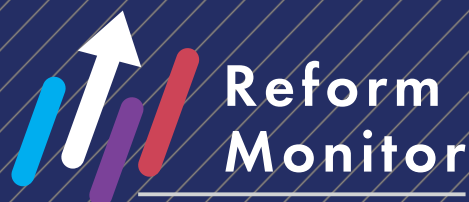




Finansira
Evropska Unija



SRBIJA

Pregled ispunjenosti Reformske agende - Pilot-monitor reformi

PRVI SEMESTAR 2025. OD JUNA 2025. GODINE



Pregled ispunjenosti Reformske agende: Pilot-monitor reformi

SRBIJA — PRVI SEMESTAR 2025. OD JUNA 2025. GODINE

Izdavač::

Centar za evropske politike - CEP

Autor:

Marko Todorović, CEP

Urednik:

Stefan Ristovski, Institut za evropsku politiku - EPI

Prevod:

Nataša Šofranac

Dizajn:

Relativ

Beograd, 2025

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Centar za evropske politike i Think for Europe Network i ta sadržina ne izražava nužno zvanične stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

SAŽETAK	05
Ključna dostignuća	06
Ključni izazovi	06
PRAĆENJE PROCESA RGF-A: PRAVNI I ADMINISTRATIVNI KORACI	07
Uspostavljanje nacionalnih institucionalnih struktura	07
Zahtev(i) i isplata sredstava u okviru Instrumenta	09
SPROVOĐENJE: STATUS REFORMSKIH KORAKA U FOKUSU (PRVI SEMESTAR 2025)	10
NAPREDAK U REFORMSKIM KORACIMA U FOKUSU PO POD-OBLASTIMA	12
Oblast politike I: Vladavina prava i osnovna prava	12
Oblast politike II: Zelena tranzicija i digitalna transformacija	16
Oblast politike III: Ljudski kapital	17
Oblast politike IV: Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora	18
DINAMIKA PLAĆANJA (I SEMESTAR)	20

Ovi ažurirani podaci o Reformskoj agendi: Pilot-monitor reformi prvi je u nizu nacionalnih izveštaja o monitoringu u okviru projekta „Praćenje reformi”.

Ovaj prvi pregled ispunjenosti Reformske agende – Pilot-monitor reformi je preliminarno ažuriranje namenjeno kao presek stanja sredinom semestra (upozorenje!), a ne kao detaljna evaluacija. Kako projektni tim probno primenjuje metodološki pristup i indikatore, novi momenti politike u narednim nedeljama mogu da promene status reformi koje su trenutno na čekanju. Zemlje obuhvaćene ovim procesom imaju još mesec dana da ostvare dalji napredak kako bi ispunile rokove koji ističu u junu 2025. godine.

Monitor reformi prati preduzimanje odabranih reformskih koraka iz Reformskih programa. Odabrani koraci reformi organizovani su u takozvanim „*domenima politike*” koji spadaju u oblasti politike i pod-oblasti Reformske agendi. Ovi „*domeni politike*” su utvrđeni nakon dodatnog nivoa identifikacije reformi i kodiranja reformskih koraka koje je obavio projektni tim. Ovaj pristup je izabran radi fokusa na reformskim koracima zajedničkim celom regionu Zapadnog Balkana i da bi omogućio analize na regionalnom nivou, postavljanje merila i uporedivost, s obzirom na raspoložive ljudske resurse i tematsku ekspertizu TEN mreže. Za metodološke napomene i proces odabira reformskih koraka, pogledati [napomenu o nacrtu metodologije](#).

Ovo probno ažuriranje podataka o ispunjenosti Reformske agende prati strukturu usklađenu sa metodologijom Monitora reformi, koja obuhvata: (1) *Sažetak za visoki nivo*; (2) *Proceduralnu usklađenost sa Instrumentom za reforme I rast*; (3) *Status realizacije reformskih koraka po domenu politike*; i (4) *Narativ i analizu ključnog napretka i izazova*. Svaki odeljak daje trenutnu sliku napretka i prepreka u vezi sa sprovođenjem Reformske agende Srbije.

Treba imati na umu da je krajnji datum za prikupljanje i procenu podataka za ovo ažuriranje **30. jun 2025. godine**. Dešavanja koja nastupe nakon ovog datuma nisu obuhvaćena ovim izveštajem, ali će biti razmotrena u narednim pregledima.

SAŽETAK

U prvom polugodištu 2025. godine, Srbija je ostvarila određeni napredak u sprovođenju svoje Reformske agende u okviru Instrumenta EU za reforme i rast (RGF). Međutim, ukupan tempo održao se samo delimično. Ostvareno je nekoliko temeljnih koraka - kao što su podnošenje Reformske agende, ratifikacija Instrumenta i Ugovora o zajmu i imenovanje nacionalnog koordinatora, postavljajući institucionalnu osnovu za sprovođenje. Međutim, zbog nepostojanja javno dostupnih informacija, ostaje nejasno da li je Srbija osnovala Odbor za praćenje Instrumenta za reforme i rast ili usvojila obavezni Plan komunikacije i vidljivosti. Ovaj nedostatak transparentnosti onemogućava proveru da li su ispunjeni svi uslovi podobnosti za pretfinansiranje. Međutim, Srbija je podnela zahtev za pretfinansiranje u martu 2025. godine, a prva sredstva iz Novog plana rasta primila je u junu 2025. godine.

Ovo kašnjenje se dogodilo u širem kontekstu obeleženom političkim turbulencijama. Početkom 2025. godine, Srbija je doživela masovne građanske proteste na kojima se zahtevaju odgovornost i antikorupcijske mere nakon smrtonosnog pada dela infrastrukture u Novom Sadu. U isto vreme, formirana je nova vlada, čime je javni i institucionalni fokus pomeren ka širim političkim procesima. Ovi događaji su smanjili vidljivost Reformske agende u javnoj sferi i, moguće, su preusmerili administrativne kapacitete sa sprovođenja reformi. Štaviše, kašnjenje u isplati sredstava pretfinansiranja takođe može odražavati zabrinutost u vezi sa političkom uslovljenošću, s obzirom na to da je podrška Instrumenta eksplicitno povezana sa poštovanjem demokratskog upravljanja, vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa. Iako Evropska komisija nije dala zvanično objašnjenje, neisplaćivanje ovih sredstava postavlja legitimna pitanja o tome da li su nedavni politički događaji uticali na procenu ispunjenosti političkih kriterijuma od strane Srbije.

U ovom ažuriranju, **Monitor reformi pratio je osam od sedamnaest reformskih koraka čije je sprovođenje bilo predviđeno do decembra 2024¹ i juna 2025. godine.** Izazovi kao što su dugotrajni procesi izrade, nedostaci u angažmanu zainteresovanih strana i nedosledno praćenje nakon faza konsultacija i dalje podrivaju zamah reformi. **Sve u svemu, program reformi je samo delimično na pravom putu, a njegov uspeh u narednim mesecima zavišće od jačeg političkog fokusa i institucionalne koordinacije.**

1 Evropska komisija odobrila je produženje roka za reformske korake koji je bio decembar 2024. godine, prihvatajući da njihov završetak bude do kraja februara 2025. godine.

Ključna dostignuća

- » **Infrastruktura za monitoring reformi i formalno uspostavljena.** Odluka Vlade o uspostavljanju institucionalne strukture za koordinaciju reformi EU sadrži eksplicitne odredbe za praćenje i izveštavanje, postavljajući temelje za interne mehanizme odgovornosti.²
- » **Usvojen strateški okvir za antikorupcijsku politiku.** Srbija je usvojila novu Strategiju za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan za period 2025-2028, nakon inkluzivnog procesa konsultacija i u skladu sa preporukama Evropske komisije.
- » **Premašeni su ciljevi podrške inovacijama.** Broj javno finansiranih istraživača i inovativnih kompanija premašio je ciljeve od 3.400, odnosno 600, uz podršku transparentnog rada Fonda za nauku i Fonda za inovacije.

Ključni izazovi

- » **Dugotrajne i neujednačene procedure reformi.** U nekoliko slučajeva, reformski koraci su sporo napredovali zbog produženih faza izrade, dugotrajne međuresorne koordinacije, povremenih političkih oklevanja i ograničene vidljivosti naknadnih akcija nakon konsultacija ili javnih rasprava. Ove proceduralne prepreke, iako ne uvek rezultiraju formalnim kašnjenjima, uticale su na tempo i predvidljivost pravovremene implementacije.
- » **Nedovoljna transparentnost u osetljivim oblastima.** U oblastima kao što su usklađivanje državne pomoći i reforma unutrašnjih poslova, ključni dokumenti – kao što su nacrt Akcionog plana za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU i nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima – nisu stavljeni na uvid javnosti. Odsustvo takvih nacrta ili pratećih izveštaja o konsultacijama podriva transparentnost i poverenje javnosti u proces reformi.
- » **Skraćeni rokovi za javne konsultacije.** Nekoliko javnih konsultacija (npr. Strategija za malokalibarsko oružje i lako naoružanje (SALW), Program za borbu protiv terorizma) sprovedeno je u izuzetno kratkim vremenskim okvirima, što je izazvalo zabrinutost zbog kvaliteta angažovanja zainteresovanih strana.
- » **Upitna procena opštih uslova u isplati pretfinansiranja usred demokratskog nazadovanja.** Iako je Srbija dobila sredstva za pretfinansiranje u junu 2025. godine, isplata je realizovana u kontekstu nazadovanja demokratije. Organizacije civilnog društva su u više navrata izrazile zabrinutost zbog erozije građanskih sloboda i vladavine prava - pitanja koja su došla u oštiri fokus usred tekućih protesta koje vode studenti koji su počeli u novembru 2024. godine.

2 Međutim, poseban Odbor za praćenje Instrumenta za reforme I rast - predviđen kao nadzorno telo koje uključuje spoljne zainteresovane strane - tek treba da bude formiran.

PRAĆENJE PROCESA RGF-A: PRAVNI I ADMINISTRATIVNI KORACI

Monitoring procesa Instrumenta za reforme I rast prati da li je Srbija ispunila neophodna proceduralna merila, odnosno pravne i administrativne korake utvrđene u okviru Instrumenta za reforme i rast (RGF), koji su neophodni da bi se omogućio pristup finansijskoj podršci EU. Ovaj deo monitoringa prati početnu i tekuću proceduralnu usklađenost nacionalne vlade, koristeći jednostavan binarni sistem bodovanja: **ispunjeno** ili **nije ispunjeno**.

Uspostavljanje nacionalnih institucionalnih struktura

Implementacija RGF-a povezana je sa nekoliko dokumenata o politici i aranžmana koji utvrđuju važeće principe i uslove za pristup finansiranju u okviru Instrumenta putem kredita. Neki od ovih koraka predstavljaju temeljne uslove koje Srbija mora da ispuni pre nego što dobije bilo kakve isplate sredstava u okviru Instrumenta. Srbija može pristupiti finansiranju nakon što ovi dokumenti stupe na snagu. Ispunjenost ovih indikatora je od suštinskog značaja za pokretanje procesa finansiranja reformi.

Proceduralni korak	Status	Detalji o napretku
Podnošenje Reformske agende EU	Ispunjeno	Srbija je 9. jula 2024. godine formalno dostavila svoju konačnu Reformsku agendu Evropskoj komisiji.
Odluka o sprovođenju Reformske agende	Ispunjeno	Evropska komisija je usvojila Odluku o sprovođenju 23. oktobra 2024. godine.
Ratifikacija i stupanje na snagu Sporazuma o Instrumentu	Ispunjeno	Narodna skupština usvojila je Zakon o ratifikaciji Sporazuma o Instrumentu, koji je stupio na snagu 4. decembra 2024. godine.
Ratifikacija i stupanje na snagu Ugovora o kreditu	Ispunjeno	Narodna skupština usvojila je Zakon o ratifikaciji Ugovora o kreditu, koji je stupio na snagu 19. marta 2025. godine.
Imenovanje nacionalnog koordinatora RA	Ispunjeno	Odlukom Vlade o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, usvojenom 21. novembra 2024. godine, ministar za evropske integracije imenovan je za nacionalnog koordinatora za RA.
Služba za koordinaciju borbe protiv prevara	Ispunjeno	Srbija se oslanja na postojeću Koordinacionu službu za borbu protiv prevara (AFCOS), osnovanu u okviru IPA III, kako bi ispunila obaveze u vezi sa RGF-om. AFCOS je institucionalizovan kao interna jedinica pod direktnim ingerencijom ministra finansija i odgovoran je za koordinaciju sa Evropskom komisijom u sprečavanju, otkrivanju i prijavljivanju prevara i drugih nepravilnosti u vezi sa sredstvima EU.
Osnivanje Odbora za praćenje Instrumenta	Nema podataka	Nijedna javno dostupna informacija ne potvrđuje da je ova struktura uspostavljena. Prema Sporazumu o Instrumentu, Odbor za praćenje treba da se formira u roku od šest meseci po stupanju Sporazuma na snagu. Ovaj rok je istekao 4. juna 2025. godine.
Tehnička infrastruktura za monitoring i izveštavanje	Ispunjeno	Odlukom Vlade od 21. novembra 2024. godine predviđen je strukturisan okvir za praćenje i izveštavanje u okviru procesa sprovođenja Reformske agende. To uključuje određene odgovornosti i mehanizme izveštavanja, postavljajući osnove za dalju tehničku operacionalizaciju.
Plan komunikacije i vidljivosti	Nema podataka	Nisu dostupni javni podaci.

Analiza i napomene

okom tekućeg izveštajnog perioda, Srbija je obavila većinu ključnih pravnih i administrativnih koraka potrebnih za operacionalizaciju Instrumenta za reforme i rast. Program reformi formalno je dostavljen u julu 2024. godine, a Evropska komisija ga je odobrila u oktobru 2024. godine, dok je Narodna skupština ratifikovala Sporazume kreditu i o Instrumentu i stupili su na snagu 4. decembra 2024. odnosno 19. marta 2025. godine. Paralelno s tim, Vlada je imenovala nacionalnog koordinatora za RA i potvrdila stalnu saradnju sa Službom za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), pružajući početnu osnovu za proceduralnu i institucionalnu odgovornost.

Ipak, dva bitna elementa institucionalnog okvira ostaju na čekanju. Nema izveštaja o tome da je osnovan Odbor za praćenje Instrumenta za reforme i rast, a nikakve javne informacije ne ukazuju ni na to da je proces u toku. Prema Sporazumu o Instrumentu, ova struktura bi trebalo da bude uspostavljena u roku od šest meseci po stupanju na snagu - tj. do 4. juna 2025. godine. Slično tome, Plan komunikacije i vidljivosti do danas nije objavljen, što baca sumnju u upoznatost javnosti sa procesom reformi i koristima od Instrumenta u širem smislu.

Zahtev(i) i isplata sredstava u okviru Instrumenta

Svaki korisnik, uključujući i Srbiju, održao je pravo na isplate tokom čitavog životnog ciklusa Instrumenta i podleže nekolicini koraka koji se ponavljaju polugodišnje ili godišnje. Svakog semestra, ovi koraci se sagledavaju i boduju u skladu s tim, koristeći binarni sistem bodovanja: **Ispunjeno** ili **nije ispunjeno**.

Proceduralni korak	Status	Detalji o napretku
Zahtev za pretfinansiranje	Ispunjeno	Prema podacima Evropske komisije od 26. marta 2025. godine, Srbija je do tog datuma već podnela zahtev za pretfinansiranje.
Isplata pretfinansiranja	Ispunjeno	Sredstva iz pretfinansiranja isplaćena su Srbiji 21. juna 2025. godine.
Podnošenje polugodišnjeg zahteva za plaćanje	Ispunjeno	Prvi polugodišnji zahtev za plaćanje podnet je 14. marta 2025. Godine.
Prateća dokumentacija za završetak reformi (nacionalno polugodišnje izveštavanje)	Ispunjeno	Nacionalni izveštaj o praćenju reformi do decembra 2024. godine podnet je zajedno sa prvim polugodišnjim zahtevom za plaćanje, ali nije objavljen.
Procena EK o implementaciji RA	Nema podataka	Ne postoje javno dostupne informacije koje ukazuju na to da je Evropska komisija pokrenula svoju procenu sprovođenja Reformske agende.

Analiza i primedbe

U saopštenju za medije od 26. marta 2025. godine, Evropska komisija je potvrdila da je Srbija podnela zahtev za pretfinansiranje u okviru Instrumenta za reformu i rast. Paralelno, prema intervjuu sa zvaničnikom Ministarstva za evropske integracije, vlada je podnela svoj prvi polugodišnji zahtev za isplatu 14. marta 2025. godine, zajedno sa pratećom dokumentacijom koja se odnosi na reformske korake do decembra 2024. godine.³ Međutim, od maja 2025. godine, nacionalni izveštaj o monitoringu ostaje neobjavljen. Shodno tome, ovi podnesci ne mogu biti nezavisno verifikovani i nije moguće proceniti da li je pokrenut proces procene Evropske komisije.

Dana 21. juna 2025. godine, Srbija je primila 51,66 miliona evra kao sredstva za pretfinansiranje. Međutim, ostaje nejasno u kojoj meri je procena Evropske komisije uzela u obzir poštovanje osnovnih demokratskih principa Srbije, kako je navedeno u članu 5. Uredbe (EU) 2024/1449. On obuhvata efikasno demokratsko upravljanje, vladavinu prava i nezavisnost pravosuđa. Trenutna politička klima u Srbiji, koju karakterišu tekući protesti koje predvode studenti – izazvani smrtonosnim padom dela infrastrukture u Novom Sadu – istakli su širu zabrinutost oko institucionalne odgovornosti i funkcionisanja demokratskih kontrola i ravnoteža. Ovi događaji zahtevaju veću transparentnost u procesu procene, ne samo da bi se osigurao kredibilitet uslovljenosti, već i da bi se srpska javnost uverila da EU ne zanemaruje zabrinutost oko demokratskog upravljanja.

Da bi se obnovio i održao napredak u ciklusu reformi i finansiranja, Srbija će morati da obezbedi potpunu transparentnost, održava pravovremenu komunikaciju sa institucijama EU i pokaže jasnu posvećenost demokratskoj uslovljenosti na koju se oslanja Instrument.

3 Intervju sa predstavnikom Ministarstva za evropske integracije, 29. maj 2025.

**SPROVOĐENJE:
STATUS REFORMSKIH KORAKA U FOKUSU
(PRVI SEMESTAR 2025)**

Tabela koja sledi daje pregled reformskih koraka po domenima politike koje prati projekat Monitor reformi, sa datumima završetka za decembar 2024. i jun 2025. godine. Naglašava svaki status sprovođenja reformi i postignuti napredak. U okviru odabranih oblasti, Srbija ima ukupno sedam reformskih koraka koji bi trebalo da budu realizovani do decembra 2024. godine i deset reformskih koraka planiranih za prvu polovinu 2025. godine (jun 2025.). Kao takvo, ovo ažuriranje Monitora reformi obuhvata samo osam reformskih koraka od ukupno sedamnaest reformskih koraka koji bi trebalo da se realizuju biti do decembra 2024. i juna 2025. godine.

Reforma (ID & naziv)	Detalji o napretku
Oblast reformi: Vladavina prava i osnovna prava - Domen politike: Borba protiv korupcije (jedna od pet reformi koje se prate u ovoj Oblasti reformi)	
Strategija za borbu protiv korupcije - Nakon konsultacija sa Komisijom, usvojeni su Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za period 2025-2028.	Strategija usvojena u julu 2024. godine. Akcioni plan usvojen u decembru 2024. godine. Konsultacije široko inkluzivne.
Oblast reformi: Vladavina prava i osnovna prava - Oblast politike: Borba protiv organizovanog kriminala (četiri od 5 reformi koje se prate u ovoj Oblasti reformi)	
Usvojen novi zakonodavni okvir – Usvojen je novi zakonodavni okvir, i to: U Skupštini usvojen novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima; Krivični zakonik je izmenjen i dopunjen kako bi se delotvorno kriminalizovala trgovina oružjem, u skladu sa odredbama Konvencije o transnacionalnom organizovanom kriminalu i Protokola o vatrenom oružju; usvajanje novog Zakona o oružju i municiji, u skladu sa pravnim tekovinama EU.	Nijedan od tri zakona nije usvojen. Nacrt Zakona o borbi protiv trgovine ljudima (Zakon o trgovini ljudima) bio je predmet javne rasprave, ali tek treba da uđe u parlamentarnu proceduru; Izmene i dopune Krivičnog zakonika su u zastoju; izrada Zakona o oružju i municiji je još uvek u ranoj fazi pripreme.
Program SALW - Nakon konsultacija sa Komisijom, usvojen je novi strateški dokument i prateći Akcioni plan (2025-2030) za kontrolu malog oružja i lakog naoružanja (SALW), u skladu sa odredbama revidirane Regionalne mape puta za SALW za Zapadni Balkan.	Dokument nije usvojen, niti je pokrenuta javna rasprava. Konsultacije su trajale samo sedam dana, a u zvaničnom izveštaju je navedeno da nisu dostavljeni nikakvi komentari. Formalna javna rasprava tek treba da počne.
Usvojen Zakon o unutrašnjim poslovima - Zakon o unutrašnjim poslovima, koji se bavi pitanjem autonomije policije od Ministarstva unutrašnjih poslova u predistražnoj i istražnoj fazi i preporukama Komiteta za sprečavanje mučenja.	Rok 30. jun je probijen, a proces izrade ostaje u ranoj fazi. Konsultacije su formalno sprovedene, ali nije objavljen nacrt ili izveštaj o konsultacijama. Štaviše, radnoj grupi nedostaje učešće civilnog društva.
Program za borbu protiv terorizma - Novi strateški dokument i prateći akcioni plan koji obuhvata borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma (bez obzira na političko, versko ili etnonacionalističko tzv. opravdanje) usvojen je u skladu sa politikama EU, uključujući i predviđanje konkretnih koraka za sprečavanje regrutovanja i učešća srpskih državljana kao stranih boraca i za krivično gonjenje stranih boraca - povratnika po povratku u Srbiju.	Dokumenti nisu usvojeni. Formalna javna rasprava je u toku. Konsultativni proces trajao je samo sedam dana, što je izazvalo zabrinutost u vezi sa inkluzivnošću i ukupnim kvalitetom zakonodavnog procesa.

Oblast reformi Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora – Domen politike: Kontrola državne pomoći (dve od tri reforme koje se prate u ovoj oblasti reformi)	
Spisak šema državne pomoći - Konačni inventar dostavljen u skladu sa komentarima Evropske komisije iz marta 2024. godine.	Spisak je dostavljen Evropskoj komisiji 15. aprila 2025. godine, a još uvek nije primljena formalna povratna informacija. Dokument nije javno dostupan.
Akcionni plan usklađivanja državne pomoći - Evropska komisija usvaja i odobrava vremenski ograničen akcionni plan za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU, zasnovan na konačnom spisku.	Dokument nije usvojen. Izrada je u toku. Kao interni radni dokument, nije predmet javnih konsultacija ili obelodanjivanja.
Oblast reforme Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora – inovacije i pristup finansijama (jedna od tri reforme koje se prate u ovoj oblasti reformi)	
Broj finansiranih istraživača i inovativnih preduzeća - Broj finansiranih istraživača/inovativnih preduzeća u Nacionalnom inovacionom sistemu (uz podršku programa Fonda za nauku i Fonda za inovacionu inovaciju) povećan je na 3400/600	Oba kvantitativna cilja su premašena. Fond za nauku i Fond za inovacije redovno objavljuju javne pozive, rezultate izbora i s njima povezane podatke.

NAPREDAK U REFORMSKIM KORACIMA U FOKUSU PO POD-OBLASTIMA

Oblast politike I: Vladavina prava i osnovna prava

Domen politike: Borba protiv korupcije							
Rok	Dec 24*	June 25	Dec 25	June 26	Dec 26	June 27	Dec 27
Br. reformi	1	0	1	1	0	1	0

Reformski napori u domenu *antikorupcijske* politike fokusiraju se na uspostavljanje koherentnijeg institucionalnog i zakonodavnog okvira za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Reformska agenda postavlja tri ključna prioriteta u ovoj oblasti za period 2024-2027: usvajanje nove Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana; poboljšanje rezultata u slučajevima vezanim za korupciju, posebno onih na visokom nivou; i sistematsko popunjavanje upražnjenih radnih mesta u specijalizovanim tužilaštvu za borbu protiv korupcije i pravosudnim odeljenjima.

U prvom polugodištu 2025. godine, Srbija je usvojila novu Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2025-2028. i prateći Akcioni plan, nakon konsultacija sa Evropskom komisijom. Iako ovaj korak postavlja važnu institucionalnu osnovu, široko se smatra najmanje politički zahtevnim među planiranim reformama. Ključni test će doći sa primenom mera koje zahtevaju trajnu političku volju - uključujući dokazive rezultate u istragama i krivičnim gonjenjima, i verodostojne napore da se ojačaju kapaciteti i nezavisnost specijalizovanih institucija. Efikasnost nove strategije će na kraju zavisiti od toga kako se sprovode ovi naredni koraci.

- » **Reformski korak: Nakon konsultacija sa Komisijom, usvojena je Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za period 2025-2028 (decembar 2024).** Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2024-2028 . usvojila je Vlada Srbije 25. jula 2024. godine, a prateći Akcioni plan [usvojen](#) je 26. decembra 2024. godine. Raniji nacrti oba dokumenta bili su javno [dostupni](#) putem nacionalnog portala za e-konsultacije, čime je obezbeđena transparentnost u procesu izrade. Objavljeni su detaljni izveštaji o javnim raspravama o oba dokumenta, koji sadrže potpunu evidenciju primljenih komentara zajedno sa formalnim odgovorima Vlade, sa eksplicitnim naznakama da li je svaki predlog prihvaćen i, ako ne, obrazloženje za njegovo odbijanje. Proces konsultacija angažovao je širok spektar zainteresovanih strana, uključujući civilno društvo, nezavisne institucije i profesionalne organizacije. Izveštaj Evropske komisije za 2024. godinu [potvrdio je](#) usvajanje Strategije i nije istakao nikakve veće nedostatke, što ukazuje na opštu usklađenost sa zahtevima EU. Osim toga, Strategija uključuje jasno definisane odredbe za praćenje, izveštavanje i institucionalnu odgovornost, uspostavljanjem formalne strukture za praćenje sprovođenja u narednom periodu.

Domen politike: Borba protiv organizovanog kriminala

Rok	Dec 24*	June 25	Dec 25	June 26	Dec 26	June 27	Dec 27
Br. reformi	0	4	1	1	1	1	0

Reformski naponi u domenu politike *Borba protiv organizovanog kriminala* fokusirani su na jačanje zakonodavnog i strateškog okvira Srbije za borbu protiv teškog i složenog kriminala, u skladu sa standardima EU i međunarodnim standardima. Reformska agenda za 2024–2027. predviđa širok skup mera, uključujući usvajanje novih zakona o trgovini ljudima, oružjem i municijom i o finansijskim istragama; strateška dokumenta o kontroli SALW-a i borbi protiv terorizma; i reforme za jačanje autonomije policije i usklađenost sa preporukama CPT-a. Paket reformi obuhvata dva koraka usmerena na jačanje operativnih rezultata Srbije u slučajevima organizovanog kriminala. Iako nisu definisani specifični brojčani ciljevi, ovi koraci reforme predviđaju vidljiva poboljšanja u oblastima kao što su optužnice, osuđujuće presude, oduzimanje imovine, praćenje vatrenog oružja i zaštita žrtava. Napredak će biti analiziran dva puta: u junu 2026. i junu 2027. godine.

Tokom prvog polugodišta 2025. godine, Srbija se fokusirala na pripremne aktivnosti za reforme koje bi trebalo da se održe do roka u junu 2025. godine. Većina napora bila je usmerena na izradu zakonodavnih i strateških dokumenata, koji su još uvek u procesu pripreme. Iako ovo odražava stepen institucionalnog angažmana, stvarni uticaj reformi će zavisi od pravovremenog usvajanja i, što je još važnije, od efikasnosti njihove implementacije u narednom periodu.

- » **Reformski korak: Usvojen je novi zakonodavni okvir, a to su: novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, usvojen u Skupštini; Krivični zakonik je izmenjen i dopunjen kako bi se efikasno kriminalizovala trgovina oružjem, u skladu sa odredbama Konvencije o transnacionalnom organizovanom kriminalu i Protokola o vatrenom oružju; usvajanje novog Zakona o oružju i municiji, u skladu sa pravnim tekovinama EU (jun 2025).** Iako rok za završetak reforme formalno ostaje jun 2025. godine, nijedan od tri pravna akta predviđena ovim korakom reforme - Zakon o trgovini ljudima, amandmani na Krivični zakonik koji se odnose na trgovinu oružjem i novi Zakon o oružju i municiji - nisu usvojeni u Narodnoj skupštini.

Posebna radna grupa za izradu Zakona o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima formirana je 8. oktobra 2024. godine, a čine je predstavnici nadležnih institucija i organizacija civilnog društva aktivnih na terenu. Preliminarne konsultacije održane su od oktobra 2024. do januara 2025. godine, a proces je dokumentovan na portalu e-Konsultacije. Nacrt zakona je naknadno objavljen i prošao je javnu raspravu od 22. maja do 11. juna 2025. godine. Od tada je objavljen izveštaj o [javnoj raspravi](#), koji pruža detaljna objašnjenja o tome da li su komentari prihvaćeni, i ako nisu, zašto. Ipak, zakon još nije ušao u parlamentarnu proceduru.

Izmene i dopune Krivičnog zakonika bile su predmet javnih konsultacija u oktobru 2024. godine, ali nije objavljen izveštaj o konsultacijama, a [nacrt](#) nije prosleđen na usvajanje. Čini se da je proces zaustavljen bez javnog objašnjenja, što ukazuje na kašnjenje.

Što se tiče Zakona o oružju i municiji, zvanične informacije nisu objavljene. Prema nezvaničnim izvorima iz Ministarstva za evropske integracije, radna grupa formirana je u februaru 2025. godine, a očekuje se da će uskoro početi rana faza konsultacija.⁴ Ova komponenta reforme je stoga još uvek u najranijoj preliminarnoj fazi, sa značajnim kašnjenjima u procesu izrade.

Reformski korak: Nakon konsultacija sa Komisijom, usvajaju se novi strateški dokument i prateći Akcioni plan (2025–2030) za kontrolu malog oružja i lakog naoružanja (SALW) u skladu sa odredbama revidirane Regionalne mape puta za SALW za zapadni Balkan (jun 2025).

Proces izrade nove Strategije i Akcionog plana za kontrolu malog oružja i lakog naoružanja formalno je pokrenut 23. maja 2025. godine. Poziv za učešće javnosti uz prvi nacrt oba dokumenta objavljen je na portalu e-Konsultacije. Period za konsultacije bio je relativno kratak, trajao do 30. maja 2025. godine, što izaziva zabrinutost u vezi sa adekvatnošću vremena za značajan angažman zainteresovanih strana. Prema zvaničnom izveštaju o sprovedenim konsultacijama, nisu dostavljeni nikakvi komentari, što dodatno dovodi u sumnju inkluzivnost i efikasnost procesa. Formalna javna [rasprava](#) još nije pokrenuta, a dokumenti nisu usvojeni do isteka roka, 30. juna.

- » **Reformski korak: Usvojen je Zakon o unutrašnjim poslovima koji se bavi pitanjem autonomije policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom predistražne i istražne faze i preporuke Komiteta za sprečavanje mučenja (jun 2025).** Zakon o unutrašnjim poslovima nije usvojen do kraja juna. Proces izrade novog zakona, čiji je cilj jačanje autonomije policije tokom faza predistrage i istrage i usklađivanje sa preporukama CPT-a, pokrenut je formiranjem Radne grupe 6. novembra 2024. godine. Posebno je alarmantno da Radna grupa ne uključuje predstavnike organizacija civilnog društva, uprkos direktnoj važnosti zakona za pitanja odgovornosti, ljudskih prava i institucionalnog nadzora. Ministarstvo je 14. novembra na portalu e-Konsultacije [objavilo obaveštenje](#) u kojem najavljuje početak pripremnih radova. Preliminarna faza konsultacija bila je otvorena do 31. januara 2025. godine. Od tada, međutim, nije objavljen izveštaj o sprovedenim konsultacijama, a nisu dostupne ni kasnije novosti o tome.

Čini se da se s ovim procesom kasni, bez radnog nacrta koji bi trenutno bio dostupan javnosti. S obzirom na značaj i osetljivost ovog zakona, odsustvo bilo kakvih javno dostupnih ishoda konsultacija izaziva zabrinutost u pogledu transparentnosti i inkluzivnosti. Ako se nacrt predstavi tek na početku formalne javne rasprave, kvalitet konsultacija će u velikoj meri zavisiti od dužine i otvorenosti tog procesa.

4 Intervju sa predstavnikom Ministarstva za evropske integracije, 29. maj 2025.

- » **Reformski korak: Novi strateški dokument i prateći akcioni plan koji obuhvata borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma (bez obzira na političko, versko ili etnonacionalističko tzv. opravdanje) usvojen je u skladu sa politikama EU, uključujući predviđanje konkretnih koraka za sprečavanje regrutovanja i učešća srpskih državljana kao stranih boraca i za krivično gonjenje stranih boraca po povratku u Srbiju (jun 2025).** Proces pripreme novog Programa i Akcionog plana Srbije za borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma formalno je počeo formiranjem Radne grupe 2. decembra 2024. godine. Najava kojom se [pokreće proces izrade objavljena je](#) na portalu e-Konsultacije 5. februara 2025. godine, a prve verzije nacrti oba dokumenta objavljene su 22. aprila. Početni period konsultacija bio je posebno kratak - trajao je samo sedam dana - nakon čega je, 30. Aprila, objavljen izveštaj o procesu konsultacija. U izveštaju se navodi da su nacrti pripremljeni na osnovu povratnih informacija od Sekretarijata OEBS-a i napomenuto da tokom perioda konsultacija nisu prispeli komentari javnosti. Javna rasprava počela je 18. juna i trebalo bi da traje do 8. jula. Shodno tome, dokumenti nisu usvojeni do kraja junskog roka.

Oblast politike II: Zelena tranzicija i digitalna transformacija

U oblasti politike *Zelena tranzicija i digitalna transformacija*, u ovom semestru nisu planirani **kora- ci reformi koje prati Monitor reformi**. U narednom periodu, Monitor reformi će pružiti ažurirane informacije o napretku reformi u domenima politike energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije, kao i visokotehnološke otpornosti i digitalnih javnih usluga, u kontekstu zelene tranzici- je i digitalne transformacije. Reformski napor u oblasti *zelene tranzicije i digitalne transformacije* fokusirani su na sprovođenje **ključnih energetskih reformi, kao što su Zakon o obnovljivim izvorima energije i treći Energetski paket EU, kao i na razvoj mehanizama energetske efikas- nosti. Ovi naponi su dopunjeni merama digitalizacije u cilju unapređenja usluga e-uprave, poboljšanja širokopojasne infrastrukture i povećanja otpornosti u visokotehnološkoj bez- bednosti.**

Oblast politike II: Zelena tranzicija i digitalna transformacija							
Rok	Dec 24*	June 25	Dec 25	June 26	Dec 26	June 27	Dec 27
Energetska efikasnost	0	0	1	0	1	1	0
Obnovljivi izvori energije	0	0	1	1	2	0	0
Visokotehnološka otpornost	0	0	4	0	2	1	1
Digitalne javne usluge	0	0	2	1	1	0	2

Oblast politike III: Ljudski kapital

Oblast politike III: Ljudski kapital							
Rok	Dec 24*	June 25	Dec 25	June 26	Dec 26	June 27	Dec 27
Stručno obrazovanje	0	0	0	0	2	1	0

U *Oblasti politike III: Ljudski kapital*, ne postoje **reformski koraci planirani za ovaj semestar na koje se fokusira Monitor reformi**. U narednom periodu, Monitor reformi će obezbediti ažurirane informacije o napretku reformi u domenima politike Stručnog obrazovanja i obuke (VET) i Kvaliteta obrazovanja.

Reformski napori u *Oblasti politike III: Ljudski kapital* fokusirali su se **na rešavanje strukturnih slabosti u zapošljavanju i obrazovanju rešavanjem barijera na tržištu rada i usklađivanjem ishoda obrazovanja sa potrebama moderne ekonomije**. Agenda uključuje dva ključna reformska pravca: poboljšanje uslova na tržištu rada – kroz mere kao što su planirani Zakon o pripravničkom stažu i primena Garancija za mlade – i poboljšanje kvaliteta i relevantnosti obrazovanja, posebno putem dualnog stručnog obrazovanja i obuke (VET).

Oblast politike IV: Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora

Domen politike: Kontrola državne pomoći

Rok	Dec 24*	June 25	Dec 25	June 26	Dec 26	June 27	Dec 27
Kontrola državne pomoći	1	1	0	0	0	0	1

Reformski napori u domenu politike *Kontrola državne pomoći* bili su usmereni na **usklađivanje prakse državne pomoći Srbije sa pravilima EU o konkurenciji poboljšanjem transparentnosti, preispitivanjem postojećih šema pomoći i usvajanjem strukturisanog plana za usaglašenost. Reforma obuhvata podnošenje sveobuhvatnog popisa šema državne pomoći, izradu akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU I, na kraju, obezbeđivanje usklađenosti svih preostalih šema sa obavezama Srbije prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).** U ovoj fazi postoje ograničene javno dostupne informacije o formalnom napretku ovih reformi. Međutim, na osnovu neformalnih konsultacija sa Ministarstvom za evropske integracije, čini se da je kasnio početak njihovog sprovođenja. Ipak, podnošenje sveobuhvatnog popisa - sačinjenog kao odgovor na komentare Evropske komisije iz marta 2024. godine - postavilo je važne temelje za buduće napore za usklađivanje. Stepem u kojem se ovaj impuls održava postaće jasniji u narednom semestru, posebno u pogledu usvajanja akcionog plana za usklađivanje.

- » **Reformski korak: Konačni popis dostavljen u skladu sa komentarima Evropske komisije iz marta 2024. godine (decembar 2024).** Priroda ovog reformskog koraka ne zahteva nužno javnu transparentnost, jer podrazumeva direktnu, bilateralnu komunikaciju između srpskih vlasti i Komisije. Shodno tome, nikakvi zvanični dokumenti ili izveštaji o napretku nisu javno dostupni. Međutim, prema neformalnim informacijama dobijenim od Ministarstva za evropske integracije, konačni popis je dostavljen sa zakašnjenjem, 15. aprila 2025. godine,⁵ dakle, nakon isteka kako prvobitnog roka u decembru 2024. Godine, tako i produženog roka koji je odobrila Evropska komisija, što je omogućilo završetak preduzimanja reformskih koraka do kraja februara 2025. godine. U vreme podnošenja izveštaja, Srbija još nije dobila zvanični odgovor od Komisije u vezi sa adekvatnošću dostavljenog spiska. Namera je, kako je neformalno saopšteno, da se dokument objavi nakon što ga odobri Evropska komisija.
- » **Reformski korak: Usvojen je vremenski ograničen akcioni plan za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU, zasnovan na konačnom popisu, koji je odobrila Evropska komisija.** Ne postoje javno dostupni dokumenti ili zvanične izjave u vezi sa izradom oročenog akcionog plana za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU. Prema neformalnoj komunikaciji sa Ministarstvom za evropske integracije, Evropska komisija je 29. aprila 2025. godine navela da bi Vlada mogla da nastavi sa izradom akcionog plana i pre nego što dobije formalno odobrenje konačnog popisa – pod pretpostavkom da je sadržaj široko usklađen, s obzirom na to da je popis sačinjen u tesnoj saradnji sa Komisijom.⁶ Proces izrade je trenutno u toku. Budući da ovaj akcioni plan prvenstveno služi kao vremenski okvir za pravna prilagođavanja kako bi se osiguralo potpuno usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama

⁵ Intervju sa predstavnikom Ministarstva za evropske integracije, 29. maj 2025.

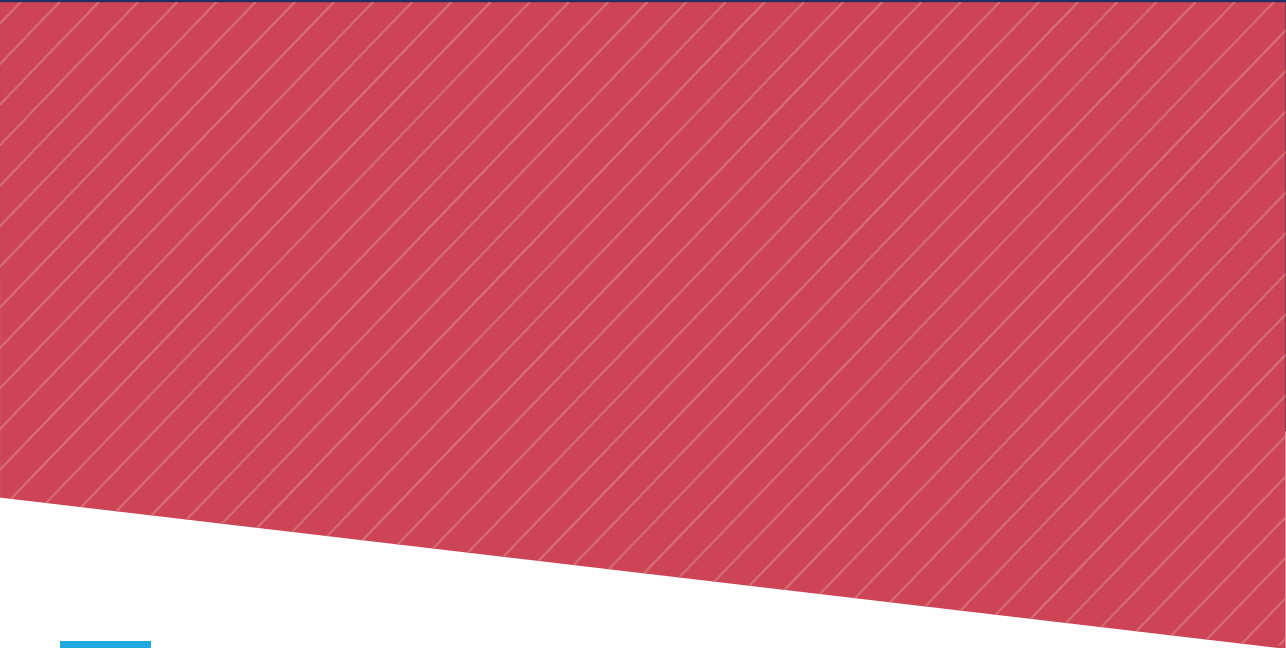
⁶ Intervju sa predstavnikom Ministarstva za evropske integracije, 29. maj 2025.

EU do decembra 2027. godine, on ne predstavlja tipičan dokument javne politike. Iako Reformska agenda nije zahtevala nikakve potkorake, kao što su konsultacije ili javna rasprava za usvajanje ovog akcionog plana, Vlada nije uspjela da ispoštuje junski rok. S obzirom na zatvorenu prirodu procesa, teško je proceniti trenutnu fazu izrade ili predvideti kada će plan biti izrađen.

Domen politike: Inovacije i pristup finansijama							
Rok	Dec 24*	June 25	Dec 25	June 26	Dec 26	June 27	Dec 27
Inovacije i pristup finansijama	0	1	1	0	1	0	1

Reformski napori u domenu *politike inovacije i pristup finansijama* fokusirani su na **širenje inovacijskih kapaciteta Srbije kroz podršku istraživačima i inovativnim kompanijama, poboljšanje usklađenosti sa standardima istraživačke infrastrukture EU i povećanje učešća privatnog sektora u istraživanju i razvoju**. Reformska agenda obuhvata četiri međusobno povezana koraka reforme: povećanje broja javno finansiranih istraživača na 3,400 i inovativnih kompanija na 600; postizanje potpunog usklađivanja sa Uredbom o evropskom konzorcijumu za istraživačku infrastrukturu (ERIC); povećanje učešća privatnog sektora u ukupnim rashodima na istraživanje i inovacije na 50% (kako je prijavljeno Eurostatu); i poboljšanje pozicije Srbije na Evropskoj tabeli bodovanja inovacija od „Pojave novih inovatora” do „umerenog inovatora”. Ove mere imaju za cilj tranziciju Srbije ka konkurentnijoj ekonomiji zasnovanoj na znanju. U ovoj fazi, čini se da Srbija drži planirani tempo, a pripreme napreduju blagovremeno.

- » **Reformski korak: Broj finansiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacijskom sistemu (podržan od strane programa Fonda za nauku i Fonda za inovacije) povećan je na 3400/600 (jun 2025).** Prema sajtovima Fonda za nauku i Fonda za inovacije, broj [podržanih istraživača i inovativnih kompanija](#) premašio je cilj od 3.400 i 600, respektivno. Oba fonda održavaju visok nivo transparentnosti, redovno objavljujući detaljne informacije o otvorenim pozivima, odeljcima za pitanja i odgovore, obrascima za prijavu i listama finansiranih projekata. To ukazuje ne samo na ispunjenje kvantitativnih ciljeva, već i na to da osnovni mehanizmi finansiranja funkcionišu na transparentan i pristupačan način, doprinoseći tako širem cilju jačanja nacionalnog sistema inovacija u Srbiji.



DINAMIKA PLAĆANJA (I SEMESTAR)

Tokom prvog polugodišta 2025. godine, Srbija je imala pristup iznosu do **384 miliona evra** u okviru Instrumenta EU za reforme i rast (RGF). Ovaj ukupan iznos obuhvata oko **109 miliona evra pretfinansiranja i oko 275 miliona evra vezanih za sprovođenje reformskih koraka koji bi trebalo da budu završeni do decembra 2024. i juna 2025.**

Iako nije neočekivano da isplate vezane za rokove reformi u junu 2025. godine budu i dalje na čekanju od maja, primetno je da **još uvek nije došlo do isplate za reformske korake koji je trebalo da budu završeni u decembru 2024. godine, za koje je Srbija imala okvirno izdvajanje od oko 112 miliona evra.** Do danas nije povučena nijedna tranša zasnovana na učinku.

Paralelno s tim, **Srbija je podnela zahtev za pretfinansiranje u martu 2025. godine, a sredstva su isplaćena 21. juna 2025. godine. Od ukupnog avansa, Srbija je dobila 51,66 miliona evra kao direktnu budžetsku podršku, dok je preostalih 59 miliona evra namenjeno za projekte u okviru Investicionog okvira za Zapadni Balkan (WBIF).** Međutim, odsustvo javno dostupnih dokaza o osnivanju Odbora za praćenje Instrumenta i o usvajanju Plana komunikacije i vidljivosti izaziva sumnju u to da li su svi opšti uslovi za isplatu u potpunosti ispunjeni. Ova zabrinutost je posebno značajna u svetlu pogoršanja stanja vladavine prava i građanskih sloboda u Srbiji, na šta su u više navrata ukazivali akteri civilnog društva. Nedostatak transparentnosti, u kombinaciji sa širim političkim kontekstom, dovodi u pitanje nedvosmislenost procesa procene u okviru obaveznih uslova Instrumenta.

