



Finansira
Evropska unija



Reform
Monitor

BOSNE I HERCEGOVINE

Reformska agenda: Između političkog zastoja i uslovljavanja od strane EU

Bosne i Hercegovine **Reformska agenda:** **Između političkog zastoja** **i uslovljavanja od strane EU**

Izdavač:

Transparency International u Bosni i Hercegovini – TI BiH

Autor:

Edo Kanlić, TI BiH

Urednik:

Stefan Ristovski, European Policy Institute - EPI

Dizajn:

Relativ

Sarajevo, mart 2026.

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost Transparency Internationala u Bosni i Hercegovini i Mreže Think for Europe i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

UVOD	4
Proces izrade i usvajanja Reformske agende u nacionalnom kontekstu	5
Uključivanje aktera koji nisu dio izvršne vlasti: Parlament, zainteresovane strane i komunikacija	7
Važnost ključnih oblasti politike Reformske politike za BiH	9
Oblast politike 1: Zelena i digitalna tranzicija	10
Oblast politike 2: Razvoj privatnog sektora i poslovno okruženje	12
Oblast politike 3: Razvoj ljudskog kapitala	14
Oblast politike 4: Temelji	16
Strukture Instrumenta za reformu i rast u nacionalnom kontekstu	18
Sažetak	21

Reformska agenda (RA) Bosne i Hercegovine (BiH) predstavlja strateški okvir razvijen u okviru **Plana rasta Evropske komisije za Zapadni Balkan** (Plan rasta) i **Instrumenta za reformu i rast** (RGF), s ciljem da se finansijska podrška veže za napredak u sprovođenju mjerljivih reformi. Agenda omogućava BiH da pokaže političku opredjeljenost i administrativne kapacitete za sprovođenje reformi usklađenih sa standardima EU, uz paralelno jačanje funkcionalnosti institucija neophodne za vođenje pregovora o pristupanju.

BiH je svoju Reformsku agendu dostavila sa zakašnjenjem od jedne godine, te je u 2026. godinu ušla bez ispunjenih ključnih uslova za povlačenje sredstava, uključujući zaključivanje i ratifikaciju Sporazuma o korištenju sredstava iz Instrumenta i Kreditnog sporazuma, kao i uspostavljanje odgovarajućih domaćih struktura za implementaciju i izvještavanje.

Reformska agenda je organizovana u četiri oblasti politike i operacionalizovana kroz 26 reformi, 113 reformskih koraka i 372 aktivnosti. Ove komponente su grupisane u sljedeće četiri oblasti: Zelena i digitalna tranzicija, Razvoj privatnog sektora i poslovnog okruženja, Razvoj ljudskog kapitala i Temelji. Iako Agenda obuhvata oblasti ekonomskog upravljanja, poslovnog okruženja, ljudskog kapitala te zelene i digitalne tranzicije, ključni značaj imaju temelji koji utiču na kredibilitet procesa pristupanja, naročito u kontekstu poglavlja 23 i 24, u kojima sprovođenje zakona, nezavisnost institucija i ostvareni rezultati imaju presudan značaj i gdje **izvještaji Evropske komisije** već godinama ukazuju na ograničen napredak i postojanje sistemskih nedostataka.

Ovaj izvještaj podijeljen je u tri dijela. Prvi dio analizira proces izrade i usvajanja politika u nacionalnom kontekstu, uključujući uzroke političkog zastoja, ulogu spornih reformi, učešće aktera koji nisu dio izvršne vlasti, konsultacije, kao i komuniciranje prema javnosti u vezi s Instrumentom. Drugi dio daje pregled ključnih oblasti politike obuhvaćenih Reformskom agendom i glavnih rizika povezanih s njihovom implementacijom. Treći dio razmatra institucionalni okvir koji je predviđen za implementaciju u okviru RGF-a, s posebnim naglaskom na rizike u upravljačkom dizajnu, izazove koordinacije i uslove za efikasno praćenje i izvještavanje.

Pored toga što predstavlja osnov za pristup sredstvima RGF-a, Reformska agenda služi i kao test sposobnosti BiH da obezbijedi koordinaciju između različitih nivoa vlasti, upravlja političkim nesuglasicama putem funkcionalnih procedura i isporuči mjerljive rezultate u rokovima koje postavlja EU. Stepem u kojem BiH uspije da Reformsku agendu pretoči u funkcionalne mehanizme implementacije i kredibilnu realizaciju reformi odrediće i njen pristup finansijskim sredstvima, ali i ukupni kredibilitet u procesu pristupanja.

Vijeće ministara BiH je 26. novembra 2023. godine imenovalo [ad hoc tijelo](#) za izradu Reformske agende, uz izuzetno kratak rok za njeno dostavljanje partnerima iz EU, do 6. decembra 2023. godine.

Nakon što je Evropska komisija dostavila Indikativnu listu reformi, Vijeće ministara je 17. januara 2024. godine donijelo [odluku](#) o imenovanju radnog tima za izradu Reformske agende za sprovođenje Plana rasta, kojim predsjedava predsjedavajuća Vijeća, a čine ga predstavnici izvršne vlasti sa svih nivoa. Radni tim je u više navrata probijao rokove utvrđene Planom rasta, bez ikakvih internih mjera odgovornosti, dok su druge zemlje Zapadnog Balkana napredovale u usvajanju svojih reformskih agendi, pokretale implementaciju i započinjale povlačenje sredstava iz Instrumenta. Nakon što je BiH propustila rok za dostavljanje Agende do 30. juna 2025. godine, Evropska komisija je [smanjila predviđena izdvajanja za 10%](#), u ukupnom iznosu od 108,5 miliona eura. Aktivnosti na usvajanju dokumenta intenzivirane su tek tokom druge polovine 2025. godine, pod snažnijim uticajem Evropske unije i [pritiskom civilnog društva](#). [Komisija je Reformsku agendu BiH odobrila](#) 4. decembra 2025. godine, uz jasnu napomenu da povlačenje sredstava može započeti tek nakon potpisivanja i ratifikacije Sporazuma o korištenju sredstava iz Instrumenta i Kreditnog sporazuma, kao i ispunjenja svih predviđenih uslova. Do kraja februara 2026. godine ovi sporazumi još uvijek nisu bili zaključeni.

Način na koji je Radni tim postavljen kreirao je snažne uslove za blokade u radu. Odluka o njegovom formiranju i prateći akti nisu sadržavali unaprijed definisana precizna pravila odlučivanja, već je Radnom timu ostavljeno da poslovnik usvoji samostalno po principu konsenzusa. Time je praktično omogućeno pravo veta svim uključenim nivoima vlasti, čime su reprodukovani ustaljeni obrasci blokada prisutni u Mehanizmu koordinacije, gdje je princip jednoglasnosti često služio kao sredstvo političkog uslovljavanja. Pored toga, okvir nije predvidio mehanizme za rješavanje sporova niti procedure za prevazilaženje zastoja u slučaju izostanka konsenzusa, već se oslanjao na opštu odrednicu djelovanja u „dobroj vjeri“, koja se pokazala nedovoljno efikasnom. Iako je poslovníkom predviđena mogućnost učešća drugih institucija i organizacija civilnog društva, u praksi je sastancima prisustvovala samo Delegacija EU u BiH, što domaće institucije nisu mogle izbjeći. Njena uloga bila je ograničena na tumačenje i pojašnjavanje zahtjeva Evropske komisije, bez direktnog učešća u izradi Reformske agende.

U najintenzivnijim fazama izrade, naročito tokom ljeta 2024. godine, radna verzija dokumenta obuhvatala je osnovni tekst i gotovo 800 komentara institucija.¹ Takav obim materijala zahtijevao je izuzetnu posvećenost, strpljenje i razvijene pregovaračke vještine državnih službenika koji su radili na objedinjavanju doprinosa, usaglašavanju različitih stavova i izradi teksta prihvatljivog za sve nivoe vlasti uključene u proces. U tom kontekstu, opravdano se postavlja pitanje da li je Evropska komisija vodila pregovore s državom BiH kao jedinstvenim akterom ili se proces faktički pretvorio u pregovore s podnacionalnim vladama, koje su imale neuobičajeno snažnu ulogu i uticaj u odnosu na slične nivoe vlasti u drugim zemljama Zapadnog Balkana.

Suštinska neslaganja bila su koncentrisana u manjem broju reformi, ali su bila dovoljna da uspore cjelokupan proces. Tokom početnih razmatranja nacrt, broj spornih pitanja sveden je na ograničen skup reformskih koraka, a do 2025. godine dva pitanja ostala su trajno neusaglašena. Prema [izjavama uključenih strana](#), ta pitanja odnose se na funkcionisanje Ustavnog suda BiH i sprovođenje njegovih odluka, kao i na promjene u procedurama odlučivanja u državnim tijelima poput Vijeća za državnu pomoć BiH i Konkurencijskog vijeća BiH. U javnosti je konačno usvajanje dokumenta percipirano kao izvjesno tek nakon određenih ustupaka, uključujući izmjene formulacija spornih reformskih koraka, što je poslalo negativnu poruku da se opstruktivno ponašanje isplati i dodatno podstaklo buduće blokade umjesto poštovanja rokova i obaveza prema Evropskoj uniji.

1 Radna verzija Reformske agende, koja obuhvata nekoliko stotina institucionalnih komentara, dostavljena je autoru u junu 2025. godine na osnovu zahtjeva za pristup informacijama. Ovaj dokument nije javno dostupan.

U komunikaciji prema javnosti o procesu Reformske agende, predstavnici vlasti su prvenstveno isticali finansijski paket predviđen Planom rasta za Zapadni Balkan, dok su reforme kao ključni uslov za pristup tim sredstvima ostajale u drugom planu. To je posebno vidljivo kroz učestalo naglašavanje ukupnog iznosa od 6 milijardi eura, bez jasnih objašnjenja o načinu raspodjele, visini sredstava namijenjenih BiH i konkretnim uslovima za njihovo korištenje. Istovremeno, u porukama upućivanim javnosti rijetko se naglašavalo da određene reformske mjere podrazumijevaju fiskalne troškove koji bi trebalo da budu finansirani, djelimično ili u cijelosti, iz sredstava predviđenih Planom rasta.

U pojedinim slučajevima, javne izjave dodatno su narušavale povjerenje u proces. Nakon sjednice Vijeća ministara, [ministar Staša Košarac je izjavio](#) da je Reformska agenda usvojena zato što je „Milorad Dodik to rekao“, što je posebno problematično s obzirom na to da Dodik u tom trenutku više nije obavljao javnu funkciju, već je nastupao u svojstvu stranačkog lidera. Ovakva izjava upućuje na zaključak da su ključne odluke predstavljene kao rezultat neformalnog političkog uticaja, a ne institucionalnih procedura. Istovremeno, prema navodima poslanice Sabine Ćudić [o međustranačkim sastancima](#) u Mostaru, Radovan Višković, tadašnji premijer RS, istakao je da je glavni interes obezbjeđivanje prve tranše sredstava iz Plana rasta, a ne sveobuhvatna implementacija reformi, što dodatno potvrđuje zabrinutost da se pristup inicijalnim sredstvima stavlja ispred suštinske realizacije reformskih mjera.

Izostanak pravovremene, usklađene i strateški vođene komunikacije od strane institucija BiH dodatno je doprinio širenju dezinformacija i nepotpunih informacija o Planu rasta. U uslovima dvogodišnjih izbornih ciklusa i političkih kalkulacija koje iz toga proizlaze, javni prostor je tokom cjelokupnog perioda izrade nacрта bio obilježen narativima o izdaji, prenosu nadležnosti i gubitku institucionalnih ovlaštenja. Informacije koje su dolazile do javnosti uglavnom su poticale iz izjava političkih stranaka, a Vijeće ministara nije učinilo gotovo ništa da ublaži ili odgovori na ovakve polarizujuće narative.

Razumijevanje javnosti o vezi između uslovljenosti reformi i infrastrukturnih ulaganja ostalo je na niskom nivou. Postupci i finansijski mehanizmi u okviru WBIF-a nisu bili adekvatno objašnjeni, što je otežalo pozicioniranje Plana rasta u okviru već uspostavljene investicione strukture. Zbog toga su i građani i parlamenti ostali tek djelimično informisani o ulozi Državnog odbora za investicije, uključujući njegovu ulogu u odobravanju i verifikaciji prioriteta projekata kroz Jedinственu listu prioriternih infrastrukturnih projekata. Ovaj nedostatak informacija doveo je do nesporazuma u vezi s načinom odabira, finansiranja i implementacije projekata u okviru Plana rasta.

U toku izrade dokumenta, među nadležnim institucijama cirkulisala je neformalna lista prioriternih investicionih projekata za potencijalno finansiranje kroz RGF i WBIF. Iako nije bila formalno usvojena niti dostavljena Evropskoj komisiji, služila je kao interni pokazatelj stanja pripreme i spremnosti projekata. U odsustvu zvanične i javno objavljene liste, kao i jasnih kriterija za izbor i upravljanje projektima, politička rasprava se sve više fokusirala na percipirane ishode u pogledu raspodjele sredstava. To je bilo posebno izraženo u parlamentarnim debatama, gdje su opozicione stranke dovodile u pitanje teritorijalnu zastupljenost projekata i ukazivale na moguće zanemarivanje pojedinih područja. Takve percepcije mogu dobiti na političkom značaju u narednim fazama koje zahtijevaju učešće parlamenata, uključujući ratifikaciju sporazuma, naročito u kontekstu u kojem javni diskurs daje prednost projektima i finansijskim iznosima u odnosu na reforme i odgovornosti za njihovu implementaciju.

Iako [Uredba \(EU\) 2024/1449](#) eksplicitno predviđa učešće parlamenata u procesu izrade Reformske agende, parlamenti u BiH bili su isključeni iz ovog procesa tokom cjelokupnog njegovog trajanja. Čak su i oni poslanici koji su putem formalnih zahtjeva za pristup informacijama pokušali dobiti [dodatne podatke](#) nailazili na značajna ograničenja u pristupu informacijama.

Na inicijativu civilnog društva, u septembru 2025. godine održana je [hitna sjednica](#) Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, s ciljem vršenja dodatnog pritiska na izvršnu vlast da usvoji i dostavi Reformsku agendu do 30. septembra, kako bi se spriječilo daljnje umanjeње sredstava koje je najavila Evropska komisija. Tokom rasprave postalo je jasno da su parlamentarci bili potpuno isključeni iz procesa i da nisu imali uvid u reformske mjere obuhvaćene Reformskom agendom. Neformalni prevod dokumenta parlamentarima je dostavljen tek nakon te sjednice, u januaru 2026.

Iako se u usvojenoj Reformskoj agendi navodi da je proces izrade podrazumijevao obimne konsultacije, to se uglavnom odnosi na konsultacije unutar institucionalnog sistema. Suštinske konsultacije s akterima izvan institucija uglavnom su izostale. Konsultacije s predstavnicima poslovnog sektora i civilnog društva, održane u julu 2024. godine i pomenute u Reformskoj agendi, u praksi su se svodile na prezentacije već usaglašanih reformi, uz izričito naglašavanje da nisu predviđene daljnje izmjene i da dostavljeni prijedlozi neće biti razmatrani. Nema dokaza da su preporuke iz tih konsultacija uvrštene u konačni dokument, uprkos tvrdnjama iznesenim u dijelu teksta u kojem se opisuje proces konsultacija. Iako Reformska agenda predviđa konsultacije putem portala e-konsultacije, one nisu realizovane, zbog čega Prilog 2 (Komentari primljeni tokom procesa konsultacija) i Prilog 3 (Baza podataka za praćenje) nisu ni izrađeni niti dostavljeni Evropskoj komisiji, iako su formalno navedeni kao prilozi dokumenta.

Reformska agenda BiH je izrađena u izrazito složenom političkom okruženju. Sticanje statusa kandidata za članstvo u EU, kao i politička saglasnost za otvaranje pristupnih pregovora, u velikoj mjeri su bili određeni širim geopolitičkim okolnostima. Od 2022. godine, reformski procesi često su sprovedeni pro forma, prvenstveno radi ispunjavanja obaveza i rokova prema EU, a manje kao rezultat stvarne domaće inicijative i posvećenosti reformama. Pored toga, reforme su često usvajane po ubrzanom postupku i kroz nedovoljno transparentne procedure. U takvim okolnostima bilo je realno očekivati poteškoće u postizanju dogovora i realizaciji Reformske agende koja obuhvata i dugotrajno sporna pitanja. Ovaj kontekst je važan za razumijevanje zašto pojedine oblasti politike unutar Reformske agende imaju veliki značaj za zemlju, ali i istovremeno nose povećan nivo političkih i implementacionih rizika. U nastavku se daje pregled ključnih oblasti politike definisanih u Reformskoj agendi BiH.

Prva oblast politike odražava kontinuiranu procjenu Evropske komisije da se BiH suočava s poteškoćama u operacionalizaciji svojih digitalnih, energetske i klimatskih obaveza. Glavni razlog leži u potrebi za koordinisanim djelovanjem na različitim nivoima vlasti i nedovoljno razvijenim administrativnim kapacitetima. U tom smislu, Reformska agenda ovu oblast ne posmatra kao jednokratni zakonodavni proces usklađivanja, već kao pomak od neujednačenog napretka ka uspostavljanju nacionalnih okvira koji mogu generisati mjerljive i kontinuirane rezultate.

U segmentu digitalne tranzicije, Reformska agenda povezuje **unapređenje povezivosti** s reformama upravljanja, u skladu s obavezama iz digitalnog *acquisa*, uključujući Poglavlje 10. Naglasak je podjednako na pravnim i institucionalnim aspektima implementacije. Predviđene reforme u oblasti široko-pojasne infrastrukture i uvođenja 5G mreže usmjerene su na osiguravanje sigurne i efikasne implementacije kroz koordinisano planiranje, regulatornu harmonizaciju i smanjenje troškova, uz paralelno jačanje sigurnosnih zahtjeva. Posebno se ističu praktična ograničenja poput potrebe za mapiranjem postojeće infrastrukture, obezbjeđivanjem investicija i unapređenjem međuagencijske koordinacije kako bi se osigurala dosljedna primjena sigurnosnih standarda na svim nivoima vlasti.

Razvoj **e-uprave** usmjeren je na prevazilaženje fragmentiranih digitalnih usluga i uspostavljanje funkcionalnog sistema za pouzdane elektronske transakcije i pružanje elektronskih javnih usluga na različitim nivoima vlasti. To uključuje elektronsku identifikaciju, usluge povjerenja, interoperabilnost sistema za sigurnu razmjenu podataka, kao i regulatorne okvire za upravljanje podacima.

Cyber sigurnost se tretira kao ključni preduslov za kredibilitet digitalne transformacije. Iako je usklađivanje s pristupom NIS2 relevantno u kontekstu poglavlja 23 i 24, Reformska agenda naglašava operativnu spremnost – uključujući sposobnost odgovora na incidente i kontinuirani nadzor – a ne samo formalno usklađivanje. Agenda nastoji prevazići izazove koji su naročito izraženi kroz problem fragmentiranog sistema upravljanja u BiH, koji karakterišu neujednačeni tehnološki kapaciteti između sektora i nivoa vlasti, kao i ograničena stručnost za ispunjavanje strogih standarda i pravovremeno izvještavanje.

Kada je riječ o energetske tranziciji, **reforme energetskog tržišta** predstavljaju osnovni preduslov za ispunjavanje obaveza prema Energetskoj zajednici i integraciju s energetskim tržištem Evropske unije, u skladu s Poglavljem 15. Širi reformski pravac usmjeren je na dovršavanje pravnih i institucionalnih pretpostavki za funkcionisanje tržišta električne energije i gasa, uključujući razdvajanje djelatnosti i razvoj organizovanog tržišta, uz istovremeno sprovođenje politički osjetljivih prilagođavanja tarifnih politika tržišnim principima. Agenda

eksplicitno prepoznaje dugotrajne prepreke napretku, uključujući nedostatak jedinstvene politike na nivou cijele zemlje, nepotpunu liberalizaciju i restrukturiranje, te kontinuiranu državnu kontrolu koja narušava transparentnost i tržišne signale.

Reformska agenda takođe operacionalizuje ranije preuzete obaveze u oblasti **klime i dekarbonizacije**, proizašle iz Zelene agende za Zapadni Balkan i planiranja u okviru NECP-a, kroz mjere relevantne za Poglavlje 27. To uključuje jačanje sistema upravljanja klimatskim politikama i pripremu tehničke osnove za postepeno uvođenje određivanja cijene ugljenika. Implementacija ovih mjera nosi značajne troškove i političke izazove, s obzirom na visoke investicione potrebe, pritiske u pogledu konkurentnosti za energetske intenzivne sektore, kao i značajne društvene i tržišne implikacije, naročito u rudarskim regijama. Reforme u oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti usmjerene su na rješavanje problema sporih administrativnih procedura za izdavanje dozvola i niske predvidivosti investicija. Agenda ukazuje na kontinuirane izazove u implementaciji, uključujući regulatornu nestabilnost, ograničene izvore finansiranja i nedovoljno razvijene kapacitete za sprovođenje zakonodavstva.

Ove reforme odražavaju osnovnu pretpostavku Plana rasta da su pristup finansiranju i dublja integracija uslovljeni kredibilnom i dosljednom implementacijom reformi. Jačanjem interoperabilnih digitalnih usluga i pouzdanih elektronskih transakcija, kao i unapređenjem reformi energetske tržišta i spremnosti za klimatske promjene, BiH stvara preduslove za postepenu integraciju u jedinstveno tržište EU u digitalnom i energetske sektoru.

Oblast politike 2 ima za cilj osnaživanje ekonomije BiH kroz njeno funkcionisanje kao jedinstvenog nacionalnog tržišta, uz smanjenje regulatorne i administrativne fragmentacije između nadležnih nivoa vlasti, unapređenje predvidivosti i efikasnosti sprovođenja propisa, te omogućavanje firmama da se registruju, posluju i trguju širom zemlje uz minimalne prepreke. Ova oblast istovremeno podstiče snažniju integraciju u okviru Zajedničkog regionalnog tržišta i uklanjanje prepreka u regionalnim trgovinskim tokovima, naročito kroz pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitnom postupku, što je od posebnog značaja za Poglavlje 29. Krajnji cilj jeste priprema BiH za dublju integraciju i postepeno učešće na jedinstvenom tržištu EU, uz ispunjavanje pristupnih obaveza koje obuhvataju pravo trgovačkih društava i unutrašnje tržište, konkurenciju i državnu pomoć, carinske i tranzitne procedure, transportnu politiku, kao i pravila finansijskog integriteta.

Ključni pravac reformi usmjeren je na upravljanje **fiskalnim i upravljačkim rizicima javnih preduzeća**. Reformska agenda stavlja poseban naglasak na transparentnost i nadzor putem redovno ažuriranih javnih registara, primjene pravila upravljanja i izvještavanja usklađenih s OECD standardima, kao i kroz godišnje izvještavanje o fiskalnim rizicima koji proizlaze iz direktnih i potencijalnih obaveza i državnih garancija. Pored toga, Agenda definiše operativna očekivanja, uključujući smanjenje zaostataka u odnosu na polazni nivo i testiranje modela javno-privatnog partnerstva za upravljanje aerodromskom infrastrukturom.

U cilju jačanja **povjerenja investitora i osiguravanja usklađenosti**, Reformska agenda objedinjuje mjere integriteta i sprovođenja koje EU prepoznaje kao osnov za predvidivo i pouzdano poslovno okruženje. Ona zahtijeva uspostavljanje funkcionalnih registara stvarnih vlasnika, kao i efikasnu primjenu zakonodavstva i podzakonskih akata u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, kako bi se obezbijedila kredibilna usklađenost sa standardima EU i Radne grupe za finansijsko djelovanje (FATF), koji su direktno povezani sa zahtjevima iz Poglavlja 4. Istovremeno, Agenda predviđa identifikaciju i ukidanje domaćih propisa koji odstupaju od pravne tekovine EU, uključujući zastarjele tehničke standarde, te unapređenje rješavanja privrednih sporova kroz alternativne mehanizme, kao što su medijacija i arbitraža.

Zaključno, Oblast politike 2 uspostavlja jasnu vezu između poslovnog okruženja i **konkurentnosti, inovacija i pristupa finansijskim sredstvima**. Ova oblast obuhvata mjere u oblasti e-tereta i inteligentnih transportnih sistema, usklađene s EU pravilima o elektronskim informacijama u teretnom transportu, kao i implementaciju okvira za inteligentne transportne sisteme (ITS) na Transevropskoj transportnoj mreži (TEN-T). Takođe predviđa izradu strategije

pametne specijalizacije na nivou države, donošenje nove strategije i akcionog plana za razvoj nauke, unapređenje praksi procjene regulatornog uticaja s posebnim osvrtom na sektor malih i srednjih preduzeća, te uspostavljanje sistema finansijske podrške inovativnim startupima te mikro, malim i srednjim preduzećima, u skladu s prioritetima Plana rasta i zahtjevima iz pregovaračkih poglavlja koja se odnose na poslovnu i industrijsku politiku te nauku i istraživanje.

Oblast politike 3 operacionalizuje dugogodišnje preporuke Evropske komisije u pogledu kvaliteta obrazovanja, neusklađenosti ponude znanja i vještina sa zahtjevima tržišta rada, uključivanja na tržište rada i neujednačene socijalne zaštite u konkretne i mjerljive rezultate. Njena ključna uloga je u pripremi za pristupanje EU, pri čemu se reforme u oblasti obrazovanja i socijalne politike ocjenjuju kroz Poglavlje 26 (obrazovanje) i Poglavlje 19 (socijalna politika i zapošljavanje).

Reforme obrazovnog sistema u početnoj fazi stavljaju fokus na proširenje predškolskog vaspitanja i obrazovanja, s ciljem smanjenja dugotrajnih nejednakosti i unapređenja osnovnih obrazovnih ishoda, koji su identifikovani kao slabost u izvještajima Komisije. U narednom koraku, unapređenje kvaliteta obrazovanja povezuje se s potrebama tržišta rada i digitalnom transformacijom kroz uvođenje nastavnih planova i programa zasnovanih na ishodima učenja, uključujući razvoj digitalnih kompetencija u skladu s okvirima EU. Paralelno se planira jačanje infrastrukturnih i institucionalnih kapaciteta, uključujući fazno uvođenje Wi-Fi pristupa u školama do postizanja pune pokrivenosti, kao i stručno osposobljavanje velikog broja nastavnika u oblasti digitalnih vještina. Reforme u visokom obrazovanju usmjerene su na unapređenje sistema osiguranja kvaliteta i njegovo usklađivanje s evropskim praksama osiguranja kvaliteta, uključujući donošenje relevantnog zakonodavstva na entitetskom nivou i napredak ka evropskim standardima akreditacije. Reforme u oblasti stručnog obrazovanja usmjerene su na jačanje zapošljivosti kroz pružanje mogućnosti za učenje zasnovano na radu i praćenje mjerljivih ishoda zapošljavanja nakon završetka školovanja. Osiguranje kvaliteta u obrazovanju odraslih, kao i kontinuirano stručno usavršavanje nastavnika i instruktora, predviđeni su da služe kao podrška implementaciji reformi, a ne kao izolovani pilot-projekti.

U segmentu politike **tržišta rada**, Reformska agenda fokusira se na aktiviranje i jačanje javnih službi za zapošljavanje, uz unapređenje sprovođenja zakonskog okvira. Agenda povezuje podatke iz ankete o prihodima i uslovima života i ankete o radnoj snazi s reformskim mjerama kojima se fokus službi za zapošljavanje preusmjerava s isključivo administrativnih poslova na aktivno posredovanje pri zapošljavanju i pružanje savjetodavne podrške, s ciljem usklađivanja ponude i potražnje na tržištu rada. Ključni ciljevi uključuju povećanje broja redovnih inspeksijskih nadzora u oblasti rada, unapređenje registara tražilaca posla, efikasnu razmjenu podataka između službi za zapošljavanje i centara za socijalni rad radi aktiviranja osjetljivih grupa, proširenje usluga posredovanja, te proaktivniji angažman prema ženama i drugim osjetljivim grupama. Efekti Garancije za mlade mjere se kroz rezultate zapošljavanja nakon završetka programa i poboljšanje omjera savjetnika za zapošljavanje prema tražiocima posla.

U oblasti **socijalne zaštite**, problemi koji se tiču fragmentiranih prava i neefikasnog ciljanja rješavaju se kroz donošenje nacionalnog akcionog plana za usklađivanje prava na roditeljsko odsustvo, uvođenje sistema socijalnih karti, te unapređenje transparentnosti, provjerljivosti i mehanizama za obezbjeđivanje ciljanog usmjeravanja socijalnih davanja u skladu s potrebama. Ove mjere zahtijevaju interoperabilnost registara i pouzdanu razmjenu podataka, u skladu s pristupom Plana rasta koji povezuje finansijsku podršku s reformama usmjerenim na jačanje socijalne otpornosti i institucionalnih kapaciteta.

Reformska agenda takođe ukazuje na **glavne rizike u implementaciji**, uključujući koordinaciju između nivoa vlasti, neujednačene administrativne kapacitete, ograničena finansijska sredstva za širenje usluga predškolskog vaspitanja i digitalizaciju obrazovanja, kao i složenost uspostavljanja registara i sistema razmjene podataka u oblasti zapošljavanja i socijalne zaštite bez povećanja rizika od isključenja korisnika.

Oblast politike 4 ima za cilj učvršćivanje temeljnih elemenata kredibiliteta procesa pristupanja, naročito u oblastima koje se ocjenjuju kroz Poglavlja 23 i 24, uz istovremenu podršku reformama u oblasti konkurencije i državne pomoći, javnih nabavki i reforme javne uprave, gdje su efikasno sprovođenje propisa i nezavisnost institucija od presudnog značaja.

U dijelu koji se odnosi na **demokratsko upravljanje i koordinaciju procesa pristupanja EU**, Reformska agenda usmjerena je na jačanje funkcionalnosti postojećeg sistema koordinacije, koji je Evropska komisija ocijenila kao nedovoljno efikasan i podložan blokadama. Reformski koraci obuhvataju osiguravanje efikasnog rada zajedničkih tijela uspostavljenih u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, jačanje mehanizma koordinacije u procesu evropskih integracija, te usvajanje osnovnih planskih dokumenata, uključujući Program usklađivanja s pravnom tekovinom EU (NPAA). Takođe se predviđa donošenje mape puta za razvoj demokratskih institucija u cilju rješavanja institucionalnih nedostataka identifikovanih u prethodnim ciklusima uslovljavanja od strane EU.

U oblasti **pravosuđa**, Reformska agenda povezuje reforme upravljanja s očekivanjima u pogledu rezultata i mjerljivih učinaka, u skladu sa stavom Evropske komisije da kredibilitet reformi zavisi od konkretnih rezultata. Reforme su usmjerene na jačanje integriteta i funkcionalnosti pravosudnog sistema, uključujući provjeru imovinskih kartona nosilaca pravosudnih funkcija, osiguranje stabilnog finansiranja osnovnih ICT kapaciteta Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV) kroz trajno budžetsko finansiranje, uspostavljanje apelacionog pravosudnog tijela na državnom nivou kroz novi Zakon o Sudu BiH, te usvajanje i primjenu zakona o VSTV-u usklađenog s evropskim standardima. Takođe se planira ostvarivanje mjerljivog napretka u smanjenju broja neriješenih parničnih predmeta.

Reforme u oblasti borbe protiv korupcije koncipirane su kroz izgradnju sveobuhvatnog sistema na svim nivoima vlasti. Reformska agenda uključuje donošenje zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju na državnom nivou, usklađenog sa standardima EU, zatim usklađivanje sistema zapošljavanja i napredovanja u državnoj službi s principima meritornosti, uspostavljanje nezavisne komisije za sukob interesa na državnom nivou, te uspostavljanje funkcionalnih tijela za borbu protiv korupcije na entitetskom i kantonalnom nivou, s ciljem efikasne prevencije i sprovođenja propisa o sukobu interesa. Ove reforme takođe obuhvataju oblasti javnih nabavki, koncesija i javno-privatnih partnerstava, kao i konkurencije i državne pomoći. Predviđeno je usklađivanje s pravnom tekovinom EU i obezbjeđivanje odgovarajućih ljudskih resursa u nadzornim institucijama, uz jasno definisane zahtjeve u pogledu njihove ne-

zavisnosti i profesionalnosti. Posebno se zahtijeva dokazivanje napretka kroz povećan broj istraga, potvrđenih optužnica i pravosnažnih presuda u predmetima korupcije, uključujući i slučajeve korupcije na visokom nivou, kao i uspostavljanje djelotvornih mehanizama za praćenje i oduzimanje nezakonito stečene imovine. Navedeni reformski koraci čine okosnicu Poglavlja 23 i 24 i dodatno učvršćuju obaveze u oblasti javnih nabavki i konkurencije, gdje se formalni propisi smatraju nedovoljnim ako nisu praćeni dosljednom primjenom i sprovođenjem u praksi.

Segment **borbe protiv organizovanog kriminala** stavlja naglasak na operativnu efikasnost sistema za sprovođenje zakona. Reforme podrazumijevaju jačanje saradnje između policijskih organa, tužilaštava i sudova, primjenu pristupa zasnovanog na obavještajnim podacima, uspostavljanje i korištenje zajedničkih multiagencijskih istražnih timova za složene predmete, sprovođenje finansijskih istraga, te povećanje broja istraga, optužnica i presuda u predmetima organizovanog i teškog kriminala. Ovaj pristup je u skladu s novim fokusom EU u okviru Poglavlja 24, koji naglasak stavlja na operativne rezultate i saradnju, a ne samo na strateške dokumente i formalne nadležnosti.

Reforme u oblasti osnovnih prava i slobode medija predstavljaju politički osjetljivo pitanje, budući da su usmjerene na ograničavanje prostora za vršenje pritiska i uticaja. Reformska agenda predviđa uspostavljanje sistema za evidentiranje i praćenje prijetnji i nasilja nad novinarima, dekriminalizaciju klevete na nivou cijele zemlje, završetak procesa uspostavljanja održivih modela upravljanja i finansiranja javnih emitera, te jačanje pravnih i praktičnih mehanizama zaštite slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja, uz jasno naglašeno očekivanje da se neće uvoditi nova restriktivna zakonska rješenja. U segmentu vizne politike predviđeno je daljnje usklađivanje s pravilima EU, uključujući ukidanje bezviznih režima sa zemljama koje podliježu viznom režimu EU, kao i provjeru spremnosti zemlje da uskladi svoje vanjskopolitičke odluke sa zahtjevima EU u oblasti unutrašnje sigurnosti.

Glavni **rizici za realizaciju** ove oblasti politike odnose se na političku izvodljivost i dugoročnu posvećenost reformama, što je istaknuto i u samoj Reformskoj agendi. Brojne mjere već godinama čekaju na realizaciju, zadiru u ukorijenjene interese i zahtijevaju složenu koordinaciju između različitih nivoa vlasti, pri čemu su reforme u procesu evropskih integracija često obilježene blokadama putem veta i selektivnom implementacijom. Za Oblast politike 4, presudan test kredibiliteta biće sposobnost BiH da obezbijedi mjerljive rezultate i stvarnu nezavisnost institucija u praksi, te načini odmak od dosadašnje prakse parcijalnog ili isključivo formalnog (*pro forma*) ispunjavanja reformskih obaveza u skladu s rokovima EU.

BiH još nije uspostavila institucionalni okvir koji je neophodan za realizaciju RGF-a. Reformska agenda predviđa da će proces implementacije i izvještavanja biti organizovan kroz četiri međusobno povezane komponente: Nacionalnog koordinatora za RGF, Jedinstvenu kontaktnu tačku za svaku pojedinačnu reformu, Odbor za praćenje RGF-a te Sekretarijat.

Reformska agenda predviđa da nacionalni koordinator za RGF bude imenovan odlukom Vijeća ministara i da djeluje kao glavna kontakt osoba prema Komisiji. Uloga Koordinatora je pretežno tehničke i upravljačke prirode, s fokusom na koordinaciju aktivnosti i izvještavanje prema Instrumentu. To uključuje pripremu zahtjeva za oslobađanje sredstava i njihovo dostavljanje Komisiji, kao i izradu polugodišnjih i godišnjih izvještaja o realizaciji, te mjesečnih izvještaja Odboru za praćenje. Pored toga, Koordinator daje smjernice nadležnim institucijama, naročito u vezi s provjerom podataka i provjerama na licu mjesta.

Izbor Nacionalnog koordinatora za RGF predstavlja ključnu oblast u kojoj se mogu očekivati izazovi specifični za BiH. Kao potencijalni kandidati najčešće se pominju tri institucije: Direkcija za ekonomsko planiranje, koja je tehnički koordinisala izradu Reformske agende i pokazala visok nivo stručnosti, ali uz određene dileme u pogledu kapaciteta za koordinaciju i izvještavanje tokom implementacije; Direkcija za evropske integracije, čiji je mandat usko vezan za saradnju s EU i koja je tradicionalno obavljala funkciju izvještavanja prema Evropskoj komisiji u ime države; te Ministarstvo finansija i trezora, čije je eventualno preuzimanje vodeće uloge već bilo predmet osporavanja u određenim političkim krugovima. U pojedinim prijedlozima razmatrani su i kolektivni koordinacioni modeli koji uključuju više institucija. Međutim, dosadašnja iskustva iz BiH ukazuju da kolektivno upravljanje složenim procesima često nosi rizike sporijeg usklađivanja, smanjene odgovornosti i veće podložnosti političkom uticaju. Dodatni izazov predstavlja činjenica da se funkcija koordinatora u javnosti često pogrešno tumači kao pozicija s ovlaštenjima za odlučivanje o sadržaju reformi i raspodjeli sredstava. U stvarnosti, međutim, relevantne odredbe Pravilnika i Reformske agende jasno ukazuju da je riječ o funkciji koja podrazumijeva koordinaciju i izvještavanje, a ne političko odlučivanje.

Na operativnom nivou, Reformska agenda predviđa da se **za svaku reformu** imenuje **jedinstvena kontakt tačka**, zadužena za izradu i ažuriranje plana implementacije, podnošenje mjesečnih izvještaja Sekretarijatu, te dostavljanje informacija o napretku reforme, uključujući podatke, sisteme interne kontrole, izazove i rizike sprovođenja, kao i upravljanje nepravilnostima. Pravni akt kojim bi se uredio tok komunikacije, kao i imenovanje i odgovornosti kontakt tačaka, još uvijek nije donesen, iako je od ključnog značaja u kontekstu BiH.

Reformska agenda često za isti reformski korak navodi više nadležnih institucija na različitim nivoima vlasti, bez jasnog objašnjenja načina koordinacije, usklađivanja i izvještavanja. U odsustvu pouzdanog modela s jednom odgovornom tačkom, biće otežano obezbijediti efikasno praćenje, posebno imajući u vidu hronične slabosti u oblasti proaktivne transparentnosti i sistematskog izvještavanja javnosti.

Odbor za praćenje je zamišljen kao tijelo koje zajednički uspostavljaju Evropska komisija i BiH, sa zadatkom da ocjenjuje stepen i kvalitet sprovođenja reformi i investicija predviđenih Reformskom agendom i Uredbom o RGF-u (EU) 2024/1449. Pored predstavnika institucija sa svih nivoa vlasti koji su učestvovali u izradi Reformske agende, ovaj model predviđa mogućnost učešća bilateralnih donatora, međunarodnih organizacija, međunarodnih finansijskih institucija, organizacija civilnog društva, privatnog sektora, akademske zajednice i parlamentarnih predstavnika. Iako ovakvo rješenje obezbjeđuje formalnu platformu za praćenje i dijalog, njegova efikasnost će u konačnici zavistiti od načina na koji će modaliteti članstva i metode rada biti definisani kroz Poslovnik Odbora.

U cilju podrške Koordinatoru i Odboru za praćenje, Reformska agenda predviđa uspostavljanje **Sekretarijata pri Kancelariji koordinatora**. Sekretarijat bi imao zadatak da obezbijedi operativnu i tehničku podršku, uključujući prikupljanje i analizu relevantne dokumentacije, izradu obrazaca i smjernica za izvještavanje, te koordinaciju s ministarstvima na svim nivoima vlasti u pripremi listi indikatora za kvantitativne reforme. U praksi, Sekretarijat bi trebalo da predstavlja okosnicu sistema izvještavanja i ključnu tačku za obezbjeđivanje koherentnosti unutar složenog i fragmentiranog administrativnog okruženja.

Iako je upravljački model definisan u opštim crtama, BiH ga još uvijek nije pretočila u funkcionalne strukture kroz odgovarajuće odluke, kadrovska rješenja i podzakonske akte. Prvi formalni korak preduzet je [na sjednici Vijeća ministara održanoj 29. decembra 2025. godine](#), kada su Ministarstvo finansija i trezora, Direkcija za ekonomsko planiranje i Direkcija za evropske integracije zaduženi da, u saradnji sa svim nivoima vlasti, nastave daljnji rad i pripreme prijedlog odluke o uspostavljanju institucionalnog okvira za implementaciju Reformske agende u BiH, u skladu s ustavnim nadležnostima. Nakon usaglašavanja prijedloga i izjašnjenja svih nivoa vlasti, bili su dužni da izvijeste Vijeće ministara i upute prijedlog odluke u proceduru u roku od 30 dana. Ovaj rok nije ispoštovan, te do kraja februara 2026. godine nije postignuta saglasnost o struktura implementacije.

Pojedini strukturni **rizici u dizajnu** proizlaze neposredno iz iskustva BiH u oblasti upravljanja i koordinacije između različitih nivoa vlasti u procesu ev-

ropskih integracija. Reformska agenda ne propisuje kriterijume niti modalitete za uključivanje aktera koji nisu dio izvršne vlasti u Odbor za praćenje, niti jasno definiše njihov status i prava. Još važnije, ne predviđa unaprijed definisana pravila za rješavanje nesuglasica. U kontekstu BiH, ovo pitanje je od presudnog značaja za funkcionalnost, jer postoji realna mogućnost da se domaći politički sporovi prenesu u zajednička tijela s EU. Kao relevantan primjer može se navesti Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje, čiji je rad bio godinama blokiran zbog insistiranja određenih aktera na entitetskom načinu glasanja. To u praksi znači da će Odbor za praćenje biti funkcionalan samo ukoliko njegov normativni okvir obezbijedi djelotvoran model odlučivanja i spriječi da domaći mehanizmi veta paralizuju zajedničku strukturu.

Širi **politički i institucionalni kontekst** procesa pristupanja EU takođe utiče na izgled za uspostavljanje struktura RGF-a. Tokom 2025. godine, institucije BiH vodile su paralelne procese u vezi s pregovaračkim strukturama, uključujući model uspostavljanja kancelarije glavnog pregovarača i imenovanje nosioca te funkcije. Ova pitanja ostaju neriješena, s obzirom na to da je odluka parlamenta osporena pred Ustavnim sudom, a njen konačan ishod i dalje je neizvjestan. U takvom okruženju, uspostavljanje novih struktura za koordinaciju i izvještavanje u okviru RGF-a vjerovatno će biti predmet osporavanja i sličnih obrazaca političkih blokada putem ulaganja veta.

Ovaj obrazac uočljiv je i kroz izazove s kojima se BiH suočava u održavanju drugih koordinacionih funkcija povezanih s EU. Evropska komisija je u više uzastopnih izvještaja naglašavala potrebu za funkcionalnim nacionalnim IPA koordinatorom, ali BiH nije uspjela obezbijediti kontinuitet u obavljanju te uloge. Nemogućnost održavanja ove pretežno tehničke funkcije u okviru IPA predstavlja značajan signal upozorenja u pogledu buduće uloge Nacionalnog koordinatora za RGF.

BiH je pripremi Reformske agende pristupila ambiciozno i u početku poštujući rokove utvrđene u okviru RGF-a. Međutim, hronične slabosti u obezbjeđivanju koordinacije između različitih nivoa vlasti, kao i politička kriza tokom procesa izrade, dovele su do toga da BiH postane jedina zemlja korisnica u regionu Zapadnog Balkana koja nije usvojila Reformsku agendu u predviđenim rokovima. Ovakav ishod negativno je uticao na ugled zemlje, smanjio dostupna sredstva iz RGF-a, te ograničio vremenski okvir za implementaciju i korištenje sredstava.

Kašnjenja su se prenijela i na fazu implementacije. Zaključno s krajem februara 2026. godine, BiH još uvijek nije uspostavila institucionalne strukture potrebne za implementaciju i izvještavanje u okviru RGF-a, niti je zaključila Sporazum o korištenju sredstava iz Instrumenta i Kreditni sporazum. Kako se približava rok za ispunjenje polovine planiranih reformskih koraka do juna 2026. godine, daljnja kašnjenja će po svoj prilici dovesti do propuštanja ključnih etapa i odlaganja isplata sredstava.

U ovim procesima uočava se ponavljajući obrazac odsustva posljedica za opstrukcije. Protiv zvaničnika koji blokiraju ili usporavaju procedure – bilo kroz političko uslovljavanje na rukovodećem nivou ili kroz neispunjavanje obaveza u radnim tijelima – ne primjenjuju se ni politički ni administrativni mehanizmi odgovornosti. U tom kontekstu, ključni izazov za BiH leži ne samo u formalnom uspostavljanju implementacionog okvira za RGF, već i u osiguravanju da pravila rada, procedure izvještavanja i verifikacije, kao i sistemi odlučivanja budu koncipirani tako da u novouspostavljenim strukturama onemogućavaju ponavljanje ustaljenih obrazaca institucionalne blokade, međuinstitucionalnog nadmetanja i politički motivisanog uslovljavanja.

U zaključku, sprovođenje Reformske agende predstavlja svojevrsni test otpornosti upravljačkih kapaciteta koje će BiH morati da razvije za vođenje pregovora o pristupanju. Ovaj proces od države zahtijeva sposobnost usaglašavanja stavova, koordinaciju između različitih nivoa vlasti, rješavanje sporova bez prenošenja mehanizma veta u zajedničke strukture, te postizanje mjerljivih rezultata u jasno definisanim rokovima. Ukoliko BiH uspije da kroz Reformsku agendu uspostavi funkcionalne mehanizme koordinacije i odgovornosti, time bi ne samo poboljšala izgleda za povlačenje sredstava iz RGF-a, već i unaprijedila svoju spremnost za ispunjavanje zahtjeva u pogledu dugoročne institucionalne discipline i kredibiliteta koje nalaže proces pristupanja.

