоређи са критеријумима које је потребно достићи.²⁴⁵ Под административним капацитетима подразумевају се способности централних и локалних власти у припремању планова, програма и пројеката, те финансирању и нагледању њихове имплементације.²⁴⁶

Потреба за јачањем административних капацитета за управљање фондовима ЕУ је постало врло важно питање.²⁴⁷ Они су кључни за ефикасно повлачење износа из фондова. Јер уколико су административни капацитети слаби, фондови ЕУ који су дати на располагање неће бити ефективни. Административни капацитети су такође скуп обиљежја организације јавне управе, када је ријеч о припремљености и способности администрације да примјени законодавство ЕУ на ефикасан начин.²⁴⁸

Табела 5: Стање административних капацитета на Западном Балкану

Држава/Година	2021	2022	2023	2024
Србија	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети	неодређено (недостатак особља)
Црна Гора	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети
Босна и Херцеговина	слаби капацитети	недовољни капацитети	недовољни капацитети	слаби капацитети
Албанија	у процесу побољшања	незнатно побољшани	незнатно побољшани	позитивни кораци, али развијати политику задржавања
Сјеверна Македонија	погоршавају и није постигнут напредак	погоршавају	слаби капацитети	слаби капацитети
Косово*	погоршавају	слаби капацитети	слаби капацитети	постепено побољшавају

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

²⁴⁴ Трбојевић С. А. и Црнобрња М. (2009). Ефекти интеграције Србије у Европску унију. Београд: fEFA. стр. 184.

²⁴⁵ Исто. стр. 184.

²⁴⁶ Хајдињак С. и Мишић Г. Искориштавање претприступних фондова Европске уније: Проблем административних капацитета у Хрватској. стр. 12. (посећено: 1.11.2024.)

²⁴⁷ Европска комисија. Планови за изградњу административних капацитета, Практични приручник. стр. 4.

²⁴⁸ Трбојевић С. А. и Црнобрња М. (2009). Ефекти интеграције Србије у Европску унију. Београд: fEFA. стр. 182-183.

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

Све државе Западног Балкана имају слабе административне капацитете и побољшање је примјећено у 2024. години само у Албанији и на Косову*. У свакој држави Западног Балкана су слаби административни капацитети, што би значило да то представља један од кључних проблема. Управо административни капацитети су ти који су значајни за повлачење средстава из фондова. Уколико држава нема изграђене административне капацитете, нема ни особље које може функционално и ефикасно да ради. Државе се сусрећу са константним одливом особља те је потребно направити добру политику задржавања. Образовани и искусни кадар одлучује да своју срећу потражи у другим државама, које ће значајније цијенити њихов рад и залагање, него што је случај са њиховим матичним државама. Свака од држава има слабе административне капацитете, што је континуирана појава у периоду који се анализира (2021-2024). Износи које државе повлаче из фонда ИПА 3 није значајно утицао на побољшање административних капацитета, изузев у Албанији.

Можемо рећи да је главна хипотеза половично тачна, пошто се анализом дошло до закључака да фондови имају утицаја на реформе, али не и на административне капацитете.

Табела 6: Стање локалних административних капацитета на Западном Балкану

Држава/Година	2021	2022	2023	2024
Србија	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети
Црна Гора	/	одређени напредак	привремена локална управа	ограничене централним органима
Босна и Херцеговина	РС усвојила стратегију, ФБиХ није	нема стратегије/мали капацитети	РС усвојила стратегију, ФБиХ није/мали капацитети	/
Албанија	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети	слаби капацитети
Сјеверна Македонија	слаби капацитети	слаби капацитети	ограничен напредак	постигнут напредак
Косово*	није постигнут напредак	слаби капацитети /финансијски проблеми	слаби капацитети /финансијски проблеми	/

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

Све државе Западног Балкана имају слабе локалне административне капацитете и одређене проблеме са којим се сусрећу које је потребно пребродити да би се ти капацитети могли побољшати. Само у Сјеверној Македонији је постигнут напредак у

2024. години за локалне административне капацитете. Међутим износ који је држава повукла из фондова се сваке године смањује, али се локални административни капацитети побољшавају. Што имплицира да се оповргава прва помоћна хипотеза да износ који државе повлаче из фондова има пропорционалан ефекат, односно позитиван корелативни однос на побољшање административних капацитета држава Западног Балкана.

5.2. Анализа транспарентности и одговорности институција

Табела 7: Анализа транспарентности и одговорности институција држава Западног Балкана

	2021	2022	2023	2024
Србија	потребна политичка посвећеност и даљи напори за већу транспарентност	потребна политичка посвећеност и даљи напори за већу транспарентност	извјештаји се не објављују систематски	потребно побољшати одговорност
Црна Гора	не функционишу конзистентно и проактивно објављивање информација	потребно побољшати одговорност	потребно побољшати одговорност	потребно побољшати одговорност
Босна и Херцеговина	неједнак приступ информацијама	недоследан приступ	фрагментирано	штити приватне, не јавне интересе
Албанија	формална, али не ефективна одговорност	потребно побољшање одговорности и транспарентности	потребно побољшање одговорности и транспарентности	недовољна одговорност и потребно побољшање транспарентности
Сјеверна Македонија	морају редовно да достављају и ажурирају податке	побољшати ефикасност, неопходни су даљи напори за одговорност и подстицање објављивања података	неопходни су даљи напори за одговорност и подстицање објављивања података	потребно побољшати одговорност и подстицати одговарање на захтјеве
Косово*	слаба одговорност, потребно појачати и побољшати доступност података	слаба одговорност, потребно појачати и информације се не објављују проактивно	потребно побољшати доступност	недовољна одговорност и потребно побољшати доступност

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

Све државе Западног Балкана имају слабу транспарентности, те је потребно побољшати одговорност, и редовно објављивати јавно извјештаје и значајне информације и податке, нарочито са све већом дигитализацијом која олакшава доступност корисницима и грађанима. Репорте у веома малој мјери доводе до повећања транспарентности и одговорности државних институција, што би значило да се оповргава и четврта помоћна хипотеза. Све државе морају да благовремено и транспарентно дјелују, јер се на овакав начин губи повјерење грађана у институције које не желе јавно приказати своје извјештаје, планове и трошкове средстава.

5.3. Анализа евалуације и ревизије

Табела 8: Анализа праћења и евалуације

	2021	2022	2023	2024
Србија	нема извјештаја о напретку /одбори функционишу	нема напретка /одбори функционишу	неријешено питање у складу са захтјевима /одбори функционишу	недовољни капацитети
Црна Гора	у складу са ИПА процедурама	/	у складу са ИПА процедурама	завршена израда вишегодишњег оперативног програма и међународна помоћ за јачање капацитета
Босна и Херцеговина	није постигнут напредак	ИПА координатор треба ојачати капацитете	НИПАЦ канцеларија треба ојачати капацитете	побољшати квалитет мониторинга и извјештавања
Албанија	недовољни капацитети	обезбијеђивање адекватног праћења програмских активности	обезбијеђивање адекватног праћења програмских активности	унаприједити квалитет мониторинга и извјештавања са захтјевима ЕУ
Сјеверна Македонија	потребно побољшање резултата и јачање улоге ИПА координатора	постигнут напредак и усвојен оквир за процјену учинка	недостатак капацитета, слаба координација и извјештавање ИПА координатора	недостатак капацитета, слаба координација и извјештавање ИПА координатора /потребан јачи политички ангажман
Косово*	потребно обезбиједити снажну контролу квалитета и праћења	настављене су редовне активности програма и пројеката	настављене су редовне активности програма и пројеката	/

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

У свим државама Западног Балкана је потребно побољшати и саму ефикасност и слабе капацитете. Потребно је унаприједити квалитет мониторинга и извјештавања. Само у Сјеверној Македонији је примјеђен напредак, али је он ограничен slabим капацитетима.

Табела 9: Анализа контроле и ревизије

	2021	2022	2023	2024
Србија	побољшање контроле и ревизије	побољшање контроле и ревизије	побољшање контроле и ревизије	добро функционисање и прилагођеност захтјевима
Црна Гора	ограничен напредак	/	именован главни ревизор	Влада се укључила у процес јачања капацитета
Босна и Херцеговина	нема успостављен систем	нема успостављен систем	нема успостављен систем	нема успостављен систем
Албанија	потребна измјена закона	потребна измјена закона	потребна измјена закона	потребна измјена закона
Сјеверна Македонија	недовољни капацитети	/	успостављене интерне и екстерне ревизије али потребно јачање	потребно јачање интерне ревизије и даљих напора за препоруке ЕУ
Косово*	надзор је неадекватан и потребно је јачање улоге центра	/	успостављене функционалне унутрашње службе	у раној фази

Извор: Ауторски рад (подаци из извјештаја: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/index_en)

Потребно је побољшати контролу и ревизију, повећати капацитете који су слаби у већ успостављеним службама. У Албанији је континуирано потребна измјена закона која се у овом периоду од 2021-2024. није спровела. У Босни и Херцеговини није уопште успостављен систем.

6. Компаративна анализа приступања: Хрватска као модел и примјери других приступница

6.1. Хрватска: успјешан модел реформи и приступања у Европску унију

Како би државе Западног Балкана успјешно спровеле процес реформи и приступања у Европску унију, потребно је да се ослони на искуства других држава која им могу бити од помоћи. Државе требају наставити своје реформе и реорганизацију јавне управе²⁴⁹ да би се припремили за интеграцију. Последња држава која је успјешно испунила критеријуме и обавила преговоре о чланству са Европском унијом је управо Хрватска. Модел реформи и њихово искуство би могло послужити као позитиван примјер успјешних европских интеграција за друге државе са Западног Балкана које имају претензије да постану чланица ЕУ такође.

Системске реформе у Хрватској су започете још 2001. године и направљене су значајне промјене у јавним службама, локалној и регионалној самоуправи, те самом службеничком систему.²⁵⁰ Значајно су унаприједили управне капацитете, те намјенски употребљавали средства из фондова које је финансирала Европска унија.²⁵¹

Пет главних реформских концепата и процеса у Хрватској:²⁵²

- 1) демократизација и децентрализација
- 2) изградња транспарентне и отворене јавне управе
- 3) увођење савремени развој и управљање људским потенцијалима
- 4) реформисање управних процедура и јачање правне заштите грађана
- 5) експериментисање са јавним управљањем

Хрватска је једина из региона брзо напредовала и нашла се у ситуацији у којој је морала истовремено управљати са пет различитих финансијских програма помоћи ЕУ (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA).²⁵³ Ово је посебан случај јер се ниједна држава у будућности неће срести са таквом сложенom ситуацијом²⁵⁴, пошто су фондови обједињени под инструмент помоћи – ИПА. Хрватска је успјела ефикасно искористити средства из претприступних фондова, што је значајно утицало на успјешност реформи.²⁵⁵

²⁴⁹ Трбојевић С. А., Ђукановић Д. и Кнежевић Б. (2010). Јавна управа и европске интеграције Србије. Београд: fEFA. стр. 194.

²⁵⁰ Копрић И. (2014). Еуропеизација Хрватске јавне управе. Загреб: Правни факултет Свеучилишта у Загребу. стр. 3.

²⁵¹ Исто. стр. 3.

²⁵² Ковач П. и Билеишис М. (2017). Public Administration reforms in eastern european union member states – Post Accession convergence and divergence. Љубљана: Универзитет у Љубљани. стр. 341.

²⁵³ Копрић И. (2014). Еуропеизација Хрватске јавне управе. Загреб: Правни факултет Свеучилишта у Загребу. стр. 252.

²⁵⁴ Исто. стр. 252.

²⁵⁵ Исто. стр. 252.

Финансијски фондови су имали кључну улогу у припреми држава кандидаткиња за пуноправно чланство. Хрватска је користила средства у три фазе.²⁵⁶ Прва фаза се односила на хуманитарну помоћ током 1990-их година, док се друга фаза односила на период од 2001. до 2004. године, односно до стицања статуса кандидата за чланство у Европској унији током које је држава користила средства кроз програм CARDS.²⁵⁷ Затим, почиње коришћење средстава из осталих фондова, укључујући коришћење и Инструмента претприступне помоћи-ИПА последње године пред улазак у ЕУ.²⁵⁸ Европска унија је уложила око 1,6 милијарди еура за реформу јавне управе.²⁵⁹ Одређене пројекте финансирале су и друге међународне организације (Свјетска банка, UNDP, и други) и дио кроз билатералну помоћ држава - Данска, Низоземска, Шведска, Уједињено краљевство, САД, итд.²⁶⁰

За квалитетно спровођење пројеката и искориштавање средстава из фондова потребно је јачање административних капацитета²⁶¹, који су стуб без којег не може да се ефикасно функционише. Потребно је да се запосли и додатно едукује квалификовано и искусно особље²⁶², те да се спроводи успјешна политика задржавања тих истих службеника који требају бити задовољни радним условима и примањима. Истраживања су показала да су се све државе чланице имале овај проблем са којим су се морале успјешно изборити да постигну успјешне преговоре за приступ ЕУ.²⁶³ Пречеста промјена кадрова је нарушила квалитет и континуитет у управљању пројектима, те је проузроковала мању искориштеност средстава из претприступних фондова.²⁶⁴ Накнадно је Влада у 2011. години донијела измјене и допуне уредбе о државној служби, успостављајући и механизам награђивања за државне службенике који управљају ЕУ фондовима.²⁶⁵ Унутрашњи бирократски отпор је потребно анализирати и ефикасно ријешити, јер је то нормална појава која се јавља због ниског капацитета да се прихвате промјене.²⁶⁶

²⁵⁶ Копрић И. (2014). Еуропеизација Хрватске јавне управе. Загреб: Правни факултет Свеучилишта у Загребу. стр. 247.

²⁵⁷ Исто. стр. 247.

²⁵⁸ Исто. стр. 247.

²⁵⁹ Исто. стр. 16.

²⁶⁰ Исто. стр. 16.

²⁶¹ Хајдињак С. и Мишић Г. Искориштавање претприступних фондова Европске уније: Проблем административних капацитета у Хрватској. стр. 12. (посјећено: 1.11.2024.)

²⁶² Исто. стр. 12. (посјећено: 1.11.2024.)

²⁶³ Исто. стр. 12. (посјећено: 1.11.2024.)

²⁶⁴ Исто. стр. 13. (посјећено: 1.11.2024.)

²⁶⁵ Исто. стр. 13. (посјећено: 1.11.2024.)

²⁶⁶ Ковач П. и Билеишис М. (2017). Public Administration reforms in eastern european union member states – Post Accession convergence and divergence. Љубљана: Универзитет у Љубљани. стр. 381.

Такође, транспарентна јавна управа представљала је један од главних процеса реформи које је требало ефикасно ускладити са ЕУ стандардима.²⁶⁷ Информације је било потребно транспарентно објављивати и изградити механизме за приступ истим (отварање и дизајнирање веб сајтова, доступност интернета грађанима, боље структурисане информације и др.) које би у суштини ојачале повјерење грађана у институције.²⁶⁸ Потребно је омогућити и отвореност, те подстицати грађане за учешће у јавном животу, што и јесте суштина демократског понашања грађана који ће штитити своја права и интересе, те појачати контролу јавне управе уопште.²⁶⁹

Хрватска је морала испунити претприступне услове из Копенхагена и Мадрида да би могла постати равноправна држава чланица Европске уније. Овај процес је трајао све до 2013. године када постаје чланица. Иако је изгледао као дуг и мукотрпан процес због много строжих услова Уније већ што је био случај са осталим претходним приступницама. Процес је трајао годинама, али су реформе успјешно спроведене. Управо из овог примјера остале државе региона Западног Балкана требају да извуку лекције које им могу бити корисне за сопствене процесе европских интеграција.

6.2. Лекције из искустава других земаља приступница

Анализом управних система држава које су приступиле у Европску унију 2004. године је потврдило значај јачања управних капацитета, јер су они управо кључни фактор за повлачење средстава из фондова.²⁷⁰ Европска унија је дала подршку реформама јавних управа државама Централне и Источне Европе и усмјеравала их ка изградњи деполитизованог службеничког система.²⁷¹

²⁶⁷ Ковач П. и Билеишис М. (2017). Public Administration reforms in eastern european union member states – Post Accession convergence and divergence. Љубљана: Универзитет у Љубљани. стр. 370-371.

²⁶⁸ Исто. стр. 372.

²⁶⁹ Исто. стр. 370-371.

²⁷⁰ Муса А. 2. Форум за јавну управу. Friedrich Ebert Stiftung. стр. 13.

²⁷¹ Петровић А. Евроинтеграције Републике Србије реформа система управљања кадровима у државној управи. стр. 32. (<https://doi.org/10.22182/ajp.1232019.2>)

Румунија

Реформе јавне управе у Румунији су биле сложен и нетипичан процес са нелинеарним током са различитим фазама.²⁷² Постоје четири главне фазе:²⁷³

1. Законодавна реформа: израженија у првим годинама након Револуције, али и данас присутна. За то постоје два разлога: стварна потреба за кохерентним правним оквиром специфичним за демократско друштво, функционалном државом и снажном легалистичком традицијом
2. Реформе усмјерене на структуре и процедуре: нови организациони облици, редефинисани административни односи између институција, нове административне процедуре. Децентрализација спада у ову категорију уз континуирано редефинисање односа централне и локалне власти, укључујући механизме контроле, ниво аутономије, евалуацију и мјерење учинка. Документи усвојени почевши од 2007. године, па чак и актуелна ПАР Стратегија посвећује велики дио структурним прилагођавањима, редефинисању институционалних улога, одговорности, заједно са бољим интерним процедурама.
3. Реформе усмјерене на јавну политику: оне укључују специфичне политике у уведен за рјешавање проблема везаних за управљање људским ресурсима (ХРМ), механизми финансијске алокације, реформа регулације, транспарентност, итд. Они су били најчешћи облик промјена (као што се очекивало) због ограничених трошкова које подразумијевају, брзих ефеката и потенцијалних политичких добитака од капитала за њихове промотере.
4. Структурне реформе: имају за циљ да донесу парадигматску промјену, са редефинисањем улоге, организације и функционисања државе, а сврха је побољшана “рационализација” државних активности или дјеловања. указујемо на образовну реформу започету 2011. године и велике промјене предузете у периоду 2009–2011. углавном због финансијске кризе.

Тренутно се Румунија налази на почетку нове (пете) фазе реформе јавне управе – усвајања управљачке парадигме западне инспирације фокусиране на два суштинска елемента: квалитет услуга и управљање учинком.²⁷⁴

²⁷² Ковач П. и Билеишис М. (2017). Public Administration reforms in eastern european union member states – Post Accession convergence and divergence. Љубљана: Универзитет у Љубљани. стр. 419-420.

²⁷³ Исто. стр. 419-420.

²⁷⁴ Исто. стр. 420.

Бугарска

Од 1989. године реформа јавне управе у Бугарској напредује као три међусобно повезана процеса.²⁷⁵ Први процес уводи традиционални модел концепта управе и праксе које су обликовале статут и капацитет професионалне и политички независне управе.²⁷⁶ Други процес реформе јавне управе у Бугарској уводи концепт НПМ у модел управљања што доводи до преношења јавних услуга на приватни сектор.²⁷⁷ Специфичност овог процеса је смањење величине администрације и њена оптимизација у односу на функције.²⁷⁸ Трећи процес је почео последњи и заснива се на европским интеграцијама и неопходности да се одговори на европску условљеност.²⁷⁹ Резултат ПАР-а није ништа друго до постављање административних пракси.²⁸⁰

Мађарска

Први период се може назвати стварањем и почетном консолидацијом новог система који карактерише радикална промјена од социјалистичког система.²⁸¹ На макро нивоу, ово се описује двоструком транзицијом која ствара демократски политички систем и систем владавине права с једне стране и тржишне економије с друге стране.²⁸² Морало се научити нове методе и то је створило велике потешкоће, а барем за овај почетни период губитак ефикасности, посебно у области спровођења закона.²⁸³ Наравно, овај период донио је велике промјене и у организационим структурама са повећаном улогом министарстава (како је престала функција креирања политике партијског апарата), стварањем великог броја агенција и њихових територијалних јединица (деконцентрисаних органа), и што је можда најважније, успостављања новог високо аутономног система самоуправе са широким спектром надлежности.²⁸⁴ Друга фаза, која потиче отприлике од средине 1990-их до 2006. или боље речено 2010. године, може се назвати периодом финог подешавања са повећаним осјећајем потешкоћа својствених новом систему.²⁸⁵ Од 2010. године изграђен је потпуно нови систем јавне управе у складу са већом транзицијом детектованом у области политичког система,

²⁷⁵ Ковач П. и Билеишис М. (2017). Public Administration reforms in eastern european union member states – Post Accession convergence and divergence. Љубљана: Универзитет у Љубљани. стр. 466-467.

²⁷⁶ Исто. стр. 466-467.

²⁷⁷ Исто. стр. 466-467.

²⁷⁸ Исто. стр. 466-467.

²⁷⁹ Исто. стр. 466-467.

²⁸⁰ Исто. стр. 467.

²⁸¹ Исто. стр. 284.

²⁸² Исто. стр. 284.

²⁸³ Исто. стр. 284.

²⁸⁴ Исто. стр. 284.

²⁸⁵ Исто. стр. 284.

односно нелибералне државе и свих њених атрибута и економије са повећаном улогом државе у погледу власништва и регулације.²⁸⁶

Словенија

Словенија је типична држава Централне и Источне Европе која се суочава са мјешавином сопствених специфичности због одређених културних наслеђа и радикалних промјена које имају за циљ да интернализују европске стандарде и принципе у свом јавном управљању и администрацији.²⁸⁷ Међутим, постојали су и још увијек постоје одређени пропуси у имплементацији од самог почетка, посебно у областима које захтијевају политички консензус и демократске промјене за разлику од техничких и оперативних мјера.²⁸⁸

Развој јавне управе кроз принципе доброг управљања отвара нове могућности и за даљи развој словеначке демократије.²⁸⁹ Као што можемо примјетити, динамичка перспектива је посебно одржива, стога би требало више да се фокусирамо на побољшање ефикасности владиних политика и доношења одлука, као и на оперативни оквир јер они дјелују као један од најважнијих инхибитора у постизању националне конкурентности.²⁹⁰ Поред постизања бољег баланса између легализма и менаџеризма који треба да се пронађе кроз партиципативно укључивање различитих друштвених група, сам процес доношења одлука треба да буде поједностављен и стратешки оријентисан.²⁹¹

6.3. Кључни изазови у процесу европских интеграција

Државе Западног Балкана се срећу са многобројним изазовима који отежавају њихов европски пут. Можемо подијелити те изазове на унутрашње и спољашње.

Унутрашњи изазови

Унутрашњи изазови обухватају институционалну нестабилност, слабост административних капацитета, недостатак политичке подршке, те многи други. Фокус рада је управо на административним капацитетима и приказано је како слабост капацитета може имати велики утицај за успјешну европску интеграцију држава у Европску унију. Искуство држава са slabим институцијама и административним капацитетима суочавају се са великим проблемом при повлачењу средстава из доступних

²⁸⁶ Ковач П. и Билеишис М. (2017). Public Administration reforms in eastern european union member states – Post Accession convergence and divergence. Љубљана: Универзитет у Љубљани. стр. 284-285.

²⁸⁷ Исто. стр. 331.

²⁸⁸ Исто. стр. 331.

²⁸⁹ Исто. стр. 332.

²⁹⁰ Исто. стр. 332.

²⁹¹ Исто. стр. 332.

фондова ЕУ²⁹², који помажу реформе. Такође, промјене у власти могу директно утицати на континуитет политике.²⁹³

У државама Западног Балкана административни капацитети настављају да се погоршавају због недостатака у управљању људским ресурсима и недостатка политике задржавања особља. Поред слабих капацитета, велика флуктација особља у кључним министарствима која врше спровођење ИПА фондова је велики проблем. Због недостатка административних капацитета креирање и спровођење реформских политика у оквиру Инструмента за реформу и раст за Западни Балкан је ограничено, те представља кључну препреку преузимања обавеза чланства у ЕУ.²⁹⁴ Професионални развој је несистематичан и службеници су веома слабо обучени за рад. Највећи изазов је само функционисање државне службе и управљање људским ресурсима, укључујући велику политизацију, што доводи до неспровођења реформи и недовољног напретка државе.²⁹⁵ Што би значило да је трећа помоћна хипотеза потврђена, односно да су изазови у коришћењу претприступне помоћи, попут административних баријера и политичке нестабилности, врло значајни фактори који утичу на успјех пројеката јачања административних капацитета.

Велики политички утицај при запошљавању и унапређивању службеника системски опстаје на свим нивоима власти, што утиче на квалитет кадра који се запошљава у институцијама. У процесу поступка запошљавања постоји недостатак транспарентности и оцјењивања које није засновано на заслугама и на основу тестова који нису објективни. У Босни и Херцеговини коначни избор зависи од етничке припадности прије него од заслуга. Велики број руководећих радних мјеста је и даље у својству вршиоца дужности, на шта Европска комисија годинама упозорава у својим редовним извјештајима. Политичка подршка реформи јавне управе је ограничена.

Честе законске измјене стварају правну несигурност и ометају правилну имплементацију. Не постоји договор о томе како ускладити правни оквир ИПА. Стратегије за реформу јавне управе у државама Западног Балкана или нису донесене или су постигли ограничени напредак у спорој имплементацији ЕУ законодавства. Међуинституционална координација је слаба и канцеларија ИПА координатора не извјештавају благовремено, односно нису објављени у законском року. Праћење реформи се не ажурира редовно и не пружа тачну слику цјелокупне имплементације

²⁹² Европска комисија. Планови за изградњу административних капацитета, Практични приручник. стр. 4.

²⁹³ Бађун М. Governance и јавна управа у контексту придруживања хрватске еуропској унији. стр. 139. (посјеђено: 1.11.2024.)

²⁹⁴ Communication on EU enlargement policy 2024 стр. 5.

²⁹⁵ Исто. стр. 5.

донесених политика. Систем инвестиционог планирања нема кохерентност и долази до нетранспарентног планирања инвестиција. Доступност извјештаја је веома ограничена. Нема опипљивих антикорупцијских напора и стандардизована појава је умјешаности службеника и политичара у криминал. На све ове изазове Европска комисија је скренула пажњу у својим извјештајима, међутим за реализацију промјена се одређене ствари морају мијењати у самом функционисању система.

Спољашњи изазови

Постоје такође и спољашњи изазови са којим се државе Западног Балкана срећу. Политичка нестабилност утиче негативно на економски раст јер се одмах смањују и инвестиције.²⁹⁶ У државама финансијска одрживост зависи од донаторског финансирања. Стабилност региона зависи од унутрашње друштвене и економске ситуације и изградње правног система.²⁹⁷ На Западном Балкану регионална сарадња је суштински елемент процеса стабилизације и придруживања, односно процеса проширења.²⁹⁸ Превазилажење прошлости и рјешавање спорова који су проистекли из ратних сукоба из 1990-их година и даље су кључни.²⁹⁹ Билатерална питања која су нерјешена, укључујући питања граница и пружања правде жртвама ратних злочина, морају да се ријеше јер значајно коче пут ка Европској унији.³⁰⁰ Програми регионалне сарадње имају за циљ рјешавање ових спорова и сталног регионалног превирања.³⁰¹ Нормализација односа између самопроглашене државе Косово* и Србије је један од циљева за европски пут³⁰², међутим питање је врло комплексније од саме перцепције коју Унија има о овом питању.

²⁹⁶ Бађун М. Governance и јавна управа у контексту придруживања хрватске еуропској унији. стр. 139. (посјећено: 1.11.2024.)

²⁹⁷ Лопандић Д. (2017). Европска унија и Србија, Ново време и ново окружење, Београд: Штамп Графолик стр. 99.

²⁹⁸ Communication on EU enlargement policy 2024 стр. 16.

²⁹⁹ Исто. стр. 16.

³⁰⁰ Исто. стр. 16-20.

³⁰¹ Исто. стр. 20.

³⁰² Исто. стр. 20.

* Ова тврдња не утиче на ставове у вези са статусом и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности Уједињених нација 1244 (1999) и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

7. Будућност реформи у региону Западног Балкана

Поред усклађивања правних прописа државе кандидата са законима у Европској унији, потребно је да се и дјелотворно примјењују, као да се и развијају одговарајућа структура и вјештине управљања.³⁰³ Ово захтјева константна и значајна улагања средстава у државну управу.³⁰⁴ Актуелни ток проширења је неизвјестан, јер идеја даљег проширења не улијева оптимизам.³⁰⁵ Са обзиром на то проевропско расположење јавности опада у државама Западног Балкана, са све већим одуговлачењем процеса и позитивног исхода.³⁰⁶ Након ширења на Словенију, Бугарску, Румунију и Хрватску, Европска унија је успорила проширење и оставила регион Балкана у неизвијесности.³⁰⁷

Главни разлог ЕУ за инсистирање на изградњи административних капацитета је чињеница да се у великој мјери ослања на националне администрације држава чланица у креирању и спровођењу политике и примјени прописа.³⁰⁸ Европска унија има малу, централну, управну структуру и која ван Брисела нема своје институције, па стога у великој мјери имплементација прописа зависи од националних нивоа.³⁰⁹

7.1. Препоруке за јачање административних капацитета и ефикасност реформи

Јачање административних капацитета је кључно за успјешне реформе и европски пут. Државе кандидати требају обратити пажњу на развој својих стратегија и надлежности како би повећале своје могућности у остваривању планова и програма.³¹⁰ Неопходно је побољшање административних капацитета како би се смањио ризик од губитка ИПА средстава. Програми и обуке су и даље потребни за развој капацитета, те је потребно исте и унаприједити. Због велике флуктације особља потребно је да се формира и ефикасно примјењује дјелотворнија политика задржавања запослених. Организациона структура тражи бољу усклађеност са законским одредбама које регулишу процес запошљавања по заслугама, а не партијској припадности. То је могуће само уколико се успоставе нови и одговарајући законски оквири и механизми за праћење

³⁰³ Трбојевић С. А., Ђукановић Д. и Кнежевић Б. (2010). Јавна управа и европске интеграције Србије. Београд: fEFA. стр. 193.

³⁰⁴ Исто. стр. 193.

³⁰⁵ Минић Ј., Мишчевић Т., Пророковић Д. и Жарин И. (2016). Будућност ЕУ и Западни Балкан – поглед из Србије, Спољнополитичке свеске бр. 3 стр. 22.

³⁰⁶ Исто. стр. 23.

³⁰⁷ Лопандић Д. (2017). Европска унија и Србија, Ново време и ново окружење, Београд: Штампa Графолик стр. 100.

³⁰⁸ Тодоровић Ј. (2012). Реформе државне управе у Србији и процес европских интеграција. Политичка ревија бр.3/2012. стр. 198.

³⁰⁹ Исто. стр. 198.

³¹⁰ Трбојевић С. А. и Црнобрња М. (2009). Ефекти интеграције Србије у Европску унију. Београд: fEFA. стр. 183.

спровођења.³¹¹ Административне капацитете и вјештине државних службеника је потребно ојачати и на локалном нивоу. Такође, неопходно је да се јавна служба деполитизује и да се оптимизује да би се дјелотворно имплементирале одлуке. Потребно је обезбиједити већу координацију у планирању инвестиција и успоставити ефикасну контролу. Наглашена је потреба за стратешким планирањем и позивање руководиоца на одговорност, уз осигуравање транспарентности да би се повећало повјерење јавности у јавну управу и како би се спријечила корупција и преваре.³¹²

Табела 10: Чиниоци и предложена рјешења

Чинилац	Предложена рјешења
организациона структура	-јасно дефинисан институционални и регулаторни оквир -јасне одговорности и задаци -једноставна и транспарентна организацијска структура -флексибилну организацију -дјелотворни механизми координације и комуникације између структура
људски ресурси	-јасне институционалне одговорности за управљање људским ресурсима -руководиоци са лидерским вјештинама који поштују стандарде одговорности, интегритета и транспарентности -систем запошљавања и напредовања заснован на заслугама са потпуном транспарентности процеса запошљавања -примјерена накнада за рад како би се задржало особље -професионализација државних службеника и руководиоца -едукација особља како би могло дјелотворно обављати своје дужности
механизми	-стратешки приступ -једноставна правила -јасне, једноставне и координиране смјернице и приручници за одржавање високог нивоа квалитета и транспарентности -евалуација напретка -системи за управљање информацијама који пружају објективне информације како би се побољшали квалитет и транспарентност доношења одлука

³¹¹ Радуловић М. и Лубарда М. (2012). Административни капацитети у Црној Гори. Подгорица: Европски покрет у Црној Гори. стр. 72.

³¹² Европска комисија. Планови за изградњу административних капацитета, Практични приручник. стр. 9.

	-употреба информационих и комуникацијских технологија за лакшу унутрашњу и вањску комуникацију
дјелотворно доношење одлука / обликовање политика	стратешко планирање, поступци и механизми за савјетовање, координацију и сарадњу
укључивање заинтересованих страна	отворена и транспарентна интеракција и координација са заинтересованим странама у оквиру свих компоненти програма
одговорност	мјере којима се руководиоци позивају на преузимање одговорности
транспарентност	повећање транспарентности у сврху повећања повјерења јавности у управу
спрјечавање корупције	дјелотворне мјере за борбу против корупције, укључујући транспарентност
капацитети	јачање капацитета (унапређивање знања)

Извор: Европска комисија. Планови за изградњу административних капацитета, Практични приручник. стр. 9

Закључак

Реформа јавне управе и јачање административних капацитета представља кључне елементе у процесу европских интеграција држава Западног Балкана. Инструмент за претприступни подршку је основни механизам помоћи Европске уније који се показао као важан фактор успјешности реформи, али не једини. Европска унија је програмима као што су Инструмент за претприступну подршку (ИПА), Твининг и Тајекс програми, пружила значајну финансијску и техничку подршку земљама региона Западног Балкана. Резултати истраживања указују да није довољно само обезбјеђивање финансијске подршке, већ успјех зависи и од способности држава да ту помоћ искористе на прави начин. Потребна је значајна иницијатива држава да би дошло до ефикаснијих реформи у јавној управи. Односно поред финансијске подршке, потребни су политичка воља и административни капацитети који су кључни у одрживости и успјеху реформи. Анализиране су специфичности реформског процеса у свакој земљи региона, гдје су се појавили различити нивои успјешности у имплементацији реформе јавне управе. Државе се срећу са бројним изазовима који се морају ријешити да би био постигнут даљи напредак.

Јачање јавне управе и административних капацитета мора бити континуирани процес који не зависи искључиво од донаторских средстава. Земље Западног Балкана су се суочиле са бројним изазовима у овом процесу, од ограничених административних ресурса, преко недостатка институционалног искуства, до политичке нестабилности и присуства корупције. Политички утицаји на јавну управу, ограничени ресурси, спора примјена реформских мјера и недовољна спремност на промјене у појединим институцијама успоравају напредак у многим земљама региона. Поред тога, отпор реформи често произилази из дубоко укоријењених структура и пракси, као и недостатка дугорочне визије у појединим секторима јавне управе. Истраживање је показало да претприступна помоћ није значајно утицала ни на унапређење транспарентности и одговорности институција. Јачање институционалне стабилности и независности јавне управе, борба против корупције и изградња професионалног и непристрасног административног система треба да остану приоритети у овом процесу.

Компаративна анализа држава које су успјешно постале државе-чланице Европске уније, попут Хрватске, дале су значајне лекције за државе Западног Балкана. Само константно улагање у институционалне капацитете ће довести до позитивних промјена у реформама. Тако да будућност региона за успјешност у својим намјерама за интеграцију може пронаћи у јачању административних капацитета и координацијом између институција. Претприступни фондови су и даље кључан фактор у овом процесу,

али успјех ће зависити од самих држава и њиховог залагања да прилагоде и оптимизују искориштавање тих средстава. У будућности, посебна пажња треба да буде усмјерена на унапређење координације између националних и локалних нивоа власти, јачање одговорности институција, као и успостављање механизма за праћење и евалуацију резултата спроведених реформи. Овакви кораци могу значајно убрзати процес реформи и допринијети остварењу стратешког циља – пуноправног чланства у Европској унији. Закључујемо да су средстава из фондова значајан фактор, али не и довољан за успјешну реформу јавне управе и припрему региона Западног Балкана за чланство у ЕУ.

Литература

1. Анализа „ИПА фондови у БиХ (Не) искориштене прилике и могућности“, Центри цивилних иницијатива, Тузла, 2016.
2. Атељевић В. Форца Б. и Жубац Г. (2015). Општи аспект прикључења држава Европској унији, Београд: Војно дело, бр.3/2015.
3. Бурић П. А. (2010). Учинковитост кориштења претприступним фондовима Еуропске уније у Хрватској. Хрватска јавна управа, бр.3/2010.
4. Влатковић М., Брковић Р. и Урдаревић Б. (2013). Службеничко право. Београд: Досије
5. Вукашиновић Р. З. (2013). Европски службенички систем. Београд: Криминалистичко-полицијска академија
6. Вукашиновић Р. З и Вучетић Д. (2021). Професионализација јавне управе у Србији. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет
7. Дамјановић М. (2015). Улога јавне управе и јавног управљања у обликовању демократије. Администрација и јавне политике, бр. 1/2015.
8. Димитријевић П. (2018). Стратешко планирање јавном управом. Администрација и јавне политике, бр. 1/2018.
9. Дирекција за европске интеграције. (2020). Појмовник европских интеграција. Сарајево
10. Ђурић Д. (2009). Кохезиона политика и претприступна подршка Европске уније. Подгорица
11. Европска комисија. (2015). Како функционише ЕУ. Београд: ЕУ инфо центар
12. Европска комисија. (2014). Проширење Европске уније. Београд: ЕУ инфо центар
13. Европски покрет Србија (2018). Србија и ЕУ: Политички и економски односи. Београд: Европске свеске бр.3/2018
14. Европски покрет Црна Гора. (2012). Нови модели за јачање система изградње административних капацитета у Црној Гори – Фонд за европско образовање и интерни twinning. Подгорица
15. Извјештај са фокус група одржаних у априлу 2021. године „Стратегија реформе јавне управе 2022-2026.“, Подгорица, 2021.
16. Јовановић А. (2023). IPA Инструмент претприступне помоћи Европске уније: ЕУ Twinning пројекти у Србији 2004-2019. Београд: Институт за европске студије
17. Јовановић З. (2018). Актуелни реформски процеси у јавној управи и глобализација. Администрација и јавне политике, бр. 3/2018.
18. Карел. П. и III ревизорско вијеће. (2016). Претприступна помоћ ЕУ-а за јачање административних капацитета на западном Балкану (метаревизија). Луксембург: Европски ревизорски суд.
19. Копрић И. (2014). Еуропеизација хрватске јавне управе. Загреб: Правни факултет у Загребу
20. Кораћ Т. С. (2017). Јавни службеник за 21. век: ка савременом учитавању гесла „племство обавезује. Српска политичка мисао, бр.3/2017.

21. Кошутећ Б., Ракић Б. и Милисављевић Б. (2023). Увод у право европских интеграција. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду
22. Лилић С. (2008). Примена концепта Европског управног простора у процесу приступања Европској унији. Београд: зборник „Правни капацитет Србије за европске интеграције“
23. Лилић С. и Голубовић К. (2011). Европско управно право – са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција. Београд: “, Правни факултет Универзитета у Београду
24. Лопандић Д. (2017). Европска унија и Србија, Ново време и ново окружење. Београд: Штамп Графолик
25. Лопандић Д. (2007). Реформа Европске уније, Западни Балкан и Србија - закаснела интеграција. Београд: Европски центар за мир и развој
26. Међак В. и Будимир Б. (2017). Водич кроз приступање Србије Европској унији. Београд: ISAC Фонд
27. Миленковић Д. (2012). Јавна управа-одабране теме. Београд
28. Миленковић Д. (2019). Савремене теорије и модерна управа. Београд: Факултет политичких наука
29. Министарство за европске интеграције (2017). Аргументи за Европу. Београд: Књига Комерц
30. Минтас-Хордак Љ. (2004). Увод у Еуропску унију. Загреб: МАТЕ.
31. Мишчевић Т. (2009). Придруживање Европској унији. Београд: Службени гласник
32. Мишчевић Т. (2016). Савремени изазови политике проширења Европске уније на Западни Балкан. Политичка мисао, бр2/2016.
33. Накић М. (2013). Еуропска унија и Западни Балкан – између жеља и реалности. Међународне студије, бр.1/2013.
34. Петровић А. (2019). Евроинтеграције Републике Србије – реформа система управљања кадровима у државној управи. Администрација и јавне политике, бр. 3/2019.
35. Попова Ј. (2021). Праћење напретка реформе јавне управе Републике Србије у процесу приступања Европској унији. Администрација и јавне политике, бр. 1/2021.
36. Правни факултет Свеучилишта у Загребу. (2014). Еуропеизација хрватске јавне управе. Загреб: Тискара Зелина.
37. Прокопијевић М. (2009). Европска унија Увод. (2. доп. изд.) Београд: ЈП Службени гласник.
38. Публикација, „ИПА – инструмент за претприступну подршку“, ФОРС Црна Гора, 2016.
39. Пусић Е. (2002). Наука о управи. Загреб: Школска књига
40. Савез општина и градова Републике Српске (2023). Водич за финансијске инструменте ЕУ 2021-2027. Бијељина: Графички студио ПИКСЕЛ
41. Скоко Б. (2009). Земље Западног Балкана у процесу придруживања Еуропској унији – инструменти финансијске потпоре. Пословна извршеност бр.1, Загреб, 2009.
42. Станчевић Ж. В. (2015). Нова јавна управа и модели реформи. Администрација и јавне политике, бр. 2/2015.

43. „Стратегија реформе јавне управе 2022-2026.“, Црна Гора, 2021.
44. Танкосић Т. (2016). Систем оцењивања државних службеника у Србији и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе. Администрација и јавне политике, бр. 1-2/2016.
45. Телић Д., Боројевић Б., Суботић Г. и Илић Д. (2023). Водич за финансијске инструменте ЕУ 2021-2027. Бијељина: Савез општина и градова Републике Српске и Министарство за европске интеграције и међународну сарадњу
46. Томпсон Ф. Д. (2007). Политичка етика и јавна служба. Београд: Службени гласник (преведено)
47. Transparency International. (2017). Перцепција јавне управе, Босна и Херцеговина
48. Transparency International. (2022). Аналитичка процјена стања провођења реформе јавне управе у Босни и Херцеговини. Бања Лука
49. Transparency International. (2023). Зборник радова: „Двије деценије реформе јавне управе у Босни и Херцеговини – ненаучене лекције“. Сарајево
50. Трбовић С. А. (2011). Реформе – политичка воља и административни капацитет. Београд: fEFA
51. Трбовић С. А., Ђукановић Д. И Кнежевић Б. (2010). Јавна управа и европске интеграције Србије. Београд: fEFA
52. Урошевић М. (2013). Придруживање Србије ЕУ у светлу политичких прилика у земљи и проблема у Европској унији. Међународна политика, бр.1150/2013.
53. Факултет за економију, финансије и администрацију. (2011). Реформе, Политичка воља и административни капацитет. Београд: fEFA
54. Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум. (2009). Ефекти интеграције Србије у Европску унију. Београд: fEFA
55. Фондација Фридрих Еберт. Институт за јавну управу. Други форум за јавну управу: (<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/10047.pdf>)
56. Фондација Фридрих Еберт. Западни Балкан између географије и геополитике. Београд: Спољнополитичке свеске (1/2016)
57. Фондација Фридрих Еберт. Будућност ЕУ и Западни Балкан – поглед из Србије. Београд: Спољнополитичке свеске (3/2016)
58. Херак В. (2011). Мадридски критериј за приступање Еуропској унији. Хрватска и компаративна јавна управа, бр.3/2011.
59. Хикс С. (2007). Политички систем Европске уније. Београд: Службени гласник
60. Цвијановић С. (2021). Шта доноси инструмент претприступне помоћи 2021-2027 IPA III. Сарајево: Дирекција за европске интеграције: (https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/ipa-iii-brosura-bos-web-17-12-2021_1639992187.pdf)
61. Шкорић М. (2020). Квалитет мерит система, напредовање, оцењивање и награђивање службеника. Администрација и јавне политике, бр. 2/2020.

Страни извори:

62. Alastair Swarbrick, Joop Vrolijk, Marita Salgrave, SIGMA – Професионална оцјена рада врховних ревизијских институција – Босна и Херцеговина, SIGMA, OECD, 2020.
63. Aleksandra Rabrenović, Ana Knezević Bojović, „Integrity and good governance in the Western Balkans“, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia with the support of the Centre for Integrity in the Defence Sector of the Kingdom of Norway (CIDS), Regional School of Public Administration, 2018.
64. „Government at a Glance: Western Balkans“, OECD, Paris, 2020.
65. Gordana Đurović, „The EU support to public administration reform through the IPA II: an overview and lessons learned“, Regional School of Public Administration, Danilovgrad, 2021.
66. Gordana Đurović, Blaženka Stojanović, Memet Memeti, „Analytical Paper on managing process of implementation of public administration reform strategies in ReSPA members“, Regional School of Public Administration, 2016.
67. Ivan Koprić, Goranka Lalić Novak, Tijana Vukojičić Tomić (eds.) „Migrations, Diversity, Integration, and Public Governance in Europe and beyond“, Institute of Public Administration, Zagreb, 2019.
68. Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „Civil Service Professionalisation in the Western Balkans“, SIGMA Papers No. 48, OECD, 2012.
69. Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „ReSPA Self-Evaluation of Merit Recruitment in the Western Balkans: 2023 Update“, Regional School of Public Administration, 2024.
70. Liis Kasemets, „Policy co-ordination in the Western Balkans“, Regional School of Public Administration, Danilovgrad, 2021.
71. Magdalena Shaldeva, „National Study of Policy Coordination Processes in the Republic of North Macedonia“, The Regional School of Public Administration, Danilovgrad, 2021.
72. Marko Savić, „National study on the policy co-ordination processes in Montenegro“, Regional School of Public Administration, Danilovgrad, 2021.
73. Milena Lazarević, „National Study of Policy Coordination Processes in Serbia“, The Regional School of Public Administration, Danilovgrad, 2021.
74. Mihkel Lauk, Juhani Lemmik, „Western Balkan Regional Study on Digitalisation in Government“, Regional School of Public Administration, Podgorica, 2023.
75. Nevila Çomo, „National study on policy coordination processes in Albania“, The Regional School of Public Administration, Danilovgrad, 2021.
76. Péter Vági, Keit Kasemets, „Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans“, SIGMA Papers No. 53, OECD, 2017.
77. „Use of emerging technologies in the administrations of the Western Balkans for more efficient delivery of public services“, Regional School of Public Administration, Podgorica, 2024.
78. Constantino Longares Barrio, „Reform of Public Administration and EU Funded Assistance. Conditions for Success. The Croatian Case“, Хрватска јавна управа, бр.1/2008.

Интернет извори:

1. Вјеродостојна перспектива проширења за Западни Балкан и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/vjerodostojna-perspektiva-prosirenja-i-pojacana-suradnja-eu-sa-zapadnim-balkanom_1604654949.pdf
2. Европска комисија, Планови за изградњу административних капацитета: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
3. Европска комисија (2018). 60 добрих разлога за ЕУ: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/61233497-7209-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en>
4. Елмида Сарић и Андреа Ракановић Радоњић (2022). Основне информације о инструменту ИПА 3 2021-2027 и алатима за уродњавање (енг. gender mainstreaming) докумената у процесу ИПА 3 програмирања прилагођен за организације цивилног друштва: https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/10_IPA-III-Vodic-CSOs-FIN.pdf
5. Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2021. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2021_en
6. Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2022. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2022_en
7. Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2023. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2023_en
8. Извјештај Европске комисије о напретку Албаније ка ЕУ за 2024. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2024_en
9. Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине ка ЕУ за 2021. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en
10. Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине ка ЕУ за 2022. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022_en
11. Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине ка ЕУ за 2023. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2023_en
12. Извјештај Европске комисије о напретку Босне и Херцеговине ка ЕУ за 2024. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2024_en
13. Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2021. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2021_en
14. Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2022. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2022_en
15. Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2023. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2023_en
16. Извјештај Европске комисије о напретку Косова* ка ЕУ за 2024. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/kosovo-report-2024_en
17. Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2021. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en
18. Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2022. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

19. Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2023. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en
20. Извјештај Европске комисије о напретку Сјеверне Македоније ка ЕУ за 2024. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en
21. Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2021. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en
22. Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2022. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en
23. Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2023. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023_en
24. Извјештај Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2024. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en
25. Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2021. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2021_en
26. Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2022. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en
27. Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2023. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2023_en
28. Извјештај Европске комисије о напретку Црне Горе ка ЕУ за 2024. годину: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en
29. Извјештај о напретку БиХ ка ЕУ, март 2024. године: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjesce-o-napretku-bosne-i-hercegovine-ozujak-2024_1716291732.pdf
30. Институт за јавну управу (2015). Сурадња и развој у локалној и регионалној самоуправи. Загреб: https://iju.hr/Dokumenti/pub_30.pdf
31. Инструмент за претприступну подршку: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en
32. Канцеларија координатора за реформу јавне управе у БиХ: <https://parco.gov.ba/cr/>
<https://parco.gov.ba/cr/dokumenti/publikacije/>
33. Комуникација о политици проширења ЕУ за 2023. годину: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/2023-communication-on-eu-enlargement-policy_1699885167.pdf
34. Министарство државне управе и локалне самоуправе Републике Србије: <https://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>
35. Министарство за информационо друштво и управу Републике Сјеверне Македоније: <https://mioa.gov.mk/> ; <https://mioa.gov.mk/4320.nspix>
36. Министарство јавне управе Републике Црне Горе: <https://www.gov.me/mju/> / <https://www.gov.me/mju/reforma-javne-uprave>
37. Подршка ЕУ за Западни Балкан: <https://webalkans.eu/en/about/>
38. Програм Сигма: <https://www.sigmaweb.org/>

39. Програм Тајекс: https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/technical-assistance/taiex-technical-assistance-and-information-exchange_en
40. Програм Твининг: https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/technical-assistance/twinning_en
41. Регионална школа јавне управе (ReSPA): <https://www.respaweb.eu/>
42. Сигма радови на тему реформе јавне администрације у региону Западног Балкана: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581
43. <https://www.sigmaweb.org/publications/Managerial-Accountability-Western-Balkans-SIGMA-2018-Bosnian.pdf>
44. https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-albania-2024_5577d117-en.html
45. https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-bosnia-and-herzegovina-2024_969426b5-en.html
46. https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53fce6b-en.html
47. https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-montenegro-2024_6b3dec38-en.html
48. https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_071bad9d-en.html
49. https://www.oecd.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

Списак слика, табела и графика

Списак слика:

Слика 1: Државе региона Западног Балкана (извор: https://areterapa.com/insight_20230208)	7
---	---

Списак графика:

Графикон 1: ИПА 3 фонд.....	20
Графикон 2: Износи фонда ИПА 3 за државе Западног Балкана.....	47

Списак табела:

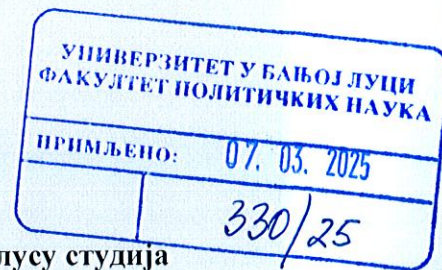
Табела 1: Износи фондова ИПА 1, ИПА 2 и ИПА 3	19
Табела 2: ИПА 3 - издвајања по областима	20
Табела 3: Стање реформе јавне управе држава Западног Балкана	43
Табела 4: Статус институционалних реформи држава Западног Балкана	44
Табела 5: Стање административних капацитета на Западном Балкану	49
Табела 6: Стање локалних административних капацитета на Западном Балкану	50
Табела 7: Анализа транспарентности и одговорности институција држава Западног Балкана	51
Табела 8: Анализа праћења и евалуације	52
Табела 9: Анализа контроле и ревизије	53
Табела 10: Чиниоци и предложена рјешења	63

Биографија

Кандидат Ђурђица Палежница рођена је 4. јануара 1999. године у Брчком. Одрасла је у Санском Мосту. Основну и средњу школу завршила у Шамцу. Завршила је гимназију, општи смјер. Факултет политичких наука, Универзитета у Бањој Луци, смјер Политикологија уписује 2018. године. Основне студије је завршила 2022. године стекавши звање дипломираног политиколога. Исте године, уписује мастер студије на Факултету политичких наука, Универзитета у Бањој Луци, студијски програм Политикологије, на усмјерењу Јавна управа и јавне политике.

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Комисија за оцјену и одбрану завршног рада на другом циклусу студија



НАУЧНО-НАСТАВНОМ ВИЈЕЋУ ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Предмет: Извјештај о оцјени завршног рада на II циклусу студија Студијског програма Политикологија, усмјерење Јавна управа и јавне политике, кандидаткиње Ђурђице Палежнице

Научно-наставно вијеће Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци је на 175. сједници донијело одлуку, број: 08/3.1420-1/24 од 17.10.2024. године, којом је именовало Комисију за оцјену и одбрану завршног рада на другом циклусу студија Студијског програма Политикологија, усмјерење Јавна управа и јавне политике, под називом: „Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана“, кандидаткиње Ђурђице Палежнице, у сљедећем саставу:

1. проф. др Невенко Врањеш, ванредни професор, ужа научна област политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, председник Комисије;
2. доц. др Зоран Милосављевић, доцент, ужа научна област политички систем, Факултет за менаџмент и право Љубљана - МЛЦ, члан;
3. проф. др Мања Ђурић Џакић, ванредни професор, ужа научна област политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан ментор.

Након што је прегледала и анализирала мастер рад кандидаткиње Ђурђице Палежнице, Комисија подноси Научно-наставном вијећу Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци сљедећи

ИЗВЈЕШТАЈ

о оцјени урађеног завршног рада на II циклусу студија Студијског програма Политикологија, усмјерење Јавна управа и јавне политике, под називом „Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана“.

ОСНОВНИ ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

Ђурђица Палежница је рођена 4. јануара 1999. године у Брчком. Одрасла је у Санском Мосту. Основну школу и Гимназију општи смјер завршила је у Шамцу. Факултет политичких наука, Универзитета у Бањој Луци, смјер Политикологија уписала је 2018. године. Дипломирала је 2022. године стекавши звање дипломираног политиколога. Исте године је уписала мастер студије на Факултету политичких наука, Универзитета у Бањој Луци, студијски програм Политикологија, усмјерење Јавна управа и јавне политике. Положила је све испите предвиђене наставним планом и програмом остваривши просјечну оцјену 9,20.

УВОДНИ ДИО ОЦЈЕНЕ ЗАВРШНОГ РАДА

Мастер рад под називом „Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана“, написан је на 94 странице, а текст је подијељен на седам поглавља. Рад садржи једну илустрацију, два графика и десет табела. Структура рада је следећа:

Увод

1. Теоријско-методолошке основе рада
 - 1.1. Предмет истраживања
 - 1.2. Циљеви истраживања
 - 1.3. Хипотетички оквир истраживања
 - 1.4. Основне методе и технике истраживања
 - 1.5. Научна и друштвена оправданост истраживања
2. Стратегија проширења Европске уније према Западном Балкану
 - 2.1. Историјски развој политике проширења ЕУ
 - 2.2. Критеријуми за чланство у ЕУ из Копенхагена и Мадрида
 - 2.3. Процес приступања: од претприступних преговора до интеграције
3. Финансијска и техничка подршка Европске уније за институционалне реформе
 - 3.1. Еволуција финансијске подршке: од првих фондова до савремених инструмената
 - 3.2. Инструменти за претприступну помоћ (ИПА)
 - 3.3. Програм СИГМА: унапређење управљачких капацитета

- 3.4. Програми изградње институционалних капацитета: Твининг и Тајекс
4. Реформа јавне управе и институционалне припреме за приступање у ЕУ
- 4.1. Србија: структурне реформе и усклађивање са ЕУ правним тековинама
- 4.2. Реформа јавне управе у Црној Гори
- 4.3. Босна и Херцеговина: комплексна политичка структура и напредак у реформама
- 4.4. Институционалне реформе у Албанији
- 4.5. Сјеверна Македонија: административне реформе
- 4.6. Косово*: европске интеграције и политичко правни статус
- 4.7. Процјена институционалне и политичке спремности земаља региона Западног Балкана
5. Евалуација ефеката подршке ЕУ на административне капацитете
- 5.1. Анализа административних капацитета на Западном Балкану
- 5.2. Анализа транспарентности и одговорности институција
- 5.3. Анализа евалуације и ревизије
6. Компаративна анализа приступања: Хрватска као модел и примјери других приступница
- 6.1. Хрватска: успјешан модел реформи и приступања у Европску унију
- 6.2. Лекције из искустава других земаља приступница
- 6.3. Кључни изазови у процесу европских интеграција
7. Будућност реформи у региону Западног Балкана
- 7.1. Препоруке за јачање административних капацитета и ефикасност реформи

Закључак

Литература

Списак слика, табела и графикана

Биографија

У попису Литературе, кандидаткиња Ђурђица Палежница је навела 94 (деведесет и четири) библиографске јединице (научне књиге и монографије, научне радове у часописима и зборницима радова, извјештаје европских институција) и 49 (четрдесет и девет) интернет извора који су кориштени у раду. Већина кориштених извора су актуелни и референтни у односу на тему рада.

У уводном дијелу рада раду кандидаткиња аргументовано образлаже одабир теме. Кључни покретач реформских процеса у државама Западног Балкана је настојање да

постану равноправне чланице Европске уније. Државе пролазе кроз комплексне политичке, економске и административне трансформације. Један од кључних услова је административни критеријум, којим се намеће потреба за изградњом и јачањем административних капацитета који ће успјешно спровести реформске задатке који су постављени пред државе у региону Западног Балкана. Под тим се не подразумијева само реформа јавне управе, већ и изградња ефикасних институција које су способне имплементирати законодавство Европске уније.

Унија улаже значајна средства која представљају ресурсе за подршку изградњи институција и управљачких структура у цијелом региону, те за саму модернизацију јавне управе. Ипак, упркос значајним улагањима од стране ЕУ, земље Западног Балкана се и даље суочавају са бројним изазовима које је потребно превазићи да би се реформе још ефикасније спроводиле. Недостатак капацитета, корупција, политичка нестабилност и отпор ка промјенама представљају главне препреке на путу ка ефикасној и модерној јавној управи. Управо оне утичу на сам темпо реформи и испуњавање критеријума за чланство у Европској унији.

Рад се фокусира на улогу Европске уније у процесу изградње административних капацитета на Западном Балкану, са посебним освртом на резултате и изазове спровођења реформи, актуелним стањем у државним и локалним институционалним капацитетима и препорукама које могу бити од значаја. Анализа обухвата све државе Западног Балкана и релевантне програме и иницијативе ЕУ, посебно Инструмент за претприступну помоћ (ИПА), уз процјену њиховог утицаја на унапређење јавне управе и цјелокупног институционалног оквира. Циљ рада је да се истражи какав је допринос ЕУ донијела у изградњи и јачању административних капацитета у региону, уз идентификовање фактора који су утицали на спровођење реформи, и позитивно и негативно.

У другом поглављу под називом *Стратегија проширења Европске уније према Западном Балкану* истражени су приступи према региону које Европска унија користи већ дуги низ година. Уочено је да постоје бројни недостаци и проблеми за које је потребно наћи одређена ефикасна рјешења. Један од главних предуслова који је неопходан за припрему за чланство у Европској унији јесте реформисање јавне управе држава кандидата.

У трећем дијелу рада *Финансијска и техничка подршка Европске уније за институционалне реформе* кандидаткиња је дошла до закључка да је Европска унија у

оквиру свог институционалног и правног оквира, успоставила потребне процедуре и алате за спровођење политике проширења кроз имплементацију ЕУ пројеката који су регулисани уговорима са државама корисницама и прецизно дефинисаном методологијом. На почетку сваког програмског периода или за сваки претприступни ЕУ програм, потписује се уговор између државе кориснице и Европске уније, у којем се дефинишу начини, рокови, институције, структуре и буџет. Земље Западног Балкана се и даље суочавају с бројним изазовима. Када је ријеч о законском оквиру и јавним службама, иако се напредује у усклађивању са европским стандардима, и даље постоје проблеми с политизацијом јавне управе и слабијом имплементацијом закона. У области финансијске контроле види се побољшање у транспарентности јавних финансија, али и даље недостаје координација између различитих нивоа власти. Спољна ревизија показује добар напредак, али и ту су присутни изазови као што су недостатак ресурса и политички утицај.

У четвртом поглављу *Реформа јавне управе и институционалне припреме за приступање у ЕУ* дат је преглед резултата реформе јавне управе земаља региона Западног Балкана те извршена тренутна процјена институционалне и политичке спремности земаља региона Западног Балкана за чланство у Европској унији.

У петом поглављу *Евалуација ефеката подршке ЕУ на административне капацитете* кандидаткиња је дошла до резултата да су у свим државама Западног Балкана слаби административни капацитети, што представља један од кључних проблема јер су управо административни капацитети ти који су значајни за повлачење средстава из фондова. Уколико држава нема изграђене административне капацитете, нема ни особље које може функционално и ефикасно да ради. Државе се сусрећу са константним одливом особља те је потребно направити добру политику задржавања.

Шесто поглавље рада *Компаративна анализа приступања: Хрватска као модел и примјери других приступница* истражује процесе реформи, реорганизације јавне управе и приступања у Европску унију појединих земаља чланица Уније. Модели реформи и искуства наведених земаља су показала да је за квалитетно спровођење пројеката и искориштавање средстава из фондова ЕУ потребно јачање административних капацитета, који су стуб без којег не може да се ефикасно функционише. Истраживања су показала да су све државе чланице ЕУ имале овај проблем са којим су се морале успјешно изборити како би резултати преговара за приступ ЕУ били успјешни. Пречеста промјена кадрова је нарушила квалитет и континуитет у управљању

пројектима, те је проузроковала мању искориштеност средстава из претприступних фондова.

У седмом поглављу *Будућност реформи у региону Западног Балкана* су пружене препоруке за јачање административних капацитета и ефикасност реформи у региону. Неопходно је побољшање административних капацитета како би се смањио ризик од губитка ИПА средстава. Програми и обуке су и даље потребни за развој капацитета, те је потребно исте и унаприједити. Због велике флуктације особља потребно је да се формира и примјењује ефикаснија политика задржавања запослених. Организациона структура тражи бољу усклађеност са законским одредбама које регулишу процес запошљавања по заслугама, а не партијској припадности. Административне капацитете и вјештине државних службеника је потребно ојачати и на локалном нивоу. Такође, неопходно је да се јавна служба деполитизује и да се оптимизује да би се дјелотворно имплементирале одлуке. Потребно је обезбиједити већу координацију у планирању инвестиција и успоставити ефикасну контролу. Наглашена је потреба за стратешким планирањем и позивање руководиоца на одговорност, уз обезбјеђење транспарентности да би се повећало повјерење јавности у јавну управу и како би се спријечила корупција и преваре.

ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА ЗАВРШНОГ РАДА

Предмет овог истраживања је анализирање улоге и ефеката претприступне помоћи Европске уније у јачању административних капацитета земаља Западног Балкана. Све земље региона Западног Балкана препознале су реформу јавне управе као један од кључних приоритета, јер је професионална, ефикасна и модерна администрација неопходна предиспозиција за пуноправно чланство у ЕУ. Европска унија је управо кроз своје претприступне фондове обезбиједила значајна финансијска средства земљама које се припремају за чланство. Ова средства су намијењена подршци реформама јавне управе, унапређењу институционалних пракси и повећању ефикасности, транспарентности и одговорности државних институција.

У раду су анализирани претприступни фондови ИПА 1 и ИПА 2, те фонд претприступне помоћи који се тренутно имплементира – ИПА 3. Истраживање се фокусира на разумијевање начина на који се претприступна помоћ дистрибуира и користи у земљама Западног Балкана. Такође, анализирани су механизми кроз које се

претприступни фондови користе за спровођење реформи јавне управе и развој институционалних капацитета у овом региону.

Финансијски аспекти истраживања претприступне помоћи подразумевају анализу износа и структуре фондова који су додијељени земљама Западног Балкана. Циљ је био да се утврди у којој мјери, те на који начин претприступна помоћ доприноси припреми земаља региона за чланство у Европској унији, са посебним нагласком на јачање њихових административних капацитета и спровођење неопходних реформи. Посебна пажња је посвећена анализи процеса планирања, имплементације и контроле пројеката јачања административних капацитета финансираних овим фондовима.

Евалуација успјешности спроведених пројеката у постизању циљева јачања административних капацитета, који се финансирају из ових фондова је кључна за разумијевање њиховог утицаја на јавну управу. Анализирано је у којој мјери су државне институције на Западном Балкану опремљене за ефикасно управљање и спровођење пројеката финансираних из претприступних фондова.

Поред финансијских и имплементацијских аспеката, истраживање се бавило и реформама јавне управе које су усмјерене на јачање административних капацитета, који су подржани претприступним фондовима. Један од изазова у коришћењу претприступне помоћи јесу административне, политичке и социо-економске препреке са којима се земље суочавају. Идентификација ових изазова и повратне информације о проблемима у имплементацији помогле су у разумијевању комплексности процеса јачања административних капацитета. Без познавања изазова са којим се сусрећу, није могуће ни побољшати административне капацитете, без обзира на количину средстава које претприступна помоћ нуди.

Истраживање је пружио компаративни поглед на различите праксе и приступе у коришћењу претприступних фондова, истичући факторе који су допринијели успјешности или неуспјеху у различитим контекстима и различитим државама.

Идентификација најбољих пракси и најефикаснијих модела омогућила је да се издвоје фактори који доприносе успјеху реформи. Коришћењем комбинације квантитативних и квалитативних метода, истраживање је омогућило дубље разумијевање улоге Европске уније у јачању административних капацитета и припреми региона за успјешно чланство. Анализом директног и индиректног утицаја претприступне помоћи на развој људских и технолошких капацитета у јавним

институцијама дошло се до одговора на питање како побољшати административне процесе и услуге.

Проучавањем конкретних реформских иницијатива које су финансиране претприступним фондовима, са нагласком на резултатима ових иницијатива дошло се до смјерница за побољшање у области транспарентности, ефикасности и јавног учешћа у управним процесима.

ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Циљеви истраживања се односе на анализирање претприступне помоћи Европске уније на административне капацитете у државама Западног Балкана. Циљеви се дијеле на научне и друштвене.

Научни циљ овог истраживања је да допринесе постојећој литератури и знању о ефикасности претприступне помоћи Европске уније у јачању административних капацитета на Западном Балкану. Истраживање је омогућило систематизацију доступних података и пружио аналитички оквир за процјену утицаја претприступних фондова на институционалне реформе и развој управљачких капацитета. Кроз компаративну анализу различитих земаља и идентификацију кључних фактора успјеха и изазова, истраживање је омогућило дубље разумијевање процеса европских интеграција и улоге фондова Европске уније у том процесу.

Друштвени циљ овог истраживања је било пружање практичне препоруке за ефикасније коришћење претприступних фондова у земљама Западног Балкана, што ће допринијети јачању институционалних капацитета и унапређењу управљачких структура. Тиме се подржавају напори у реформи јавне управе, што може водити ка бољој услузи грађанима, већој транспарентности и отворености државних институција.

ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

У овом истраживању, хипотетички оквир је заснован на претпоставци да претприступна помоћ Европске уније има значајан утицај на јачање административних капацитета земаља Западног Балкана. Оквир је обухватио различите аспекте претприступне подршке, укључујући ефикасност искоришћених средстава и изазове у имплементацији.

Општа хипотеза – Претприступна помоћ Европске уније значајно доприноси јачању административних капацитета земаља Западног Балкана, што води ка успјешнијим реформама јавне управе и бољој припремљености за чланство у Европској унији.

Посебне хипотезе:

1. Постоји позитиван корелативни однос између износа претприступних фондова додијељених земљама Западног Балкана и побољшања административних капацитета њихових јавних управа.
2. Ефикасност коришћења претприступних фондова је већа у земљама које имају развијеније институционалне механизме за планирање и имплементацију пројеката финансираних из тих фондова.
3. Изазови у коришћењу претприступне помоћи, попут административних баријера и политичке нестабилности, значајно утичу на успјех пројеката јачања административних капацитета.
4. Реформе јавне управе спроведене уз подршку претприступних фондова доводе до повећања транспарентности, одговорности и ефикасности државних институција на Западном Балкану.
5. Поређење различитих земаља Западног Балкана у коришћењу претприступне помоћи открива да су земље са бољом координацијом и управљањем средствима успјешније у спровођењу реформи јавне управе.

МЕТОДЕ КОРИШТЕНЕ У ЗАВРШНОМ РАДУ

За потребе истраживања на тему овог рада коришћене су методе квантитативног и квалитативног истраживања. Квантитативна метода која се користила је **анализа података** – и подразумијевала је прикупљање и анализу података о финансијским средствима које Европска унија додјељује земљама Западног Балкана кроз претприступне фондове. Ова метода је укључивала преглед финансијских извјештаја, буџета и других релевантних докумената. Квалитативна метода која је употријебљена у писању рада је **анализа докумената** – и подразумијевала је преглед релевантних докумената, као што су стратегије развоја, извјештаји о напретку у процесу европских интеграција и евалуацију пројеката који су финансирани од стране претприступних фондова ЕУ. Такође, у раду је коришћена метода **компаративне анализе** – која је

послужила за поређење различитих земаља или пројеката на основу специфичних индикатора, како би се идентификовале најбоље праксе и фактори успјеха.

РЕЗУЛТАТИ И НАУЧНИ ДОПРИНОС ЗАВРШНОГ РАДА

Европска унија има своје програме претприступне помоћи којим настоји побољшати административне капацитете земаља Западног Балкана који су предуслов за успјешну европску интеграцију. Истраживање је пружило дубље разумијевање ефеката претприступне помоћи Европске уније за јачање административних капацитета Западног Балкана. Проучавањем различитих приступа и исхода у земљама наведеног региона компаративном анализом идентификоване су најбоље праксе али и изазови у спровођењу и употреби помоћи из претприступних фондова Уније.

Такође, истраживање је допринијело теоријским моделима о међународној помоћи и административном развоју, пружајући нове увиде који могу бити корисни за друге регионе који се спремају за чланство.

Јачањем административних капацитета, земље Западног Балкана се ефикасније припремају за придруживање Европској унији, што може допринијети стабилности, просперитету и демократском развоју региона. Претприступна помоћ често укључује мјере које помажу јачању институција, транспарентности и одговорности јавне управе, што има дугорочне позитивне ефекте на друштва држава Западног Балкана. Побољшање административних капацитета доводи до ефикаснијег коришћења ресурса, привлачења инвестиција и економског раста.

Реформа јавне управе и јачање административних капацитета представља кључне елементе у процесу европских интеграција држава Западног Балкана. Инструмент за претприступну подршку је основни механизам помоћи Европске уније који се показао као важан фактор успјешности реформи, али не једини. Европска унија је програмима као што су Инструмент за претприступну подршку (ИПА), Твининг и Тајекс програми, пружила значајну финансијску и техничку подршку земљама региона Западног Балкана. Резултати истраживања указују да није довољно само обезбјеђивање финансијске подршке, већ успјех зависи и од способности држава да ту помоћ искористе на прави начин. Потребна је значајна иницијатива држава да би дошло до ефикаснијих реформи у јавној управи. Односно поред финансијске подршке, потребни су политичка воља и административни капацитети који су кључни у одрживости и

успјеху реформи. Анализиране су специфичности реформског процеса у свакој земљи региона, гдје су се појавили различити нивои успјешности у имплементацији реформе јавне управе. Државе се срећу са бројним изазовима који се морају ријешити да би био постигнут даљи напредак.

Јачање јавне управе и административних капацитета мора бити континуирани процес који не зависи искључиво од донаторских средстава. Земље Западног Балкана су се суочиле са бројним изазовима у овом процесу, од ограничених административних ресурса, преко недостатка институционалног искуства, до политичке нестабилности и присуства корупције. Политички утицаји на јавну управу, ограничени ресурси, спора примјена реформских мјера и недовољна спремност на промјене у појединим институцијама успоравају напредак у многим земљама региона. Поред тога, отпор реформи често произилази из дубоко укоријењених структура и пракси, као и недостатка дугорочне визије у појединим секторима јавне управе. Истраживање је показало да претприступна помоћ није значајно утицала ни на унапређење транспарентности и одговорности институција. Јачање институционалне стабилности и независности јавне управе, борба против корупције и изградња професионалног и непристрасног административног система треба да остану приоритети у овом процесу.

Компаративна анализа држава које су успјешно постале државе-чланице Европске уније, попут Хрватске, дале су значајне лекције за државе Западног Балкана. Само константно улагање у институционалне капацитете ће довести до позитивних промјена у реформама. Претприступни фондови су и даље кључан фактор у овом процесу, али успјех ће зависити од самих држава и њиховог залагања да себи прилагоде искориштавање тих средстава.

ЗАКЉУЧАК И ПРИЈЕДЛОГ

Комисија сматра да је кандидаткиња Ђурђица Палежница истраживање спровела у складу са пријављеном темом и да њен рад у потпуности задовољава стандарде израде завршних радова на студијама другог циклуса. У мастер раду је тема логички досљедно и методолошки коректно обрађена, истраживања и налази су доведени у везу са хипотетичким оквиром, а сазнања и анализе у раду могу да користе будућим истраживањима из ове области.

У претходном поступку извршена је провјера мастер рада путем софтвера за откривање плагијата, а у складу са чланом 3 Правилника о поступку провјере завршних радова студената на II и III циклусу студија Универзитета у Бањој Луци о чему достављамо потврду у прилогу. Резултати наведене провјере показали су да нема подударности са другим радовима.

Увидом у завршни рад и осталу приложену документацију, комисија закључује да кандидаткиња Ђурђица Палежница испуњава све прописане услове за одбрану мастер рада. Имајући у виду све наведено, Комисија једногласно предлаже Научно-наставном вијећу Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци да кандидаткињи Ђурђици Палежници одобри јавну одбрану завршног рада под називом „Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана“.

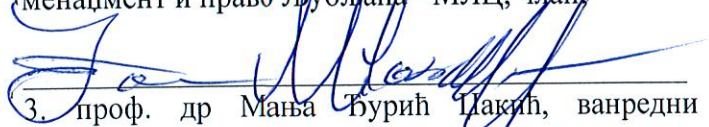
Бања Лука, 4. март 2025. године

Комисија:

1. проф. др Невенко Врањеш, ванредни професор, ужа научна област политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, председник Комисије;



2. доц. др Зоран Милосављевић, доцент, ужа научна област политички систем, Факултет за менаџмент и право Лjubљана - МЛЦ, члан;



3. проф. др Мања Ђурић Џакић, ванредни професор, ужа научна област политички систем, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, члан ментор.





Број:08/1.232/25

Датум:20.2.2025.

На основу члана 3. Правилника о поступку провјере оригиналности завршних радова студената на II и III циклусу студија Универзитета у Бањој Луци број 02/04-3.121-3/23 од 26.01.2023. године издаје се

У В Ј Е Р Е Њ Е

Овим се потврђује да је мастер рад кандидаткиње **Ђурђице Палежнице** под називом „Допринос Европске уније у јачању административних капацитета у региону Западног Балкана“ провјерен путем званичног софтвера за откривање плагијата дана 20.2.2025. године.

Шеф Библиотеке

Продекан за научноистраживачки рад



ДОСТАВЉЕНО:

- Ментору
- А/А

УНИВЕРЗИТЕТУ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ПОДАЦИ О АУТОРУ ОДБРАЊЕНОГ МАСТЕР/МАГИСТАРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора мастер/магистарског рада: Ђурђица Палежница;

Датум, мјесто и држава рођења аутора: 04.01.1999. године, Брчко, Босна и Херцеговина;
Назив завршеног факултета/Академије аутора и година дипломирања: Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци, дана 04.10.2022. године;

Датум одбране завршног/дипломског рада аутора:----

Наслов завршног/дипломског рада аутора:-----

Академско звање коју је аутор стекао одбраном завршног/дипломског рада:
Дипломирани политиколог - 240 ECTS

Академско звање које је аутор стекао одбраном мастер/магистарског рада: Мастер политикологије - 300 ECTS – Јавне службе и администрација

Назив факултета/Академије на коме је мастер/магистарски рад одбрањен: Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци;

Наслов мастер/магистарског рада и датум одбране: „Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана“ датум одбране: 25.03.2025.године;

Научна област мастер/магистарског рада према CERIF шифрарнику Политичке и управне науке (S 170);

Имена ментора и чланова комисије за одбрану мастер/магистарског рада:

1. Проф. др Невенко Врањеш, предсједник Комисије;
2. Доц . др Зоран Милосављевић, члан;
3. Проф. др Мања Ђурић Џакић, члан ментор;

У Бањој Луци, дана 25.03.2025 године;



Проф. др Ранка Перић Ромић

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

**Изјављујем да је
мастер/магистарски рад**

Наслов рада: Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана.

Наслов рада на енглеском језику: Contribution of the European Union to the Building and Strengthening of Administrative Capacities in the Western Balkans Region.

- ☒ резултат сопственог истраживачког рада;
- ☒ да мастер/магистарски рад, у цјелини или у дијеловима, није био предложен за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- ☒ да су резултати коректно наведени и
- ☒ да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Бањој Луци 4.4.2025.

Потпис кандидата

Зоран Паленца

Изјава 2

Изјава којом се овлашћује Факултет политичких наука

Универзитета у Бањој Луци да мастер/магистарски рад учини јавно доступним

Овлашћујем Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци да мој мастер/магистарски рад, под насловом

Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана

који је моје ауторско дјело, учини јавно доступним.

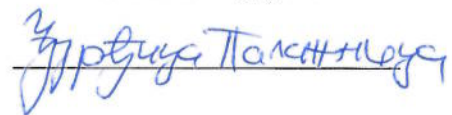
Мастер/магистарски рад са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату, погодно за трајно архивирање.

Мој мастер/магистарски рад, похрањен у д и г и т а л н и р е п о з и т о р и ј у м Универзитета у Бањој Луци, могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (*Creative Commons*), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- ☒ 3. Ауторство - некомерцијално - без прераде
4. Ауторство - некомерцијално - дијелити под истим условима
5. Ауторство - без прераде
6. Ауторство - дијелити под истим условима

У Бањој Луци 4.4. 2025.

Потпис кандидата



Изјава 3

Изјава о идентичности штампане и електронске верзије мастер/магистарског рада

Име и презиме аутора Ђурђица Палежница

Наслов рада Допринос Европске уније изградњи и јачању административних капацитета у региону Западног Балкана

Ментор проф. др Мања Ђурић Цакић

Изјављујем да је штампана верзија мог мастер/магистарског рада идентична електронској верзији коју сам предао/ла за дигитални репозиторијум Универзитета у Бањој Луци.

У Бањој Луци 4.4.2025.

Потпис кандидата

Ђурђица Палежница