

Prvi nezavisni izveštaj o sprovođenju Reformske agende Republike Srbije

Pregled ključnih nalaza

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA REFORMSKE AGENDE REPUBLIKE SRBIJE
Maj 2026. godine

Od trideset četiri reformska koraka čiji su rokovi za realizaciju dospeli 31. decembra 2025. godine, a koji su bili predmet nezavisne ocene Međusektorske radne grupe za praćenje sprovođenja Reformske agende Republike Srbije (MRG), **šest je ocenjeno kao ostvareno, a dvadeset osam kao neostvareno**. Time stopa ispunjenosti iznosi 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. Međusektorska radna grupa nalazi da **preduslov o demokratskim mehanizmima i vladavini prava nije ispunjen**, što predstavlja pogoršanje u odnosu na početnu ocenu Evropske komisije usled:

- Eskalacije 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,
- Organizovanog nasilja i sistematskih nepravilnosti na lokalnim izborima održanim 29. marta 2026. godine,
- Usvajanja izmena pravosudnog zakonodavstva u januaru 2026. godine kojima je smanjena nezavisnost posebnih tužilaštva, kao i
- Kontinuiranog pogoršanjem slobode medija i bezbednosti novinara.

Budžetska transparentnost i nadzor: uslov koji takođe nije ispunjen

Opšti uslov o transparentnosti i nadzoru budžeta **nije ispunjen**. Samo u 2024. godini, javne investicije ugovorene van redovnog budžetskog okvira i okvira javnih nabavki iznosile su **5,7 milijardi evra**. Izuzeci su dodatno umnoženi posebnim zakonskim okvirom za EXPO 2027. Obaveza transparentnosti koju sama Reformska agenda predviđa za ugovore zaključene na osnovu međudržavnih sporazuma, nije sprovedena.

Nalazi po oblastima politika

Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora: ostvareno je tri od sedam koraka

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

Koraci koji nisu ostvareni:

- **Inventar državne pomoći.** Vlada tvrdi da je inventar usaglašen sa Komisijom, međutim, Komisija u svojoj Odluci iz januara 2026. godine konstatuje da komentari Komisije iz marta 2024. godine nisu u potpunosti uvaženi. Inventar nije objavljen, te nezavisna provera sadržaja nije moguća.
- **Akcioni plan za usklađivanje državne pomoći** nije usvojen niti objavljen. Nacrt nije bio dostupan na portalu eKonsultacije, a nijedna organizacija civilnog društva nije učestvovala u njegovoj izradi.
- **Transparentnost projekata po međudržavnim sporazumima.** Ministarstva su uspostavila posebne odeljke na svojim internet stranicama, ali se puni tekstovi ugovora, finansijski podaci i informacije o podugovaranju ne objavljuju. Jedini slučaj u kojem je objavljen tekst ugovora - rekonstrukcija železničke stanice u Novom Sadu - bio je rezultat javnog pritiska, ali nije postao praksa.
- **Izmena Poslovnika Vlade o javnoj raspravi.** Najupečatljiviji nalaz u ovoj oblasti jeste da je novi član 41a, umesto da suzi osnove za izuzimanje od javne rasprave, dodatno proširio te osnove. Četiri člana radne grupe (predstavnici tri organizacije civilnog društva i SKGO) podneli su prigovore, međutim tekst je ipak usvojen bez obaveštavanja članova i bez objave na portalu eKonsultacije. U naknadnom mišljenju SIGMA/OECD iznela je pretežno negativnu ocenu.

Ostvareni reformski koraci:

- Broj finansiranih istraživača i inovativnih kompanija premašuje postavljene ciljeve - 3.906 u odnosu na cilj od 3.400 istraživača i 619 u odnosu na cilj od 600 kompanija.
- Usklađivanje sa Uredbom Evropskog konzorcijuma za istraživačku infrastrukturu *ERIC* sprovedeno je kroz zakonsku transpoziciju.
- Ugovoreno najmanje 10 projekata ruralne infrastrukture, međutim, centralizovani podaci o ugovorenim projektima nisu objavljeni, pa je stoga MRG podatke proveravala na opštinskim portalima.

Zelena tranzicija - energetika: ostvaren je jedan od sedam koraka (uz još jedan korak koji je odobrila EK)

Energetski sektor beleži značajan formalni napredak, ali on nije rezultirao suštinskim ispunjenjem reformskih koraka.

Neostvareni reformski koraci:

- **Gasni sektor (3 koraka).** Sertifikovan je „Transportgas Srbija“, ali Reformska agenda zahteva da jedan sertifikovani operater upravlja celokupnim prenosnim sistemom. U Srbiji, međutim, rade tri operatora, od kojih su dva - „Gastrans“, „Yugorozgas-Transport“

- van procesa sertifikacije. Trećim učesnicima na tržištu i dalje nije omogućen efektivan pristup infrastrukturi na ključnim priključnim tačkama.

- **Pravična tranzicija.** Plan pravične tranzicije je usvojen, i 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. godine nisu pozvani ni na jedan sastanak. Proces izrade plana imao je ozbiljne nedostatke: radna grupa se nije sastajala od 2022. do novembra 2024. godine, dok je rok za komentare na dijagnostičku analizu najpre iznosio tri, a zatim 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 proceduralna pristupna tačka za ceo proces izdavanja dozvola, kako zahteva Direktiva *RED II*.
- **EPBD (energetska svojstva zgrada).** Ključni podzakonski akt, pravilnik o minimalnim energetske performansama, nije finalizovan. Postojeći okvir za energetske pasoše zasniva se na propisima iz 2011–2012. godine koji ne ispunjavaju standarde revidirane EPBD direktive.

Ostvareni reformski koraci:

- Odobrenje planova monitoringa za emisije gasova sa efektom staklene bašte. Digitalna platforma *eGHG* funkcioniše, izdato je 97 dozvola i postoji pet akreditovanih verifikacionih tela.

Digitalna transformacija: ostvaren je jedan od sedam koraka (uz još jedan korak koji je odobrila EK)

Digitalnu transformaciju obeležava sistemski obrazac: nacrti zakona u podmakloj fazi izrade ne stižu do Skupštine do isteka roka.

Neostvareni reformski koraci:

- **Zakon o širokopojasnoj infrastrukturi (eng. *Gigabit Infrastructure Act*).** Nacrt je pripremljen, javna rasprava sprovedena, ali ga Vlada nije usvojila niti uputila Skupštini do 31. decembra 2025. godine. Radna grupa je formirana bez javnog poziva.
- **eIDAS 2.0 / Digitalni identitet.** Nacrt zakona je prvi put javno objavljen tek 26. decembra 2025. godine, nakon isteka roka. Javna rasprava je trajala tokom novogodišnjih i božićnih praznika. Od 55 predloga iz javne rasprave, prihvaćena su samo tri.
- **Pridruživanje Srbije listi trećih država od poverenja EU za validaciju elektronskih potpisa.** 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 uslov zahteva *potpuno usklađivanje* sa Direktivom NIS2. Prema tabeli usklađenosti koju je izradilo sâmo Ministarstvo, postoje praznine u podzakonskim aktima i režimu sankcija.
- **NIS2 lista subjekata, koordinisano otkrivanje ranjivosti (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. godine, suspendovana nakon formiranja nove Vlade u aprilu 2025. godine, a zatim neformalno ponovo aktivirana u januaru 2026. godine. Radna grupa nije formirana putem javnog poziva, niti je proces objavljen na portalu eKonsultacije.

Ostvareni reformski koraci:

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

Osnove - vladavina prava: ostvaren je jedan od 13 koraka, uz još jedan korak koji je odobrila EK

Ovo je oblast sa najlošijim rezultatima i sa nalazima koji ukazuju na aktivno nazadovanje.

Izbori (2 koraka - oba neostvarena i oba u grejs periodu):

- **Radna grupa za unapređenje izbornog procesa.** Prestala je da funkcioniše u februaru 2025. godine nakon što je vladajuća većina podnela sopstveni nacrt zakona van okvira radne grupe. Povuklo se osam od osamnaest članova.
- **Revizija biračkog spiska** je započeta, ali nije završena. Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (*ODIHR*) nije potvrdila rezultate. Opozicioni članovi Komisije za reviziju navode da im je ometan pristup podacima.
- **Savet REM-a.** Dva postupka izbora članova su propala, prvi je okončan nakon povlačenja kandidata, dok je drugi okončan izborom osam od devet članova, ali su se četiri izabrana člana odmah povukla. Savet nije u potpunosti konstituisan.
- **Ključno izborna zakonodavstvo.** Nijedan zakon sa indikativne liste nije usvojen u okviru rada radne grupe. Nacrti postoje, ali ih je pripremila parlamentarna stručna služba, koja za takvu pripremu nema zakonsko ovlašćenje.
- **Sekretarijat RIK-a.** Reformski korak zahteva njegovo uspostavljanje odlukom Narodne skupštine. Umesto toga, formiran je Sektor za podršku RIK-u pri Službi Narodne skupštine, koji generalni sekretar može ukinuti jednostranom izmenom pravilnika.

Osnove - Osnovna prava i mediji: četiri koraka, svi neostvareni

- **Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) i prateći zakoni.** Radne grupe se nisu sastajale od juna 2022. godine, ali su nacrti objavljeni na portalu eKonsultacije tokom 2024. i 2025. godine. Pojedini članovi radnih grupa javno su naveli da se objavljeni tekstovi razlikuju od verzija usaglašenih u okviru radnih grupa. Nacrti krivičnog zakonodavstva sadrže odredbe (uključujući proširenu kriminalizaciju govora, nove istražne mehanizme i mere primenljive na proteste) za koje organizacije civilnog društva upozoravaju da mogu ugroziti slobodu izražavanja i okupljanja.
- **Medijski zakoni.** Usvojeni su sa šest meseci zakašnjenja, ali bez javnih konsultacija za dva od tri zakona. Usvojeni tekstovi ne obezbeđuju efektivnu funkcionalnu nezavisnost REM-a, ne rešavaju pitanje prikrivenog političkog oglašavanja i zadržavaju koncentraciju ovlašćenja kod generalnog direktora javnog medijskog servisa.

- **Kofinansiranje medijskog sadržaja.** Jedinstveni informacijski sistem funkcioniše, ali je 31 javni poziv objavljen posle zakonskog roka. Odluke o dodeli sredstava često ne sadrže obrazloženje.

Osnove - Organizovani kriminal: ostvaren je jedan od četiri koraka

- **Zakon o unutrašnjim poslovima.** Ovo je treći ciklus izrade od 2021. godine. Radna grupa je sastavljena isključivo od predstavnika unutrašnjih jedinica MUP-a i policijskih sindikata; civilno društvo nije uključeno. Radna verzija iz avgusta 2025. godine ne obezbeđuje efektivnu operativnu autonomiju policije i ne ispunjava preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (*CPT*). Nacrt nije objavljen.
- **Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, Krivični zakonik, Zakon o oružju i municiji.** Nijedan od tri kumulativna rezultata nije usvojen, deset meseci posle roka. Za Zakon o oružju i municiji od 2022. godine nije zabeležena nikakva aktivnost u vezi sa izradom.
- **Operativni plan za finansijske istrage** nije usvojen. Nacrt se nalazi na portalu eKonsultacije od oktobra 2025. godine, ali izveštaj o konsultacijama nije objavljen.
- **Strategija za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja (SALW) - ostvareno.** Program kontrole malokalibarskog i lakog naoružanja za period 2025–2030. godine je usvojen u decembru 2025. godine. Ovo je jedini ostvareni korak u klasteru Osnove.

Osnove - Borba protiv terorizma: jedan korak, neostvaren

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

Osnove - Borba protiv korupcije: dva koraka, oba neostvorena

- **Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije** je usvojila Vlada a ne Narodna Skupština, pa ona obavezuje samo izvršnu vlast. Akcioni plan je podeljen na dva perioda, od kojih je samo prvi usvojen. Od usvajanja Strategije, indeks percepcije korupcije (CPI) Srbije opao je sa 35 na 33.
- **Popunjavanje slobodnih radnih mesta u pravosuđu i tužilaštvu.** Tužilaštvo za organizovani kriminal ima 10 stalno raspoređenih tužilaca na 25 sistematizovanih mesta. Nakon usvajanja „Mrđićevih zakona” u januaru 2026. godine, broj privremeno dodeljenih tužilaca u TOK-u smanjen je sa 11 na 6.

Osnove – Pravosuđe: jedan korak, neostvaren

- Cilj povećanja broja sudija i tužilaca za 10% nije dostignut. Srbija ima **manje sudija nego na početku sprovođenja reforme:** 2.658 u odnosu na polazno stanje od 2.718. Odlučivanje u Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaca sistematski je blokirano. U VST, osam od jedanaest sednica u izveštajnom periodu nije sprovedeno 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. godine odobrila samo tri od sedam 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 povezani sa neispunjenim uslovima za isplatu podležu povlačenju, odnosno ukidanju rezervisanih sredstava do 31. decembra 2028.

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

Kako su se sprovodile reforme: zatvoreni procesi

Nalaz se ponavlja u svim oblastima: reforme su pretežno sprovedene kroz zatvorene procese.

- Prateća dokumentacija (analize efekata propisa, izveštaji o konsultacijama) nije objavljena za značajan deo koraka.
- U znatnom broju sprovedenih konsultacija rokovi su bili skraćeni ili su konsultacije bile zakazane u vreme praznika i neradnih dana.
- Među koracima koji su zahtevali novo zakonodavstvo, samo za dva je radna grupa formirana putem javnog poziva za učešće civilnog društva. U oba slučaja predlozi civilnog društva u velikoj meri nisu uvaženi.
- Član 41a Poslovnika Vlade proširio je razloge za izuzimanje od javne rasprave, umesto da ih suzi, kako Reformska agenda zahteva.