



Zapisnik sa druge plenarne sednice Međusektorske radne grupe za praćenje sprovođenja Reformske agende Republike Srbije

Hotel Putnik Inn, Beograd, 27. maj 2026. godine

Druga plenarna sednica **Međusektorske radne grupe za praćenje sprovođenja Reformske agende Republike Srbije (MRG RA)** okupila je 63 učesnika iz organizacija civilnog društva, državnih institucija i Delegacije Evropske unije u Srbiji. U središtu sednice bilo je predstavljanje i razmatranje **Prvog nezavisnog izveštaja MRG o sprovođenju Reformske agende**, koji obuhvata reformske korake sa rokovima do decembra 2025. godine i iznosi nalaze o ispunjenosti preduslova i opštih uslova za isplatu sredstava, napretku u sprovođenju reformskih koraka i finansijskoj realizaciji, kao i preporuke upućene Vladi Republike Srbije i Evropskoj komisiji. Pored predstavljanja izveštaja i osvrta predstavnika institucija na pojedinačne reformske korake, učesnici su upoznati i sa nalazima regionalnog projekta „*Western Balkans Reform and Growth Monitor*“ i programom malih grantova „*Reforma za rast*“.

Uvodna obraćanja i predstavljanje izveštaja

U uvodnom obraćanju, **Milena Mihajlović Denić, koordinatorka MRG RA**, i predsedavajuća sednice, istakla je značaj druge plenarne sednice kao prilike da se pred predstavnicima organizacija civilnog društva, državnih institucija i Delegacije Evropske unije predstavi Prvi nezavisni izveštaj MRG — prvi konkretan rezultat rada podgrupa, koji obuhvata reformske korake sa rokovima do decembra 2025. godine. Naglasila je značaj otvorenog dijaloga o nalazima izveštaja i daljim koracima u procesu praćenja reformi.

Govoreći o širem kontekstu, **Bojana Selaković, koordinatorka NKEU**, osvrnula se na ulogu Nacionalnog konventa i civilnog društva u nezavisnom praćenju sprovođenja Reformske agende i pozdravila širok odziv predstavnika državnih institucija na sednici kao priliku za neposrednu razmenu stavova.

Nakon uvodnih obraćanja, članovi MRG jednoglasno su usvojili Dnevni red sednice.

U okviru predstavljanja izveštaja, koordinatorka MRG predstavila je nezavisnu ocenu ispunjenosti prethodnih uslova, kao i opštih uslova za isplatu sredstava predviđenih članom 12. Regulative o Instrumentu za reforme i rast. Navela je da prethodni uslov koji se odnosi na demokratske mehanizme, izbore, slobodu medija, nezavisnost pravosuđa i zaštitu ljudskih prava nije ispunjen, ukazavši na regresiju demokratskih mehanizama tokom 2025. godine, eskalaciju nasilja u odgovoru vlasti na proteste, uslove pod kojima su održani lokalni izbori 29. marta u deset opština, kao i

nazadovanje u oblasti pravosuđa i medijskih sloboda. Uslov koji se odnosi na normalizaciju odnosa Srbije i Kosova ocenjen je ispunjenim, ali uz veliki broj nerešenih pitanja. Od opštih uslova, makrofinansijska stabilnost i kvalitet sistema javnih finansija ocenjeni su ispunjenim, uz određene rizike, dok transparentnost i nadzor nad budžetom nisu ispunjeni, pre svega zbog toga što veliki deo budžeta izmiče standardnim procedurama javnih nabavki.

Nalazi podgrupa po oblastima Reformske agende

Koordinatori podgrupa izveštavali su o ključnim nalazima u svojim oblastima praćenja, kao i o preporukama upućenim Vladi Republike Srbije i Evropskoj komisiji. Izveštaj obuhvata 37 reformskih koraka sa rokovima do decembra 2025. godine; od toga je šest koraka MRG ocenila ispunjenim, tri je Evropska komisija prethodno ocenila ispunjenim, dok 28 koraka nije ispunjeno (od kojih je za jedan zabeležen značajan napredak).

Podgrupu za poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora predstavio je **Mihailo Gajić (NALED)**, navodeći da su ispunjena tri od sedam koraka: povećanje broja finansiranih istraživača i inovativnih privrednih društava, usklađivanje sa ERIC uredbom (oba postignuta po ubrzanoj proceduri bez javne rasprave) i ugovaranje projekata ruralne infrastrukture. Kao neispunjene naveo je korake u oblasti državne pomoći (konačni popis i akcioni plan za usklađivanje šema), transparentnosti projekata ugovorenih po međudržavnim sporazumima i izmene Poslovnika Vlade, ukazavši da novi član 41a širi, umesto da sužava, izuzetke od javne rasprave, suprotno smeru reformskog koraka.

Podgrupu za zelenu tranziciju predstavila je Sonja Licht (BFPE), navodeći da je u oblasti energetike ispunjen jedan korak, odobravanje planova monitoringa gasova sa efektom staklene bašte u okviru MRVA okvira, dok je Evropska komisija ranije ocenila ispunjenim paket integracije tržišta električne energije. Kao neispunjene navela je korake u gasnom sektoru (sertifikovani operater transportnog sistema, pristup treće strane i otvaranje kapaciteta na graničnim tačkama), mehanizam pravedne tranzicije i njegovo finansiranje, jedinstvenu kontaktnu tačku za obnovljive izvore energije (uz značajan napredak) i sprovođenje direktive o energetske svojstvima zgrada. Povodom pravedne tranzicije ukazala je i da proces izrade plana nije obezbedio smisleno učešće civilnog društva i zainteresovane javnosti: radna grupa je, nakon skoro dve godine neaktivnosti, prvi put videla nacrt plana uz rok od svega sedam dana za komentare, a javna rasprava nije održana u regionima zavisnim od uglja, koji su procesom najdirektnije pogođeni. Kao zajednički obrazac istakla je da reformski izlazi formalno postoje, ali da nedostaje dokaz da proizvode pun, proverljiv i održiv reformski efekat.

Podgrupu za digitalnu tranziciju predstavila je Kristina Obrenović (Partneri za demokratske promene Srbija), navodeći da je ispunjen jedan korak, operativno uspostavljanje organizacione jedinice za informacionu bezbednost u okviru Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku



upravu (preko 20 zaposlenih, sa nadzornim ovlaštenjima), dok je Evropska komisija ranije ocenila ispunjenim podzakonski akt o bezbednosti 5G mreža. Kao neispunjene navela je korake koji se odnose na Akt o gigabitnoj infrastrukturi, eIDAS 2.0 i listu pouzdanih lista trećih država EU, NIS2 okvir (uključujući Zakon o informacionoj bezbednosti, koji je usvojen ali bez pune usklađenosti zbog praznina u podzakonskim aktima i sankcijskom režimu) i Zakon o veštačkoj inteligenciji, čiji nacrt nije objavljen. Kao opšti obrazac istakla je da koraci kasne i da su procesi izrade zakona tek delimično transparentni, bez otvorenih poziva za radne grupe i sa nacrtima objavljivanim tek u fazi javne rasprave.

Podgrupu za ljudski kapital predstavila je Nataša Vučković (Fondacija Centar za demokratiju), ukazavši da ova oblast ne sadrži reformske korake sa rokovima u tekućem ciklusu praćenja i da će prvi koraci, sa rokovima u 2026. godini, biti predmet narednog izveštaja MRG.

Podgrupu za osnovna prava i vladavinu prava predstavio je Nemanja Nenadić (Transparentnost Srbija), navodeći da je ovo oblast sa najlošijim rezultatom: od trinaest koraka koje je MRG ocenila, dvanaest nije ispunjeno. Napomenuo je da iza tog broja stoji šesnaest pojedinačnih ocena, budući da su neki koraci formulisani tako da objedinjuju više različitih obaveza. Kao jedini ispunjen korak naveo je strateški okvir za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja za period od 2025. do 2030. godine, dok je Evropska komisija ranije ocenila ispunjenim usklađivanje viznog režima. Kao najznačajnije neispunjene istakao je izborni okvir (9.1.1), u okviru kojeg je radna grupa prestala da funkcioniše bez rezultata, revizija biračkog spiska ostala je nedovršena, a Savet REM nije ponovo izabran, kao i medijsko zakonodavstvo (9.2.2), usvojeno van redovne zakonodavne procedure i bez inkluzivnih konsultacija, koje ne ispunjava u potpunosti standarde EU i Saveta Evrope. Neispunjeni su ostali i koraci u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala, bezbednosti i migracija i borbe protiv korupcije. Povodom pravosuđa (9.6.1) ukazao je da je broj sudija opao u odnosu na bazno stanje (sa 2.718 na 2.658) i da su takozvani „Mrdićevi zakoni” dodatno umanjili operativni kapacitet tužilaštva. Naglasio je i da se prva izborna kompozitna obaveza (9.1.1) i medijski zakoni (9.2.2) nalaze u 24-mesečnom grejs periodu, sa rokom do 31. decembra 2026.

Nadovezujući se na izlaganja koordinatora, koordinatorica MRG predstavila je sistemske rizike prepoznate u izveštaju. Kao prvi navela je oslanjanje na grejs period kao redovnu pojavu, uz rizik od trajnog gubitka sredstava i njihove preraspodele drugim zemljama u regionu ukoliko se na neispunjenim koracima ne bude radilo prioritarno. Kao drugi istakla je ograničeno ili izostalo učešće civilnog društva i nezavisnih eksperata u izradi propisa, uz ocenu da skraćivanje procedura i javnih rasprava nije opravdano rokovima, budući da rokovi počinju da teku od početka rada na koraku. Kao treći navela je praznine u merenju i verifikaciji, jer se pojedini indikatori ne mogu proveriti na osnovu javno dostupne dokumentacije, a finalni rezultati često nisu objavljeni na odgovarajućim mestima. Posebno je ukazala na izmene uredbi o metodologiji izrade dokumenata javnih politika i o konsultacijama u postupku pripreme propisa, usvojene početkom 2026. godine, ocenivši ih kao

izrazito problematične i kao korak koji dodatno zatvara procese koji bi trebalo da budu otvoreni i inkluzivni.

Podgrupu za praćenje finansijskih i budžetskih implikacija Reformske agende predstavila je **Jelena Jokić (CEVES)**, izloživši nalaze o finansijskoj strukturi alokacije za Srbiju u okviru Instrumenta za reforme i rast. Navela je da ukupna alokacija iznosi 1,586 milijardi evra i da se 53,5% sredstava usmerava kroz Okvir za investicije na Zapadnom Balkanu (WBIF), pri čemu se alokacija deli kroz tri kanala: budžetske kredite trezoru (738 miliona evra), investicione grantove WBIF-a (455 miliona evra) i investicione kredite kroz EWBIF (393 miliona evra). U pogledu dosadašnje realizacije navela je da je u junu 2025. izdato prefinansiranje od oko 111 miliona evra i odobrena prva dva investiciona projekta, te da je nakon prve ocene zahteva za plaćanje (tri ispunjena i četiri neispunjena koraka) neto isplaćeno oko 56,5 miliona evra, od čega je samo 26,3 miliona evra otišlo direktno u trezor. Ukazala je i na logiku rizika prema kojoj neispunjeni uslovi plaćanja mogu dovesti do proporcionalnog smanjenja, a neiskorišćena investiciona sredstva biti preraspodeljena drugim korisnicima na Zapadnom Balkanu.

Osvrt predstavnika institucija na reformske korake i diskusija

Predstavnica **Ministarstva za evropske integracije** istakla je značaj razumevanja metodoloških izazova praćenja i pohvalila preporuke sadržane u izveštaju, najavivši da će Ministarstvo objaviti sva tri zahteva za plaćanje na svom sajtu, čime Srbija postaje druga zemlja u regionu koja tako postupa.

Predstavnica **Ministarstva finansija** iznela je, kao novu informaciju, da je u dogovoru sa Evropskom komisijom ažuriranje popisa državne pomoći predviđeno do kraja maja, te da je Akcioni plan za usklađivanje šema državne pomoći finaliziran kroz više verzija radi pribavljanja komentara Komisije i da je finalna verzija dostavljena Evropskoj komisiji.

Predstavnik **Ministarstva rudarstva i energetike** osporio je nalaz o pravednoj energetske tranziciji (korak 7.1.3), navodeći da se Plan pravedne energetske tranzicije, usvojen u julu 2025, mora posmatrati u kontekstu Integrisanog nacionalnog energetske i klimatskog plana i Strategije razvoja energetike, a ne kao samostalan dokument, te da je proces tekao intenzivno od 2022. do 2025. godine uz široku međuresornu radnu grupu formiranu i po javnom pozivu za organizacije civilnog društva. Zaključio je da su, po stavu ministarstva, koraci realizovani, osim formiranja Fonda za pravednu tranziciju. Sa strane MRG istaknuto je da se, ukoliko je radna grupa formalno uspostavljena ali nijedan sastanak nije održan, ne može govoriti o njenom stvarnom uspostavljanju, uz saglasnost da Fond treba osnovati na odgovarajući način.

Predstavnica **Ministarstva zaštite životne sredine** pojasnila je, povodom odobravanja planova monitoringa gasova sa efektom staklene bašte (korak 7.1.6), da je odobreni plan sastavni deo dozvole i složen tehnički dokument koji sadrži poslovnu tajnu, zbog čega objavljivanje dozvole u

celosti nije moguće, što je u skladu sa praksom država članica EU, dok su svi podaci koji treba da budu javni dostupni putem registra izdatih dozvola. Istakla je i da je Srbija jedina zemlja u regionu koja je uspostavila sistem za monitoring, izveštavanje i verifikaciju i otišla korak dalje uspostavljanjem sistema oporezivanja emisija, što je prepoznato i od strane Evropske unije, te da predsedava tehničkom radnom grupom Energetske zajednice za uspostavljanje oporezivanja.

Predstavnica **Ministarstva informisanja i telekomunikacija** ocenila je da su u oblasti digitalne transformacije rezultati vidljivi i Komisiji i da nema bitnijih izmena u odnosu na prethodni sastanak. Izrazila je stav da ministarstvo Zakon o informacionoj bezbednosti smatra ispunjenim, jer je reč o zakonu od strateškog značaja donetom nakon dugotrajnih konsultacija sa Evropskom komisijom, zbog čega je duži implementacioni period očekivan, dok se podzakonski akti donose radi pune implementacije; ocenu iz izveštaja ocenila je donekle nepravilnom.

Predstavnica **Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu** objasnila je da je zakon koji je bio osnov za novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji donet sa zakašnjenjem, pa je za donošenje pravilnika i oglašavanje radnih mesta ostalo svega nekoliko meseci; budući da je Kancelarija već obavljala poslove CERT-a, deo kadra obezbeđen je premeštajem postojećih službenika, a nedostajući kroz ugovore, dok se konkurs očekuje uskoro. Ukazala je i na strukturni problem zapošljavanja stručnjaka za informacionu bezbednost u državnoj upravi, s obzirom na nivo zarada u odnosu na zahtevnost posla. Sa strane MRG istaknuto je da to nije problem same Kancelarije, već dublji problem reforme javne uprave (visok udeo angažovanja po ugovoru) i da slučaj potvrđuje preporuku da se reformrske aktivnosti započnu na vreme, kako se u poslednjem trenutku ne bi pribegavalo manje povoljnim i netransparentnim rešenjima. Povodom Zakona o veštačkoj inteligenciji najavljeno je, sa strane Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, da će rok za javnu raspravu biti duži od 20 dana.

Predstavnik **Ministarstva pravde** osvrnuo se na više pitanja iz ove oblasti. Istakao je da formulacije Reformske agende nisu autorske, već rezultat pregovora sa Evropskom komisijom, i podržao predlog za bilateralne sastanke pregovaračke grupe za Poglavlje 23. Pojasnio je da član 49 Zakona o planskom sistemu daje osnov da se propisi vezani za evropske integracije usvajaju po bržoj proceduri, ali da to ne podrazumeva ukidanje javnih rasprava, te da su izmene Poslovnika Vlade odlučivanje o javnoj raspravi premestile na sednicu Vlade, a ne na nadležni odbor. U pogledu medijskog zakonodavstva naveo je da u definisanju uslova za dobijanje izveštaja o spremnosti (IBAR) nije postavljen zahtev koji se tiče medijskih zakona i da Komisija smatra da je sa poslednjim izmenama postignuta usklađenost. Povodom povećanja broja sudija i tužilaca za 10% ocenio je da je praćenje otežano zbog promena baznih vrednosti i fluktuacije u sistemu, što vidi kao nedostatak samog dokumenta. Posebno je apelovao na suštinsko sprovođenje javnih konsultacija, navodeći da je na javni poziv za izradu Strategije razvoja pravosuđa i strategije o pravima žrtava krivičnih dela pristiglo nula komentara i da se niko nije prijavio za rad u radnoj grupi, uz najavu da će javna rasprava biti duža od zakonskog minimuma. Naveo je i da se za Akcioni plan za sprovođenje

Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije čeka još jedno mišljenje i da se usvajanje očekuje u narednom periodu, uz napomenu da značajan deo ciljeva iz prethodnog plana nije ispunjen. U vezi sa ulogom Republičkog sekretarijata za javne politike izneo je stav da je svedena na formalnu proveru i da se analize efekata propisa često rade pro forma.

U diskusiji je sa strane koordinatora podgrupe za osnovna prava otvoreno pitanje pravila za konsultacije sa javnošću i njihovog uticaja na niz postupaka, budući da je isključena primena opštih pravila, uz pitanje koje su to procedure predviđene članom 49 Zakona o planskom sistemu; navedeni su primeri ključnih zakona koji nisu prošli javnu raspravu ili su konačne verzije usvojene bez nje (uključujući medijske zakone i Zakon o sprečavanju korupcije), kao i ukidanje mehanizma kontrole poverljivih nabavki pred nadležnim skupštinskim odborom, uz ocenu da bi kvalitetne analize efekata propisa bile od veće koristi od onih koje se rade pro forma.

Predstavnica **Autonomnog ženskog centra** ukazala je na preklapanje većeg broja javnih rasprava o sistemskim zakonima u martu i aprilu (između ostalog tri zakona iz oblasti unutrašnjih poslova, Porodični zakon i izmene zakona o sprečavanju diskriminacije), čiji su rokovi od po 20 dana tekli istovremeno, čime je suštinsko učesće javnosti gotovo onemogućeno, kao i na praksu zakazivanja okruglih stolova već prvog dana javne rasprave, o čemu se saznaje neposredno pre održavanja.

Bojana Selaković je istakla da aktuelna intenzivna zakonodavna aktivnost produbljuje nepoverenje sa kojim je civilno društvo ušlo u proces samopraćenja Reformske agende i apelovala na blagovremeno objavljivanje informacija i razumne rokove, navodeći najavljeni proces izmene Zakona o udruženjima kao mogući model za obnovu poverenja.

Predstavljanje regionalnih nalaza u okviru WB Reform and Growth Monitor projekta i programa malih grantova „Reforma za rast“

Marko Todorović, viši istraživač u Centru za evropske politike, predstavio je regionalni projekat „*Western Balkans Reform and Growth Monitor*“, koji sprovodi mreža organizacija civilnog društva Think for Europe (TEN), uz finansijsku podršku Evropske unije i kofinansiranje Fondacija za otvoreno društvo, a u Srbiji ga realizuje CEP. Pojasnio je da se, za razliku od nacionalnog izveštaja koji obuhvata sve reformske korake Srbije, regionalni izveštaj fokusira na manji broj međusobno uporedivih koraka kroz sve reformske agende na Zapadnom Balkanu, čime se omogućava poređenje između zemalja na osnovu jedinstvene metodologije i javno dostupnih podataka, dopunjenih zahtevima za pristup informacijama i intervjuima sa stručnjacima.

Predstavljajući finansijsku realizaciju Plana rasta na regionalnom nivou, ukazao je na neujednačen napredak među zemljama i istakao da je Srbija, uz Crnu Goru, među zemljama koje će objavljivati dokumentaciju uz zahteve za isplatu. Naveo je da je za Srbiju Evropska komisija ocenila ispunjenim samo tri reformska koraka i da od januara nije bilo novih isplata, što je doveo u vezu sa usvajanjem



takozvanih „Mrdićevih zakona“ bez konsultacija i posledičnim preispitivanjem ispunjenosti preduslova, uz napomenu da grejs period za veliki broj koraka ističe krajem juna.

Kao zajedničke obrasce u regionu izdvojio je neujednačeno sprovođenje sa kašnjenjima, slabu transparentnost praćenja i zakonodavnu aktivnost koja nadmašuje institucionalne kapacitete. U pogledu Srbije naglasio je punopravno članstvo civilnog društva u Odboru za praćenje i kvalitetan model saradnje kroz MRG i Nacionalni konvent kao pozitivne specifičnosti, ali i to da je Srbija jedina zemlja u regionu u kojoj je isplata sredstava dovedena u pitanje zbog preduslova vezanih za demokratske institucije i vladavinu prava. Predstavio je i program malih grantova „*Reforma za rast*“, uz poziv koordinatorima podgrupa da odabrane organizacije ubuduće uključe u rad podgrupa.

Obraćanje predstavnika Delegacije Evropske unije

Oliver Šarov, predstavnik Delegacije Evropske unije, zahvalio se Međusektorskoj radnoj grupi na obimnom radu i ocenio izveštaj kao veoma detaljan, sa praktičnim i smislenim preporukama. Potvrdio je da Komisija vrednuje i koristi mišljenje civilnog društva u procesu ocenjivanja i da ovakav sistematizovan pristup predstavlja primer dobre prakse. Pozdravio je najavu da će Srbija objavljivati zahteve za plaćanje, kao i veliki odziv predstavnika državnih institucija, koji je omogućio konkretnu i konstruktivnu raspravu. Ukazao je na zahtevan period koji predstoji, budući da grejs period za veliki broj koraka ističe tokom godine, u junu i decembru, i pozvao na povezivanje postojećih kapaciteta, šire uključivanje civilnog društva i dalju izgradnju međusobnog poverenja u sprovođenju reformi.

Zaključak

Na kraju sednice, **Milena Mihajlović Denić** se zahvalila učesnicima i **Fondaciji za otvoreno društvo**, koja podržava operativni rad i izradu izveštaja podgrupa. Najavljeno je da će Prvi nezavisni izveštaj biti objavljen početkom juna, najpre na engleskom, potom na srpskom jeziku, i da će biti prosleđen svim članicama. Učesnici su zamoljeni da poruke koje žele da se prenesu na sastanku Odbora za praćenje Instrumenta za reforme i rast, zakazanom za 3. jun, dostave svojim koordinatorima najkasnije do 2. juna. Najavljeno je i održavanje sastanaka pojedinačnih podgrupa, o čemu će koordinatori naknadno obavestiti članove.