



Finansira  
Evropska Unija



SRBIJA

# Ažurirano praćenje Reformske agende - Monitor reformi

[2. SEMESTAR 2025. GODINE]



# Ažurirano praćenje Reformske agende - Monitor reformi

**Pregled reformi Republike Srbije-  
[2. SEMESTAR 2025. GODINE]**

Izdavač:  
**Centar za evropske politike - CEP**

Autor:  
**Marko Todorović, CEP**

Urednik:  
**Stefan Ristovski, Institut za evropsku politiku, Skoplje**

Dizajn:  
**Relativ**

Beograd, mart 2025.

Ovu publikaciju finansirala je Evropska unija. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Centra za evropske politike (CEP) i mreže Think for Europe, i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

# SADRŽAJ

UVODNA NAPOMENA	04
KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE	05
PRAĆENJE PROCESA RGF-A	08
PRAVNI I INSTITUCIONALNI ARANŽMANI	08
ZAHTEVI I UPLATE SREDSTAVA	10
SPROVOĐENJE REFORMSKE AGENDE (2. SEMESTAR 2, 2025) REFORME U FOKUSU: MONITOR REFORMI DOMENI POLITIKE	12
VLADAVINA PRAVA I OSNOVNA PRAVA	14
REFORME PRAVOSUĐA	14
BORBA PROTIV KORUPCIJE	16
BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA	19
DIGITALNA TRANZICIJA	25
DIGITALNI JAVNI SERVISI	25
VISOKOTEHNOLOŠKA BEZBEDNOST	29
ENERGETIKA I ZELENA TRANZICIJA	33
ENERGETSKA EFIKASNOST	33
OBNOVLJIVI IZVORI ENERGIJE	35
LJUDSKI KAPITAL	37
STRUČNO OBRAZOVANJE I OBUKA	37
POSLOVNO OKRUŽENJE I RAZVOJ PRIVATNOG SEKTORA	38
POLITIKA KONKURENCIJE I DRŽAVNA POMOĆ	38
DRŽAVNA PREDUZEĆA (SOE)	41

Ova publikacija je deo serije "Ažuriranog praćenja Reformskih agendi", nacionalnih izveštaja o monitoringu koji prate sprovođenje reformskih programa u okviru Instrumenta za reforme i rast za Zapadni Balkan (*RGF – Reform and Growth Facility*), kao deo projekta *Reform Monitor*.

Procena „Ažuriranog praćenja reformske agende“ fokusira se na napredak u ispunjavanju obaveza u okviru RGF-a za svaku od pojedinačnih zemalja. Monitoring se vrši kroz skup proceduralnih, reformskih i finansijskih pokazatelja. Srž aktivnosti monitoringa prati reformske korake sa definisanim rokovima, procenjujući njihov nivo ispunjenosti na osnovu javno dostupnih podataka i zvanične dokumentacije dobijene od strane državnih vlasti i, po potrebi, dopunjene informacijama iz nezavisnih institucija i izvora civilnog društva. Kroz sve reformske korake, posebna pažnja se posvećuje učešću zainteresovanih strana i transparentnosti.

Aktivnost praćenja obuhvata odabrane reforme organizovane u takozvane „domene politika“, nastale kodiranjem podoblasti u okviru harmonizovanih oblasti politika definisanim u Reformskim agendama. Pri odabiru domena politika, koji omogućavaju analize na regionalnom nivou, postavljanje merila (*benchmarking*) i uporedivost, vodilo se računa o raspoloživim ljudskim resursima i tematskom ekspertizom mreže TEN.

Za metodološke napomene i proces odabira reformskih koraka, pogledajte nacrt metodologije na [linku](#).

Ažurirano praćenje Reformske agende strukturisano je na sledeći način. Ključni nalazi i preporuke pružaju skraćeni pregled. Odeljci „Pravni i institucionalni aranžmani i zahtevi i isplata sredstava“ prate ukupan napredak u proceduralnim i finansijskim aspektima sprovođenja Reformske agende. Poslednji odeljak, „Reforme u fokusu: Reformski monitor domena politika“ pruža nezavisne nalaze praćenja po odabranim reformama. Ovde svaki deo daje narativni prikaz napretka i prepreka u sprovođenju Reformske agende Srbije.

Krajnji datum za prikupljanje i procenu podataka za ovo ažuriranje je 31. 12. 2025. godine. Dalji razvoj politika može promeniti status reformi koje su trenutno u toku i to će se odraziti na naredna ažuriranja.

Ova ažurirana praćenja nisu zamena za formalnu ulogu Evropske komisije.



Rezultati monitoringa ukazuju na delimičan napredak u sprovođenju reformi u okviru Reformske agende Srbije. Iako su neki koraci reformi ostvarili napredak, mnoge reforme ostaju nepotpune ili su samo delimično sprovedene. Za 7 od 17 praćenih reformskih koraka, grejs period je već pokrenut, povećavajući rizik da se propuste konačni rokovi i da se izgube sredstva povezana sa tim rezultatima.

Do kraja decembra 2025. godine, Srbija još nije primila nijednu isplate u okviru Instrumenta za reforme i rast, osim pretfinansiranja, uprkos tome što je ispunila ključne proceduralne uslove, uključujući i uspostavljanje neophodnih pravnih i institucionalnih aranžmana i blagovremeno podnošenje zahteva za isplatu. Produženi period za procenu Komisije sugeriše da dokumentacija koja je dostavljena sa zahtevima za isplatu nije bila dovoljno obimna, što je zhatovalo od Komisije da zatraži dodatne informacije i pojašnjenja pre nego što završi svoju prvu procenu i usvoji sprovedbenu odluku, u januaru 2026. godine.

U svim domenima politika, sprovođenje reformi često prati obrazac po kome je značajan deo pripremnog rada završen, ali završne faze usvajanja i / ili operacionalizacije kasne. U nekoliko slučajeva, ciklusi pripreme zakonodavstva i dokumenata javnih politika uglavnom su privedeni kraju na nacionalnom nivou, ali se čeka njihovo usvajanje zbog odužene koordinacije sa Evropskom komisijom. U drugim slučajevima, kašnjenja proizilaze iz odsustva podzakonskih akata, nepotpunih institucionalnih procedura ili ograničenih administrativnih kapaciteta za realizaciju. Pored toga, određeni koraci reformi su strukturno povezani, pri čemu kasniji zavise od završetka ranijih. U takvim slučajevima, kašnjenja u početnom koraku reforme mogu izazvati lančani efekat, stvarajući kumulativna kašnjenja. Ukupni obrazac sugeriše da se interni rokovi za završetak određenih reformskih koraka unutar vladinih institucija ne poštuju dosledno.

Transparentnost sprovođenja reformi ostaje međusektorski izazov koji utiče na okvir za praćenje. Iako je uspostavljen tripartitni Odbor za praćenje, koji se sastoji od predstavnika vladinih institucija, Evropske komisije i civilnog društva kroz Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU), pristup ključnoj dokumentaciji neophodnoj za praćenje sprovođenja reformi ostaje ograničen. Obim javno dostupnih informacija značajno varira u različitim reformskim koracima, a ne postoji ni centralizovana javna baza podataka koja objedinjuje relevantnu dokumentaciju. Umesto toga, dostupne informacije, ukoliko postoje, raspršene su po veb stranicama različitih institucija. U takvoj situaciji, prateća dokumentacija dostavljena Evropskoj komisiji kao deo zahteva za plaćanje predstavljala bi najrelevantniji izvor za nezavisnu potvrdu završetka

određenih reformskih koraka. Međutim, ova dokumentacija se ne deli sa predstavnikom civilnog društva u Odboru za praćenje, što dodatno ograničava nezavisno praćenje.

Manjkavosti u sprovođenju češći su u određenim oblastima politika, posebno u reformama vezanim za vladavinu prava. Kašnjenja u usvajanju strateških okvira i nedostatak kadrova u specijalizovanim institucijama i dalje utiču na efikasno sprovođenje politika borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Istovremeno, nedavni zakonodavni događaji koji utiču na pravosuđe, koji se u javnosti popularno nazivaju „Mrdićevim zakonima“, izazvali su zabrinutost domaćih pravosudnih institucija, organizacija civilnog društva (OCD) i evropskih aktera zbog potencijalnih implikacija na nezavisnost pravosuđa i autonomiju tužilaštva. S obzirom na to da poštovanje načela vladavine prava predstavlja osnovni preduslov za funkcionisanje Instrumenta za reforme i rast, takav razvoj događaja može uticati na širu sliku upravljanja neophodnog za verodostojno sprovođenje reformi i održiv pristup finansiranju iz Instrumenta za reforme i rast.

U narednom periodu implementacije, prioritet treba staviti na uspešan završetak već pokrenutih reformskih koraka, jačanje koordinacije i redosleda međusobno zavisnih reformskih koraka, kao i poboljšanje transparentnosti i dostupnosti dokumentacije koja se odnosi na sprovođenje reformi. Od posebnog značaja biće da se osigura da Srbija nastavi da ispunjava demokratske i pravne preduslove koji se zahtevaju u okviru RGF-a, jer bi neuspeh u tome mogao uticati na mogućnost zemlje da nastavi pristup raspoloživim sredstvima.

### Ključne preporuke:

- **Obezbediti potpuno usklađivanje nedavno usvojenog pravosudnog zakonodavstva sa standardima vladavine prava EU.** Vlasti Srbije treba da odgovore na zabrinutost domaćih i međunarodnih aktera u vezi sa nedavnim izmenama i dopunama pravosudnog zakonodavstva. Ove zakonodavne promene treba da se preispitaju kroz inkluzivan i transparentan konsultativni proces koji uključuje pravosudne institucije, profesionalna udruženja, OCD i međunarodne partnere. S obzirom na to da poštovanje principa vladavine prava predstavlja ključni preduslov za finansiranje iz RGF-a, svaki zakonodavni razvoj koji se smatra slabljenjem nezavisnosti pravosuđa rizikuje da potkopa kredibilitet šireg okvira reformi i može uticati na uslove za buduće isplate iz RGF-a.

- **Obezbediti efikasnu transparentnost praćenja sprovođenja RGF-a i izveštajne dokumentacije.** Vlada treba da sistematski objavljuje dokumentaciju koja se odnosi na sprovođenje Reformske agende, uključujući Godišnji izveštaj o implementaciji RGF-a i ključne prateće materijale koji se dostavljaju uz zahteve za plaćanje. Kada je obelodanjivanje ograničeno zbog poverljivosti, treba obezbediti jasno i dobro utemeljeno obrazloženje.
- **Obezbediti transparentnost dokumentacije o praćenju RGF-a i smisleno učešće civilnog društva u Odboru za praćenje.** U skladu sa tripartitnim modelom upravljanja Odborom za praćenje, Vlada bi takođe trebalo da obezbedi pravovremenu i strukturisanu razmenu informacija sa predstavnikom civilnog društva delegiranim od strane Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU), uključujući pristup celokupnoj dokumentaciji koja se dostavlja Evropskoj komisiji u okviru zahteva za plaćanje što je pre moguće, a najkasnije mesec dana nakon njenog podnošenja Komisiji, što bi omogućilo civilnom društvu da efikasno vrši svoj mandat praćenja.
- **Dati prioritet završetku reformskih koraka koji se trenutno sprovode u grejs periodu.** Vlasti Srbije treba da daju prioritet blagovremenom završetku reformskih koraka koji se trenutno sprovode u grejs periodu, posebno onih čiji je prvobitni rok bio jun 2025. godine, jer je grejs period za njihovu verifikaciju jun 2026. godine. Istovremeno, ovo utvrđivanje prioriteta ne bi trebalo da ide na štetu reformi koje su planirane za završetak kasnije u ciklusu sprovođenja. Vlasti bi trebalo da obezbede paralelni napredak u svim preostalim koracima reformi, uključujući i one sa rokovima grejs perioda na kraju godine, kako bi se izbeglo dodatno kašnjenje u implementaciji koje bi moglo uticati na predvidljivost budućih isplata iz RGF-a.
- **Ojačati kapacitete za sprovođenje reformi vezanih za vladavinu prava.** Vlasti treba da daju prioritet preduzimanju preostalih mera za popunjavanje upražnjenih radnih mesta u specijalizovanim institucijama za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i povećanju broja izabраних sudija i tužilaca. Poboљšanje nivoa kadrova biće od suštinskog značaja za jačanje institucionalnih kapaciteta i prikazivanje kredibilnog napretka u ovoj oblasti politike.
- **Ubrzati usvajanje zakona u domenima u kojima su završeni pripremni radovi.** U nekoliko domena, uključujući digitalne javne usluge i energetsku efikasnost, već su obavljeni značajni pripremni radovi, ali reforme ostaju nepotpune zbog kašnjenja u skupštinskom usvajanju ili završetku tehničkih okvira. Vlasti bi trebalo da daju prioritet dovršavanju ovih zakonodavnih procesa kako bi omogućile formalnu usklađenost i olakšale verifikaciju u okviru RGF-a.

Tokom izveštajnog perioda, Srbija je zadržala ispunjenost glavnih pravnih i institucionalnih koraka potrebnih za omogućavanje i održavanje pristupa finansiranju u okviru RGF-a. Usvajanje i stupanje na snagu [relevantnih pravnih akata EU i nacionalnih pravnih akata](#), potvrđivanje Sporazuma o [Instrumentu i zajmu](#) i formalno uspostavljanje mehanizma [koordinacije](#) obezbedili su stabilan proceduralni okvir za implementaciju. Štaviše, od objavljivanja prethodnog Monitora [reformi](#), Srbija je ispunila preostale institucionalne uslove, uključujući usvajanje i objavljivanje [Plana komunikacije i vidljivosti](#) i osnivanje [Odbora za praćenje RGF-a](#), koji je svoj uvodni sastanak održao 2. oktobra 2024. godine.

Institucionalna organizacija i sastav Odbora su posebno važni u ovom kontekstu. Naime, u kontekstu ranije zategnutih odnosa između organa javne vlasti i organizacija civilnog društva, a uz pomoć Evropske komisije, uspostavljen je specifičan tripartitni model upravljanja. Pored kopredsedavajućih (nacionalnog koordinatora i Evropske komisije), Poslovnik o radu garantuje da jedan predstavnik civilnog društva koga delegira Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU), najveće koalicije proevropskih organizacija civilnog društva u Srbiji, učestvuje kao punopravni član, sa pravom obraćanja i glasa. Štaviše, NKEU, preko svog predstavnika, ima pravo da izda formalno izdvojeno mišljenje u slučajevima kada su odluke usvojene od strane druga dva člana bez njegove podrške. Konačno, dodatni delegati NKEU se pozivaju na sastanke Odbora za praćenje kao učesnici sa pravom na reč. Ovaj tripartitni aranžman je [ocenjen](#) od strane aktera civilnog društva kao pozitivan institucionalni mehanizam za inkluzivno praćenje, posebno u svetlu prethodnih obrazaca ograničenog poverenja i percipirane neefikasnosti ranijih participativnih modela, u kojima je učešće civilnog društva često svedeno na simboličnu, a ne na suštinsku ulogu.

Međutim, kontinuirana transparentnost i aktivna razmena informacija sa civilnim društvom i dalje su važni kako bi se osiguralo da član Odbora za praćenje iz reda civilnog društva može efikasno ispuniti svoju ulogu nezavisnog posmatrača, održavajući strukturiranu koordinaciju i razmenu informacija sa širom mrežom civilnog društva kroz međusektorsku radnu grupu NKEU za praćenje implementacije Reformske agende.

Proceduralni korak	Status	Detalji o napretku
Reformska agenda podneta EU	Postignuto	Formalno dostavljena 9. jula 2024. godine.
Odluka EU o odobravanju Reformske agende	Postignuto	Usvojena 23. oktobra 2024.
Potvrđivanje Sporazuma o instrumentui stupanje na snagu	Postignuto	Stupio na snagu 4. decembra 2024. godine.
Potvrđivanje Sporazuma o zajmu i stupanje na snagu	Postignuto	Stupio na snagu 19. marta 2025. godine.
Imenovanje nacionalnog koordinatora za RA	Postignuto	Ministar za evropske integracije imenovan je za nacionalnog koordinatora za RA.
Služba za koordinaciju borbe protiv prevara	Postignuto	Služba za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), osnovana u okviru IPA III, ispunjava obaveze vezane za RGF. <sup>1</sup>
Osnivanje Odbora za praćenje RGF-a	Postignuto	Osnovan i sazvan prvi put 2. oktobra 2024. godine.
Funkcionisanje Odbora za praćenje RGF-a	Postignuto	Poslovníkom postavljen okvir za njegovo funkcionisanje.
Učešće civilnog društva u Odboru za praćenje RGF-a	Postignuto	Predstavnik NKEU ima status punopravnog člana. Dodatni predstavnici OCD koje je imenovao NKEU učestvuju kao učesnici, sa pravom obraćanja.
Tehnička infrastruktura za praćenje i izveštavanje	Postignuto	Usvojen Akcioni plan za sprovođenje Reformske agende. <sup>2</sup>
Plan komunikacije i vidljivosti	Postignuto	Plan komunikacije i vidljivosti objavljen na sajtu MEI sa zakašnjenjem.

- 1 AFCOS je institucionalizovan kao interna jedinica pod direktnom nadležnošću ministra finansija i nadležan je za koordinaciju sa Evropskom komisijom u sprečavanju, otkrivanju i prijavljivanju prevara i drugih nepravilnosti koje se tiču sredstava EU.
- 2 Prema podacima Ministarstva za evropske integracije, ovaj dokument se koristi u svrhu praćenja i izveštavanja, ali se ne objavljuje jer služi samo za internu upotrebu

Tokom izveštajnog semestra, kao i ranijih semestara, Srbija je formalno ispunila ključne proceduralne korake koji su potrebni u okviru Instrumenta kako bi se obezbedila ispunjenost uslova za isplatu. I zahtev za pretfinansiranje i prvi zahtev za plaćanje podneti su 14. marta 2025. godine. Dok je zahtev za pretfinansiranje omogućio uplatu avansnih sredstava, prvi zahtev za plaćanje obuhvatio je reformske korake koji dospevaju u decembru 2024. godine. Sredstva za pretfinansiranje naknadno su **uplaćena** 20. juna 2025. godine. Pored toga, drugi polugodišnji zahtev za plaćanje, podnet 15. jula 2025. godine, obuhvatio je reformske korake sa rokovima do juna 2025. godine, uz preostale mere koje su prvobitno dospele do kraja decembra 2024. godine. I prvi i drugi zahtevi za plaćanje bili su upotpunjeni pratećom dokumentacijom.<sup>3</sup>

Iako su obaveze u vezi sa podnošenjem od strane nacionalnih vlasti formalno ispunjene u toku semestra, procena Komisije o sprovođenju Reformske agende nije završena do krajnjeg datuma izveštavanja. Procena je **usvojena** 12. januara 2026. godine i odnosila se na prvi zahtev za plaćanje podnet u prvoj polovini 2025. godine, koji obuhvata reformske korake sa rokovima u decembru 2024. godine, dok je drugi zahtev za plaćanje i dalje u fazi procene. Iako Instrument predviđa rok od 90 dana za procenu Komisije, koji se može produžiti kada su potrebne dodatne informacije, period evaluacije u ovom slučaju je produžen izvan izveštajnog semestra, što utiče na dinamiku isplata zasnovanih na učinku.

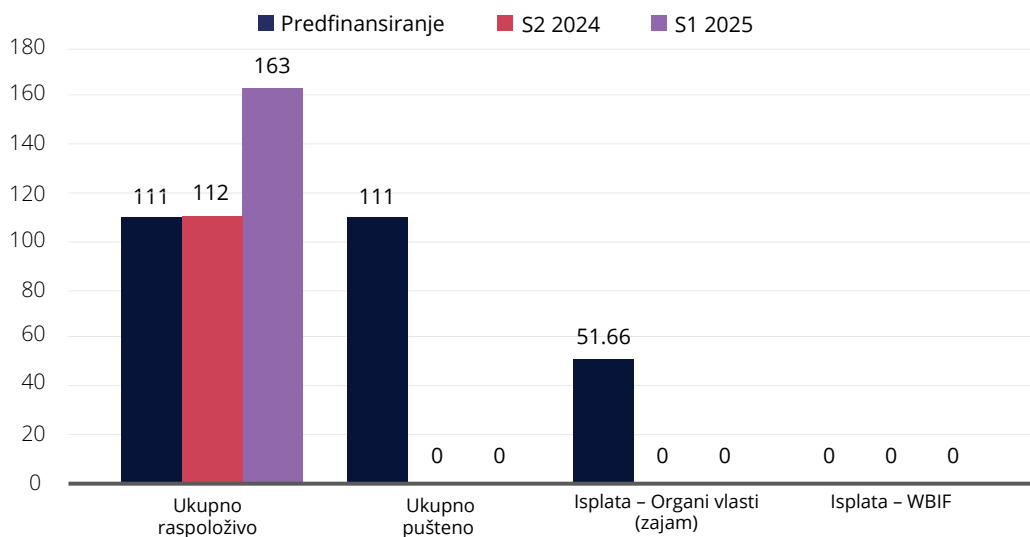
Proceduralni korak	Status	Detalji o napretku
Zahtev za pretfinansiranje	Postignuto	Objavljen 14. marta 2025.
Uplata pretfinansiranja	Postignuto	Objavljen 21. juna 2025. godine.
Podnošenje zahteva za polugodišnje plaćanje	Postignuto	Dostavljen 15. jula 2025.
Prateća dokumentacija za završetak reformi (nacionalno polugodišnje izveštavanje)	Postignuto	Podneta sa drugim zahtevom za plaćanje 15. jula 2025. Sadržaj nije objavljen.
Procena EK o sprovođenju RA	Delimično postignuto	Prva procena zahteva za plaćanje usvojena je 12. januara 2026. godine. Drugi zahtev za plaćanje je još uvek u fazi razmatranja.
Opšti uslovi ispunjeni	Postignuto	Rešenjem o sprovođenju kojim se odobrava prva isplata sredstava Srbiji potvrđuje se da su opšti uslovi održani (iako je usvojeno nakon krajnjeg datuma izveštavanja).

<sup>3</sup> Datumi podnošenja zahteva za plaćanje zasnivaju se na informacijama koje su podeljene sa predstavnicima civilnog društva u okviru procesa razmene informacija Odbora za praćenje RGF-a. Dok je Vlada podelila dokument "ANEKS A: Zahtev za isplatu sredstava", u kojem se navodi datum podnošenja, spisak reformskih koraka za koje je zatražena isplata i odgovarajući finansijski iznosi u skladu sa Agendom reformi, kompletna prateća dokumentacija dostavljena Evropskoj komisiji nije javno dostupna niti podeljena sa predstavnicima civilnog društva, uključujući i člana civilnog društva u Odboru za praćenje. Ovo odsustvo transparentnosti značajno ograničava nezavisnu kontrolu sprovođenja reformi i transparentnosti u pogledu osnove za isplatu zasnovanu na učinku.

Ispunjeni preduslovi	Postignuto	Rešenjem o sprovođenju kojim se odobrava prva isplata sredstava Srbiji potvrđuje se da su preduslovi ispunjeni (iako je usvojeno nakon važećeg krajnjeg roka).
Pripremljen i dostavljen godišnji izveštaj o implementaciji RGF-a	Postignuto	Izveštaj o implementaciji RGF-a za 2024. godinu podnet je 14. marta 2025. godine. Nije objavljen.

Tokom izveštajnog semestra, Srbiji je na raspolaganju bilo ukupno 386,2 miliona evra u okviru namenjenih sredstava RGF-a, uključujući pretfinansiranje i izdvajanja zasnova na učinku vezanom za reformske korake koji bi trebalo da budu sprovedeni u drugom semestru 2024. i prvom semestru 2025. godine. Od tog iznosa, 111,04 miliona evra zatraženo je kao pretfinansiranje, 67,93 miliona evra u okviru prvog zahteva za isplatu i 105,30 miliona evra u okviru drugog zahteva za isplatu. U praksi, samo puni iznos pretfinansiranja je uplaćen tokom semestra, dok nema isplate zasnovane na učinku izvršene do krajnjeg datuma. Od 111,04 miliona evra pretfinansiranja, 51,66 miliona evra do sada je isplaćeno u državni budžet, dok preostali deo, izdvojen za projekte u okviru Investicionog okvira za Zapadni Balkan (WBIF), još uvek nije isplaćen.

Srbija - Puštanje sredstava, S2 2025 (jul-dec 2025)



Nakon završetka izveštajnog perioda, Komisija je usvojila svoju procenu u januaru 2026. godine i odobrila 56,54 miliona evra u okviru prvog zahteva za plaćanje (neto komponenta kredita: 40,32 miliona evra; neto komponenta bespovratnih sredstava: 16,22 miliona evra). Pošto je ova odluka usvojena nakon datuma prekida, to se ne vidi na grafikonu iznad. Preostali iznos vezan za reformske korake koji dospevaju u drugom semestru 2024. godine (potencijalno 112 miliona evra) nije odobren u toj fazi. Međutim, grejs period ostaje na snazi do kraja 2026. godine, omogućavajući Srbiji da završi relevantne mere i potencijalno pristupi neuplaćenim sredstvima.

U ovom ažuriranju, Monitor reformi je pratio 17 reformskih koraka u odabranim domenima politika, od 37 planiranih za sprovođenje do decembra 2025. godine kao krajnjeg datuma. Obuhvaćeni su reformski koraci sa rokovima u izveštajnom semestru (decembar 2025.), kao i nepreduzeti koraci iz ranijih rokova (decembar 2024. i jun 2025.) koji ostaju relevantni za implementaciju i procenu RGF-a.

Donja tabela daje sažeti pregled po oblastima politika i domenima politika, ukazujući na to koje su reforme obuhvaćene. On pokazuje koliko se ukupno reformskih koraka prati kao ulazna tačka za detaljnu analizu domena politike i procene reformskih koraka predstavljenih u sledećim odeljcima.

<b>Oblast politike (usklađena)</b>		
<b>Domen politike</b>	<b>Reforme / Reformski koraci</b>	<b>U fokusu</b> [praćeno do sada / ukupno]
<b>Osnove i vladavina prava</b>		
Reforme pravosuđa	Reforma pravosudnog sistema	1/2
Borba protiv korupcije	Unapređeno sprečavanje i borba protiv korupcije	2 / 4
Borba protiv organizovanog kriminala	Borba protiv organizovanog i teškog kriminala	5/8
<b>Digitalna tranzicija</b>		
Digitalni javni servisi	Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za privredu i građane: Usklađenost digitalnog identiteta i usluge od poverenja sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS	2/3
	Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za privredu i građane: Unapređenje dostupnosti digitalnih javnih usluga preduzećima i građanima	0/1
	Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za privrednike i građane: Digitalizacija dokumenata i procedura za prostorno i urbanističko planiranje	0/1
	Jačanje obrazovanja odraslih, obuka i relevantnih mogućnosti usavršavanja digitalnih veština i pismenosti	0/1
Visokotehnološka otpornost	Uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za informacionu bezbednost i veštačku inteligenciju	3/5
<b>Energetika i zelena tranzicija</b>		
Energetska efikasnost	Sprovođenje Direktive o energetskej efikasnosti, Direktive o energetskej svojstvima zgrada, eko-dizajnu i propisima o energetskej označavanju	1/3
Obnovljivi izvori energije	Obezbeđivanje transparentnih i konkurentnih procedura za uvođenje obnovljive energije	0/2
	Sprovođenje Direktive o obnovljivoj energiji (dozvole, garancije porekla, kupci-proizvođači)	1/2
<b>Ljudski kapital</b>		
Stručno obrazovanje i obuka (VET)	Smanjenje neusklađenosti veština na tržištu rada i olakšavanje prelaska iz škole na posao, uključujući unapređenje dodatnog SOO, uključujući dualno SOO, jačanje obrazovanja, obuke i odgovarajućeg usavršavanja za odrasle	0/4
<b>Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora</b>		
Politika konkurencije/ Državna pomoć	Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	2/4
Državna preduzeća (DP)	Unapređenje upravljanja javnim investicijama i održivog i efikasnog upravljanja poslovnim subjektima u vlasništvu Republike Srbije	0/6

Reformska agenda naglašava potrebu za nezavisnim, nepristrasnim, odgovornim, kompetentnim i efikasnim pravosuđem kao preduslovom za rešavanje strukturnih izazova i unapređenje obaveza u vezi sa pristupanjem EU. Agenda povezuje reformu pravosuđa sa implementacijom [Strategije razvoja pravosuđa](#), [Strategije ljudskih resursa u pravosuđu \(2022–2026\)](#) i širim naporima za jačanje institucionalnih kapaciteta i poboljšanje efikasnosti pravosudnog sistema.

Do krajnjeg datuma, jedan reformski korak je trebalo da se kompletira u ovom domenu politike: povećanje broja izabranih sudija i javnih tužilaca za 10% u odnosu na osnovicu utvrđenu u Reformskoj agendi (2.718 sudija i 689 javnih tužilaca). Ova kvantitativna mera za jačanje kapaciteta ima za cilj jačanje efikasnosti i efektivnosti pravosudnog sistema rešavanjem pitanja nedostatka kadrova i pritiska radnim opterećenjem. Kao što se vidi u tabeli, implementacija je samo delimično postignuta. Iako je ciljano povećanje za javne tužioce ispunjeno, broj sudija ostao je ispod polaznog nivoa i znatno ispod praga povećanja od 10%.

Ovaj neravnomeran napredak odražava različitu dinamiku izbora u pravosuđu i tužilaštvu. U narednom semestru, napredak će zavisiti od završetka tekućih procedura imenovanja i obezbeđivanja merljivog proširenja pravosudnih kapaciteta u skladu sa strateškim ciljevima reforme.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Reform of justice system			
Povećati broj izabranih sudija i broj javnih tužilaca za 10%	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Cilj za tužioce ispunjen; broj sudija ispod osnovice; ukupan porast nije postignut.

## REFORMA PRAVOSUDNOG SISTEMA

### **4.6.1.1 Broj izabranih sudija i javnih tužilaca povećan za 10% - Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo:**

Ovaj korak reforme zahteva povećanje broja izabranih sudija i javnih tužilaca od 10% u odnosu na osnovicu definisanu u Reformskoj agendi. Osnovica iznosi 2,718 sudija i 689 javnih tužilaca, što znači da su ciljani pragovi 2,990 sudija i 758 javnih tužilaca.

Do krajnjeg datuma, cilj je delimično postignut. Što se tiče sudija, potrebno povećanje nije ispunjeno. Prema [zvaničnoj listi](#) koju je objavio Visoki savet sudstva, od 26. februara 2026. godine, 2.658 sudija je bilo na funkciji - manje od osnovnog broja definisanog u Reformskoj agendi. Iako je tokom [2025. godine najavljeno osam javnih poziva](#) za imenovanje sudija, nijedan nije okončan do krajnjeg datuma.

Nasuprot tome, postignut je cilj za javne tužioce. Do kraja 2025. godine bilo je 698 javnih tužilaca i 64 glavna javna tužioca (uključujući Vrhovnog javnog tužioca), što je ukupno [762 funkcionara](#) i što premašuje prag povećanja od 10% (758).

Sva relevantna dokumentacija, uključujući pozive, liste kandidata, kriterijume podobnosti i evaluacione listove, redovno se objavljuje i stavlja na uvid javnosti na internet stranicama [Visokog saveta sudstva](#) i [Visokog saveta tužilaštva](#). Na snazi je nekoliko pravilnika koji regulišu postupke izbora zasnovane na zaslugama, uključujući i one koji regulišu [imenovanja sudija, kriterijume za ocenjivanje kandidata za tužilačke funkcije](#) i [provere stručnih kvalifikacija za kandidate koji prvi put kandiduju](#).

Sve u svemu, ovaj reformski korak ostaje samo delimično ispunjen. Ova procena se ogleda i u stavu same Srbije, jer u zahtevu za isplatu podnetom 15. februara 2026. godine nije zatražena isplata za ovaj korak.

Reformska agenda bavi se borbom protiv korupcije prvenstveno uspostavljanjem novog strateškog okvira i jačanjem institucionalnih kapaciteta za sprečavanje, istragu i krivično gonjenje korupcije. Osnovna reforma je usvajanje i sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (2025–2028) i pratećeg Akcionog plana, čiji je cilj poboljšanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti javnih institucija u dvanaest sektora pod rizikom od korupcije, uključujući javne nabavke, javna preduzeća, građevinarstvo, policiju i finansiranje političkih stranaka. Strategija je takođe namenjena bavljenju dugogodišnjim preporukama Evropske komisije i GRECO-a i pomoći u ispunjavanju privremenih merila iz Poglavlja 23.

Do krajnjeg datuma trebalo je da se preduzmu dva reformska koraka u ovom domenu politike, uključujući i onaj koji je prvobitno bio predviđen za decembar 2024. godine. Prvi korak – usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana koji obuhvata ceo period 2025–2028. – ostao je nepotpun, jer akcioni plan za ceo period još nije bio usvojen. Drugi korak, koji se odnosi na popunjavanje svih upražnjenih sudijskih i tužilačkih mesta u specijalizovanim organima za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, takođe nije završen.

Napredak u narednom izveštajnom periodu zavisice prvenstveno od završetka strateškog okvira usvajanjem preostalog Akcionog plana, kao i od popunjavanja upražnjenih pravosudnih i tužilačkih pozicija u specijalizovanim odeljenjima za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Jačanje kadrovskih kapaciteta ovih institucija biće od suštinskog značaja za poboljšanje rezultata u istragama i krivičnim gonjenjima korupcije.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Unapređeno sprečavanje i borba protiv korupcije			
Nakon konsultacija sa Evropskom komisijom, usvojiti strategiju i akcioni plan za period 2025–2028. godine	decembar 2024.	Nije postignuto. Grejs period traje do 31. decembra 2026. godine.	Usvojena strategija; Akcioni plan se čeka.
Sva upražnjena radna mesta za tužioce i sudije u posebnim odeljenjima za borbu protiv korupcije i javnom tužilaštvu za organizovani kriminal, kao i u posebnim odeljenjima za organizovani kriminal u Višem sudu i Apelacionom sudu u Beogradu popuniti u skladu sa Godišnjim rasporedom sudija (koji donosi VSS) i Odlukom Visokog saveta tužilaštva o broju javnih tužilaca	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Nema javno dostupnih informacija.

## UNAPREĐENO SPREČAVANJE I BORBA PROTIV KORUPCIJE

### **4.5.1.1 Nakon konsultacija sa Evropskom komisijom, usvojiti strategiju i akcioni plan za period 2025–2028. godine – Nije postignuto. Grejs period traje do 31. decembra 2026. godine:**

Ovaj reformski korak zahteva, nakon konsultacija sa Evropskom komisijom, usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije i odgovarajućeg Akcionog plana koji pokriva ceo period 2025–2028. Ovaj korak je prvobitno trebalo da bude realizovan do kraja decembra 2024. godine, ali je prenet, jer prvobitno usvojeni dokumenti nisu ispunili zahtev punog obuhvata.

Strategija je usvojena 25. jula 2024. godine, a Akcioni plan koji obuhvata period 2024–2025. usvojen je 26. decembra 2024. godine. Srbija je naknadno zatražila isplatu za ovaj korak u prvom zahtevu za isplatu u martu 2025. godine. Međutim, Komisija je negativno ocenila ovaj rezultat, jer usvojeni Akcioni plan nije obuhvatio celo trajanje Strategije. Kao rezultat toga, ovaj korak se smatra, u binarnom smislu, kao neispunjen.

Prema informacijama koje je Vlada podelila na trilateralnom sastanku početkom decembra 2025. godine, novi Akcioni plan koji obuhvata period 2026–2028. izrađen je i dostavljen Komisiji 12. novembra, dok se za njegovo usvajanje čeka mišljenje Komisije. Dok se revidirani Akcioni plan formalno ne usvoji, korak ostaje samo delimično ispunjen.

Proces izrade je bio proceduralno transparentan. Nacrta Strategije i Akcionog plana redovno su objavljivani na platformi e-Konsultacije i na sajtu Ministarstva pravde tokom faza konsultacija i javne rasprave. Proces konsultacija za aktivnosti tokom 2026–2028. bio je delimično sveobuhvatan u pogledu uključenih aktera. U raspoloživom izveštaju o konsultacijama potvrđeno je da je Ministarstvo pravde uputilo javni poziv na koji su zainteresovane strane pozvane da dostave predloge i komentare na nacrt Akcionog plana, kao i da je formirana radna grupa u kojoj su predstavnici organa državne uprave, nezavisnih institucija, sudova i tužilaštva, kao i organizacija civilnog društva izabranih putem ovog javnog poziva. Međutim, dokumentacija ne pruža detaljne činjenice o obimu i ishodima ovih konsultacija, kao što je jasan pregled načina na koji su komentari zainteresovanih strana uključeni u revidirani nacrt, koji je iznesen za javnu raspravu. Štaviše, izveštaj o javnoj raspravi nije objavljen (iako je dobijen putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja), što dodatno ograničava transparentnost procesa.

Što se tiče sadržaja, odredbe o praćenju, izveštavanju i odgovornosti su jasno strukturirane i u skladu sa zahtevima Zakona o planskom sistemu, uključujući definisane rokove, odgovorne institucije i pokazatelje učinka.

U izveštaju o konsultacijama, Ministarstvo pravde je izričito navelo da [su preporuke GRECO-a](#) iz 5. i 6. kruga evaluacije uzete u obzir tokom izrade nacrt. Međutim, prema procenama nezavisnih eksperata, iako je prisutno formalno pozivanje na GRECO standarde, određeni strukturni rizici od korupcije ostaju nedovoljno obrađeni. Stručnjaci su primetili da se nacrt ne bavi adekvatno pitanjima kao što su odsustvo obavezujućih dužnosti tužilaca da postupaju po dokumentovanim slučajevima korupcije, slabosti u zaštitnim merama protiv zloupotrebe u javnim nabavkama i zakonodavnim procesima i rizici od korupcije koji se odnose na institucije izvan izvršne vlasti.

Sve u svemu, iako je postignut formalni napredak i proceduralni standardi u velikoj meri poštovani, reformski korak se još uvek ne može smatrati u potpunosti postignutim zbog čekanja na usvajanje sveobuhvatnog akcionog plana koji pokriva ceo period 2026–2028 i nerešenih pitanja u vezi sa suštinskom snagom antikorupcijskih mera.

**4.5.1.4 Sva upražnjena radna mesta za tužioce i sudije u posebnim odeljenjima za borbu protiv korupcije i Javnom tužilaštvu za organizovani kriminal, kao i u posebnim odeljenjima za organizovani kriminal u Višem sudu i Apelacionom sudu u Beogradu popuniti u skladu sa Godišnjim rasporedom sudija (koji donosi VSS) i Odlukom Visokog saveta tužilaštva o broju javnih tužilaca - Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije zatraženo. Grejs period traje do 31. decembra 2026. godine:**

Ovaj reformski korak zahteva da se popune sva upražnjena radna mesta za tužioce i sudije u odeljenjima za borbu protiv korupcije i u specijalizovanim institucijama za organizovani kriminal. Međutim, ovaj korak se nije mogao u potpunosti proceniti zbog ograničene dostupnosti podataka i ograničenja transparentnosti. Informacije o tačnom broju popunjenih i upražnjenih radnih mesta u specijalizovanim odeljenjima tužilaštva i pravosuđa ne objavljuju se sistematski, a ne postoji centralizovani dostupni skup podataka koji bi omogućio nezavisnu verifikaciju nivoa osoblja u skladu sa Godišnjim rasporedom sudija koji je usvojio Visoki savet sudstva i odlukama Visokog saveta tužilaštva.

Ipak, važno je napomenuti da Srbija nije zatražila isplatu sredstava za ovaj reformski korak u trećem zahtevu za isplatu, potvrđujući da se taj korak smatra neispunjenim. U narednom periodu biće potrebno obezbediti završetak postupaka zapošljavanja za upražnjena sudska i tužilačka radna mesta u specijalizovanim odeljenjima za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uz istovremeno poboljšanje transparentnosti objavljivanjem objedinjenih i redovno ažuriranih podataka o kadrovima ovih institucija.

Oblast politike *borbe protiv organizovanog kriminala* bavi se jednim od ključnih bezbednosnih izazova koje je Srbija prepoznala u Reformskoj agendi. Organizovani kriminal predstavlja ozbiljnu pretnju po bezbednost zemlje, ekonomsku stabilnost i bezbednost njenih građana, zbog svoje transnacionalne prirode, finansijske moći i povezanosti sa korupcijom, pranjem novca i drugim oblicima teškog kriminala. Reformska agenda, stoga, ima za cilj da ojača i normativni i strateški okvir za borbu protiv organizovanog kriminala, uključujući poboljšanja relevantnog zakonodavstva kao što su Zakon o unutrašnjim poslovima, Krivični zakonik i novi Zakon o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima. Pored toga, reforme nastoje da ojačaju koordinaciju politika i operativne kapacitete organa za sprovođenje zakona, posebno u oblastima kao što su nedozvoljena trgovina vatrenim oružjem, trgovina ljudima i finansijske istrage. Očekuje se da će ove mere poboljšati rezultate Srbije u istragama, krivičnim gonjenjima i pravosnažnim presudama u slučajevima organizovanog kriminala, istovremeno unapređujući saradnju među nadležnim institucijama i usklađujući okvir Srbije sa standardima EU u skladu sa Poglavljem 24 pregovora o pristupanju EU.

Do krajnjeg datuma za ovaj semestar izveštavanja, trebalo je preduzeti pet reformskih koraka u ovom domenu politike, kao što je prikazano u tabeli praćenja ispod. Iako je strateški okvir za kontrolu malokalibarskog oružja i lakog naoružanja (SALW) usvojen u skladu sa revidiranom Regionalnom mapom puta, ostale ključne reforme, kao što su usvajanje strategije i akcionog plana za borbu protiv terorizma, operativni plan finansijskih istraga i elementi novog zakonodavnog okvira koji se bave organizovanim kriminalom i trgovinom ljudima, ostale su nepotpune.

Sve u svemu, napredak u ovom domenu politike bio je spor i neujednačen. Ključne zakonodavne i strateške mere predviđene u okviru Reformske agende još su uvek u pripremi i, u nekoliko slučajeva, još uvek nisu blizu usvajanja. To predstavlja realan rizik da Srbija možda ne ostvari tražene rezultate u propisanim rokovima, što potencijalno dovodi do gubitka raspoloživih sredstava u okviru RGF-a. Kašnjenja u realizaciji ovih reformi takođe produžavaju strukturne izazove koje mere treba da reše, uključujući slabosti u strateškom okviru, institucionalnoj koordinaciji i ukupnoj efikasnosti borbe protiv organizovanog kriminala.

## BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
<b>Borba protiv organizovanog i teškog kriminala</b>			
Nakon konsultovanja sa Evropskom komisijom, usvojiti novi strateški dokument i prateći Akcioni plan *(2025–2030) za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja (SALW) u skladu sa odredbama revidirane Regionalne mape puta za SALW za Zapadni Balkan	jun 2025.	Procena u toku	I Program i Akcioni plan usvojeni su u decembru 2025. godine.
Usvojiti novi zakonodavni okvir, odnosno: novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima usvojiti u Skupštini; Krivični zakonik izmeniti tako da se efektivno kriminalizuje krijumčarenje oružja, u skladu sa odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola; usvojiti novi zakon o oružju i municiji, u skladu sa pravnim tekovinama EU	jun 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Nijedan od tri zakona nije usvojen.
Doneti Zakon o unutrašnjim poslovima koji reguliše pitanje samostalnosti policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom predistražne i istražne faze i preporuke Komiteta za sprečavanje mučenja	jun 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Zakon nije usvojen; Nacrt zakona nije javno dostupan.
U skladu sa politikama EU, usvojiti novi strateški dokument i prateći akcioni plan koji se odnose na borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma (bez obzira na političko, versko ili etnonacionalističko tzv. opravdanje), što obuhvata i predviđanje konkretnih koraka za sprečavanje regrutovanja i učešća srpskih državljana kao stranih boraca, kao i krivično gonjenje stranih boraca povratnika koji se vraćaju u Srbiju	jun 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Ni Program ni Akcioni plan nisu usvojeni.
Usvajanje operativnog plana za finansijske istrage	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Operativni plan nije usvojen.

## BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

#### 4.3.1.2 Nakon konsultovanja sa Evropskom komisijom, usvojiti novi strateški dokument i prateći Akcioni plan \*(2025–2030) za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja (SALW) u skladu sa odredbama revidirane Regionalne mape puta za SALW za Zapadni Balkan – Procena u toku:

Za ovaj reformski korak potrebno je, nakon konsultacija sa Evropskom komisijom, usvajanje novog strateškog dokumenta i pratećeg akcionog plana za kontrolu SALW, usklađenog sa revidiranom [Regionalnom mapom puta za SALW](#) za zapadni Balkan.

Program za SALW i prateći Akcioni plan usvojeni su 26. decembra 2025. godine, tokom grejs perioda koji traje do juna 2026. godine. Međutim, Akcioni plan formalno ne pokriva čitavo trajanje Programa, već samo period 2025-2027. Usklađenost sa Regionalnom mapom puta za SALW i standardima EU potvrđeno je zvaničnim mišljenjem koje je izdala Klirinška kuća za kontrolu malokalibarskog oružja i lakog naoružanja za Jugoistočnu i Istočnu Evropu (SEESAC). Mišljenje – dobijeno putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji je podnet Ministarstvu unutrašnjih poslova – upućeno je Vladi Srbije i potvrđuje da su i strategija i akcioni plan u potpunosti usklađeni sa revidiranom regionalnom mapom puta za SALW i standardima EU. Evropska komisija je ovlasila SEESAC da podrži implementaciju Mape puta. Međutim, ostaje nejasno da li je Vlada dobila zeleno svetlo od Evropske komisije i / ili SEESAC-a da usvoji Akcioni plan samo za prve tri godine trajanja Programa.

Proces izrade bio je formalno transparentan, ali ne i u velikoj meri inkluzivan. Nacrti i konačne verzije dokumenata objavljene su na sajtu MUP-a i na platformi [e-Konsultacije](#). Međutim, uključivanje zainteresovanih strana bilo je ograničeno u praksi. Formalni period konsultacija trajao je samo sedam dana, što je bilo nedovoljno za smisleno učešće zainteresovanih strana. Tokom faze konsultacija ili javne rasprave nisu dostavljeni nikakvi komentari, iako je objavljena sva potrebna proceduralna dokumentacija.

Sve u svemu, uprkos ograničenom angažmanu zainteresovanih strana u praksi, normativni zahtevi ovog reformskog koraka su u velikoj meri ispunjeni, bez obzira na preostalu neizvesnost u vezi sa skraćenim trajanjem Akcionog plana.

**4.3.1.1 Usvojiti novi zakonodavni okvir, odnosno: novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima usvojiti u Skupštini; Krivični zakonik izmeniti tako da se efektivno kriminalizuje krijumčarenje oružja, u skladu sa odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola; usvojiti novi zakon o oružju i municiji, u skladu sa pravnim tekovinama EU – Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo:**

Ovaj korak reforme zahtevao je usvajanje sveobuhvatnog zakonodavnog okvira koji se bavi organizovanim kriminalom, posebno: (i) novi Zakon o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima (THB); (ii) izmene i dopune Krivičnog zakonika radi efikasne kriminalizacije trgovine oružjem u skladu sa Konvencijom [UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokolom o vatrenom oružju](#); i (iii) novi Zakon o oružju i municiji usklađen sa pravnim tekovinama EU.

Ovaj korak nije ispunjen u roku i biće u grejs periodu do juna 2026. godine. Nijedan od tri zakonodavna akta nije usvojen, niti je ušao u parlamentarnu proceduru.

[Nacrt Zakona o trgovini ljudima](#) i nacrt izmena i dopuna Krivičnog zakonika [objavljeni](#) su na platformi e-Konsultacije, a dostupni su i izveštaji sa sprovedenih javnih rasprava. Međutim, organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost u vezi sa kvalitetom i inkluzivnošću procesa konsultacija, ističući kratko trajanje perioda konsultacija, kao i nepovoljnu političku klimu. Prema saopštenju Ministarstva pravde, iznetom na tripartitnom sastanku početkom decembra 2025. godine, amandmani na Krivični zakonik usklađuju se sa najnovijim komentarijima Evropske komisije, primljenim 15. oktobra 2025. godine.

Nacrt Zakona o oružju i municiji još nije objavljen, a javne konsultacije nisu počele do krajnjeg datuma izveštavanja. Prema informacijama koje je na istom sastanku podelilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, Radna grupa je izradila finalnu verziju Nacrta, nakon čega se očekuje početak konsultacija.

Iako dostupne nacрте Zakona o trgovini ljudima i izmena i dopuna Krivičnog zakonika predviđaju stupanje na snagu osam dana nakon objavljivanja u Službenom glasniku, nijedan od zakona nije formalno usvojen. Sve u svemu, dok su pripremni radovi na izradi nacrta bili u toku i sprovedene su parcijalne konsultacije, zakonodavni okvir je ostao nepotpun i ovaj reformski korak nije ispunjen.

**4.3.1.6 Doneti Zakon o unutrašnjim poslovima koji reguliše pitanje samostalnosti policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom predistražne i istražne faze i preporuke Komiteta za sprečavanje mučenja - Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo:**

Ovaj korak reforme zahtevao je usvajanje novog Zakona o unutrašnjim poslovima koji se bavi autonomijom policije od Ministarstva unutrašnjih poslova tokom faza predistrage i istrage, kao i uključivanje [preporuka Komiteta za sprečavanje mučenja \(CPT\)](#).

Korak nije postignut do krajnjeg datuma, a nalazi se u grejs periodu do juna 2026. godine. Zakon nije usvojen. Iako je [proces konsultacija](#) sproveden i formalno zaključen u januaru 2025. godine, nije objavljen nikakav naknadni nacrt. Štaviše, NKEU je odbio da učestvuje u procesu konsultacija, navodeći nedostatak istinske posvećenosti Ministarstva podizanju standarda i praksi u vezi sa zabranom mučenja, odgovornosti i nezavisnosti policije.

Prema informacijama koje je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, nacrt zakona je finalizovan i čeka interno odobrenje, nakon čega se očekuje da će se proces konsultacija ponoviti.

U nedostatku javno dostupnog konačnog nacrta i formalnog usvajanja, nije bilo moguće proceniti da li i kako su pitanja operativne autonomije policije i preporuka Komiteta suštinski rešena.

**4.4.1.1 U skladu sa politikama EU, usvojiti novi strateški dokument i prateći akcioni plan koji se odnose na borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma (bez obzira na političko, versko ili etnonacionalističko tzv. opravdanje), što obuhvata i predviđanje konkretnih koraka za sprečavanje regrutovanja i učešća srpskih državljana kao stranih boraca, kao i krivično gonjenje stranih boraca povratnika koji se vraćaju u Srbiju – Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo:**

Ovaj reformski korak zahteva, nakon konsultacija sa Evropskom komisijom, usvajanje novog strateškog dokumenta i pratećeg akcionog plana koji pokriva borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma, bez obzira na političko, versko ili etnonacionalističko opravdanje. Dokumenti moraju biti usklađeni sa politikom EU za borbu protiv terorizma i predviđaju konkretne mere za sprečavanje regrutovanja i učešća srpskih državljana kao stranih boraca, kao i za procesuiranje i reintegraciju stranih boraca koji se vraćaju.

Ovaj korak nije realizovan. Na datum isteka roka, [program](#) i prateći [akcioni plan](#) su bili su u završnoj fazi izrade, ali još nisu formalno usvojeni. Prema Ministarstvu unutrašnjih poslova, dokumenti će biti usvojeni zajedno, nakon razmatranja konačnih komentara Komisije.

Proces izrade je proceduralno transparentan. Nacrta verzija objavljeni su na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova i na platformi [e-Konsultacije](#). Javne konsultacije trajale su skoro tri meseca, dok je javna rasprava trajala 20 dana, što je zakonski propisano minimalno vreme. Konsultativna dokumentacija i izveštaji su redovno objavljeni. Komentari primljeni tokom javne rasprave su delimično uvršteni, sa obrazloženim objašnjenjima za one koji nisu prihvaćeni.

Međutim, usklađivanje sa pravilima EU o borbi protiv terorizma još se dovršavalo u trenutku pisanja ovog izveštaja, što ukazuje na to da verzija nakon javne rasprave još nije u potpunosti usklađena sa standardima EU. Važno je napomenuti da Srbija nije zatražila isplatu za ovaj korak ni u drugom zahtevu za isplatu (jul 2025) ni u trećem zahtevu za isplatu (januar 2026).

#### **4.3.1.3 Usvajanje operativnog plana za finansijske istrage – Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo:**

Ovaj korak reforme zahtevao je usvajanje Operativnog plana za jačanje finansijskih istraga u borbi protiv organizovanog kriminala, uključujući poboljšano praćenje imovine, mehanizme oduzimanja imovine i međuinstitucionalnu koordinaciju u skladu sa standardima EU.

Nacrt [Operativnog plana](#) dat je na uvid je na početku javne rasprave (22. oktobra 2025. godine), bez prethodno sprovedenih konsultacija ili učešća OCD u Radnoj grupi. Prema informacijama koje je Ministarstvo pravde podelilo na tripartitnom sastanku početkom decembra 2025. godine, revidirani nacrt dostavljen je Evropskoj komisiji na mišljenje nakon javne rasprave i pre formalnog usvajanja. Međutim, verzija koja je prosleđena Komisiji nije objavljena, niti su izveštaji iz procesa konsultacija javno dostupni. Kao rezultat toga, nije bilo moguće utvrditi kako su komentari zainteresovanih strana odraženi u revidiranom nacrtu, čime se ograničava ukupna transparentnost procesa.

Domen *digitalnih javnih usluga* fokusira se na usklađivanje pravnog i institucionalnog okvira Srbije za elektronsku identifikaciju, usluge od poverenja i digitalni identitet sa pravnim tekovinama EU, posebno sa Uredbom eIDAS i [okvirom EU za digitalni identitet](#). Ove reforme su od suštinskog značaja za omogućavanje pravno sigurnih prekograničnih digitalnih transakcija, jačanje interoperabilnosti i pozicioniranje Srbije u ekosistemu jedinstvenog digitalnog tržišta EU.

Paralelno s tim, Reformska agenda uključuje mere za poboljšanje dostupnosti i upotrebljivosti digitalnih javnih usluga za privredu i građane. Ova reforma ima za cilj da proširi opseg, dostupnost i integraciju usluga dostupnih putem nacionalnog portala e-uprava, pojednostavi upravne postupke i ojača primenu principa „samo jedan dolazak”, čime se smanjuje administrativno opterećenje i povećava efikasnost u pružanju javnih usluga.

Osim toga, digitalizacija dokumenata i procedura u prostornom i urbanističkom planiranju ima za cilj modernizaciju procesa planiranja standardizacijom formata podataka, poboljšanjem upotrebe alata geografskog informacionog sistema (GIS), poboljšanjem proceduralne transparentnosti i jačanjem mehanizama učešća javnosti. Uvođenjem interoperabilnih digitalnih alata i usklađivanjem upravljanja prostornim podacima sa standardima EU, uključujući [Direktivu INSPIRE](#), ova reforma nastoji da poveća pravnu sigurnost, proceduralnu vidljivost i administrativnu efikasnost u urbanom razvoju i procesima izdavanja dozvola.

Do krajnjeg datuma završena su dva koraka reforme, od kojih su oba potpala pod reformu koja se odnosi na digitalni identitet i usluge od poverenja u skladu sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS. Kao što je prikazano u tabeli, implementacija ostaje nepotpuna. Dok su obavljene suštinski pripremni radovi i pripremljen nacrt zakona, usvojen je ključni pravni akt koji je trebalo da sve omogući, njime je sprečena formalizacija usklađenosti i pokretanje proceduralnih koraka na nivou EU.

Glavno ograničenje u ovom domenu je zakonodavni redosled. Kontinuirano odlaganje usvajanja u parlamentu može usporiti napredak ka uzajamnom priznavanju usluga poverenja i ograničiti integraciju Srbije u okvire digitalne infrastrukture EU. Unapređenje ovog domena u narednom semestru zavisice prvenstveno od završetka zakonodavnog procesa i obezbeđivanja pravovremenog stupanja na snagu izmenjenog pravnog okvira.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za privredu i građane: Usklađenost digitalnog identiteta i usluge od poverenja sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS			
Usklađenost sa propisima EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS usvajanjem u Narodnoj skupštini izmena i dopuna Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (ili novog zakona, u zavisnosti od procenta izmena)	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Nacrt usklađen sa pravnim tekovinama EU; skupštinsko usvajanje u toku; nije na snazi.
Pridruživanje Republike Srbije listi trećih država od poverenja EU za validaciju elektronskih potpisa kao naprednih u EU, što predstavlja prvi korak ka ostvarivanju uzajamnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Izmene i dopune zakona u toku; Proces pristupanja pouzdanoj listi nije pokrenut.

## DALJA DIGITALIZACIJA JAVNIH USLUGA I ADMINISTRATIVNIH PROCEDURA ZA PRIVREDU I GRAĐANE: USKLAĐENOST DIGITALNOG IDENTITETA I USLUGE OD POVERENJA SA UREDBOM EU O DIGITALNOM IDENTITETU I UREDBOM EIDAS

### **2.2.2.4 Usklađenost sa propisima EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS usvajanjem u Narodnoj skupštini izmena i dopuna Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (ili novog zakona, u zavisnosti od procenta izmena) – Procena nije pokrenuta. Finansiranje nije traženo:**

Ovaj reformski korak zahteva od Srbije da postigne usklađenost sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS tako što će parlament usvojiti novi Zakon o elektronskim dokumentima, elektronskoj identifikaciji i uslugama poverenja u elektronskom poslovanju (ili usvajanjem novog zakona, u zavisnosti od obima izmena).

Ovaj korak nije postignut u roku. Nacrt [zakona](#) je pripremljen i javno dostupan, ali nije usvojen u Narodnoj skupštini i stoga nije stupio na snagu. Shodno tome, formalno-pravno usklađivanje nije obezbeđeno.

Prema stručnim procenama predstavljenim tokom javnog [okruglog stola](#) organizovanog 22. januara 2026. godine i potvrđenim u stručnim intervjuima sprovedenim u februaru 2026. godine u okviru ovog procesa praćenja, nacrt

u potpunosti odražava strukturu i suštinske zahteve i eIDAS Uredbe i Uredbe EU o digitalnom identitetu. Ministarstvo je takođe izdalo formalnu [izjavu o usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU](#), uključujući detaljnu tabelu korelacije po članovima, koja potvrđuje potpuno usklađivanje i potpuno prenošenje relevantnih zakonskih odredbi EU u nacrt zakona. Međutim, tokom stručnog intervjua, javilo se nekoliko pitanja, posebno u vezi sa prevođenjem i prilagođavanjem ključnih pravnih koncepata iz dva propisa EU, koji nisu uvek u potpunosti usklađeni sa postojećim domaćim zakonodavstvom. Takve nedoslednosti mogu stvoriti nejasnoće na planu tumačenja i izazove u implementaciji kada zakon stupi na snagu.

Što se tiče otvorenosti i transparentnosti zakonodavnog procesa, Nacrt zakona objavljen je na portalu e-Konsultacije tek na početku javne rasprave (26. decembar 2025. – 19. januar 2026.), a ne u ranijim fazama izrade. Uključivanje zainteresovanih strana u ranoj fazi izrade bilo je ograničeno / Samo jedna organizacija civilnog društva i jedan fakultet učestvovali su u radnoj grupi, a pre formalne javne rasprave nisu sprovedene šire otvorene konsultacije.

**2.2.2.2 Pridruživanje Republike Srbije listi trećih država od poverenja EU za validaciju elektronskih potpisa kao naprednih u EU, što predstavlja prvi korak ka ostvarivanju uzajamnog priznavanja kvalifikovanih usluga od poverenja – Procena nije pokrenuta. Finansiranje nije traženo:**

Ovaj reformski korak zahteva od Srbije da se pridruži Listi pouzdanih trećih zemalja EU, što će omogućiti validaciju srpskih elektronskih potpisa kao naprednih elektronskih potpisa unutar EU, što je prvi korak ka uzajamnom priznavanju kvalifikovanih usluga od poverenja.

Prema informacijama dobijenim putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja upućenog Ministarstvu za informisanje i telekomunikacije, 4. aprila 2025. godine pokrenut je postupak uvrštavanja Srbije na listu trećih zemalja pouzdanih pružalaca usluga od poverenja (Tc AdES LoTL). Nakon podnošenja zahteva, održano je nekoliko radnih sastanaka sa predstavnicima Evropske komisije kako bi se razjasnili proceduralni koraci i identifikovali elementi pravnog, institucionalnog i tehničkog okvira koji zahtevaju dalje usklađivanje sa eIDAS Uredbom.

U tom kontekstu, Ministarstvo je 15. decembra 2025. godine dostavilo Popunjenu kontrolnu listu za procenu eIDAS-a Evropskoj komisiji, zajedno sa prevodima relevantnih zakona i podzakonskih akata na engleski jezik, i održalo je radni sastanak sa Komisijom 18. decembra 2025. godine kako bi razgovaralo o početnim zapažanjima u vezi sa okvirom za usluge od poverenja u Srbiji.

Prema Ministarstvu, u sledećoj fazi procesa biće potrebno dalje usklađivanje određenih podzakonskih akata - posebno onih koji se odnose na kvalifikovane elektronske sertifikate, kvalifikovane elektronske potpise, održavanje liste pružalaca usluga od poverenja i primenu relevantnih ETSI standarda.

Međutim, do danas nije objavljena zvanična javna dokumentacija koja potvrđuje stepen završenosti ove aktivnosti.

Reformska agenda uokviruje reformu visokotehnoško bezbednosti kao deo *Uspostavljanja sveobuhvatnog okvira za reformu visokotehnoško otpornosti*, sa primarnim ciljem usklađivanja Srbije sa novim pravnim tekovinama EU u oblasti visokotehnoško bezbednosti i uvođenjem zahteva iz [Direktive NIS2](#). Reforma ima za cilj da nametne bezbednosne zahteve subjektima u kritičnim sektorima, ojača nacionalne organe, zaštiti kritičnu infrastrukturu i obezbedi otpornost i kontinuitet osnovnih usluga. Implementacija je strukturirana u uzastopnim koracima, uključujući usvajanje Zakona o informacionoj bezbednosti, uspostavljanje potpuno operativne nadzorne kancelarije i izradu konačnog spiska subjekata u obuhvatu, zajedno sa operativnim koordiniranim obelodanjivanjem ranjivosti (CVD) i okvirima za upravljanje krizama.

Do krajnjeg datuma, tri koraka su preostala nedovršena. Kao što se vidi u tabelama, zakonodavno usklađivanje postignuto je usvajanjem Zakona o informacionoj bezbednosti, u skladu sa prvim rezultatom u implementaciji predviđenim u Agendi. Međutim, naredni operativni koraci, naime, potpuna operacionalizacija Kancelarije za informacionu bezbednost i finalizacija liste subjekata sa pratećim okvirima, ostaju ili samo institucionalno strukturisani ili su u toku. Ovo odražava delimičnu dinamiku implementacije, gde je primarno zakonodavstvo napredovalo brže od sekundarnog zakonodavstva i operativnih mehanizama za sprovođenje.

S obzirom na to da sama Reformska agenda prepoznaje izazove vezane za dovoljnost resursa, kapacitete za sprovođenje i efikasne mehanizme praćenja, trenutna putanja implementacije sugeriše da će sledeći semestar biti odlučujuć u prevazilaženju jaza između formalnog pravnog usklađivanja i praktičnih kapaciteta za sprovođenje. Dalji napredak će zavisiti od potvrde potpuno popunjenih nadzornih struktura, usvajanja neophodnih podzakonskih akata i operativne upotrebe okvira usklađenih sa NIS2.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Setting-up a comprehensive framework for cyber resilience and artificial intelligence			
Donošenje zakona o informacionoj bezbednosti u Narodnoj skupštini koji je potpuno u skladu sa Direktivom NIS2	decembar 2025.	Procena u toku	Zakon usvojen; usklađen sa direktivom NIS2; stupio na snagu.
Obezbediti da Kancelarija za informacionu bezbednost (u okviru Kancelarije za IT i eUpravu) bude funkcionalna, (dovoljno zaposlenih – minimum 20, sa ovlašćenjima za nadzor, koji sprovode nadzorne provere)	decembar 2025.	Procena u toku	Uspostavljen organizacioni okvir; kadrovske i nadzorne kapacitete koji se ne mogu nezavisno proveriti.
Završiti spisak subjekata u oblasti primene nacionalnog zakonodavstva koje odgovara Direktivi NIS2 i uvesti i primenjivati okvire uvedene usklađivanjem sa ovom direktivom (okvir za CVD – koordinirano otkrivanje ranjivosti, okvir za upravljanje kriznim situacijama)	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	Čeka se na podzakonski akt; spisak subjekata nije završen; okviri nisu operativni.

## USPOSTAVLJANJE SVEOBUHVAATNOG OKVIRA ZA INFORMACIONU BEZBEDNOST I VEŠTAČKU INTELIGENCIJU

### **2.2.4.1 Donošenje zakona o informacionoj bezbednosti u Narodnoj skupštini koji je potpuno u skladu sa Direktivom NIS2 – Procena u toku:**

Ovaj korak reforme zahteva usvajanje novog Zakona o informacionoj bezbednosti usklađenog sa Direktivom NIS2 kako bi se uspostavio modernizovani nacionalni okvir za visokotehnošku bezbednost. Zakon ima za cilj jačanje bezbednosti informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) proširenjem opsega regulisanih subjekata, uvođenjem posebnih obaveza za operatere prioriternih i važnih IKT sistema i utvrđivanjem obavezne procene rizika i zaštitnih mera. Takođe, unapređuje zahteve za izveštavanje o incidentima i nadzorna ovlašćenja za upravljanje rizicima u visokotehnoškoj bezbednosti i obezbeđivanje pravovremenog odgovora na značajne incidente, u skladu sa ključnim elementima okvira NIS2.

Narodna skupština [usvojila je Zakon o informacionoj bezbednosti](#) 22. oktobra 2025. godine, a on je naknadno objavljen u [Službenom glasniku](#). Zakon je stupio na snagu sedam dana nakon objavljivanja. Što se tiče formalnog usvajanja zakonodavstva, ispunjene su svi rezultati predviđeni ovim reformskim korakom.

Tabela korespondencije koja prati [zakonodavni predlog](#) ukazivala je na potpuno zakonodavno usklađivanje sa Direktivom NIS2. Zakonom se prenose osnovni zahtevi Direktive, uključujući kategorizaciju entiteta, sveobuhvatne obaveze upravljanja rizicima, strukturirano obaveštavanje o incidentima, nadzorne mehanizme i sektorski opseg. Nisu uočeni nedostaci u transpoziciji. Ova procena je ponovljena u stručnom intervjuu sprovedenom u februaru 2026. godine, koji je ukazao da usvojeni okvir u potpunosti odražava ključne zahteve Direktive za upravljanje i visokotehnošku sigurnost.

Proces izrade bio je praćen strukturiranim javnim konsultacijama. Formalna javna rasprava održana je od 3. do 23. jula 2024. godine, a Nacrt zakona objavljen je na sajtu Ministarstva i na [portalu e-Konsultacije](#).

Pored pisanih konsultacija, tokom ranije faze izrade rada organizovana su i dva okrugla stola: jedan u Beogradu (18. avgust 2023.) i jedan u Kragujevcu (21. avgust 2023.), na kojima su se okupili predstavnici državnih organa, regulatornih tela, privatnog sektora, akademskih institucija i organizacija civilnog društva. Zvanični [Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi](#) daje detaljan pregled pristiglih komentara, uključujući pojedinačne predloge, kao i odgovore i obrazloženja Ministarstva za prihvatanje ili odbijanje. U konačni nacrt ugrađeno je neko-

liko suštinskih amandmana, uključujući preciziranje definicija, odredbi o upravljanju rizicima i stručne terminologije. Tamo gde komentari nisu prihvaćeni, obezbeđeno je pismeno obrazloženje, često uz pozivanje na usklađivanje sa zahtevima NIS2 ili obimom zakona. Generalno, dokumentacija ukazuje da je proces konsultacija bio formalno strukturiran, javno dostupan i praćen dokumentovanim povratnim informacijama i obrazloženim odgovorima.

Iako su formalni zakonodavni koraci završeni i očigledan je pun stepen usklađenosti sa zahtevima NIS2, biće neophodno kontinuirano praćenje kako bi se procenila efikasnost podzakonskih akata i primene u praksi.

**2.2.4.7 Obezbediti da Kancelarija za informacionu bezbednost (u okviru Kancelarije za IT i eUpravu) bude funkcionalna, (dovoljno zaposlenih – minimum 20, sa ovlašćenjima za nadzor, koji sprovode nadzorne provere) – Procena u toku:**

Ovaj reformski korak zahteva da Kancelarija za informacionu bezbednost, osnovana u okviru Kancelarije za IT i e-upravu, bude u potpunosti operativna do decembra 2025. godine. Operacionalizacija podrazumeva: (i) prijem kadrova, najmanje 20 zaposlenih, (ii) nadzorna ovlašćenja na snazi, i (iii) sprovođenje nadzornih kontrola u praksi.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji usvojen u decembru 2025. godine predviđa osnivanje posebnog Odeljenja za informacionu bezbednost i predviđa 20 radnih mesta u okviru tog odeljenja, svako sa jasno definisanim opisima radnih mesta i zahtevima za kvalifikacije. To ukazuje na to da je uspostavljen formalni organizacioni okvir za ispunjavanje praga osoblja.

Međutim, prema informacijama Kancelarije za IT i e-upravu iz decembra 2025. godine, više od 10 članova osoblja je u to vreme obavljalo relevantne funkcije, dok je koordinacija sa Evropskom komisijom navodno bila u toku u vezi sa prihvatljivim ugovornim aranžmanima. Nakon krajnjeg roka, Srbija je zatražila isplatu za ovaj korak u zahtevu za isplatu podnetom 15. februara 2026. godine, signalizirajući da vlasti smatraju da je ovaj korak ispunjen.

Prema informacijama dobijenim putem zahteva za slobodu informisanja koji je podnesen Kancelariji za IT i e-Upravu, do kraja decembra 2025. godine obezbeđeno je osoblje koje odgovara za 20 radnih mesta, delom preraspoređivanjem postojećih državnih službenika, a delom ugovornim angažmanima. Pregled zvaničnog sajta [Službe za upravljanje kadrovima](#) pokazuje da tokom prethodnog semestra nisu objavljeni nikakvi javni postupci prijema u radni odnos na radna mesta u ovom Odeljenju, potvrđujući da je osoblje u velikoj meri obezbeđeno internim preraspoređivanjem i ugovornim aranžmanima, a ne putem javnih konkursa.

U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Kancelarija je takođe navela da već vrši nadzorne poslove prema Zakonu o informacionoj bezbednosti, iako godišnji plan nadzora za 2026. godinu još nije usvojen u trenutku davanja odgovora, a zakonski rok je postavljen za kraj aprila 2026. godine.

**2.2.4.2 Završiti spisak subjekata u oblasti primene nacionalnog zakonodavstva koje odgovara Direktivi NIS2 i uvesti i primenjivati okvire uvedene usklađivanjem sa ovom direktivom (okvir za CVD – koordinirano otkrivanje ranjivosti, okvir za upravljanje kriznim situacijama)– Procena nije pokrenuta. Finansiranje nije traženo:**

Ovaj korak reforme zahteva finalizaciju liste subjekata koji spadaju u delokrug nacionalnog zakona o visokotehnološkoj bezbednosti u skladu sa Direktivom NIS2, kao i uspostavljanje i operativnu upotrebu okvira za CVD i za upravljanje krizama.

Korak nije postignut do roka. Prema informacijama koje je Ministarstvo dostavilo početkom decembra 2025. godine, u pripremi je podzakonski akt kojim se definišu metodologija i kriterijumi za identifikaciju subjekata iz delokruga. Međutim, takav podzakonski akt nije usvojen do krajnjeg datuma, a nije objavljen ni zvanični spisak subjekata. Kao rezultat toga, okviri za CVD i upravljanje krizama ne mogu se smatrati operativnim u praksi, jer njihova efikasna primena pretpostavlja jasno definisan opseg regulisanih subjekata. Štaviše, u zahtevu za isplatu podnetom 15. februara 2026. godine, Srbija nije zatražila isplatu za ovaj korak, što ukazuje na to da ga vlasti ne smatraju završenim.

Prema informacijama dobijenim putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji je podnet Ministarstvu informisanja i telekomunikacija, trenutno se usvaja podzakonski akt kojim se definišu opšti i sektorski kriterijumi za identifikaciju operatera prioriternih i važnih informaciono-komunikacionih sistema. Pored toga, trenutno je u pripremi podzakonski akt kojim se regulišu sadržaj i procedure za proveru ranjivosti i upravljanje tehničkim ranjivostima u IKT proizvodima i uslugama.

Ministarstvo je takođe navelo da je u narednom periodu planirano nekoliko dodatnih podzakonskih akata neophodnih za primenu Zakona o informacionoj bezbednosti, uključujući propise koji se odnose na mere bezbednosti kritičnih IKT sistema, procedure obaveštavanja i klasifikaciju incidenata, proaktivno skeniranje ranjivosti, sertifikaciju IKT sistema, proizvoda i usluga, kao i vođenje registara operatera IKT sistema.

Sve u svemu, iako je primarno zakonodavstvo o visokotehnološkoj bezbednosti usklađeno sa NIS2, podzakonska akta i operativni mehanizmi neophodni za implementaciju ostaju na čekanju.

Domen politike *energetske efikasnosti* ima za cilj brže smanjenje potrošnje energije i emisije gasova sa efektom staklene bašte putem pune primene [Direktive o energetske performansama zgrada \(EPBD\)](#), zajedno sa merama u skladu sa [Direktivom o energetske efikasnosti \(EED\)](#) i jačanjem ekološkog dizajna i primene energetske oznaka. Domen je uokviren kao osnovni pokretač dekarbonizacije „sa najnižim mogućim troškovima“ i direktno je povezan sa ciljevima Zelene agende.

Do isteka roka, jedan korak reforme u ovom domenu je ostao neispunjen. Kao što je prikazano u tabeli, implementacija ostaje nepotpuna i zavisi od finalizacije osnovnih regulatornih i metodoloških elemenata neophodnih za usklađivanje zakonodavstva. S obzirom na centralnu ulogu standarda performansi zgrada i šema sertifikacije radi poboljšanja energetske efikasnosti, dodatna kašnjenja mogu usporiti tempo usklađivanja sa pravnim tekovinama EU i podržati predvidljivost regulatornog okvira. U narednom semestru, napredak će zavisiti od završetka pripremnih koraka i prevođenja tehničkih osnova u formalno usvojene i izvršne mere.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Sprovođenje Direktive o energetske efikasnosti, Direktive o energetske svojstvima zgrada, eko-dizajnu i propisima o energetske označavanju			
Sprovođenje Direktive o energetske svojstvima zgrada: promena minimalnih standarda za energetske svojstva za nestambene zgrade i utvrđivanje standarda za približno nultu potrošnju energije za novogradnju, izdavanje energetske pasoša u skladu sa Direktivom o energetske svojstvima zgrada; nezavisni kontrolni sistemi za energetske pasoše i inspekcijski izveštaji za sisteme za grejanje i hlađenje	decembar 2025.	Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije traženo.	EPBD usklađivanje u toku; MEPS, nZEB i EPC okvir nisu usvojeni.

## SPROVOĐENJE DIREKTIVE O ENERGETSKOJ EFIKASNOSTI, DIREKTIVE O ENERGETSKIM SVOJSTVIMA ZGRADA, EKO-DIZAJNU I PROPISIMA O ENERGETSKOM OZNAČAVANJU

### **2.1.7.1 Sprovođenje Direktive o energetske svojstvima zgrada: promena minimalnih standarda za energetska svojstva za nestambene zgrade i utvrđivanje standarda za približno nultu potrošnju energije za novogradnju, izdavanje energetske pasoša u skladu sa Direktivom o energetske svojstvima zgrada; nezavisni kontrolni sistemi za energetske pasoše i inspekcijski izveštaji za sisteme za grejanje i hlađenje – Procena nije pokrenuta. Finansiranje još nije zatraženo:**

Ovaj reformski korak zahteva usklađivanje zakonodavstva sa revidiranim EPBD, uključujući izmenu minimalnih standarda energetske performansi (MEPS) za nestambene zgrade, usvajanje ažuriranih skoro nultih energetske standarda gradnje (nZEB) i reviziju okvira energetske sertifikata (EPC).

Ovaj korak nije postignut do roka. Tokom sastanka za tehničko praćenje održanog početkom decembra 2025. godine, Vlada je predstavila detaljno ažurirano stanje implementacije, ukazujući na to da je puna implementacija uslovljena razvojem nove metodologije za obračune EPC-a, koja je identifikovana kao ključni preduslov za usklađivanje sa izmenjenom EPBD. Na istom sastanku objavljeno je da su sprovedene konsultacije sa tehničkim fakultetima i da je pripremljen projektni zadatak za nabavku nove metodologije. Ministarstvo je dalje istaklo svoju nameru da pokrene paralelne procedure nabavke i za metodologiju i za prateći IT softver kako bi se ubrzao proces. Takođe je navedeno da su preduzete delimične nadogradnje baze podataka EPC i da su u izradi tri podzakonska akta za sprovođenje (dva u završnoj fazi izrade i jedan završen), ali da oni ne mogu biti usvojeni ili objavljeni pre nego što metodologija bude formalno odobrena.

Postojeći propisi (uključujući [Pravilnik o energetske efikasnosti zgrada](#) i [Uredbu o minimalnim zahtevima za energetske efikasnost za nove i rekonstruisane energetske objekte](#)) ostaju na snazi i javno dostupni, ali nisu usklađeni sa pretrađenom Direktivom o energetske svojstvima zgrada. Iako je EPC šema operativna u praksi, ona nije u skladu sa ažuriranim zahtevima EPBD-a zbog nepostojanja revidiranog zakonodavstva i metodologije. Sve u svemu, suštinsko usklađivanje sa EPBD-om još nije postignuto.

U okviru Reformske agende, reforme obnovljivih izvora energije unete su u podoblast *Transformacija energetskeg sektora* i fokusiraju se na ubrzanje usvajanja obnovljivih izvora energije (OIE), racionalizaciju postupaka izdavanja dozvola, jačanje institucionalne koordinacije i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa [Direktivom EU o obnovljivim izvorima energije \(RED II\)](#). Ove reforme su ključne za tok dekarbonizacije Srbije, integraciju u energetske tržište EU i šire obaveze u okviru Zelene agende.

Do krajnjeg datuma, jedan reformski korak u ovoj oblasti bio je predviđen: imenovanje jedinstvene kontakt tačke u skladu sa Direktivom RED II. Kao što je prikazano u tabeli, implementacija je napredovala kroz institucionalne i operativne mere, iako u fazama i sa ograničenim opsegom u ovoj fazi. Iako je prijavljena formalna usklađenost, efikasnost i potpuno usklađivanje sa funkcionalnim zahtevima EU - posebno u pogledu sveobuhvatne pokrivenosti i proceduralnog pojednostavljenja - ostaju predmet kontinuiranog praćenja.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Sprovođenje Direktive o obnovljivoj energiji (dozvole, garancije porekla, kupci-proizvođači (prosumers))			
Određivanje jedinstvene kontakt tačke u skladu sa Direktivom RED II	decembar 2025.	Procena u toku.	Uspostavljena jedinstvena kontakt tačka za strateške projekte OIE (pilot faza); sledi fazno širenje.

## SPROVOĐENJE DIREKTIVE O OBNOVLJIVOJ ENERGIJI (DOZVOLE, GARANCIJE POREKLA, KUPCI-PROIZVOĐAČI)

### **2.1.5.1 Određivanje jedinstvene kontaktne tačke u skladu sa Direktivom RED II – Procena u toku:**

Ovaj korak reforme zahteva imenovanje jedinstvene kontaktne tačke (SCP) u skladu sa članom 16. RED II, čiji je cilj racionalizacija i koordinacija upravnih postupaka za projekte obnovljivih izvora energije. SCP ima za cilj da služi kao centralni kontakt za programere projekata, obezbeđujući transparentnost procesa izdavanja dozvola, olakšavajući komunikaciju među nadležnim organima i doprinoseći smanjenju proceduralnih kašnjenja i administrativnih opterećenja u skladu sa zahtevima EU.

Prema informacijama koje je dostavilo Ministarstvo rudarstva i energetike (MRE) kao odgovor na upit putem e-pošte iz decembra 2025. godine, ovaj korak je završen u oktobru 2025. godine potpisivanjem sporazuma o saradnji između MRE, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) i Ministarstva zaštite životne sredine.

Funkcionalna [jedinствена kontakt tačka](#) je tada uspostavljena u okviru MRE za velike strateške projekte obnovljivih izvora energije. SCP je javno dostupna putem posebne stranice na veb stranici Ministarstva koja sadrži određenu adresu e-pošte. U ovoj prvoj fazi, SCP pokriva glavne strateške projekte OIE, uključujući solarnu elektranu od 1 GV koja je identifikovana kao pilot projekat. SCP prima elektronske upite, daje smernice, upućuje podnosiocima zahteva na CEOP digitalni sistem za izdavanje dozvola kojim upravlja MGSI, obaveštava ih o postupcima za dobijanje saglasnosti za zaštitu životne sredine i prati zakonske rokove.

Tokom tripartitnog sastanka održanog početkom decembra 2025. godine, između predstavnika Vlade, Evropske komisije i civilnog društva, MRE je tvrdio da RED II uspostavlja funkcionalne zahteve - kao što su digitalni pristup, transparentnost procedura i praćenje zakonskih rokova - ali ne nalaže momentalnu potpunu obuhvaćenost svih projekata obnovljivih izvora energije. Na osnovu toga, Srbija se opredelila za faznu implementaciju, u početku fokusirajući se na strateške projekte, sa postepenim širenjem na druge projekte OIE nakon budućih izmena i dopuna [Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije](#).

Ovaj stav je naknadno potvrđen u stručnom intervjuu sprovedenom u januaru 2026. godine sa stručnjakom za energetska tranziciju, koji je procenio da je trenutni aranžman sa SCP uglavnom u skladu sa zahtevima RED II. Međutim, stručnjak je naglasio da bi pristup fazne implementacije imao koristi od jasnije proceduralne strukture i planiranja unapred kako bi se obezbedila predvidljivost i potpuno funkcionalno usklađivanje sa Direktivom.

Sve u svemu, dok su institucionalni okvir i operativna struktura za SCP na snazi, trenutni obim primene ograničen je samo na strateške projekte, a potpuna obuhvaćenost svih projekata OIE još nije postignuta. Stepenu u kojem postojeći aranžman u potpunosti zadovoljava sve funkcionalne zahteve RED II, posebno u pogledu pravnog učvršćivanja i sveobuhvatne proceduralne racionalizacije, nalagaće kontinuirano praćenje u narednim izveštajnim periodima.

U okviru Reformske agende, *reforme stručnog obrazovanja i obuke (VET)* nalaze se u oblasti politike ljudskog kapitala i imaju za cilj smanjenje neusklađenosti veština, podršku prelasku iz škole na posao i usklađivanje ishoda obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Agenda stavlja akcenat na modernizaciju standarda kvalifikacija, razvoj dualnih i modela učenja zasnovanih na radu, kao i unapređenje saradnje između pružalaca obrazovnih usluga i zaposlenih, u skladu sa najboljim praksama EU.

Tokom izveštajnog semestra nisu bili potrebni nikakvi konkretni reformski koraci u domenu strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Monitor reformi će nastaviti da prati razvoj situacije u vezi sa zakonskim izmenama, implementacijom dualnih mera stručnog obrazovanja i obuke, usklađivanjem sa okvirima EU i napretkom u rešavanju potreba tržišta rada, i pružiće detaljnu procenu kada konkretni reformski koraci postanu potrebni u narednim izveštajnim periodima.

U okviru Reformske agende, domen *politike konkurencije i državne pomoći* ima za cilj jačanje pravednosti tržišta, smanjenje deformacija i obezbeđivanje transparentnosti šema državne pomoći u skladu sa pravnim tekovinama EU, čime se doprinosi jednakim uslovima i poboljšanom poslovnom okruženju. Usklađivanje u ovoj oblasti je od suštinskog značaja kako za očuvanje fiskalne discipline na domaćem planu, tako i za unapređenje integracije Srbije u jedinstveno tržište EU.

Do isteka roka trebalo je da se izvrše dva reformska koraka u ovom domenu, uključujući izradu konačnog popisa mera državne pomoći (koja se očekuje u decembru 2024. godine) i usvajanje vremenski ograničenog akcionog plana za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU (koja treba da bude objavljena u junu 2025. godine). Implementaciju su obeležila kašnjenja i nedoslednosti, posebno u vremenima podnošenja zahteva, zahtevi za isplatu i nedostatak javno proverljivih dokaza o završetku. U narednom semestru, napredak će zavisiti od razjašnjavanja statusa konačnog popisa mera državne pomoći, usvajanja i objavljivanja akcionog plana u grejs periodu i poboljšanja ukupne transparentnosti ovih procesa.

Reforme Koraci reforme	Rok (ističe u)	Status implementacije	Nalazi Monitora reformi
Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor			
Podnet konačni popis u skladu sa komentarima Evropske komisije iz marta 2024. godine	decembar 2024.	Nije ostvaren. Grejs period je aktiviran i traje do decembra 2026. godine.	Popis završen i dostavljen. Usklađenost sa komentarima EK nije javno proverljiva.
Usvojen akcioni plan sa jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU, zasnovan na konačnom popisu i odobren od strane Evropske komisije	jun 2025.	Procena u toku.	Vlada tvrdi da se sprovođi. Dokumentacija nije dostupna.  Verifikacija od strane EK u toku.

## UNAPREĐENJE INVESTICIONIH I RAZVOJNIH MOGUĆNOSTI ZA PREDUZETNIKE I PRIVATNI SEKTOR:

### **1.2.1.1 Podnet konačni popis u skladu sa komentarima Evropske komisije iz marta 2024. godine – Nije postignut. Grejs period je aktiviran i traje do decembra 2026. godine:**

Ova reforma podrazumeva podnošenje konačnog popisa mera državne pomoći i potpuno rešavanje komentara Evropske komisije dostavljenih u martu 2024. godine. Popis treba da dokumentuje mere državne pomoći Srbije i sveobuhvatno usklađivanje prakse sa pravnim tekovinama EU.

Na osnovu [procene Komisije](#), Srbija je smatrala da je ovaj korak delimično ispunjen u trenutku podnošenja prvog zahteva za plaćanje početkom 2025. godine, a za njega nisu zatražena nikakva sredstva. U drugom zahtevu za isplatu, podnetom u julu 2025. godine, Srbija je zatražila isplatu za ovaj korak, sugerišući da je popis do tada bio završen. U narednom [Izveštaju o Srbiji za 2025. godinu](#) potvrđeno je da je dostavljen konačni popis, ali nije izričita potvrda o potpunoj usklađenosti sa svim komentarima Komisije.

Nezavisna verifikacija ovog reformskog koraka nije bila moguća. Komentari Komisije nisu bili javno dostupni, niti su objavljeni nacrti ili konačne verzije inventara državne pomoći. Kao rezultat toga, nije bilo moguće proceniti sveobuhvatnost popisa, njegovo usklađivanje sa preporukama Komisije ili transparentnost i potpunost navedenih mera državne pomoći. Kao odgovor na upit putem e-pošte u novembru 2025. godine, Komisija za kontrolu državne pomoći navela je da formalna potvrda Evropske komisije još nije primljena i stoga se dokument ne može dostaviti. Na naknadni zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, podnet krajem januara 2026. godine, nije stigao odgovor u zakonski propisanom roku.

Sve u svemu, prema gore navedenim izvorima, čini se da je postignut formalni napredak, ali odsustvo javno dostupne dokumentacije ograničava mogućnost nezavisne procene. Proces se uglavnom odvijao kao bilateralna razmena između srpskih vlasti i Evropske komisije, uz ograničenu transparentnost.

### **1.2.1.5 Usvojen akcioni plan sa jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU, zasnovan na konačnom popisu i odobren od strane Evropske komisije – Procena u toku:**

Ovaj reformski korak zahteva usvajanje vremenski ograničenog akcionog plana kojim se utvrđuju konkretni rokovi za usklađivanje postojećih programa državne pomoći Srbije sa pravnim tekovinama EU, na osnovu sveobuhvatnog i kompletnog popisa svih postojećih mera državne pomoći. Akcioni plan mora biti formalno usvojen od strane Vlade, a zatim i odobren od strane Evropske komisije.

Prema [Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2025. godinu](#), objavljenom u novembru 2025. godine, akcioni plan za usklađivanje programa državne pomoći sa pravnim tekovinama EU još nije usvojen. Ipak, Vlada Republike Srbije smatra da je ovaj korak završen jer je zatražila isplatu za njega u drugom zahtevu za isplatu podnetom u julu 2025. godine.

Ova nedoslednost nije mogla biti razjašnjena. Dana 9. decembra 2025. godine upućen je upit putem elektronske pošte Kabinetu predsednika Vlade; međutim, nije stigao nikakav odgovor. Nakon toga, zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja podnet je krajem januara 2026. godine istoj instituciji, s obzirom na to da je Vlada kolektivno telo odgovorno za sprovođenje ovog reformskog koraka u okviru Reformske agende. Kabinet predsednika Vlade je saopštio da je zahtev prosleđen Ministarstvu finansija na dalje postupanje. Do trenutka izrade ovog izveštaja nije primljen nikakav konkretan odgovor.

Nijedan nacrt verzije nije javno dostupan i nije bilo moguće proceniti da li je i kako akcioni plan usklađen sa preporukama Evropske komisije, da li je međuresorna koordinacija izvršena tokom njegove izrade ili da li su početni koraci implementacije započeli.

Zaključno, procesu nedostaje transparentnost i, u nedostatku javno dostupne dokumentacije ili potvrde o odobrenju Komisije, ovaj reformski korak ne može se nezavisno potvrditi kao postignut.

Reforme koje se odnose na državna preduzeća (DP) spadaju u oblast politike Programa reformi *Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora*, sa fokusom na poboljšanje upravljanja javnim investicijama, jačanje nadzora nad državnim preduzećima, povećanje transparentnosti i smanjenje fiskalnih rizika. Ove reforme imaju za cilj da obezbede efikasnije i odgovornije upravljanje subjektima u državnom vlasništvu, poboljšaju standarde korporativnog upravljanja i doprinesu jednakim uslovima u tržišnoj ekonomiji u skladu sa pravilima EU.

Tokom izveštajnog semestra nisu bili potrebni nikakvi konkretni koraci reforme u ovom domenu politike. Monitor reformi će nastaviti da prati napredak u sprovođenju mera koje se odnose na upravljanje državnim preduzećima, obaveze transparentnosti, praćenje fiskalnih rizika i usklađivanje sa principima konkurencije EU, i pružiće detaljnu procenu u narednim periodima izveštavanja kada budu rokovi za konkretne rezultate.

