



Funded by
the European Union

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji

BRIFING ZA NOVINARE

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA REFORMSKE AGENDE REPUBLIKE SRBIJE

Maj 2026

Od 34 reformskih koraka čiji rokovi za realizaciju su dospeli do 31.12.2025. godine, a koje je Međusektorska radna grupa nezavisno ocenila, samo **6 je ostvareno**, dok preostalih **28 nisu ostvareni**. To je stopa ispunjenosti od 18%.

Ostvareni koraci se gotovo u celosti odnose na tehničku transpoziciju propisa ili kvantitativne pokazatelje, ali nijedan ne odražava suštinski reformski pomak u oblastima vladavine prava, medija ili pravosuđa.

Uslov koji Srbija ne ispunjava: demokratski mehanizmi

Reformska agenda je uslovna — da bi Srbija dobijala sredstva iz Instrumenta za reforme i rast (ukupno 1,586 milijardi evra), mora da ispunjava preduslove i opšte uslove. MRG nalazi da **preduslov o demokratskim mehanizmima i vladavini prava nije ispunjen**. To je pogoršanje u odnosu na početnu ocenu Evropske komisije.

Razlozi:

- Eskalacija odgovora države na protestni pokret nakon tragedije na železničkoj stanici u Novom Sadu, o čemu postoje dokumentovani obrasci prekomerne upotrebe policijske sile i zlostavljanja pritvorenih studenata i građana
- Organizovano nasilje i sistematske nepravilnosti na lokalnim izborima 29. marta 2026.
- Usvajanje izmena pravosudnog zakonodavstva u januaru 2026. kojima je smanjena nezavisnost specijalizovanih tužilačkih organa
- Kontinuirano pogoršanje slobode medija i bezbednosti novinara

Budžetska transparentnost: uslov koji takođe nije ispunjen

Opšti uslov o transparentnosti i nadzoru budžeta **nije ispunjen**. Samo u 2024. godini, javne investicije ugovorene van redovnog budžetskog i nabavnog okvira iznosile su **5,7 milijardi evra**. Izuzeci su dodatno prošireni posebnim zakonskim okvirom za EXPO 2027. Obaveza transparentnosti koja je ugrađena u samu Reformsku agendu, i to za ugovore zaključene na osnovu međudržavnih sporazuma, nije sprovedena.





Funded by
the European Union

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Nalazi po oblastima politika

Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora: 3 od 7 ostvareno

Ovo je oblast sa najboljim rezultatima, ali i sa ozbiljnim sadržajnim problemima kod ostvarenih koraka.

Šta nije ostvareno:

- **Inventar državne pomoći** — Vlada tvrdi da je inventar usaglašen sa Komisijom, ali sama Komisija u svojoj Odluci iz januara 2026. konstatuje da komentari iz marta 2024. nisu u potpunosti adresovani. Inventar nije objavljen, a nezavisna provera sadržaja nije moguća.
- **Akcion plan za usklađivanje državne pomoći** — nije usvojen niti objavljen; nacrt nije bio na eKonsultacijama; niti jedna organizacija civilnog društva nije učestvovala u izradi.
- **Transparentnost projekata po međudržavnim sporazumima** — Ministarstva su formirala stranice na sajtovima, ali puni tekstovi ugovora, finansijski podaci i informacije o podugovaranju se ne objavljuju. Jedini slučaj u kom je objavljen tekst ugovora (rekonstrukcija željezničke stanice u Novom Sadu) bio je rezultat javnog pritiska, a nije postao praksa.
- **Izmena Poslovnika Vlade o javnoj raspravi** — Ovo je najupečatljiviji nalaz u ovoj oblasti: umesto da suzi osnove za izuzimanje od javne rasprave (kako Reformska agenda traži), novi član 41a ih je proširio. Četiri člana radne grupe (tri organizacije civilnog društva i SKGO) podneli su prigovore; tekst je ipak usvojen bez obaveštavanja članova i bez objave na eKonsultacijama. SIGMA/OECD je naknadno dao pretežno negativno mišljenje.

Šta je ostvareno:

- Broj finansiranih istraživača i inovativnih kompanija premašuje postavljene ciljeve (3.906 prema cilju od 3.400 istraživača; 619 prema cilju od 600 kompanija).
- Usklađivanje sa ERIC uredbom (zakonska transpozicija).
- Ugovoreno najmanje 10 projekata ruralne infrastrukture, ali centralizovani podaci o ugovorenim projektima nisu objavljeni; MRG je morala da proverava podatke kroz opštinske portale.

Zelena tranzicija — energetika: 1 od 7 ostvareno (+ 1 koji je EK odobrila)

Energetski sektor beleži značajan formalni napredak koji nije preveden u suštinsko ispunjenje reformskih koraka.

Šta nije ostvareno:

- **Gasni sektor (3 koraka)** — Sertifikovan je Transportgas Srbija, ali Reformska agenda traži da jedan sertifikovani operator upravlja celim prenosnim sistemom, a u Srbiji rade tri operatora, od kojih su dva (Gastrans, Jugorosgas-Transport) van procesa sertifikacije. Treća strana i dalje nema efektivan pristup infrastrukturi na ključnim priključnim tačkama.
- **Pravična tranzicija** — Plan je usvojen, međuresorno telo formirano, ali nije uspostavljen namenski fond niti predvidiv mehanizam finansiranja. Civilno društvo je uključeno u radnu grupu putem javnog poziva, ali članovi radne grupe do kraja marta 2026. nisu pozvani ni na





Funded by
the European Union

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji

jedan sastanak. Proces izrade plana imao je ozbiljne nedostatke: radna grupa se nije sastajala od 2022. do novembra 2024; rok za komentare na dijagnostiku bio je najpre tri, pa sedam dana.

- **Jedinstvena kontakt tačka za obnovljive izvore** — Uspostavljena je u okviru Ministarstva rudarstva i energetike, ali funkcioniše samo kao informativni servis za strateške projekte, a ne kao proceduralni interfejs za ceo proces izdavanja dozvola, kako zahteva Direktiva RED II.
- **EPBD (energetska efikasnost zgrada)** — Ključni podzakonski akt, pravilnik o minimalnim energetske performansama, nije finalizovan. Postojeći okvir za energetske pasoše zasniva se na propisima iz 2011–2012. koji ne ispunjavaju standarde EPBD prerade.

Šta je ostvareno:

- Odobrenje monitornih planova za emisije gasova sa efektom staklene bašte — digitalna platforma eGHG funkcioniše, 97 dozvola izdato, postoji pet akreditovanih verifikacionih tela.

Digitalna transformacija: 1 od 7 ostvareno (+ 1 koji je EK odobrila)

Digitalna transformacija beleži sistemski obrazac: napredni nacrti zakona koji ne stižu do Skupštine pre roka.

Šta nije ostvareno:

- **Zakon o širokopolasnoj infrastrukturi (Gigabit Infrastructure Act)** — Nacrt je pripremljen, javna rasprava sprovedena, ali Vlada ga nije usvojila niti uputila Skupštini do 31. decembra 2025. Radna grupa je formirana bez javnog poziva.
- **eIDAS 2.0 / Digitalni identitet** — Nacrt zakona je prvi put javno objavljen tek 26. decembra 2025, nakon isteka roka. Javna rasprava je trajala tokom novogodišnjih i božićnih praznika. Od 55 predloga iz javne rasprave, samo 3 su prihvaćena.
- **EU Lista pouzdanih trećih zemalja za elektronske potpise** — Nijedna javna informacija o napretku nije objavljena od strane nadležnog organa. Jedini izvor podataka bio je odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Srbija nije na listi.
- **Zakon o informacionoj bezbednosti (NIS2)** — Zakon je usvojen, ali sam uslov traži *potpuno usklađivanje* sa NIS2 direktivom. Prema sopstvenoj tabeli usklađenosti Ministarstva, postoje praznine u podzakonskim aktima i režimu sankcija.
- **NIS2 lista subjekata, CVD i upravljanje krizama** — Sva tri rezultata zavise od podzakonskih akata koji nisu usvojeni.
- **Zakon o veštačkoj inteligenciji** — Nacrt ne postoji. Prva radna grupa je formirana u avgustu 2024, suspendovana nakon formiranja nove Vlade u aprilu 2025, pa neformalno ponovo pokrenuta u januaru 2026. Bez javnog poziva, bez objave na eKonsultacijama.

Šta je ostvareno:

- Kancelarija za informacionu bezbednost je formirana kao odeljenje u okviru Kancelarije za IT i eUpravu sa 20 zaposlenih; CERT tim akreditovan na međunarodnoj platformi Trusted Introducer. Primedba: zapošljavanje je izvršeno bez javnog konkursa.





Funded by
the European Union

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Osnove (vladavina prava): 1 od 13 ostvareno (+ 1 koji je EK odobrila)

Oblast sa najlošijim rezultatima i sa nalazima koji ukazuju na aktivno nazadovanje.

Izbori (2 koraka — oba neostvorena, oba u grace periodu):

- **Radna grupa za unapređenje izbornog procesa** — Prestala da funkcioniše u februaru 2025. nakon što je vladajuća većina unela sopstveni nacrt zakona van radne grupe; osam od osamnaest članova se povuklo.
- **Revizija biračkog spiska** — Započeta, ali nije završena; ODIHR nije potvrdio rezultate. Opozicioni članovi Komisije za reviziju prijavljuju ometanje pristupa podacima.
- **Savet REM-a** — Dva postupka izbora članova propala: prvi se raspao nakon povlačenja kandidata; drugi je okončan izborom osam od devet članova, ali su se četiri izabrana člana odmah povukla. Savet nije potpuno konstituisan.
- **Ključno izborna zakonodavstvo** — Nijedan zakon sa indikativne liste nije usvojen putem radne grupe. Nacrti postoje, ali ih je pripremila parlamentarna stručna služba, koja za to nije zakonski nadležna.
- **Sekretarijat RIK-a** — Reformski korak traži uspostavljanje odlukom Narodne skupštine; umesto toga, formiran je Sektor za podršku RIK-u pri Službi Skupštine, koji generalni sekretar može ukinuti jednostranom izmenom pravilnika.

Osnovna prava i mediji (4 koraka — svi neostvoreni):

- **Krivični zakonik, ZKP i prateći zakoni** — Radne grupe nisu se sastajale od juna 2022, ali su nacrti objavljeni na eKonsultacijama u 2024. i 2025; neki članovi radnih grupa javno navode da se objavljeni tekstovi razlikuju od dogovorenog. Nacrti krivičnog zakonodavstva sadrže odredbe (proširena kriminalizacija govora, novi istražni mehanizmi, mere primenljive na protest) za koje organizacije civilnog društva upozoravaju da ugrožavaju slobodu izražavanja i okupljanja.
- **Medijski zakoni** — Usvojeni sa šest meseci zakašnjenja, ali bez javnih konsultacija za dva od tri zakona. Usvojeni tekstovi ne obezbeđuju funkcionalnu nezavisnost REM-a, ne rešavaju pitanje prikrivenog političkog oglašavanja i zadržavaju koncentraciju ovlašćenja kod generalnog direktora javnog medijskog servisa.
- **Kofinansiranje medijskog sadržaja** — Jedinostveni informacioni sistem funkcioniše, ali 31 javni poziv je objavljen posle zakonskog roka; odluke o dodeli sredstava često ne sadrže obrazloženje.

Organizovani kriminal (4 koraka — 1 ostvaren, 3 neostvorena):

- **Zakon o unutrašnjim poslovima** — Treći ciklus izrade od 2021. Radna grupa sastavljena isključivo od unutrašnjih jedinica MUP-a i policijskih sindikata; civilno društvo nije uključeno. Radna verzija iz avgusta 2025. ne obezbeđuje efektivnu operativnu autonomiju policije i ne ispunjava preporuke CPT-a. Nacrt nije objavljen.





Funded by
the European Union

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji

- **Zakon o trgovini ljudima, oružju i municiji** — Nijedan od tri kumulativna rezultata nije usvojen, deset meseci posle roka. Za Zakon o oružju i municiji nema nikakve aktivnosti na izradi od 2022.
- **Operativni plan za finansijske istrage** — Nije usvojen; nacrt na eKonsultacijama od oktobra 2025, ali izveštaj o konsultacijama nije objavljen.
- **SALW strategija (ostvareno)** — Program kontrole malokalibarskog i lakog naoružanja za 2025–2030 usvojen u decembru 2025. Jedini ostvareni korak u klasteru Osnove.

Borba protiv terorizma (1 korak — neostvaren):

- Strateški okvir za borbu protiv terorizma i prevenciju nasilnog ekstremizma nije usvojen. Pisane konsultacije su trajale osam dana, i to između pravoslavnog Uskrsa i Praznika rada. Javna rasprava je trajala 19 dana (zakonski minimum je 20).

Borba protiv korupcije (2 koraka — oba neostvarena):

- **Antikorupcijska strategija** — Strategija usvojena od strane Vlade (ne Skupštine), pa obavezuje samo izvršnu vlast. Akcioni plan podeljen na dva perioda, od kojih je samo prvi usvojen. CPI skor Srbije opao sa 35 na 33 od usvajanja.
- **Popunjavanje sudijskih i tužilačkih mesta** — Tužilaštvo za organizovani kriminal ima 10 stalno raspoređenih tužilaca na 25 sistematizovanih mesta. Posle usvajanja „Mrdićevih zakona” u januaru 2026, broj privremeno dodeljenih tužilaca u TOK-u pao sa 11 na 6.

Pravosuđe (1 korak — neostvaren):

- Cilj od 10% povećanja broja sudija i tužilaca nije dostignut. Srbija ima **manje sudija nego na početku** (2.658 prema polaznom stanju od 2.718). Odlučivanje u Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaca sistematski blokirano. U VST-u, osam od jedanaest sednica u izveštajnom periodu propalo je zbog nedostatka kvoruma.

Koliko novca je u pitanju

- **Ukupna alokacija za Srbiju:** 1,586 milijardi evra
- **Do sada isplaćeno:** 61,1 milion evra bruto (56,5 miliona neto). Komisija je u januaru 2026. odobrila samo 3 od 7 uslova za plaćanje
- **Investicioni deo (WBIF):** 53,5% ukupne alokacije namenjeno je infrastrukturnim investicijama, ali je do sada pokrenuto tek oko 7% procenjenog izvodljivog obima
- **Rok za sredstva:** Svi iznosi koji odgovaraju neispunjenim uslovima podležu dekomitmentu do 31. decembra 2028.

Sa 28 neostvarenih koraka koji ulaze u grace periode i bez javno dostupnih korektivnih planova, postoji konkretan rizik da Srbija izgubi značajan deo dostupnih sredstava.



Funded by
the European Union

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Kako su se sprovodile reforme: zatvoreni procesi

Nalaz koji se ponavlja u svim oblastima: reforme su pretežno sprovedene u zatvorenim procesima.

- Prateća dokumentacija (analize efekata propisa, izveštaji o konsultacijama) za značajan deo koraka nije objavljena
- Tamo gde su konsultacije sprovedene, u znatnom broju slučajeva bile su skraćene ili zakazane u periodu neradnih dana
- Među koracima koji su zahtevali novo zakonodavstvo, samo dva su praćena radnom grupom formiranom putem javnog poziva za učešće civilnog društva — u oba slučaja predlozi civilnog društva u velikoj meri nisu uvaženi
- Član 41a Poslovnika Vlade, umesto da suzi osnove za izuzimanje od javne rasprave (kako Reformska agenda zahteva), proširio ih je

Kontekst za izveštavanje

Šta je Reformska agenda? Dokument koji Srbija izrađuje i Evropska komisija odobrava kao uslov za pristup sredstvima iz Instrumenta za reforme i rast (RGF), novog instrumenta EU za Zapadni Balkan. Sadrži konkretne reformske korake sa rokovima i merljivim rezultatima.

Ko je MRG NKEU? Međusektorska radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, telo civilnog društva koje nezavisno prati sprovođenje Reformske agende. Izveštaj su pripremili koordinatori šest podgrupa na osnovu zvaničnih izvora, nezavisnog monitoringa i neposrednog učešća u reformskim procesima.

Period izveštavanja: Oktobar 2024 — decembar 2025, sa dokazima prikupljenim zaključno sa 31. martom 2026.

Puni izveštaj: Izveštaj je dostavljen Evropskoj komisiji u aprilu 2026. i sadrži 37 pojedinačnih ocena reformskih koraka u aneksu.

