

Knjiga preporuka 2025.

Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

Beograd, 2025.

SADRŽAJ

UVOD.....	5
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1	
• SLOBODNO KRETANJE ROBA.....	9
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 2	
• SLOBODA KRETANJA RADNIKA.....	11
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3	
• PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA.....	13
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 4	
• SLOBODNO KRETANJA KAPITALA.....	15
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5	
• JAVNE NABAVKE.....	17
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8	
• POLITIKA KONKURENCIJE.....	20
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 9	
• FINANSIJSKE USLUGE.....	22
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10	
• DIGITALNA TRANSFORMACIJA I MEDIJI.....	24
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 11	
• POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ.....	26
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 12	
• BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA.....	29
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 13	
• RIBARSTVO I VODOPRIVREDA.....	31
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 14	
• TRANSPORTNA POLITIKA.....	33
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15	
• ENERGETIKA.....	35
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16	
• OPOREZIVANJE.....	40

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17	
• EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA.....	42
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 19	
• SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOSŁJAVANJE.....	44
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20	
• PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA.....	46
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 21	
• TRANSEVROPSKE MREŽE.....	48
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22	
• REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA.....	50
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23	
• PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA.....	52
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24	
• PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST.....	58
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27	
• ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE.....	62
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28	
• ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA.....	65
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29	
• CARINSKA UNIJA.....	68
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 30	
• EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM.....	71
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 31	
• ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA.....	72
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32	
• FINANSIJSKA KONTROLA.....	73
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33	
• FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE.....	76
RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35	
• OSTALA PITANJA – NORMALIZACIJA ODNOSA IZMEĐU SRBIJE I KOSOVA*.....	78
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA.....	80
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP).....	85

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME.....	86
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ.....	94
MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA REGIONALNU SARADNJU.....	98
SPISAK KOORDINATORA RADNIH GRUPA I MEĐUSEKTORSKIH RADNIH GRUPA.....	101

Dragi članovi, članice, kolege i partneri Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji,

Pred vama se nalazi Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za 2025. godinu koja se u kontinuitetu objavljuje od 2014. godine kao godišnji sumarni prikaz stanja procesa evropskih integracija Srbije.

*Ove godine, odlukom Programskog saveta NKEU, ova godišnja publikacija objavljuje se u drugačijem formatu, kako bi što jasnije istakla trenutne izazove procesa evropskih integracija Srbije, ali i na što efikasniji način dala predloge za njegovo otključavanje tokom narednih godinu dana. **Knjiga preporuka, i ove godine prati dinamiku objavljivanja Godišnjeg izveštaja o napretku Evropske komisije (EK), a takođe, povezuje se i sa merama iz Reformske agende Srbije, dokumenta koji je Vlada republike Srbije usvojila u oktobru 2024. godine.** Na ovaj način, želja nam je da što efikasnije pratimo napredak Srbije, učinak preduzetih mera i aktivnosti od strane države, ali i doprinos civilnog društva koje je od početka pregovora između Srbije i Evropske unije najposvećeniji akter evropskom putu Srbije.*

Godina 2025. potvrđuje da je proces evropskih integracija Zapadnog Balkana u fazi koja istovremeno nosi značajne mogućnosti, ali i jasne izazove. Evropska unija je nastavila sa implementacijom Plana rasta za Zapadni Balkan i novih instrumenata podrške, koji pored finansijskih benefita, vrednih više milijardi evra, omogućuju zemljama kandidatima da se postupno integrišu u ključne ekonomske i institucionalne strukture Unije. Ove inicijative šalju Srbiji i svim zemljama regiona poruku da je evropska perspektiva stvarna i da se očekuje ozbiljna posvećenost reformama.

***Istovremeno, izveštaj Evropske komisije za 2025. ukazuje da Srbija i dalje mora da intenzivira napore u oblasti nezavisnosti i odgovornosti institucija, pluralizma medija i usklađivanja spoljne politike sa EU, jer bez konkretnih koraka u ovim oblastima proces ostaje spor i ranjiv na stagnaciju.** Regionalni kontekst pokazuje da je konkurencija među zemljama kandidatima oštrija nego ikada, dok geopolitički izazovi i krize u neposrednom okruženju čine potpunu integraciju Zapadnog Balkana u Evropu strateškim imperativom za bezbednost i stabilnost Unije.*

Ipak, pored jasnih signala iz Brisela i konkretnih instrumenata podrške, realnost u Beogradu i dalje pokazuje značajan nivo neodlučnosti. Politička volja za sprovođenjem ključnih reformi ostaje fragmentirana, a tempo promena u oblastima vladavine prava, nezavisnosti sudstva i medijskih sloboda i dalje je spor. Vlasti deluju nesigurno u definisanju strateškog pravca zemlje, često balansirajući između unutrašnjih političkih interesa i spoljnopolitičkih pritisaka, što šalje mešovite poruke i domaćoj javnosti i evropskim partnerima. Takav ambivalentan pristup ugrožava kredibilitet Srbije u procesu pridruživanja i produbljuje jaz između formalnih aspiracija i stvarnog kapaciteta da se implementiraju reforme koje EU zahteva. Dok region ubrzano napreduje u određenim oblastima, neodlučnost vlasti stvara rizik da Srbija ostane "u limbu" evropske perspektive, a svaki novi paket podrške i svaka nova inicijativa Unije nailaze na prepreke koje nisu tehničke, već duboko političke prirode.

*U takvom okviru odnosa sa Evropskom unijom, Srbija se dodatno suočava i sa dubokom društveno-političkom krizom koja se manifestovala kroz seriju masovnih protesta tokom poslednje godine, **nakon pada nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu, 1. novembra 2024. godine.** Moglo bi se reći da od tog dana u Srbiji više ništa nije isto. Građani su snažno reagovali na izostanak odgovornosti, mogućnost da se ovaj slučaj može povezati sa visokom političkom korupcijom, neefikasnost javnih institucija i osećaj da glas pojedinca ne utiče na političke odluke. Ovi protesti, često praćeni tenzijama i represivnim reakcijama vlasti, jasno pokazuju duboku polarizaciju društva i slabljenje poverenja u politički sistem.*

*U takvom kontekstu, evropska perspektiva, iako formalno otvorena i potkrepljena novim inicijativama iz Brisela, nailazi na ozbiljne izazove: **bez unutrašnje društvene kohezije i konsenzusa oko strateškog pravca zemlje, potencijalni benefiti integracije u EU ostaju ugroženi, a reforme teže izvodive u situacije kada hiljade građana mesecima unazad traže raspisivanje vanrednih izbora.** U takvim uslovima, bilo koji institucionalni reformski proces je skoro nemoguć, bez aktivnog učešća predstavnika EU, jer su organizacije civilnog društva, uključujući i NKEU, početkom 2025. godine zbog urušavanja poverenja i izostanka inkluzivnosti u procesima odlučivanja, prekinule komunikaciju sa političkim donosiocima odluka.*

***Pregled prioriternih koraka po pregovaračkim poglavljima, koji je u okviru ovogodišnje Knjige preporuka pripremio NKEU, pokazuje jasan obrazac reformskog zastoja i ponavljanja institucionalnih slabosti koje ograničavaju napredak Srbije u evropskim integracijama.** Iako je reformski okvir donekle uspostavljen, sprovođenje ostaje parcijalno, administrativno i često bez vidljivih učinaka. Napredak se pretežno ostvaruje u tehničkim segmentima, dok sistemske i strukturne promene izostaju. Horizontalno posmatrano, gotovo sva poglavlja i klasteri obeleženi su istim obrascima:*

- 1. nedovoljni administrativni kapaciteti i kadrovska fluktuacija,*
- 2. slaba koordinacija između institucija i sektora,*
- 3. ograničena transparentnost i javna odgovornost,*
- 4. odsustvo adekvatne evaluacije reformskih učinaka.*

Klaster 1 – Osnove

Ovaj klaster ostaje epicentar reformi i glavni pokazatelj spremnosti Srbije za napredovanje u procesu pristupanja.

Preporuke NKEU gotovo u potpunosti korespondiraju sa nalazima EK: nedovoljna nezavisnost pravosuđa, odsustvo rezultata u borbi protiv visoke korupcije, pritisci na medije i ograničena bezbednost branilaca ljudskih prava. Horizontalni izazov je slab institucionalni integritet, jer zakonski okvir postoji, ali njegova primena zavisi od političke volje i unutrašnje kontrole sistema.

U oblasti osnovnih prava i bezbednosti, NKEU posebno ističe potrebu za unapređenjem prakse policijskog nadzora, mehanizama civilne kontrole i sprečavanja zloupotrebe moći.

Klaster 2 – Unutrašnje tržište

Sektor slobodnog kretanja robe, usluga, kapitala i radne snage pokazuje ograničen napredak.

NKEU identifikuje ključne probleme u fragmentisanosti regulatornih tela, neusklađenosti digitalnih baza i nedovoljnom funkcionisanju kontakt tačaka. EK potvrđuje da su prepreke u implementaciji i koordinaciji prepreka za stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora unutar Srbije, što umanjuje njenu spremnost za pristupanje jedinstvenom tržištu EU. Tipičan obrazac u ovom klasteru jeste tehnička usklađenost bez institucionalne održivosti.

Klaster 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast

I EK i NKEU saglasni su da je Srbija ostvarila delimičan napredak u fiskalnim reformama i jačanju regulatornog okvira, ali da su javne nabavke, tržišna konkurencija i kontrola državne pomoći i dalje oblasti visokog rizika.

NKEU posebno upozorava na netransparentnost ugovora i investicionih projekata, posebno u okviru EXPO 2027 i bilateralnih sporazuma. Evropska komisija ukazuje na istu pojavu, nazivajući je „strukturnom netransparentnošću“ javnih finansija. U oblasti zapošljavanja, inovacija i digitalne ekonomije, napredak postoji ali nije ravnomeran. Srbija ima strategije, ali ne i institucionalne mehanizme za njihovo sprovođenje i praćenje rezultata.

Klaster 4 – Zelena agenda i održiva povezanost

Zelena tranzicija i energetika predstavljaju područje sa najvećim strateškim potencijalom, ali i rastućim rizikom od gubitka kredibiliteta reformi. Oba dokumenta beleže ozbiljne manjkavosti u sprovođenju reformi u oblasti životne sredine, posebno u delu kontrole emisija, zaštite prirode i transparentnosti dozvola.

Energetski sektor i dalje je dominantno centralizovan, bez tržišne konkurencije i bez jasnih mehanizama za sprovođenje Trećeg energetskeg paketa. Ključni izazov je odsustvo sistemskog povezivanja ekološke, energetske i fiskalne politike, što onemogućava planiranje dugoročne zelene tranzicije.

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija

NKEU jasno ukazuje na nedovoljnu iskorišćenost evropskih fondova i slab institucionalni kapacitet Uprave za agrarna plaćanja i sektora ruralnog razvoja. EK beleži iste slabosti, dodajući da su kontrolni mehanizmi IPARD fondova neujednačeni, a administracija preopterećena. Oba dokumenta prepoznaju potrebu za novom Strategijom poljoprivrede i kadrovskom stabilizacijom sistema koji upravlja fondovima.

Klaster 6 – Spoljni odnosi

U ovom klasteru napredak zavisi pre svega od političke volje. EK ocenjuje da Srbija nije ostvarila napredak u usklađivanju sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU i da se odnosi sa Kosovom odvijaju u atmosferi ograničenog poverenja. NKEU u svojim preporukama akcentuje potrebu

za planom progresivnog usklađivanja sa zajedničkom spoljnom politikom, te za većom transparentnošću u radu Saveta za koordinaciju evropskih integracija.

Ovogodišnja Knjiga preporuka NKEU sa prioritetnim koracima koji se mogu sprovesti u periodu od godinu dana, predstavlja rezultat kolektivnog rada radnih grupa i služi kao unutrašnji mehanizam javne kontrole pristupnog procesa. Njen značaj prevazilazi konsultativni okvir: ona čini osnovu za strateško mapiranje reformskih deficita, nakon usvajanja Reformske agende Srbije na čiji sadržaj civilno društvo i drugi nedržavni akteri nisu imali uticaj.

Preporuke su usmerene ka konkretnim institucionalnim intervencijama, a zbog njihove kontinuitetne prirode, Knjiga preporuka NKEU može se posmatrati i kao barometar stvarne političke volje u Srbiji, pokazujući gde reformski proces stoji i gde se, iza tehničkih termina, nalaze duboki politički otpori. Ovogodišnji izveštaj EK potvrđuje relevantnost i preciznost ovogodišnjih preporuka NKEU. Dok EK daje makro-ocenu napretka i povezuje reforme sa širim vrednosnim okvirom, NKEU na mikro-nivou identifikuje konkretne prepreke sprovođenju, od institucionalnih kašnjenja do pravne neusklađenosti i političkog upliva u odluke. Pregled prioritetnih preporuka jasno je po poglavljima povezan i sa sadržajem Reformske agende Srbije, naročito u segmentima borbe protiv korupcije, reforme pravosuđa, energetske tranzicije i upravljanja javnim finansijama.

Kada se uporede nalazi NKEU, izveštaja Evropske komisije i dosadašnji učinak Reformske agende Srbije, postaje jasno da svi ukazuju na istu dijagnozu – **institucionalnu slabost i nedostatak sistemske odgovornosti za reformske procese**. Srbija ima planove, strategije i zakone, ali nema dosledan mehanizam sprovođenja, praćenja i evaluacije. Ova publikacija, polazeći od uloge koju NKEU ima u procesu evropskih integracija, ima za cilj da doprinese upravo tom nedostajućem segmentu – transparentnom praćenju reformskog učinka zasnovanom na proverljivim podacima i inkluzivnim i transparentnim procesima između institucija, stručne zajednice i građana. Ova komplementarnost čini Knjigu preporuka NKEU verodostojnim domaćim ogledalom evropske evaluacije.

U želju da sledeće izdanje donese daleko pozitivniju sliku Srbije, želim da iskažem zahvalnost svim članicama Nacionalnog konventa koje su učestvovalе u izradi Knjige preporuka 2025. Dodatne pohvale idu koordinatorima radnih grupa koji su radili na sistematizaciji doprinosa i predloga, formulišući ih u skladu sa ovogodišnjom metodologijom, kao i Nini Lopandić koja je radila na tehničkoj pripremi teksta.

U Beogradu, 4. novembra 2025. godine

Bojana Selaković

Koordinatorica Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1 SLOBODNO KRETANJE ROBA

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 1 je uklanjanje tehničkih prepreka trgovini i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. To se ostvaruje kroz jačanje infrastrukture kvaliteta (akreditacija, metrologija, standardizacija, ocenjivanje usaglašenosti i tržišni nadzor), čime se obezbeđuje slobodan plasman domaćih proizvoda na jedinstveno tržište Evropske unije, uz istovremenu zaštitu potrošača i javnog interesa.

Opis stanja

Republika Srbija je ostvarila napredak u okviru ovog poglavlja, uspostavljanjem razvijenog sistema infrastrukture kvaliteta pod nadzorom Ministarstva privrede i ključnih institucija: Akreditacionog tela Srbije (ATS), Direkcije za mere i dragocene metale (DMDM), Instituta za standardizaciju Srbije (ISS) i tržišne inspekcije. Vlada Republike Srbije je 3. oktobra 2024. godine usvojila Strateški plan usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u okviru Poglavlja 1, sa pratećim aneksima koji predstavljaju merilo za otvaranje pregovora; navedena dokumenta su dostavljena Evropskoj komisiji. Izrada nove Strategije razvoja infrastrukture kvaliteta za period 2025. do 2030. godine, sa pripadajućim akcionim planovima, nalazi se u završnoj fazi. Iako je Srbija u značajnoj meri uskladila nacionalno zakonodavstvo sa zakonodavstvom Evropske unije, potrebno je dodatno raditi na punoj harmonizaciji propisa (u toku je izrada Zakona o akreditaciji), kao i na jačanju institucionalnih i administrativnih kapaciteta i unapređenju koordinacije svih nadležnih tela. Evropska komisija je podržala pokretanje pregovora između Republike Srbije i Evropske unije o Sporazumu o ocenjivanju usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda (ACCA) za odabrane industrijske sektore, a održani su i tehnički sastanci u tom okviru.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 1 zahteva sprovođenje niza reformi i strukturnih mera. Međutim, prioritetne i vremenski osetljive aktivnosti koje bi doprinele ubrzanju procesa su:

1. Intenzivirati napore na potpunom usklađivanju sektorske tehničke regulative, kao i regulative u oblasti infrastrukture kvaliteta (preporuka NKEU iz 2016. godine);
2. Dalje jačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje neposredno učestvuju u sprovođenju aktivnosti u okviru Poglavlja 1, uz adekvatnu stručnu i sektorsku podršku svih relevantnih aktera – ministarstava, Vlade, ATS, DMDM, ISS, tržišne inspekcije i drugih (preporuka NKEU iz 2018. godine);
3. Obezbediti da portal Ministarstva privrede „Tehnis/Proizvod info“ dobije aktivnu funkcionalnost kroz angažovanje određenog broja stručnjaka koji bi pružali direktnu podršku privrednim subjektima u vezi sa tehničkim propisima (preporuka NKEU iz 2020. godine).

Uloga Reformske agende

Ova oblast nije direktno uključena u Reformsku agendu, te nema mera koje se odnose na ovu oblast.

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 1)	Status	Hitno za Poglavlje (posredni uticaj na PG 1)
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku, rok: 2027.	Pokrenuti brzu reviziju propisa koji otežavaju registraciju novih proizvoda i sertifikaciju, uz definisanje vremenskog okvira i nadležnih institucija. Osigurati obuku i tehničku podršku za mala i srednja preduzeća (MSP) i proizvođače u primeni novih standarda i sertifikacionih procedura.
7.2.1. Razvoj sigurne i održive digitalne infrastrukture	Rok: Zakon do decembra 2025, primena do 2027. godine	Implementirati interoperabilne digitalne platforme za razmenu podataka između Ministarstva privrede, tržišne inspekcije i drugih regulatornih tela. Modernizovati IT sisteme za izdavanje tehničkih sertifikata, sa ciljem elektronskog praćenja svih proizvoda koji ulaze na tržište. Osigurati sajber-sigurnost digitalnih sistema nadzora kvaliteta i standardizacije. Hitno uspostaviti jedinstvenu bazu podataka za sertifikate i tehničke dozvole, dostupnu relevantnim nadležnim institucijama.
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2024-2027.	Digitalizovati proces izdavanja CE oznaka i tehničkih sertifikata, uključujući elektronsku kontrolu i arhiviranje dokumenata. Razviti jednostavan onlajn portal za prijavu i praćenje proizvoda na tržištu, kako bi proizvođači i nadležne institucije imali transparentan uvid. Osigurati integraciju digitalizovanih procesa sa postojećim nacionalnim i EU bazama podataka (na primer, RAPEX, ICSMS).
7.2.5. Uvođenje inteligentnog transportnog sistema i elektronskog sistema teretnog saobraćaja	Primeniti okvir i standarde ITS za drumski i železnički saobraćaj do decembra 2026. godine	Objaviti sve ITS standarde putem Instituta za standardizaciju Srbije
7.1.7. Sprovođenje Direktive o eko-dizajnu i propisima o energetsom označavanju	U toku, rok: 2026.	Sprovoditi propise o eko-dizajnu za lokalne grejače na čvrsto gorivo i bojlere kroz uspostavljanje efikasne infrastrukture za tržišni nadzor
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025. godine	Uskladiti sistem praćenja sa standardima EU; uključiti organizacije civilnog društva kao ravnopravne aktere
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Razviti IT sisteme interne kontrole; uvesti obaveznu reviziju projekata u ovoj oblasti

Zaključak

Neophodno je dalje jačanje institucionalnih, administrativnih i finansijskih kapaciteta institucija u oblasti infrastrukture kvaliteta. Posebnu pažnju zahteva tržišna inspekcija, s obzirom na smanjenje broja inspektora usled odlaska u penziju, što značajno utiče na kvalitet i efikasnost sistema infrastrukture kvaliteta.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 2 SLOBODA KRETANJA RADNIKA

Ciljevi

Poglavlje 2 reguliše jednu od osnovnih sloboda garantovanih pravom Evropske unije (član 45 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), kojom se svakom građaninu EU omogućava pravo na slobodno kretanje, boravak i rad u drugim državama članicama, bez diskriminacije na osnovu državljanstva. Tekovine EU obuhvataju instrumente za koordinaciju različitih nacionalnih sistema socijalnog osiguranja, a oblast slobode kretanja radnika povezana je i sa svim segmentima socijalne zaštite, kao što su: zdravstveno osiguranje, penzijsko osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, kao i prava na porodična davanja.

Opis stanja

Od februara 2024. do februara 2025. godine izdato je 41.319 jedinstvenih dozvola za privremeni boravak i rad stranaca u Srbiji.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Pregovaračko poglavlje 2 deo je Klastera 2 – Unutrašnje tržište. Ovo poglavlje još uvek nije otvoreno i za njega nisu definisana merila za otvaranje. Potrebno je:

1. Zaključiti sporazume o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti sa preostalim državama članicama EU;
2. Obezbediti napredak Srbije u pripremama za pridruživanje evropskoj mreži službi za zapošljavanje (EURES);
3. Započeti pripreme za pridruživanje Evropskoj agenciji za rad.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 2
Oblast politike 3. Ljudski kapital Reforma 8.1.1. Poboljšanje uslova na tržištu rada, uključujući obezbeđivanje odgovarajućih finansijskih i institucionalnih resursa i kapaciteta za aktivaciju u oblasti zapošljavanja i socijalne politike	- sprovođenje Garancije za mlade (2025-2027); - pripreme za pridruživanje evropskoj mreži službi za zapošljavanje EURES (2025-2027); - pripreme za pridruživanje Evropskoj agenciji za rad.	Praćenje sprovođenja Garancije za mlade i pokrivenost merama aktivne politike zapošljavanja U Beogradu je 3. juna 2025. godine svečano otvoren tvining projekat Evropske unije pod nazivom „Podrška unapređenju uslova rada i pripremi Republike Srbije za učešće u mreži EURES“, koji se realizuje u saradnji sa državama članicama EU – Grčkom, Francuskom, Švedskom i Slovenijom. Projekat bi trebalo da traje dve godine. U okviru ovog projekta izvršiće se usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, kao i stvaranje uslova za buduće učešće Srbije u mreži EURES i pridruživanje Evropskoj agenciji za rad.

Zaključak

Trenutno stanje ukazuje na porast broja izdatih dozvola za rad stranaca u Srbiji, ali proces napretka u oblasti socijalne sigurnosti i integracije u evropske sisteme još uvek nije započet ili je u ranoj fazi razvoja. Ključni koraci za dalji napredak uključuju zaključivanje bilateralnih sporazuma sa državama članicama EU i pripreme za pristupanje evropskim institucijama kao što su EURES i Evropska agencija za rad, što je od suštinskog značaja za ostvarivanje prava na slobodno kretanje i punu integraciju na jedinstveno tržište EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3

PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 3 je postizanje punog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa standardima Evropske unije u oblasti slobode pružanja usluga i priznavanja profesionalnih kvalifikacija, unapređenje pravnog i institucionalnog okvira u sektoru poštanskih usluga, povećanje transparentnosti i efikasnosti regulisanih profesija (uključujući zanatske), kao i jačanje kapaciteta relevantnih institucija za implementaciju i nadzor zakonodavstva. To će doprineti većoj slobodi pružanja usluga, olakšanoj mobilnosti stručnjaka, kao i konkurentnijem i kvalitetnijem tržištu usluga za građane i privredu.

Opis stanja

Pregovori u okviru Poglavlja 3 još nisu otvoreni, iako je Strategija sa akcionim planom za ispunjenje merila usvojena 2019. godine. Srbija je ostvarila umeren napredak u oblasti prava poslovnog nastanjivanja i slobode pružanja usluga, naročito u sektoru usluga i poštanskih usluga. Krajem 2024. godine usvojen je Zakon o uslugama, kojim je preneti Direktiva 2006/123/EC, dok je 6. marta 2025. godine donet novi Zakon o poštanskim uslugama. Priprema novog Programa razvoja poštanskih usluga za period od 2026. do 2030. godine je u toku, kroz PLAC IV projekat. U oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija je ostvareno delimično usklađivanje sa standardima EU, jer veliki deo sektorskog zakonodavstva i dalje čeka harmonizaciju, a lista regulisanih profesija još uvek nije usvojena.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 3 zahteva sprovođenje niza reformi i strukturnih koraka, ali prioritetne i vremenski osjetljive mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Priprema za izgradnju mehanizma Jedinstvene elektronske kontakt tačke (JEKT) u okviru resornog ministarstva, uključujući analizu potencijalnih problema i izazova u ranoj fazi razvoja sistema (preporuka NKEU iz 2018. godine);
2. Usvajanje ažuriranog akcionog plana za potpuno usklađivanje sektorskog zakonodavstva sa relevantnim direktivama EU u oblasti međusobnog priznavanja kvalifikacija – Direktiva 2005/36/EC i Direktiva 2013/55/EC (preporuka NKEU iz 2024. godine);
3. Intenzivirati kompletiranje i donošenje Popisa regulisanih profesija, u skladu sa zahtevima Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija (preporuka NKEU iz 2021. godine);

Uloga Reformske agende

Ova oblast nije direktno uključena u Reformsku agendu, te nema mera koje se odnose na ovu oblast.

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 3)	Status	Hitno za Poglavlje 3 (posredni uticaj na PG 3)
6.2.1. Investicije i razvoj privatnog sektora	U toku, rok: 2027.	Unapređenje regulatornog okvira za pružanje usluga i olakšavanje pristupa tržištu za domaće i strane investitore, uključujući pojednostavljivanje procedura za registraciju preduzeća i priznavanje profesionalnih kvalifikacija, u cilju povećanja konkurentnosti privatnog sektora i podsticanja novih investicija.
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	U toku, 2024-2027.	Uspostaviti Jedinstvenu elektronsku kontaktnu tačku (JEKT), čime se ispunjava obaveza iz Direktive o uslugama. Omogućiti onlajn aplikacije i elektronsku komunikaciju sa svim relevantnim regulatornim telima putem jedinstvene kontakt tačke (JKT), uključujući procedure za prekogranično pružanje usluga i priznavanje profesionalnih kvalifikacija. Integrisati JKT sa nacionalnim i bazama podataka EU radi razmene informacija o profesionalnim kvalifikacijama i regulatornim zahtevima, olakšavajući usklađivanje sa standardima EU.
7.2.3. Jačanje obrazovanja odraslih, obuka i relevantnih mogućnosti za usavršavanja digitalnih veština i pismenosti	U toku, rok: do juna 2026.	Organizovati obuke za preduzetnike i profesionalce o digitalnim alatima za poslovanje i prekogranično pružanje usluga. Uključiti kurseve digitalnih veština u programe za priznavanje profesionalnih kvalifikacija, kako bi se olakšalo prilagođavanje EU standardima. Promovisati programe e-učenja za građane i zaposlene u pružanju usluga, sa fokusom na korišćenje e-portala i digitalnih procedura.
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti sistem praćenja sa standardima EU; uključiti organizacije civilnog društva kao ravnopravne aktere
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Razviti IT sisteme interne kontrole; uvesti obaveznu reviziju projekata u ovoj oblasti

Zaključak

Zbog značajnog zastoja procesa konsultacija i odobrenja pregovaračke pozicije od strane Evropske komisije, koji traje gotovo šest godina, zapažen je smanjen intenzitet rada i posvećenost pojedinaca uključenih u rad pregovaračke grupe.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 4 SLOBODA KRETANJA KAPITALA

Ciljevi

Sloboda kretanja kapitala podrazumeva potpuno usaglašavanje nacionalnog sistema sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. To uključuje ukidanje svih ograničenja u transferu kapitala i plaćanja, omogućavanje slobodnog kretanja investicija, nekretnina i finansijskih instrumenata, kao i uspostavljanje efikasnih mehanizama za sprečavanje pranja novca i zloupotreba finansijskih tokova. Takođe, cilj je jačanje institucija nadležnih za finansijski nadzor i obezbeđivanje transparentnosti i stabilnosti finansijskog sistema, sa konačnim ciljem integracije u jedinstveno evropsko finansijsko tržište.

Opis stanja

Ovo pregovaračko poglavlje je otvoreno 10. decembra 2019. godine, uz postavljanje **tri merila za privremeno zatvaranje** poglavlja u oblasti kretanja kapitala i plaćanja, platnog sistema i sprečavanja pranja novca, kao i suzbijanja finansiranja terorizma. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2024. godinu, u oblasti kretanja kapitala i plaćanja je uspostavljen institucionalni okvir, dok je pravni okvir delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU. Ipak, i dalje postoje određena ograničenja koja treba postepeno ukinuti, kao i značajno administrativno opterećenje za subjekte u deviznom poslovanju. Građani EU i dalje nemaju jednak tretman u pogledu sticanja nekretnina i poljoprivrednog zemljišta, što nije u skladu sa obavezama Srbije iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ostvaren je izvestan napredak u oblasti platnih sistema kroz izmene i dopune Zakona o platnim uslugama iz jula 2024. godine radi usklađivanja sa Direktivom EZ o platnim uslugama 2 (PSD2) i usvajanje relevantnih podzakonskih akata. Srbija je od maja 2025. godine zvanično član Jedinstvenog područja plaćanja u evrima (*Single Euro Payments Area – SEPA*) i uskladila je relevantne propise EU u toj oblasti. Početak praktične primene se očekuje u maju 2026. godine. Zakon o međubankarskim naknadama još nije usklađen sa standardima EU i obavezama iz SSP-a. U oblasti borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma, pravni i institucionalni okvir su uspostavljeni i delimično usklađeni; izmene Zakona iz oktobra 2023. su uključile Centralni registar, depo i kliring hartija od vrednosti među obveznike, dok je MONEYVAL u decembru 2023. godine potvrdio da je Srbija u velikoj meri uskladila svih 40 preporuka. Kapacitet Uprave za sprečavanje pranja novca i dalje je ograničen – trenutno ima 30 zaposlenih od predviđenih 42.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 4 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritete i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Nastaviti rad na liberalizaciji Zakona o deviznom poslovanju – merilo 1 za privremeno zatvaranje i unaprediti sistem izveštavanja o napretku u ispunjenju preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) na temu sprečavanja pranja novca – merilo 3 (preporuka NKEU iz 2020. godine);

2. Omogućiti platni promet u devizama u zemlji u svim slučajevima, što je u skladu sa liberalizacijom kretanja kapitala – merilo 2 za privremeno zatvaranje za privremeno zatvaranje poglavlja (preporuka NKEU iz 2020. godine);
3. Poboljšati saradnju između različitih tela koja se bave sprečavanjem pranja novca, kao i jačanje administrativnih kapaciteta Uprave za sprečavanje pranja novca i unaprediti sistem izveštavanja o napretku u ispunjenju preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) na temu sprečavanja pranja novca – merilo 3 za privremeno zatvaranje poglavlja za privremeno zatvaranje poglavlja (preporuka NKEU iz 2020. godine);

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 4
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	Rok: 2027; revizija: decembar 2026; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Analiza fiskalnih rizika i njihovog uticaja na kretanje kapitala; transparentno upravljanje dugom i obavezama
6.1. (dodatne odredbe o javnim nabavkama i međuvladini sporazumi)	Objave ugovora od decembra 2024; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Procena fiskalnog uticaja kreditnih i investicionih aranžmana na kapitalne tokove; transparentne finansijske klauzule
7.2.2. Digitalizacija i otvoreni podaci	2024-2027.	Otvoreni setovi podataka o kapitalnim tokovima, investicionim ugovorima i javnom dugu
Poglavlja 6 i 7 (delovi vezani za statističke reforme)	2025-2027.	Puna harmonizacija statistike kapitalnih tokova i direktnih stranih investicija sa ESA 2010 i ECB standardima
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Izveštaji o liberalizaciji kretanja kapitala i ograničenjima za strane investitore
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija (AFCOS/OLAF)	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Jačanje saradnje AFCOS-a sa OLAF-om u praćenju zloupotreba u transferima kapitala i prekograničnim transakcijama

Zaključak

Neophodno je ispuniti postavljena merila za privremeno zatvaranje ovog poglavlja, jer bez njihove realizacije proces pregovora ne može napredovati. Iako su obaveze potpune liberalizacije kretanja kapitala i usklađivanja kontrolnih i nadzornih mehanizama najintenzivnije primenjuju u trenutku pristupanja, Srbija već sada mora da uspostavi i primenjuje standarde EU. To uključuje pouzdane sisteme praćenja kapitalnih tokova, statistiku u skladu sa evropskim standardima, kao i efikasne mehanizme kontrole. Istovremeno, potrebno je jačati integritet finansijskog sistema kroz koordinisanu saradnju institucija u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Time se obezbeđuje stabilnost finansijskog tržišta i poverenje svih aktera u procesu pristupanja EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5

JAVNE NABAVKE

Ciljevi

Cilj Poglavlja 5 jeste usklađivanje sa pravilima EU, kako bi javne nabavke dobara, usluga i radova u Srbiji bile transparentne i otvorene za sva privredna društva, na osnovu jednakog tretmana i zabrane diskriminacije. Unapređenje sistema javnih nabavki u kontekstu pristupanja EU, ukoliko se potencijali procesa pridruživanja iskoriste na najbolji način, omogućilo bi Srbiji da ostvari uštede javnih sredstava kroz slobodno nadmetanje ponuđača, privredni rast, razvoj privrednih subjekata koji posluju na otvorenom tržištu Srbije i EU, korišćenje standardnih procedura, učenje na osnovu iskustava država članica EU i drugih kandidata za pristupanje, kao i jačanje sistema za sprečavanje korupcije i suzbijanje drugih nepravilnosti u javnim nabavkama i kod javno-privatnih partnerstava.

Opis stanja

U okviru Pregovaračke pozicije za Poglavlje 5, Srbija je prihvatila pravne tekovine EU i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo. Na snazi je Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2024. do 2028. godine¹, kao i Akcioni plan za 2025. godinu². Za privremeno zatvaranje poglavlja su predviđena tri merila, koja ni u ovom periodu nisu ispunjena.

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2024. godinu³, Evropska komisija je konstatovala da je Srbija umereno pripremljena u oblasti javnih nabavki, kao i da je ostvaren ograničeni napredak kroz izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama (ZJN) radi daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, kao i unapređenjem Portala javnih nabavki. Opšta ocena o pripremljenosti nije se promenila od otvaranja pregovora u ovom poglavlju i Izveštaja Evropske komisije za 2015. godinu.

U izveštaju za 2024. godinu se navodi da Srbija ima tendenciju zaobilaženja zakonodavstva u oblasti javnih nabavki kroz međuvladine sporazume i specijalne zakone. Izričito su navedena dva primera takve prakse: Uredba o izboru strateškog partnera u vezi sa solarnim elektranama i Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027. Usvajanje Zakona o EXPO-u i prateće uredbe je usledilo nedugo nakon ukidanja Zakona o linijskoj infrastrukturi, koji je takođe isključivao primenu Zakona o javnim nabavkama (ZJN), a čije je ukidanje bila jedna od glavnih preporuka iz Izveštaja za 2022. godinu.

Prema izveštaju Kancelarije za javne nabavke za 2024. godinu, ukupna vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama se povećala (na 1.048 milijardi dinara), dok se broj zaključenih ugovora smanjio u odnosu na prethodnu godinu. Udeo javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu ostao je približno isti (10,87%). Kada je reč o konkurenciji, prosečan broj ponuda u 2024. godini

¹ Videti: <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2024/08/2.-Uzjn-Program-razvoja-2024-2028-KONACNO.pdf>.

² Videti na: <https://www.ujn.gov.rs/program-razvoja-javnih-nabavki/>.

³ Izvor: *Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2024. godinu*, videti na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf.

je bio 2,5 (2,4 u 2023. i isto toliko u 2022. godini). Procenat postupaka u kojima je podneta samo jedna ponuda je ostao približno isti (50,75%), a udeo obustavljenih postupaka blago se smanjio (na 9,71%). Registrovana ukupna vrednost nabavki izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama iznosi 667 milijardi dinara, što je nešto manje nego prethodne godine, kada je vrednost tih nabavki bila gotovo jednaka vrednosti onih sprovedenih u skladu sa Zakonom. Međutim, ta registrovana vrednost ne uključuje nabavke koje se sprovode u okviru realizacije specijalizovane međunarodne izložbe EXPO 2027, jer se nabavke za taj projekat sprovode po posebnom zakonu, a ne kao izuzetak predviđen ZJN-om. Prema podacima dostupnim u posebnom odeljku Portala javnih nabavki, koji se odnosi na „EXPO preduzeće”, u 2024. godini su ugovoreni poslovi u vrednosti većoj od 34 milijarde dinara. Statistika ne obuhvata troškove ostalih nabavki sprovedenih po „posebnom zakonu”, kao što je, na primer, projekat „Moravski koridor”. Kao pozitivan primer razvoja sistema javnih nabavki može se navesti sve češća primena kriterijuma za dodelu ugovora, koji se ne zasnivaju samo na najnižoj ponuđenoj ceni (porast sa 4,46% na 9,78%, u odnosu na 2023. godinu), kao i šira primena ekoloških kriterijuma, što je posledica izmena Zakona.

Nisu zabeležene aktivnosti u vezi s izmenama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Prethodnu godinu je obeležila tragedija na novosadskoj železničkoj stanici koja se dogodila 1. novembra 2024. godine, kao i masovni protesti koji su potom usledili. Rekonstrukcija te stanice je ugovorena sa konzorcijumom dve kineske firme, a primena Zakona o javnim nabavkama je izbegnuta time što je posao podveden pod međudržavni sporazum. U praksi, rekonstrukciju su izvodile domaće firme, postupak angažovanja podizvođača i dalje je nepoznat, a cena radova je višestruko premašila onu iz projekta. Vlada je isprva tvrdila da su dokumenti o radovima poverljivi, ali ih je potom sukcesivno objavljivala. Vlada je isprva tvrdila da su dokumenta o radovima poverljiva, ali ih je naknadno sukcesivno objavljivala. Prema navodima resornog ministarstva, nije praćeno da li je izvođač poštovao obavezu da podizvođače izabere u „transparentnom i nediskriminatornom postupku”, a podaci iz istrage ukazuju na mogući uticaj predstavnika vlasti na njihov izbor. Istraga Tužilaštva je pokazala da su aneksima ugovoreni i radovi koji su već bili obuhvaćeni prvobitnim ugovorom, što je bio osnov za neosnovana plaćanja u vrednosti od oko 115 miliona dolara. Ništa od navedenog nije dovelo do promene ustaljene prakse – Vlada nije prestala da zaključuje ugovore bez primene Zakona o javnim nabavkama, niti su objavljeni već zaključeni ugovori za infrastrukturne projekte. Ovi problemi nisu rešeni, iako su prepoznati u Reformskoj agendi, što je posledica nejasnih formulacija i predugih rokova predviđenih tim dokumentom.

Prioritetni koraci

1. Izmeniti pravni okvir za javno–privatna partnerstva kako bi bio usklađen sa pravilima Evropske unije, rešiti probleme uočene u praksi, te proaktivno otkrivati nepravilnosti u postupcima javnih nabavki i javno–privatnih partnerstava i otklanjati štetne posledice loše planiranih, sprovedenih ili realizovanih nabavki.
2. Izmeniti član 228. Krivičnog zakonika tako da obuhvati sva ozbiljna kršenja pravila o javnim nabavkama i javno–privatnim partnerstvima.

3. Nastaviti sprovođenje revizija učinka od strane Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki, obezbediti praćenje po osnovu ranije objavljenih izveštaja, ojačati sisteme interne revizije i objavljivati podatke o njihovim efektima u oblasti javnih nabavki.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende (relevantna za PG 5)	Status	Hitno za Poglavlje 5
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	Rok: jun 2025. godine Status: neispunjeno	Povećanje transparentnosti projekata ugovorenih po međunarodnim sporazumima kroz objavljivanje informacija o konkretnim projektima na sajtu ministarstva nadležnog za njihovo sprovođenje (za sve završene, tekuće i nove ugovore o javnim nabavkama po međunarodnim sporazumima). Od decembra 2024. biće objavljivani svi ugovori zaključeni po međunarodnim sporazumima, uz informacije o: imenu projekta, osnovnim podacima o ugovoru o javnoj nabavci, javnom naručiocu, glavnom ugovaraču i primenjenom postupku javne nabavke.

Zaključak

Tokom protekle godine dodatno je produbljen jaz između deklarativne privrženosti evropskim integracijama i prakse postupanja državnih organa. o je naročito postalo vidljivo kod velikih infrastrukturnih radova. Ni antikorupcijski protesti, koji su usledili nakon pada nadstrešnice na renoviranoj železničkoj stanici u Novom Sadu, niti preuzete obaveze iz Reformske agende nisu bili dovoljni da Vlada objavi ugovore i anekse zaključene mimo Zakona o javnim nabavkama. Takođe, nastavljena je primena posebnih zakona koji isključuju primenu ZJN-a, dok Ustavni sud još uvek nije ispitao ustavnost odredbi posebnog zakona o projektu EXPO 2027.

S druge strane, u praksi su uočeni i neki pozitivni efekti poslednjih izmena Zakona o javnim nabavkama – kao što su zelene nabavke i informacije o izvršenju ugovora, uključujući i one ispod pragova.

Krivično gonjenje zloupotreba u javnim nabavkama i dalje nije dovoljno delotvorno – ni u pogledu obuhvata (broj slučajeva), niti u pogledu mogućnosti da se gone svi tipični slučajevi zloupotreba. Novi proces konsultacija je otvoren u jesen 2025. godine. Nema značajnijeg napretka ni kada je reč o obuhvatu nadzora i kontrole. Nacrt Akcionog plana antikorupcijske strategije predviđa javne nabavke kao jednu od ključnih oblasti, ali ne nudi rešenja za sve prepoznate probleme.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8

POLITIKA KONKURENCIJE

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 8 je obezbeđivanje potpune usklađenosti nacionalnog zakonodavstva i institucionalnog okvira sa pravilima i praksom Evropske unije u oblastima zaštite konkurencije, kontrole državne pomoći i liberalizacije tržišta. Ovim se: obezbeđuje slobodno i fer tržišno takmičenje, sprečava narušavanje tržišta kroz zloupotrebu dominantnog položaja i zaključivanje nedozvoljenih sporazuma, uspostavlja transparentan i efikasan sistem nadzora i kontrole državne pomoći, kao i otvaranje i ravnopravno funkcionisanje tržišta u skladu sa pravilima unutrašnjeg tržišta Evropske unije.

Opis stanja

U okviru pregovaračkog Poglavlja 8, Evropska komisija je postavila osam merila u oblasti državne pomoći kao uslov za otvaranje pregovora. U oblasti zaštite konkurencije, Republika Srbija je ostvarila značajan nivo usklađenosti zakonodavnog okvira sa članovima 101. i 102. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i relevantnim pravnim tekovinama EU. Ipak, potrebno je sprovesti potpuno usklađivanje sa smernicama i komunikacijama Evropske komisije, uključujući usvajanje tri uredbe o izuzeću po kategorijama i izmene propisa u vezi sa međubankarskim naknadama. Komisija za zaštitu konkurencije funkcioniše kao operativno nezavisna institucija i beleži porast izrečenih kazni. Međutim, neophodno je dalje unaprediti transparentnost rada, obezbediti sistematsko objavljivanje odluka i ojačati promotivne aktivnosti, dok pravosudni organi i dalje nemaju dovoljan kapacitet za rešavanje složenih slučajeva iz oblasti konkurencije. U oblasti državne pomoći, osnovni zakon je u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU, ali podzakonski akti i postojeće šeme državne pomoći (posebno fiskalne šeme) ostaju neusklađene, dok se obaveze obaveštavanja i mirovanja ne primenjuju dosledno. Komisija za kontrolu državne pomoći treba dodatno da ojača administrativne i tehničke kapacitete i obezbedi transparentnu primenu pravila, dok Vlada Republike Srbije još nije usvojila Akcioni plan niti mapu regionalne pomoći. Elektronska platforma za praćenje kumulacije državne pomoći nije u potpunosti uspostavljena, a svest davalaca pomoći i dalje je niska. Kada je reč o liberalizaciji tržišta, potrebno je dodatno usklađivanje propisa o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa i jačanje sprovođenja pravila konkurencije u javnim preduzećima, iako trenutno nema dokaza o postojanju komercijalnih monopola u smislu člana 37. UFEU.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 8 zahteva sprovođenje niza reformskih i strukturnih mera radi ispunjavanja svih merila za otvaranje pregovora, ali se sledeće aktivnosti izdvajaju kao prioritetne i vremenski kritične za nastavak procesa:

1. Usvojiti Akcioni plan za usklađivanje šema državne pomoći, sa jasno definisanim vremenskim okvirom za harmonizaciju i utvrđenim nadležnim institucijama zaduženim za njegovo sprovođenje (preporuka NKEU iz 2023. godine);
2. Intenzivirati saradnju između Vlade Republike Srbije i nadležnih institucija u izradi Akcionog plana za usklađivanje fiskalnih šema državne pomoći, sa definisanim rokovima, rešenjima pitanja stečenih prava i mogućih prelaznih perioda, a na osnovu pripremnih aktivnosti koje je sprovela Komisija za kontrolu državne pomoći (preporuka NKEU iz 2024. godine);
3. Obezbediti uslove za aktivno učešće predstavnika Komisije za zaštitu konkurencije (KZK) u radu radnih grupa i tela nadležnih za izradu zakona i drugih propisa značajnih za zaštitu konkurencije, naročito u segmentu javnih preduzeća. Izmeniti Poslovnik Vlade, u članu 46, kako bi se uvela obavezna konsultacija predlagača akata koji utiču na primenu Zakona o zaštiti konkurencije sa KZK-om pre upućivanja na razmatranje Vladi (preporuka NKEU iz 2018. godine);

Uloga Reformske agende

Ova oblast nije direktno uključena u Reformsku agendu, te nema mera koje se odnose na ovu oblast.

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 8)	Status	Hitno za Poglavlje 8 (posredni uticaj na PG 8)
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor – državna pomoć	U toku, rok: 2027.	1. Završiti podnošenje konačnog popisa u skladu sa komentarima Evropske komisije (do decembra 2024. godine); 2. Usvojiti akcioni plan sa jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje šema državne pomoći, zasnovan na popisu i odobren od strane EK (do juna 2025. godine); 3. Uskladiti sve preostale šeme državne pomoći u okviru SSP-a sa pravnim tekovinama EU (do decembra 2027. godine).
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2024-2027.	Unaprediti elektronski registar državne pomoći i <i>de minimis</i> registar, u cilju obezbeđivanja potpune transparentnosti i usklađenosti sa praksom Evropske unije
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti sistem praćenja državne pomoći sa standardima EU; uključiti organizacije civilnog društva kao ravnopravne aktere u proces izveštavanja i ocenjivanja
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Ojačati kapacitete Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP) i uvesti obaveznu reviziju projekata kako bi se obezbedila delotvorna kontrola i prevencija nepravilnosti

Zaključak

Republika Srbija je ostvarila određeni napredak u sprovođenju politike konkurencije, naročito kroz jačanje operativnih kapaciteta nadležnih institucija i podnošenje konačnog popisa državne pomoći. Međutim, merila za otvaranje pregovora u oblasti državne pomoći još uvek nisu ispunjena.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 9 FINANSIJSKE USLUGE

Ciljevi

Cilj Poglavlja 9 je usklađivanje sa pravnim tekovinama EU radi obezbeđivanja finansijske stabilnosti i zaštite potrošača, investitora i osiguranika. To podrazumeva uspostavljanje pravila u oblasti bankarstva, osiguranja, penzijskih fondova, tržišta kapitala i nadzora finansijskih institucija, kao i primenu principa jedinstvenog pasoša i kontrole matične države. Time se omogućava slobodno pružanje finansijskih usluga u celoj EU uz jasne i sveobuhvatne informacije za investitore.

Opis stanja

Ovo pregovaračko poglavlje je otvoreno 27. juna 2019. godine, uz postavljanje **pet merila za privremeno zatvaranje** poglavlja u oblasti bankarskih i finansijskih konglomerata, osiguranja i strukovnih penzija, infrastrukture finansijskog tržišta, tržišta hartija od vrednosti i investicionih usluga, kao i stabilnosti i nezavisnosti regulatornih i nadzornih institucija. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2024. godinu, u oblasti finansijskih usluga Srbija je uspostavila institucionalni i pravni okvir, ali je usklađenost sa pravnim tekovinama EU i dalje delimična i neujednačena po sektorima. U bankarstvu i finansijskim konglomeratima neophodno je dalje usklađivanje sa CRR/CRD i BRRD, naročito u pogledu fonda za restrukturiranje banaka. Sektor osiguranja i penzijskih fondova ostaje nedovoljno razvijen, dok se priprema usklađivanje sa Solventnost II i direktivama o nadzoru institucija za stručno penziono osiguranje. Infrastruktura finansijskog tržišta je delimično usklađena, ali zahteva dodatno jačanje, naročito u vezi sa OTC derivatima i finansijskim garancijama, uz sprovođenje Strategije razvoja tržišta kapitala za period od 2021. do 2026. godine. Tržište hartija od vrednosti je umereno usklađeno, sa visokom usklađenošću sa MiFID II (*Markets in Financial Instruments Directive*) i relevantnim uredbama, ali sa niskim nivoom usklađenosti sa MiFIR (*Markets in Financial Instruments Regulation*), dok okvir za investicione fondove nije u potpunosti usklađen sa AIFMD i UCITS V. U oblasti održivog i digitalnog finansiranja okvir je tek delimično uspostavljen, bez nacionalne strategije za održive finansije, dok Narodna banka Srbije i Komisija za hartije od vrednosti sprovode nadzor nad virtuelnim valutama i digitalnim tokenima.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 9 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritete i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Unaprediti regulatorni okvir koji stimuliše razvoj „nebankarskog“ dela tržišta finansijskih usluga (preporuka NKEU iz 2020. godine);
2. Preduzeti mere za dalje unapređenje rada institucija i infrastrukture tržišta kapitala (preporuka NKEU iz 2018. godine);
3. Preduzeti mere za jačanje tržišta kapitala, naročito za mikro i mala preduzeća, kako bi im se olakšao pristup tržištu kapitala i finansiranju (preporuka NKEU iz 2020. godine);

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 9
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	Rok: 2027; revizija: decembar 2026; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Analiza izloženosti finansijskom sektoru (garancije, krediti) i integracija u sistem finansijske stabilnosti
6.1. (dodatne odredbe o javnim nabavkama i međuvladini sporazumi)	Objave ugovora od decembra 2024; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Standardizacija finansijskih klauzula u ugovorima (garancije, valutna zaštita) u skladu sa praksom EU
7.2.2. Digitalizacija i otvoreni podaci	2024-2027.	Puna implementacija PSD2 (otvoreno bankarstvo), e-licenciranje banaka i osiguravača, otvoreni finansijski podaci
Poglavlja 6 i 7 (delovi vezani za statističke reforme)	2025-2027.	Razvoj statistike finansijske stabilnosti, usklađivanje sa ECB/ESA standardima, sprovođenje ankete o pristupu finansijama
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Indikatorski okvir za punu usklađenost sa CRR/CRD, Solventnost II, MiFID II; kvartalni izveštaji o reformama sektora
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija (AFCOS/OLAF)	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Jačanje kapaciteta za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (AML/CFT) u skladu sa 5AMLD/6AMLD; digitalni sistemi za praćenje sumnjivih transakcija i saradnja sa FIU.net

Zaključak

Neophodno je intenzivirati rad na ispunjenju merila za privremeno zatvaranje poglavlja. Potpuna harmonizacija finansijskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, kao i njegova dosledna primena, stvaraju uslove za stabilan i pouzdan finansijski sistem. Takav sistem unapređuje položaj svih učesnika na tržištu i korisnika finansijskih usluga, kroz transparentnije poslovanje i raznovrsniju ponudu proizvoda – uključujući kredite, osiguranje i platne usluge. Poseban značaj ima zaštita potrošača, koja podrazumeva jasno informisanje o pravima, obavezama i karakteristikama finansijskih usluga, čime se jača poverenje građana i privrede u finansijski sektor.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10 DIGITALNA TRANSFORMACIJA I MEDIJI

Ciljevi

Cilj Poglavlja 10 jeste uspešan razvoj digitalne transformacije društva, privrede i organizacija, kao i obezbeđivanje funkcionalnosti i slobode medija u skladu sa standardima Evropske unije. Digitalna transformacija predstavlja ključan preduslov za modernizaciju i demokratizaciju Srbije, kao i za njen uspešan pristup EU.

Opis stanja

Srbija u poslednjim godinama beleži ubrzan proces digitalne transformacije u svim oblastima privrede i društva. Proizvodnja i izvoz digitalnih usluga iznosili su 4,13 milijarde evra u 2024. godini, a tokom prve polovine 2025. godine zabeležen je dodatni rast od 16%. U IT sektoru zaposleno je oko 110.000 visokoobrazovanih stručnjaka, što predstavlja značajan razvojni potencijal zemlje. Digitalna transformacija postaje vodeći poslovni trend koji doprinosi podizanju kvaliteta proizvoda i usluga. Portal eUprava broji oko 2,5 miliona registrovanih korisnika i pruža preko 150 elektronskih usluga. Srbija je, prema ostvarenim IT rezultatima, prešla u kategoriju srednje razvijenih IT zemalja, sa prosečnim godišnjim rastom od oko 10%. Nastavljeno je uvođenje ultrabrze širokopojasne komunikacione infrastrukture u ruralnim sredinama i podrška digitalizaciji obrazovnog sistema. Poseban doprinos daju stručni kadrovi u vodećim razvojnim kompanijama, kao i kontinuirana ulaganja u najnoviju opremu i softver za potrebe obrazovanja, eUprave i Državnog data centra. Međutim, Srbija i dalje zaostaje za prosekom EU kada je reč o

ukupnim ulaganjima u informacione tehnologije. Tokom javne diskusije o Reformskoj agendi, Radna grupa NKEU za Poglavlje 10 je podržala sve aktivnosti iz podoblasti „7.2 Digitalizacija“, sa posebnim interesovanjem za: unapređenje digitalne identifikacije, elektronsku ličnu kartu, kvalifikovani elektronski potpis, dvofaktorsku autentifikaciju, digitalni novčanik i „digitalni kutak“. Poseban zadatak pred Srbijom jeste notifikacija domaće eID (elektronska identifikacija) šeme kod Evropske komisije. Ipak, trenutna društvena i institucionalna kriza usporava rad na digitalnoj transformaciji i razvoju medijskog sektora.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Usvojiti ključne zakone do kraja 2025. godine: Zakon o informacionoj bezbednosti (u skladu sa NIS 2 direktivom), Zakon o veštačkoj inteligenciji, Zakon o širokopojasnoj infrastrukturi i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja;
2. Obezbediti funkcionalnu i finansijsku nezavisnost regulatornih tela REM i RATEL, u skladu sa važećim zakonodavnim okvirom;
3. Fokus staviti na sprovođenje postojećih medijskih zakona i efikasan regulatorni nadzor.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 10
Elektronska lična karta sa čipom	Omogućava kvalifikovani elektronski potpis i pristup portalu eUprava	Popularizacija i šira primena elektronske lične karte u svakodnevnim uslugama
7.2.1. Razvoj sigurne i odžive digitalne infrastrukture (uključujući razvoj širokopojasnog pristupa u ruralnim predelima i 5G mreža)	Priprema i usvajanje Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi do kraja 2025. godine; razvoj sistema do juna 2027. godine	Implementacija principa „sve na jednom mestu“ kroz jedinstveni informacioni sistem i primenu relevantnih zakona
7.2.2. Digitalni novčanik	U fazi razvoja do kraja 2025; usklađivanje sa propisima EU o digitalnoj indentifikaciji (eIDAS 2.0)	Primena planirana za 2026. godinu – za ličnu kartu, vozačku dozvolu, zdravstvenu karticu i dr.
7.2.3. Digitalni kutak i celoživotno učenje	U razvoju tokom perioda 2025-2027; Osnivanje digitalnih kutaka u više od 50 opština tokom 2026. godine	Edukacija odraslih za korišćenje novih digitalnih servisa i usavršavanje digitalnih veština

Zaključak

Neophodno je da Vlada Republike Srbije i nadležni organi – Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Ministarstvo za evropske integracije i Kancelarija za IT i eUpravu – realizuju planirane aktivnosti iz Reformske agende, jer se time ostvaruju ključni uslovi za: pristupanje Srbije Evropskoj uniji, ubrzanu modernizaciju i digitalni razvoj celokupnog društva. Nesprovođenje predloženih mera može dovesti do tehnološke i ekonomske stagnacije, kao i do otežane saradnje sa državama članicama EU.

Radna grupa za Poglavlje 10 nastavlja da prati i aktivno učestvuje u sprovođenju obaveza iz ovog poglavlja, kao i aktivnosti u okviru Reformske agende, posebno podoblasti „7.2 Digitalizacija“.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 11 POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ

Ciljevi

Poglavlje 11 obuhvata Zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) Evropske unije, čiji je cilj da obezbedi stabilno snabdevanje tržišta poljoprivrednim proizvodima po pristupačnim cenama, kao i adekvatan prihod za poljoprivredne proizvođače. Poljoprivredna politika EU se zasniva na dva stuba – prvi obuhvata direktna plaćanja i tržišne intervencije, dok se drugi odnosi na politiku ruralnog razvoja. Nova zajednička poljoprivredna politika EU za period 2023-2027. godine definiše sledeća tri opšta cilja:

- podsticanje pametnog, konkurentnog, otpornog i diverzifikovanog poljoprivrednog sektora kojim se garantuje dugoročna sigurnost snabdevanja hranom;
- podsticanje očuvanja životne sredine, uključujući biološki diverzitet;
- poboljšanje kvaliteta života u ruralnim sredinama.

Opis stanja

Vlada Republike Srbije treba, kao prioritet, da usvoji Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2025. do 2032. godine, kao osnovni dugoročni strateški dokument koji postavlja ciljeve, prioritete i okvir za političke i institucionalne reforme u ovoj oblasti. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede treba da se intenzivno angažuje na ažuriranju i ubrzanom sprovođenju Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Neophodno je dalje jačanje ljudskih resursa u okviru IPARD struktura, kao i povećanje efikasnosti obrade IPARD prijave i zahteva za plaćanje. Takođe, potrebno je da Republika Srbija uskladi nacionalne mere podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju sa pravnim tekovinama EU.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 11 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Izrada i usvajanje Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2025. do 2032. godine, koja treba da bude u skladu sa opštim i specifičnim ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike EU za period od 2023. do 2027. godine;
2. Ažuriranje i ubrzano sprovođenje Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;
3. Obezbeđenje efikasnog korišćenja IPARD fondova, kako bi se izbegao delimičan gubitak dostupnih sredstava;
4. Administrativno i tehničko jačanje kapaciteta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – pre svega Sektora za poljoprivrednu politiku, IPARD upravljačkog tela i Uprave za agrarna plaćanja.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 11
Poglavlje 4 – Mera: Najmanje 10 projekata financiranih iz republičkog budžeta, koji ne prelaze 299.999 eura po projektu, ugovoreni po javnim pozivima, usmereni na unapređenje ruralne javne infrastrukture u oblasti vodosnabdevanja i putne infrastrukture	U toku, rokovi: decembar 2025, 2026, 2027.	Objaviti kompletan spisak i redovno ažurirati spisak projekata
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku 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. godine. Usklađene sve preostale šeme državne pomoći u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa pravnim tekovinama EU – decembar 2027. godine.	Objaviti kompletan spisak i redovno ažurirati spisak projekata
6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku Povećan broj financiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacionom sistemu (podržanih programima Fonda za nauku i Fonda za inovacionu delatnost) – jun 2025. godine.	Objaviti kompletan spisak financiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacionom sistemu i redovno ažurirati spisak
6.3.1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora	U toku - Usvojen Zakon o komasaciji zemljišta (jun 2026); - Doneti i stupili na snagu svi sprovedbeni pravni propisi (jun 2027); - Sproveden stručni nadzor u postupku komasacije zemljišta (decembar 2026); - Pokrenuto pilotiranje za komasaciju zemljišta (decembar 2027).	Ubrzati uspostavljanje regulatornog okvira za sprovođenje komasacije zemljišta
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2025-2027.	Usklađenost sa propisima EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS; dopuna/donošenje novog Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti sistem praćenja sa EU; uključiti civilno društvo kao ravnopravnog aktera; koristiti IPA III evaluacije
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Definisati IT sistem, povezati sa e-Space i GSB; uvesti obaveznu reviziju projekata

Zaključak

Ključne prednosti reformi i usklađenosti Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u okviru Poglavlja 11 obuhvataju: pristup fondovima EU za poljoprivredu i ruralni razvoj, povećanu konkurentnost poljoprivrede, uspostavljanje održive i ekološki prihvatljive poljoprivrede, podršku ruralnom razvoju i diverzifikaciji ruralne ekonomije, unapređenje bezbednosti hrane i zaštita potrošača, jačanje institucija i administrativnih kapaciteta, stabilno i predvidivo okruženje za proizvodnju, kao i socijalnu i ekonomsku korist za ruralne zajednice. Bez izgradnje kapaciteta državnih institucija i nezavisnih tela koja obavljaju složene poslove planiranja, realizacije i kontrole aktivnosti, kao i bez finansijske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, neće biti moguće ostvariti efikasnu integraciju Srbije u jedinstveno tržište EU. U tom slučaju, postoji ozbiljan rizik od neuspešnog korišćenja fondova EU, daljeg pada konkurentnosti srpske poljoprivrede, produbljivanja regionalnih razlika, kao i propuštanja ključnih razvojnih šansi za poljoprivredu i ruralna područja.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 12

BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA

Ciljevi

Poglavlje 12 obuhvata mere za obezbeđenje visokog nivoa zaštite javnog zdravlja, zdravlja životinja, dobrobiti životinja i zdravlja bilja u celokupnom lancu „od polja do stola“, koji obuhvata proizvodnju, preradu i distribuciju hrane. Propisi u okviru ovog poglavlja su izuzetno brojni, a Republika Srbija mora da ih usvoji i obezbedi njihovu punu primenu, uključujući uspostavljanje adekvatne inspekcije i nadzora od strane nadležnih organa, kao i stručnost i odgovornost svih subjekata u poslovanju s hranom.

Opis stanja

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstvo zdravlja, u okviru svojih nadležnosti, pripremili su predloge većine od ukupno 16 zakona koji treba da budu doneti ili usklađeni sa pravnim tekovinama EU. Deo predloga zakona je već prošao proces konsultacija sa Evropskom komisijom. Međutim, u prethodnom periodu, mali broj zakona je ušao u skupštinsku proceduru, a usvojen je samo Zakon o izmenama i dopunama Zakona o priznavanju sorti poljoprivrednog bilja.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 12 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Ubrzanje usklađivanja propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u okviru Poglavlja 12 i obezbeđenje njihove potpune primene;
2. Usvajanje nacionalne strategije, uključujući i Akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 12;
3. Unapređenje administrativnih kapaciteta nadležnih organa kroz zapošljavanje novih kadrova, obuke i politiku zadržavanja zaposlenih – pre svega u Upravi za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 12
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku – 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. godine).	Objaviti kompletan spisak i redovno ažurirati spisak projekata

	Usklađene sve preostale šeme državne pomoći u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa pravnim tekovinama EU (decembar 2027. godine).	
6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku – Povećan broj finansiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacionom sistemu (podržanih programima Fonda za nauku i Fonda za inovacionu delatnost) – jun 2025. godine.	Objaviti kompletan spisak finansiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacionom sistemu i redovno ažurirati spisak
6.3.1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora	U toku, rok: jun 2027.	Ubrzati uspostavljanje regulatornog okvira za bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku koji je usklađen sa pravnim tekovinama EU
Poglavlje 12 – Investicije u sklopu investicionog okvira za Zapadni Balkan (WBIF) Strategija pametne specijalizacije u Republici Srbiji – Hrana za budućnost	Usvojeni Strategija pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period 2020-2027. godine i pripadajući Akcioni plan za period 2023-2025. godine	Obezbediti javnost informacija o izgradnji i opremanju BIO4 kampusa
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2025-2027.	Usklađenost sa propisima EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS; dopuna/donošenje novog Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti sistem praćenja sa EU; uključiti civilno društvo kao ravnopravnog aktera; koristiti IPA III evaluacije
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Definisati IT sistem, povezati sa <i>e-Space</i> i GSB; uvesti obaveznu reviziju projekata

Zaključak

Usklađivanje zakonodavnog okvira sa pravnim tekovinama EU u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike doprineće uspostavljanju ekvivalentnog sistema koji će omogućiti Republici Srbiji da obezbedi visoke standarde bezbednosti potrošača i zaštite javnog zdravlja. Dodatno, biće olakšan plasman poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na jedinstveno tržište EU, što će povećati konkurentnost sektora i omogućiti izvoz. Od posebnog značaja je: institucionalno jačanje i izgradnja kapaciteta nadležnih tela i institucija za veterinarsku i fitosanitarnu politiku, usklađivanje sa međunarodnim standardima, bolje upravljanje kriznim situacijama i kontrolom bolesti, zaštita poljoprivrede i biodiverziteta, kao i povećano poverenje potrošača. U slučaju nesprovođenja navedenih mera, postoji ozbiljan rizik od tehničkih prepreka u trgovini, kao i onemogućavanje pristupanja Republike Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 13

RIBARSTVO I VODOPRIVREDA

Ciljevi

Poglavlje 13 obuhvata oblasti ribarstva i akvakulture i odnosi se na iskorišćavanje i upravljanje ribljim resursima, uređenje tržišta ribljih proizvoda, pitanja strukturne politike, nadzora i kontrole, kao i međunarodnu saradnju u oblasti ribarstva.

Opis stanja

Iako Republika Srbija nema izlaz na more, pregovori u ovom poglavlju su usmereni na ispunjenost zahteva u pogledu kontrole nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova, čime se stvaraju uslovi za plasman proizvoda ribarstva na tržište EU, uz očuvanje nacionalnih vodnih resursa. Poglavlje 13 je otvoreno sa jednim merilom za zatvaranje poglavlja, a to je da Republika Srbija predstavi Evropskoj komisiji Akcioni plan koji će omogućiti potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama Evropske unije do datuma pristupanja.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Za nastavak procesa neophodna je primena sledećih prioriternih koraka:

1. Republika Srbija treba da predstavi Evropskoj komisiji Akcioni plan koji će omogućiti potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama Evropske unije do datuma pristupanja, naročito u pogledu organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i mera kontrole protiv nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribarstva;
2. Administrativno jačanje Sektora za poljoprivrednu politiku i Uprave za veterinu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i Ministarstva zaštite životne sredine, koji su nadležni za sistemsko uređenje sektora ribarstva;
3. Kontinuirano održavanje javnih konsultacija sa zainteresovanim stranama u sektoru ribarstva i zaštite životne sredine, u cilju donošenja adekvatnog strateškog i zakonodavnog okvira u sektoru ribarstva.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 13
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku 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. godine. Usklađene sve preostale šeme državne pomoći u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa	Objaviti kompletan spisak i redovno ažurirati spisak projekata

	pravnim tekovinama EU – decembar 2027. godine.	
6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku Povećan broj finansiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacionom sistemu (podržanih programima Fonda za nauku i Fonda za inovacionu delatnost) – jun 2025. godine.	Objaviti kompletan spisak finansiranih istraživača / inovativnih kompanija u Nacionalnom inovacionom sistemu i redovno ažurirati spisak
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2025-2027.	Usklađenost sa propisima EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS; dopuna/donošenje novog Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti sistem praćenja sa EU; uključiti civilno društvo kao ravnopravnog aktera; koristiti IPA III evaluacije
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Definisati IT sistem, povezati sa <i>e-Space</i> i GSB; uvesti obaveznu reviziju projekata

Zaključak

Za Poglavlje 13 postoje dve glavne grupe problema koje se odnose na sporu implementaciju aktivnosti u oblasti politika i zakonodavnog okvira, kao i na izgradnju administrativnih kapaciteta. Ključne prednosti uspešnog pregovaranja u okviru Poglavlja 13 uključuju: modernizaciju i institucionalno jačanje Republike Srbije, održivost i zaštitu vodnih resursa, pristup finansiranju i investicijama kao buduće države članice kroz Evropski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EMFAF), poboljšani pristup tržištu i veću konkurentnost, integraciju u regionalno upravljanje i saradnju u oblasti ribarstva, doprinos društvenom i regionalnom razvoju, kao i povećan međunarodni kredibilitet i ugled.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 14

TRANSPORTNA POLITIKA

Ciljevi

Evropska unija ima zajednička pravila koja se odnose na tehničke i bezbednosne standarde, sigurnost, socijalne standarde, državnu pomoć i liberalizaciju tržišta u oblastima drumskog saobraćaja, železnice, unutrašnjih plovih puteva, kombinovanog, vazdušnog i pomorskog saobraćaja.

Opis stanja

Opšti transport: Srbija još uvek nema opšti strateški okvir u oblasti saobraćaja i kasni s njegovim ažuriranjem. Kada je reč o regulatornoj usklađenosti i zelenoj tranziciji, neophodne su jasnije reformske mere i njihova dosledna primena u oblastima pravno-tehničke usklađenosti sa EU, bezbednosti i digitalizacije. Iako postoje inicijative, tempo sprovođenja reformi je nedovoljno brz.

Drumski transport: Veliki problem predstavlja nepostojanje zabrane teretnog saobraćaja na putevima u periodu od petka uveče do ponedeljka ujutro, kao i izostanak zabrane preticanja kamiona na auto-putevima. Srbija je, ipak, postigla dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti.

Železnički transport: Srbija i dalje ima ozbiljne izazove u pogledu pune implementacije regulatornih pravila, konkurencije i bezbednosnih standarda. Posebno zabrinjava način planiranja i sprovođenja projekata izgradnje železničke infrastrukture, koji je doveo do tragičnih posledica. Nivo intermodalne integracije je i dalje nizak.

Pomorski transport: Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

Transport unutrašnjim vodnim putevima: I u ovoj oblasti, Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

Vazdušni saobraćaj: Srbija je postigla dobar nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

Kombinovani transport: Institucionalni okvir je uspostavljen, ali je potrebno dodatno ojačati administrativne kapacitete u ovoj oblasti.

Prava putnika: Nije postignut napredak. Posebno zabrinjava činjenica da i dalje ne postoji mehanizam za naknadu putnicima u slučaju kašnjenja u domaćem saobraćaju.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Obezbeđivanje efikasnijeg teretnog saobraćaja preko granice, uključujući:**
 - a) uvođenje zabrane kretanja teretnih vozila od petka u 18 časova do ponedeljka u 6 časova;
 - b) uvođenje sistema merenja mase teretnih vozila i određivanje visine putarine u zavisnosti od preopterećenosti vozila;
2. **Izrada nacionalne strategije saobraćaja;**

3. **Uspostavljanje mehanizama zaštite potrošača** u domaćem i međunarodnom putničkom saobraćaju u slučajevima kašnjenja.

Veza sa Reformskom agendom i zaključak

Reformska agenda predviđa izradu strategije digitalizacije saobraćaja. Međutim, izrada takve specifične strategije nije moguća bez sveobuhvatne i na demokratski način donete nacionalne strategije saobraćaja, čije se donošenje čeka još od 2021. godine. Slična situacija je i sa strategijom bezbednosti saobraćaja.

Zelena agenda u oblasti saobraćaja se ne može sprovesti bez realnog sagledavanja energetske potrebe i načina na koji će se obezbediti energija potrebna za zamenu fosilnih goriva (bilo da je reč o nafti, benzinu, gasu ili električnoj energiji proizvedenoj iz fosilnih izvora).

Nerealni i nerazumni planovi ubrzane elektrifikacije saobraćaja, kao i prelaska na biogoriva, odnosno vodonik, ukazuju na to da u Srbiji još uvek nije sprovedeno ozbiljno bilansiranje energetske potrebe, niti je urađeno dinamičko planiranje koje bi te potrebe uskladilo sa kapacitetima životne sredine i postojećim ograničenjima energetske mreže (elektroenergetske, gasne i naftne infrastrukture). Ovi planovi se moraju zasnovati na ekološkim, ekonomskim i društvenim analizama prihvatljivosti.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15 ENERGETIKA

Ciljevi

Poglavlje 15 obuhvata usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti energetike, uključujući sigurnost snabdevanja, uspostavljanje konkurentnog i nediskriminatornog unutrašnjeg tržišta za gas i električnu energiju, diversifikaciju izvora i ruta snabdevanja, unapređenje energetske efikasnosti i povećanje udela obnovljivih izvora energije (OIE). Jedan od ciljeva je i donošenje i primena Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana (INEKP), u skladu sa Uredbom EU o upravljanju Energetskom unijom.

Prema novoj metodologiji proširenja, pregovaračko Poglavlje 15 je deo Klastera 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje. Poglavlje je otvoreno 14. decembra 2021. godine.

Opis stanja

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2024. godine, Republika Srbija je **umereno pripremljena** (ocena 3) za članstvo u oblasti energetike (Poglavlje 15). Napredak Srbije u sprovođenju reformi u odnosu na prošlogodišnje preporuke ocenjen je kao **ograničen** (ocena 2).

Treći energetska paket za gas i električnu energiju je preuzet, ali se i dalje čeka na potpunu razdvojenost (*unbundling*) i sertifikaciju svih operatera prenosnih sistema. Integrisani nacionalni energetska i klimatski plan (INEKP) je usvojen u julu 2024. godine i predviđa smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 40,3% do 2030. godine u odnosu na 1990, uz planiranu izgradnju 3,5 GW novih solarnih i vetroparkova.

U novembru 2024. godine je usvojena Strategija razvoja energetike do 2040. godine, s projekcijama do 2050. godine. Glavni ciljevi Strategije su: energetska bezbednost, dekarbonizacija, zaštita životne sredine, unapređenje energetske efikasnosti i izgradnja konkurentnog tržišta. Strategija predviđa smanjenje upotrebe uglja, povećanje kapaciteta OIE na 3,5 GW do 2030. godine i digitalizaciju energetskih procesa. Trenutno je u toku izrada Programa za sprovođenje Strategije, ključnog dokumenta koji bi trebalo da omogući njeno sprovođenje uz operacionalizaciju ciljeva.

Izmenama Zakona o energetici iz decembra 2024. godine ukida se moratorijum na izgradnju nuklearnih elektrana i predviđena je izrada programa razvoja nuklearne energije; uvode se dinamični ugovori o ceni električne energije i status „aktivnog kupca“ koji omogućava potrošačima da proizvode i trguju energijom i propisuju se nova pravila za izdavanje dozvola i licenci, uključujući obavezu usklađenosti projekata sa Strategijom razvoja energetike i INEKP-om. Planirano je i donošenje strategije razvoja vodonika, kao i ukidanje starog zakona o zabrani nuklearnih elektrana.

Ministarstvo rudarstva i energetike pokrenulo je javnu raspravu o Nacrtu Akcionog plana pravedne tranzicije u maju 2025. godine. Međutim, organizacije civilnog društva upozoravaju da Akcioni plan odlaže suštinsku energetska tranziciju do 2030. godine i svodi mere na pripreme aktivnosti.

Takođe ukazuju na nedostatak konkretnih mera za prekvalifikaciju radnika i diversifikaciju lokalne ekonomije, kao i na minimalno učešće javnosti u njegovoj izradi.

Zbog ruske invazije na Ukrajinu, SAD su u januaru 2025. godine uvele sankcije ruskim energetske kompanijama. NIS je dobio više privremenih izuzeća, što je omogućilo isporuke nafte preko hrvatskog naftovoda JANAF. Ove sankcije dodatno ukazuju na potrebu za diversifikacijom snabdevanja i izgradnjom novih interkonekcija, posebno imajući u vidu visoku zavisnost Srbije od uvoza ruskog gasa, pri čemu dugoročni ugovor o snabdevanju ovim energentom zavisi i od celokupne situacije sa NIS-om, što dodatno ograničava manevarski prostor Vlade Republike Srbije.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

U skladu sa trenutnim stanjem, tri prioritete i hitne mere za otključavanje procesa EU integracija u okviru Poglavlja 15 su:

1. Intenzivirati i učiniti transparentnim rad međuresorne radne grupe za CBAM i određivanje cene emisija CO₂

Srbija je uspostavila pravne i tehničke osnove za monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju emisija gasova sa efektom staklene bašte (MRVA); prve dozvole za emisije se izdaju, a verifikatori su u procesu akreditacije. Sledeći korak je da radna grupa za CBAM postane javna i zaista međuresorna.

2. Operacionalizovati Treći energetske paket i povezati tržište električne energije sa EU

Srbija je formalno transponovala Treći energetske paket EU i usvojila kompletan set podzakonskih akata usklađenih sa evropskim mrežnim kodovima za balansiranje, rad prenosnih sistema, raspodelu kapaciteta, upravljanje zagušenjima i pripravnost na rizike. Ipak, ta pravila u praksi uglavnom nisu primenjena. Prioritet sada mora biti njihova operacionalizacija, odnosno prelazak sa formalne usklađenosti na funkcionalnu integraciju sa unutrašnjim energetske tržištem EU.

3. Uspostaviti strateški predvidive energetske politike i pokrenuti novi investicioni ciklus u skladu sa novim zahtevima i izazovima u ovoj oblasti

Srbija treba da razvije koherentnu energetske strategiju koja objedinjuje sigurnost snabdevanja, dekarbonizaciju i ekonomski razvoj. Iako su nedavne izmene Zakona o energetici ukinule moratorijum na nuklearnu energiju i predvidele izradu nacionalnog programa njenog razvoja, Srbija trenutno nema kapacitete za to, što dovodi do bezbednosnih izazova.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 15
7.1.1. Sprovođenje Trećeg energetske paketa za gas i prenošenje, kao i sprovođenje paketa za	Treći paket je formalno transponovan, a tokom 2024-2025. godine su usvojeni podzakonski akti koji uređuju balansiranje, rad prenosnih sistema, raspodelu kapaciteta, upravljanje	Doneti preostale podzakonske akte za integraciju tržišta električne energije, uvesti 15-minutne intervale, napredne balansne i redispečne mehanizme i definisati status operatora skladišta i

integraciju električne energije	zagušenjima, postupanje u krizama i pripravnost na rizike. Sekundarno zakonodavstvo za Paket za integraciju električne energije (15-minutni obračunski intervali, pravila balansiranja, skladištenje i agregacija) još uvek nije usvojeno. Zbog nespremnosti za koordinisani proračun kapaciteta i nerešenih sporova sa susedima, Srbija još nije u mogućnosti da pristupi jedinstvenom tržištu EU za dan unapred i intradnevnom tržištu. Transportgas Srbija je sertifikovan kao nezavisni operator, ali razdvajanje i sertifikacija ostalih operatora još nisu završeni. Vlada je 5. juna 2025. usvojila Preventivni i Krizni plan sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom..	agregatora. Izraditi zajedničku metodologiju proračuna i raspodele prenosnih kapaciteta sa susednim operatorima, kao i sporazume o raspodeli prihoda od zagušenja. Završiti razdvajanje i sertifikaciju svih operatora i distributivnih sistema. Usvojiti i primeniti Pravila o radu transportnog sistema (u skladu sa mrežnim kodeksima), završiti instalaciju merne opreme i otvoriti ulaznu tačku Horgoš. Obezbediti nediskriminatorni pristup trećih strana skladištima i interkonektorima.
7.1.2. Postepeno prilagođavanje tarifa do nivoa povraćaja troškova uz mere za rešavanje energetske siromaštva ukoliko i kada je neophodno	Tarifne reforme postoje, ali nisu adekvatno praćene programima za smanjenje energetske siromaštva. Ne postoji nacionalni program za ovu svrhu. Uredba o energetski ugroženom kupcu omogućava popust na račune za energiju domaćinstvima koja su stekla ovaj status, ali mere za rešavanje uzroka siromaštva nisu dovoljno razvijene. Konkursi Ministarstva rudarstva i energetike sadrže dodatne subvencije za socijalno ugrožena domaćinstva, ali raspodela sredstava je ograničena.	Razviti program pomoći ugroženim domaćinstvima, koordinisati lokalne i nacionalne mere. Usklađivati tarife uz zaštitu socijalno ranjivih grupa. Revidirati konkurse Ministarstva rudarstva i energetike i dodatno ih prilagoditi socijalno ugroženim domaćinstvima. Trenutne mere su dale ograničene rezultate i slab obuhvat energetske siromašnih domaćinstava.
7.1.3. Sprovođenje Akcionog plana za pravednu tranziciju	Akcionni plan je usvojen, ali nedostaju konkretni planovi za rudarske regione; fokus je uglavnom na zaposlenima u termoelektranama. Uključenost lokalnih zajednica u izradu dokumenta bila je ograničena, što ugrožava transparentnost celokupnog procesa.	Sledeći hitan korak je osnivanje Fonda za pravednu tranziciju Republike Srbije do kraja 2025. godine, koji bi podržavao projekte u lokalnim zajednicama zavisnim od uglja. Na taj način bi se ubrzao proces pravedne tranzicije u Srbiji.
7.1.4. Obezbeđivanje transparentnih i konkurentnih procedura za uvođenje obnovljive energije	Dodeljeno je oko 1,36 GW kapaciteta putem aukcija. Međutim, izdavanje dozvola i priključenja i dalje je sporo. Instalirani kapaciteti solarne i vetroenergije iznose oko 908 MW, uz rast od oko 300 MW u poslednjih godinu dana. Ovakvim tempom, cilj od 1,5 GW do kraja 2026. godine teško će biti ostvaren.	Pojednostaviti procedure kroz jedinstveni šalter i digitalizaciju procesa, eliminisati paralelne saglasnosti i definisati ambiciozne rokove. Osnaziti preduzeća EMS i EPS da pravovremeno izdaju uslove za priključenje i obezbede transparentan pristup mreži. Pokrenuti radnu grupu za izmenu pravnog okvira radi transponovanja i implementacije EU Regulative 2023/1804, kako bi se omogućila integracija biogoriva, vodonika i elektromobilnosti.
7.1.5. Sprovođenje Direktive o obnovljivoj energiji (dozvole, garancije porekla, prozjumeri)	Zakon o upotrebi obnovljivih izvora (2021) i njegove izmene (2023/2024) uveli su prozjumere, sistem garancija porekla i balansnu odgovornost. JSC EMS je 2025. postao član AIB i izdaje	Operacionalizovati registar i trgovinu garancijama porekla, omogućiti izvoz i priznanje u EU. Doneti podzakonske akte za energetske zajednice i podsticaje za prozjumere. Obezbediti stabilne

	EECS garancije porekla prema novom domen protokolu. Međutim, uvođenje garancija porekla u trgovinu i izvoz je sporo, a okvir za energetske zajednice još ne postoji. Najavljeno ukidanje neto obračuna (<i>net metering</i>) do 2026. i uvođenje dinamičnih tarifa kroz izmene Zakona o energetici (2024) stvaraju nesigurnost za prozjumere, dok instalirani kapacitet prozjumeri ostaje skroman, sa oko 106 MW.	finansijske i regulatorne uslove (povoljni krediti, zagarantovani otkup), izbeći nagla ukidanja podsticaja (poput neto obračuna). Uskladiti pravila sa RED II Direktivom EU, unaprediti digitalne alate za dinamiku tarifa i omogućiti lakši pristup mreži.
7.1.6. Sprovođenje paketa MRVA	MRVA sistem je u velikoj meri pripremljen, ali radna grupa za CBAM nije transparentna. Potrebno je intenzivirati napore za analizu opcija i uvođenje sistema naplate emisija gasova sa efektom staklene bašte.	Nastaviti sa implementacijom MRVA sistema. Učiniti rad radne grupe za CBAM javno dostupnim. Analizirati opcije i razviti nacionalni sistem naplate emisija gasova sa efektom staklene bašte, komplementaran sa EU ETS. Pripremiti privredu za CBAM.
7.1.7. Sprovođenje Direktive o energetske efikasnosti, Direktive o energetske svojstvima zgrada, eko-dizajnu i propisima o energetske označavanju	Usvojeni su Zakon o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije (2021) i Zakon o energetske efikasnosti zgrada, ali je implementacija spora i fragmentisana. EU ukazuje na potrebu za donošenjem propisa o energetske performansama zgrada i usklađivanjem zakonodavstva o efikasnosti i OIE. Program energetske ugroženog kupca i subvencije kroz EE fond postoje, ali ne dostižu veći broj korisnika.	Doneti i primeniti podzakonske akte za minimalne standarde energetske performansi objekata, uspostaviti nezavisnu kontrolu energetske pasoša i inspekciju, centralizovati programe podrške kroz Fond za energetske efikasnost, pokrenuti mrežu energetske menadžera sa sistemskim pregledima i uvesti obračun po potrošnji (cilj $\geq 40\%$ do 2026). Intenzivirati programe Ministarstva rudarstva i energetike i Ministarstva zaštite životne sredine za energetske sanaciju objekata (MRE) i zamenu grejnih uređaja u skladu sa Programom kvaliteta vazduha (MZŽS).

Zaključak

Uprkos određenim pomacima, poput usvajanja INEKP-a 2024. godine, donošenja Strategije razvoja energetike do 2040. i formalnog preuzimanja Trećeg energetske paketa, Srbija i dalje ostaje umereno pripremljena u oblasti energetike. Napredak je ograničen zbog sporog prenošenja i primene zakonske obaveza.

Reformske mere iz Poglavlja 15 moraju se posmatrati kao jedinstven paket. Donošenje INEKP-a i Strategije razvoja energetike ima smisla samo ako se istovremeno otvore tržišta, dovrši razdvajanje operatora i uspostavi sistem naplate emisija usklađen sa EU ETS-om. U suprotnom, razlike između planova i stvarne prakse mogu ugroziti proces konvergencije sa EU.

Nove nuklearne i gasne opcije mogu potisnuti obnovljive izvore, dok sporija tranzicija može dovesti do penalizacije kroz CBAM mehanizam i do gubitaka usled propuštenih investicija. Predugo odlaganje reformi značilo bi da Srbija ostaje zavisna od ruske energenata, sa ograničenim pristupom evropskom tržištu električne energije, dok bi domaćinstva i privreda snosili rastuće troškove usled neefikasnosti i nedovoljno razvijenih kapaciteta obnovljivih izvora.

Samo integrisanim i pravovremenim sprovođenjem mera – od transparentnog rada radne grupe za CBAM, preko operativnog spajanja tržišta električne energije sa EU, do jasne vizije energetskog miksa koja favorizuje obnovljive izvore i energetske efikasnost – Srbija može izbeći navedene rizike, ostvariti punu konvergenciju sa EU i osigurati održivu budućnost svog energetskog sistema.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16

OPOREZIVANJE

Ciljevi

Poglavlje 16 obuhvata obavezu usklađivanja poreskih propisa sa zakonodavstvom Evropske unije. Ova obaveza se uglavnom odnosi na indirektne poreze (porez na dodatu vrednost i akcize), a u manjoj meri i na direktne poreze (porez na dobit pravnih lica i poreze na prihode od kapitala). Cilj je da se izbegne donošenje nacionalnih propisa koji bi narušili funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU, otklone poremećaji u prekograničnim ekonomskim aktivnostima između privrednih društava u EU i spreči poreska evazija.

Opis stanja

Krajem maja 2021. godine izmenjen je Zakon o akcizama, što je bio uslov za otvaranje Poglavlja 16 u okviru pregovora o pristupanju. Međutim, ni nakon više od četiri godine pregovaračka pozicija za ovo poglavlje nije formalno usvojena, odnosno prihvaćena od strane Evropske komisije. Administrativni kapaciteti i uspostavljanje odgovarajućih informacionih sistema Poreske uprave su na niskom nivou, a neophodno je ubrzati harmonizaciju domaćih poreskih propisa sa pravnim tekovinama EU.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 16 zahteva ubrzano sprovođenje Programa transformacije Poreske uprave, ali prioritetske i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Jačanje administrativnih kapaciteta Poreske uprave – sprečiti odliv kadrova, povećati broj zaposlenih i unaprediti administrativne kapacitete, imajući u vidu da je trenutna starosna struktura nepovoljna i nedovoljna za efikasan rad;
2. Uspostavljanje i efikasna primena integrisanog informacionog sistema za podršku novom poslovnom modelu Poreske uprave;
3. Pozitivna ocena Evropske komisije da je Republika Srbija spremna za otvaranje pregovora u ovom poglavlju, kao i u širem okviru klastera 3.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 16
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku, rok je do decembra 2027. godine. Finalni korak: Omogućeno plaćanje svih javnih prihoda (poreskih i neporeskih) elektronskim putem	/

Zaključak

Iako će usklađeni zakonodavni i institucionalni okvir za Poglavlje 16 biti u punoj primeni tek nakon pristupanja Srbije EU, jasno je da postoji potreba za daljim usklađivanjem nacionalnog poreskog sistema sa zakonodavstvom Evropske unije. Pored harmonizacije poreskih propisa, neophodno je jačanje administrativnih kapaciteta Poreske uprave i ubrzanje aktivnosti na uspostavljanju odgovarajućeg informacionog sistema. Bez napretka u ovim oblastima, Republika Srbija rizikuje povećanje obima sive ekonomije, rast poreske evazije, posledično gubitak javnih prihoda i propuštanje prilika za stvaranje konkurentnog privrednog ambijenta, kao i za investiranje u produktivne delatnosti sa visokom dodatom vrednošću koje doprinose rastu bruto domaćeg proizvoda.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17 EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

Ciljevi

Poglavlje 17 obuhvata ekonomsku i monetarnu politiku i predstavlja temelj ekonomskih i institucionalnih reformi neophodnih da Republika Srbija obezbedi i održi makroekonomsku stabilnost, poveća konkurentnost i ispuní uslove za buduće članstvo u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (kriterijumi iz Mاستrihta).

Opis stanja

Pravni okvir Narodne banke Srbije (NBS) je u velikoj meri usklađen sa okvirom Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB), ali je njena faktička nezavisnost narušena neposrednim i neformalnim političkim uticajem. U državnoj upravi, neformalne prečice u odlučivanju, posebno u vezi sa investicijama i ključnim instrumentima fiskalne i industrijske politike, dovele su do potpune politizacije i snažne centralizacije ekonomske politike, čime su institucionalni kapaciteti oslabljeni i marginalizovani. Fiskalni prostor države troši se na, navodno, infrastrukturne projekte, koji ne prolaze osnovne testove ekonomske i društvene isplativosti, uz istovremeno zaobilaženje zakona koji uređuju planiranje i upravljanje javnim investicijama i javnim nabavkama. Model rasta zasnovan na javnim investicijama i prilivu stranih direktnih investicija (SDI) usmerenih ka građevinarstvu i rudarstvu (pretežno iz Kine), uz nepoštovanje ekoloških i radnih standarda, dostigao je svoje granice – nakon rekordnog priliva stranih direktnih investicija u 2024. godini, njihovo prepolovljavanje u 2025. godini ukazuje na to da su bile vođene javnim investicijama koje sada opadaju usled navedene institucionalne paralize. Domaće privatne investicije, u slabom pravnom i institucionalnom okruženju, i dalje su znatno ispod proseka Evropske unije.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 17 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Pristupiti izradi Plana razvoja i Investicionog plana u skladu sa važećim zakonodavnim okvirom, uz proaktivno uključivanje svih relevantnih zainteresovanih strana;
2. Uskladiti nadležnosti, kapacitete i programe institucija koje pružaju podršku razvoju sektora malih i srednjih preduzeća (MSP) sa praksama zemalja članica OECD-a, uz fokus na jačanje koordinacije i sistematsku evaluaciju efekata programa, čime bi se značajno unapredio položaj sektora MSP-a u Republici Srbiji;
3. S obzirom na politički kontekst, dosadašnji nedostatak transparentnosti i učestale nepravilnosti u planiranju i sprovođenju javnih investicija, posebno onih povezanih sa EXPO 2027 i/ili bilateralnim ugovorima, potrebno je značajno povećati transparentnost i uspostaviti javno dostupnu platformu za praćenje svih javnih investicija.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 17
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS – Upravljanje javnim investicijama	U toku, rok: decembar 2026 – decembar 2027.	Do kraja 2026. godine usvojiti <i>Policy Paper</i> i Akcioni plan za unapređenje upravljanja javnim investicijama, a do kraja 2027. godine uspostaviti pravni okvir kojim se uvodi jedinstven, sveobuhvatan i transparentan mehanizam za prioritizaciju svih javnih investicija, u skladu sa konsultacijama sa Evropskom komisijom.
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS – Upravljanje privrednim subjektima u vlasništvu RS	U toku, rok: decembar 2026 – decembar 2027.	Do kraja 2026. godine obezbediti punu primenu Zakona o upravljanju javnim preduzećima, uključujući jednake kriterijume za imenovanja, funkcionisanje internih revizija i objavljivanje zakonom propisanih informacija. Do kraja 2027. godine potrebno je definisati godišnje ciljeve i periodično vršiti njihovu evaluaciju u odnosu na stepen ispunjenja.
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor – Transparentnost međuvladinih sporazuma	Rok: jun 2025. Ugovori nisu objavljeni u predviđenom roku	Počev od decembra 2024. godine, objavljivati sve ugovore zaključene na osnovu međuvladinih sporazuma i nastaviti ovu praksu za sve nove ugovore. Do juna 2027. godine je potrebno staviti van snage sve zakone i podzakonske akte koji omogućavaju odstupanja od Zakona o javnim nabavkama.

Zaključak

Obezbeđivanje faktičke nezavisnosti monetarne politike i nadzora, kao i institucionalne autonomije u sprovođenju javnih investicija i ekonomskih politika, predstavlja ključni preduslov za očuvanje makroekonomske stabilnosti i jačanje konkurentnosti privrede Republike Srbije. Bez ovih reformi, Srbija rizikuje pojavu makroekonomskih poremećaja i gubitak kapaciteta za povećanje produktivnosti i konkurentnosti privrede, što bi dodatno usporilo napredak ka ispunjenju kriterijuma iz Mastrihta i ostvarivanju punopravnog članstva u Evropskoj uniji.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 19

SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOSŁJAVANJE

Ciljevi

Poglavlje 19 omogućava primenu pravnih tekovina EU u oblastima: radnog zakonodavstva, bezbednosti i zdravlja na radu, socijalnog dijaloga, politike zapošljavanja, socijalne inkluzije i socijalne zaštite, zabrane diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, kao i jednakosti muškaraca i žena u ovim oblastima. Takođe, podrazumeva pripremu Republike Srbije za pristupanje Evropskom socijalnom fondu.

Opis stanja

Zabeleženo je značajno kašnjenje u primeni Akcionog plana – on se ne revidira, već se novi rokovi definišu kroz Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije – NPAA (avgust 2025). Posebno se kasni sa: izmenama radnog zakonodavstva, donošenjem strategije i zakona o socijalnoj zaštiti, kao i sa usvajanjem Zakona o štrajku. S druge strane, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu je u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU, iako postoji potreba za dodatnim usklađivanjem sa relevantnim direktivama EU. Zakon o socijalnoj karti se i dalje primenjuje iako je Inicijativa A11, u aprilu 2022. godine, podnela inicijativu Ustavnom sudu Srbije za ocenu ustavnosti ovog zakona – sud se do danas nije oglosio. Takođe, i dalje je nerešeno pitanje radnopravnog statusa frilensera, a ne postoje mere za povećanje obuhvata i adekvatnosti socijalne pomoći.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Pregovaračko poglavlje 19 deo je Klastera 3 – Konkurentnost i unutrašnji rast. Iako još uvek nije otvoreno, merilo za otvaranje je ispunjeno (usvajanje akcionog plana). Vlada Republike Srbije je usvojila pregovaračku poziciju u maju 2021. godine Potrebno je:

1. Usvojiti novi Zakon o radu usklađen sa tekovinama EU, Zakon o štrajku, kao i unaprediti Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu;
2. Priminiti Plan Garancije za mlade za period od 2025. do 2027. godine i pripremiti plan za period od 2027. do 2029. godine;
3. Doneti Zakon o socijalnoj zaštiti i usvojiti Strategiju socijalne zaštite;

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 19
7.2.3. Jačanje obrazovanja odraslih, obuka i relevantnih mogućnosti usavršavanja digitalnih veština i pismenosti	Rok: do juna 2026.	Uvesti praksu praćenja projekata (osnivanje digitalnih kutaka kao centara za obuku odraslih u pogledu digitalnih veština) u više od 50 opština do juna 2026. godine
8.1.1. Pобољшanje uslova na tržištu rada	1) Usvajanje Zakon o radnoj praksi (do decembra 2027);	1) Konsultacije sa relevantnim akterima, uključujući OCD, o Zakonu o radnoj praksi;

	2) Sprovođenje Garancije za mlade (2025-2027)	2) Praćenje sprovođenja Garancije za mlade i pokrivenost merama aktivne politike zapošljavanja
8.1.2. Sprovođenje programa obuke i razvoja veština u kritičnim sektorima	U toku, rok: do juna 2027.	Konsultacije o sprovođenju programa u 8 visokoškolskih ustanova; praćenje sprovođenja Akcionog plana za Strategiju razvoja obrazovanja do 2030. godine
8.2.1. Unapređenje kvaliteta nastave i učenja, pravičnosti i dostupnosti na svim nivoima obrazovanja	U toku, rok: do juna 2026, odnosno do decembra 2027.	Praćenje indikatora za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje
8.2.2. Smanjenje neusklađenosti veština na tržištu rada i olakšavanje prelaska iz škole na posao	Rok: do juna 2026, odnosno do decembra 2027.	Pratiti prelazak iz osnovnog u srednje obrazovanje i stopu završetka srednje škole, neformalnog obrazovanja odraslih, pohađanja dualnog obrazovanja, kao i unapređenje okvira kvalifikacija; uskladiti sistem praćenja sa EU; uključiti civilno društvo kao ravnopravnog aktera; koristiti IPA III evaluacije

Zaključak

Trenutno stanje ukazuje na značajan zastoј u primeni Akcionog plana, što usporava napredak u ovom poglavlju. Nepostojanje ažurnih zakonskih rešenja, probijanje rokova i nedostatak konkretnih mera za povećanje obuhvata socijalne pomoći predstavljaju izazove koji moraju biti prevaziđeni. Za nastavak procesa neophodno je: usvajanje novog Zakona o radu u skladu sa pravnim tekovinama EU, donošenje zakona i strategije o socijalnoj zaštiti, kao i efikasna primena planova za mlade i socijalno-ekonomsku politiku. Ključni prioriteti uključuju i unapređenje inspeksijske kontrole, jačanje socijalnog dijaloga i regulisanje statusa frilensera. Ovi koraci su od suštinskog značaja za otvaranje i efikasno sprovođenje pregovaračkog poglavlja 19, čime bi se unapredila konkurentnost i socijalna kohezija u Republici Srbiji.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20

PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Ciljevi

Poglavlje 20 obuhvata usklađivanje nacionalnih politika sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU) u oblasti preduzetništva, industrijske politike, digitalne transformacije i inovacija, sa ciljem jačanja konkurentnosti privrede i stvaranja stabilnog poslovnog okruženja. EU u ovoj oblasti promoviše politiku zasnovanu na principima održive industrijske tranzicije, razvoja zelene i digitalne ekonomije, kao i jačanja malih i srednjih preduzeća (MSP) kroz bolji pristup finansiranju, inovacijama i novim tržištima.

Opis stanja

Poglavlje 20 otvoreno je u decembru 2017. godine. Od tada je Srbija ostvarila napredak u jačanju institucionalnog okvira i sprovođenju Strategije industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine i Strategije za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća za period od 2023. do 2030. godine. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2024. godine, Srbija je ocenjena kao „umereno spremna“ u oblasti industrijske politike, uz preporuku za dalje sprovođenje reformi koje se odnose na uklanjanje administrativnih barijera, digitalizaciju poslovnih procesa i uspostavljanje efikasnih mehanizama za podsticanje inovacija i cirkularne ekonomije.

U okviru programa EU za preduzetništvo i inovacije (COSME i novog *Single Market Programme* – SMP), Srbija aktivno koristi podršku kroz instrumente Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) i Evropskog investicionog fonda (EIF), koji su usmereni na poboljšanje pristupa finansijama za mala i srednja preduzeća. Tokom 2024. godine, kroz zajedničke programe EBRD-a i EIF-a, obezbeđene su nove kreditne linije i garancijske šeme namenjene digitalizaciji poslovanja malih i srednjih preduzeća, kao i razvoju zelenih tehnologija i energetske efikasnosti u industriji. Pored toga, u okviru IPA III i IPARD II programa predviđene su dodatne linije podrške za digitalizaciju proizvodnih procesa, uvođenje inovacija u agroindustrijskom lancu vrednosti, kao i jačanje ženskog i omladinskog preduzetništva.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Da bi se ubrzao proces usklađivanja sa politikama Evropske unije i ojačala konkurentnost domaće privrede, neophodno je sprovesti niz reformskih i strukturnih mera koje će podstaći inovacije, digitalizaciju i održivi rast sektora malih i srednjih preduzeća (MSP). Sledeći prioritetni koraci ključni su za nastavak procesa u okviru Poglavlja 20 i efikasnije sprovođenje industrijske politike:

1. Jačati koordinaciju između Ministarstva privrede, Ministarstva finansija i Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, radi uspostavljanja jedinstvene platforme za industrijski razvoj i inovacije;

2. Sprovesti akcione planove Strategije industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine i Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća za period od 2023. do 2030. godine, uz definisanje jasnih indikatora uspeha;
3. Ubrzati digitalnu transformaciju malih i srednjih preduzeća, posebno u prerađivačkoj industriji i poljoprivredno-prehrambenom sektoru, kroz primenu poreskih olakšica i razvoj javno-privatnog partnerstva;

Uloga Reformske agende

Reformska agenda u okviru Poglavlja 20 ima za cilj jačanje konkurentnosti i otpornosti srpske privrede kroz uspostavljanje stabilnih i predvidivih politika za sektor malih i srednjih preduzeća, unapređenje institucionalne podrške (Razvojna agencija Srbije, Fond za inovacionu delatnost, Fond za nauku) i bolju integraciju srpske privrede u evropske industrijske i proizvodne lance. Tokom 2024. godine prioritet je bio usklađivanje nacionalne industrijske politike sa novim smernicama Evropske unije za održivu konkurentnost, kao i za zelenu i digitalnu tranziciju industrije, koje predstavljaju ključni stub Evropske industrijske strategije 2030.

Zaključak

Napredak u Poglavlju 20 zavisi od sposobnosti Srbije da poveže industrijsku politiku, inovacije i obrazovanje u jedinstven razvojni okvir. Iako su usvojeni strateški dokumenti u značajnoj meri usklađeni sa smernicama Evropske unije, implementacija reformi i dalje zaostaje. Neophodno je dodatno jačanje institucionalnih kapaciteta, povećanje predvidivosti regulatornog okvira i sistemska podrška inovativnim malim i srednjim preduzećima, koja predstavljaju ključne nosioce industrijske transformacije.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 21 TRANSEVROPSKE MREŽE

Ciljevi

Evropska Unija promoviše transevropske mreže (TEN) u oblastima transporta, telekomunikacija i energetike kako bi ojačala unutrašnje tržište i doprinela privrednom rastu i zapošljavanju.

Opis stanja

Transportne mreže: Zakonodavni okvir Srbije je delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU.

Putevi: Za radove na autoputu Niš–Merdare do sada je iskorišćeno tek oko 10% odobrenih bespovratnih sredstava EU.

Železnička infrastruktura: Modernizacija pruge Niš–Dimitrovgrad je počela krajem 2023. godine, dok je izgradnja železničke obilaznice oko Niša započela sredinom 2024. godine, čime je deblokiran dugo odlagani projekat. Brza pruga Beograd–Budimpešta je nedavno puštena u saobraćaj.

Transevropske energetske mreže: Administrativni kapaciteti Srbije za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti i dalje su nedovoljni.

Gasna infrastruktura: Srbija treba da ubrza postupak izdavanja dozvola za gasni interkonektor između Srbije i Bugarske.

Transbalkanski koridor za prenos električne energije: U toku je postupak javne nabavke za izgradnju deonice III (Obrenovac–Bajina Bašta). Neophodno je nastaviti pripremu projekta za deonicu IV između Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore.

Srbija je deo novouspostavljenog transportnog koridora Zapadni Balkan–Istočni Mediteran, definisanog revidiranim Uredbom o TEN-T (transevropska transportna mreža).

Revidirana Uredba o TEN-E (transevropska energetska mreža), kojom se ciljevi iz uredbe usklađuju sa politikom klimatske neutralnosti, trebalo je da bude preneti u nacionalno zakonodavstvo do kraja 2024. godine.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Završiti kompletnu tehničku dokumentaciju (studije izvodljivosti – FS, procene uticaja na životnu sredinu – ESIA, tenderska dokumentacija) za autoput Niš–Merdare, kao i za železničke lotove na Koridoru X (Evropska komisija posebno naglašava značaj FS i ESIA dokumenata);
2. Ubrzati transpoziciju revidirane Uredbe o TEN-E i jačati kapacitete Republičke komisije za energetske mreže;
3. Povećati kapacitete Srbije za upravljanje projektima i apsorpciju sredstava EU, kao i sinhronizaciju državnog finansiranja i finansiranja od strane EU, kako eventualna kašnjenja državnog dela finansiranja ne bi blokirala komponente koje finansira EU.

Veza sa Reformskom agendom i zaključak

Sprovođenje Poglavlja 21 ima ključni značaj za ostvarenje ciljeva zelene tranzicije. Takođe, ovo poglavlje ima stratešku važnost za dugoročno održivo planiranje i funkcionisanje društva u Srbiji u narednim decenijama.

Nedostatak transparentnosti u donošenju odluka može dovesti do ozbiljnog narušavanja vladavine prava. Podrška EU u sprovođenju prioritetnih projekata, bez razmatranja spornih pitanja u vezi sa vladavinom prava, izaziva ozbiljnu sumnju u javnosti u pogledu opravdanosti tih projekata i njihove koristi za građane. Posebno je problematično ignorisanje negativnih kumulativnih uticaja projekata, kao što su, na primer, obim i način eksploatacije kamenoloma za potrebe izgradnje autoputeva, železnica i druge infrastrukture.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22

REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

Ciljevi

Poglavlje 22 obuhvata regionalnu politiku i koordinaciju strukturnih instrumenata Evropske unije, s ciljem ravnomernog regionalnog razvoja i smanjenja regionalnih dispariteta, efikasnog korišćenja strukturnih i kohezionih fondova EU, kao i transparentnog planiranja i sprovođenja investicija na državnom i lokalnom nivou.

Opis stanja

Zakon o sistemu za upravljanje fondovima kohezionih politika je usvojen, ali ključni strateški dokumenti poput Plana razvoja Srbije i Strategije regionalnog razvoja još uvek nisu doneti. Pregovaračka pozicija za Poglavlje 22 nikada nije formalno usvojena. Administrativni kapaciteti su slabi, posebno na lokalnom nivou, a nedovoljno uključivanje civilnog društva, akademske zajednice i poslovnog sektora u pripremu i praćenje reformi dodatno ugrožava celokupan proces.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 22 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Usvajanje Plana razvoja Srbije i Strategije regionalnog razvoja, kao osnovnog strateškog okvira za smanjenje regionalnih dispariteta i iskorišćavanje potencijala kohezionih politika EU;
2. Formalizovanje pregovaračke pozicije za Poglavlje 22, što bi predstavljalo ključni „*unlocker*” za otvaranje pregovora i jasan signal političke posvećenosti;
3. Uspostavljanje politike zadržavanja kadrova i stabilnih administrativnih kapaciteta na državnom i lokalnom nivou. Bez toga, Srbija neće biti u stanju da efikasno apsorbuje sredstva ni iz programa IPA III, niti iz budućih fondova EU.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 22
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	Rok: 2027; revizija: decembar 2026; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Objaviti kompletan i redovno ažuriran spisak projekata, povezati sa operativnim programima, sprovesti ukidanje izuzetaka iz javnih nabavki
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku, rok: 2027.	Isto kao prethodno, uključiti jedinice lokalne samouprave i privredu

6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku, 2025-2027.	Uključiti Strategiju pametne specijalizacije (S4) u operativne programe
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2024-2027.	Uskladiti sa Direktivom EU o otvorenim podacima; uspostaviti meta-registar
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti sistem praćenja sa standardima EU; uključiti organizacije civilnog društva kao ravnopravne aktere; koristiti evaluacije u okviru IPA III
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Definisati IT sistem; povezati ga sa <i>e-Space</i> i GSB; uvesti obaveznu reviziju projekata

Zaključak

Iako zakonski i institucionalni okvir koji se odnosi na Poglavlje 22 ostvaruje pun efekat tek po pristupanju EU i pristupu kohezionim fondovima, proces konvergencije mora početi znatno ranije. To podrazumeva donošenje i efektivnu primenu strategija, operativnih programa, jačanje administrativnih kapaciteta i uspostavljanje funkcionalnih sistema praćenja. Bez ovih koraka, Srbija rizikuje ozbiljne apsorpcione šokove, gubitak EU fondova, dalje produbljivanje regionalnih razlika, pad kredibiliteta u očima Evropske unije, kao i propuštanje razvojnih šansi koje bi direktno uticale na kvalitet života građana.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23

PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Ciljevi

Cilj Poglavlja 23 jeste uspostavljanje nezavisnog, efikasnog i odgovornog pravosuđa, odlučna borba protiv korupcije, kao i puno poštovanje osnovnih prava i prava građana EU. Reforme u ovoj oblasti treba da obezbede uklanjanje političkih i drugih uticaja na pravosuđe, jačanje institucionalnih kapaciteta, kao i garantovanje sloboda i jednakosti svih građana. Napredak u ovom poglavlju predstavlja temelj za celokupan proces pristupanja EU i jačanje vladavine prava u Republici Srbiji.

PRAVOSUĐE

Opis stanja

Uprkos sprovedenim ustavnim i zakonodavnim reformama, stanje u pravosuđu i dalje je zabrinjavajuće, posebno u pogledu pritisaka od strane izvršne i zakonodavne vlasti, kao i od hijerarhijski viših nosilaca pravosudnih funkcija. Mehanizmi za jačanje integriteta i odgovornosti sudija i tužilaca ostaju nedovoljno razvijeni i često nisu primenjeni u praksi. Proces imenovanja i napredovanja sudija i tužilaca i dalje su netransparentni i podložni uticajima, dok ključne institucije (pravosudni saveti) ne ostvaruju u potpunosti svoju ustavnu ulogu zaštite nezavisnosti pravosuđa. Transparentnost rada pravosudnih tela, kao i pristup informacijama od javnog značaja, ostaju ograničeni. Pravosudni saveti bi trebalo da sprovedu izbore za nove članove u skladu sa novim zakonima, obezbeđujući fer uslove i jednake šanse svim kandidatima. Međutim, rad Visokog saveta sudstva je trenutno ozbiljno ugrožen, jer pojedini članovi sistematski onemogućavaju postizanje kvoruma, čime se blokira donošenje ključnih odluka, uključujući izbor sudija Vrhovnog suda. Takva praksa parališe sistem napredovanja i popunjavanja sudijskih mesta i pretilo da dugoročno ugrozi funkcionalnost i kredibilitet Saveta, čak i nakon izbora novih članova.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

- 1. Obezbediti efektivno funkcionisanje i primenu mehanizama zaštite od neprimerenog uticaja na pravosuđe**

Neophodno je osigurati delotvorno funkcionisanje mehanizama zaštite od neprimerenog uticaja koji su uspostavljeni u okviru Visokog saveta sudstva (VSS) i Visokog saveta tužilaštva (VST). Ovi mehanizmi treba da budu dodatno ojačani donošenjem, izmenama i doslednom primenom relevantnih opštih pravnih akata koje usvajaju Vlada Republike Srbije, Narodna skupština, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i druge nadležne institucije (preporuka NKEU iz 2021. godine, više puta ponovljena, uključujući i u izveštaju za 2024. godinu);

- 2. Obezbediti integritet i transparentnost izbora članova VSS-a i VST-a iz reda sudija i tužilaca**

U susret prvim izborima za Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva, koji se sprovode u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima, od suštinskog je značaja obezbediti visok nivo integriteta i poverenja u izborni proces. Neophodno je garantovati da izbori budu transparentni, uz ravnopravan pristup svim kandidatima i efikasne mehanizme zaštite od pritisaka i zloupotreba. Kako bi ovi izbori omogućili istinsko učešće stručnjaka i rezultirali izborom kompetentnih i nezavisnih kandidata, neophodno je obezbediti i široku informisanost sudijske i tužilačke zajednice o kandidatima, kao i poštovanje principa odgovornosti budućih članova u sprovođenju reformi u oblasti imenovanja, napredovanja i disciplinske odgovornosti.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende (relevantna za PG 23)	Status	Hitno za Poglavlje 23
9.6.1. Reforma pravosudnog sistema – Povećati broj izabranih sudija i broj javnih tužilaca za 10%	Rok: decembar 2025. godine Status: neispunjeno	Potrebna je odlučna politička i institucionalna volja da se postojeći pravni okvir dosledno primeni i da se obezbedi okruženje u kojem pravosudni saveti funkcionišu u punom kapacitetu, bez straha i bez spoljnog uticaja, pre svega političkog

Zaključak

Uprkos sprovedenim ustavnim i zakonodavnim reformama i formalnom usklađivanju sa evropskim standardima, praksa ukazuje na ozbiljan zastoj u uspostavljanju stvarno nezavisnog i funkcionalnog pravosuđa. Mehanizmi zaštite od neprimerenog uticaja ostaju neprimenjeni u praksi, dok se politički i institucionalni pritisci nastavljaju kroz opstrukcije, neaktivnost i izostanak odgovornosti unutar pravosudnih tela. Rad pravosudnih saveta je u praksi je ozbiljno ograničen, što direktno utiče na funkcionisanje sudova i narušava poverenje u reforme. Predstojeći izbori za članove VST i VSS predstavljaju prelomni trenutak za očuvanje vladavine prava u Srbiji. Ukoliko se ne obezbedi fer, transparentan i otvoren izborni proces sa stvarnim učešćem stručne zajednice, postoji ozbiljan rizik od dalje erozije nezavisnosti pravosuđa i diskreditacije celokupne pravosudne reforme.

BORBA PROTIV KORUPCIJE

Opis stanja

Vlada Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije za period od 2024. do 2028. godine, kao i prateći, neambiciozni Akcioni plan za period 2024-2025. godinu, čije se sprovođenje odvija uz značajna kašnjenja. Otvorena je javna rasprava o Akcionom planu za 2026-2028. godinu, pri čemu je proces pripreme započet analizom postojećih problema, ali za većinu nisu ponuđena odgovarajuća rešenja. Predlozi organizacija civilnog društva uglavnom nisu prihvaćeni od strane nadležnih institucija, koje nisu ponudile alternativne predloge. Nakon pada nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu, 1. novembra 2024. godine, istraživanja

pokazuju da javnost sve izraženije prepoznaje korupciju kao jedan od najvećih društvenih problema u Srbiji. Reakcija vlasti na masovne proteste uključivala je najave „najžešće borbe protiv korupcije“ od strane pojedinih nenadležnih zvaničnika, nakon čega je, od februara 2025. godine, usledio niz hapšenja i krivičnih postupaka. Međutim, u većem broju slučajeva predmeti nisu bili u vezi sa korupcijom, već su se odnosili na privredni kriminal. Istovremeno, početni koraci u istragama korupcije koje se odnose na ugovore o rekonstrukciji železničke infrastrukture interpretirani su od strane političkog vrha kao „državni udar“, što je dodatno narušilo poverenje u samostalnost i nezavisnost tužilaštva. Nadzor nad sprovođenjem antikorupcijskih propisa koje vrši Agencija za sprečavanje korupcije se odvija bez vidljivog napretka, a takođe nema pomaka ni u proaktivnom delovanju. Preporuke međunarodnih tela, posebno GRECO-a i ODIHR-a, nisu iskorišćene kao osnova za brojne reforme, tako da u ovom periodu nije izmenjen nijedan zakon, niti praksa. Vlada je predložila, a zatim u martu 2025. godine povukla predlog izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je prethodno bio predmet kritika organizacija civilnog društva, medija i stručne javnosti.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Dopuniti Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za borbu protiv korupcije**, kako bi adresirali ključne izazove, uključujući ograničen broj istraženih slučajeva korupcije na visokom nivou i netransparentno ugovaranje najvrednijih javnih radova. Poseban prioritet treba dati sprovođenju preporuka GRECO-a iz Petog kruga evaluacije (u vezi sa Zakonom o sprečavanju korupcije, Zakonom o lobiranju i drugim relevantnim propisima), kao i preporukama ODIHR-a za unapređenje izbornih uslova, naročito u oblasti sprečavanja zloupotrebe javnih resursa. Neophodno je započeti izmene zakonskog i institucionalnog okvira, dok bi Narodna skupština trebalo aktivno da učestvuje u praćenju sprovođenja Nacionalne strategije i da razmatra izveštaje o njenom sprovođenju.
2. **Povećati broj tužilaca specijalizovanih za suzbijanje korupcije, obezbediti im potrebne resurse i kroz izmene zakonodavstva omogućiti efikasnije krivično gonjenje u slučajevima korupcije na visokom nivou.** Iako je država deklarativno opredeljena za borbu protiv korupcije, i dalje nedostaje sistemska specijalizacija i jasno normativno uređenje postupanja u slučajevima visoke korupcije. Postojeći zakonodavni okvir ne omogućava efikasnu primenu posebnih istražnih mera, niti garantuje obavezu javnog tužilaštva da reaguje na argumentovane navode o korupciji u medijima. Neophodno je uvesti obavezu da javna tužilaštva objavljuju obrazložene odluke o nepokretanju krivičnog gonjenja u slučajevima sumnje na korupciju na visokom nivou, kao i da jasno razlikuju korupciju od drugih krivičnih dela kojima se bave njihove jedinice za borbu protiv korupcije. Takođe je od suštinskog značaja da tužilaštva pokreću postupke u situacijama kada politički vrh ili policija ometaju pokretanje ili vođenje istraga o korupciji.
3. **Vlada Republike Srbije treba ponovo da pokrene proces izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o tajnosti podataka, kroz inkluzivan i transparentan proces koji uključuje civilno društvo.** Potrebno je ojačati nadzornu ulogu Poverenika za informacije od javnog značaja i unaprediti mehanizme kontrole nad označavanjem podataka stepenom tajnosti. Povlačenje spornog nacrtu zakona pruža mogućnost za novi, participativni proces, koji bi trebalo da reši dugogodišnje probleme –

neizvršavanje odluka Poverenika, nedostatak nadzora nad najvišim organima vlasti, kao i ograničenu proaktivnu transparentnost organa vlasti. Posebno je važno uspostaviti sistem stvarnog nadzora nad određivanjem tajnosti podataka, kako bi se smanjio rizik od zloupotreba i omogućila delotvorna javna kontrola rada institucija.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende (relevantna za PG 23)	Status	Hitno za Poglavlje 23
9.5.1. Unapređeno sprečavanje i borba protiv korupcije – Poboljšati bilans rezultata efektivnih i efikasnih istraga, krivičnog gonjenja, pravosudnih presuda, privremenog i trajnog oduzimanja imovine u predmetima korupcije, uključujući predmete korupcije na visokom nivou	Rok: jun 2026. godine Status: neispunjeno	Potrebni su kontinuirani naponi na jačanju nezavisnosti i kapaciteta pravosudnih organa i javnog tužilaštva, unapređivanju transparentnosti i obezbeđivanju pravnog okvira koji može delotvorno odgovoriti na složenost i specifičnost slučajeva korupcije na visokom nivou.

Zaključak

Borba protiv korupcije u Srbiji i dalje ne daje rezultate, a problemi sa kojima se godinama suočavamo se produbljuju. Ne postoji iskrena volja za sprovođenje potrebnih reformi u obimu koji je neophodan, kao ni posvećenost institucija koja bi bila srazmerna ozbiljnosti problema i očekivanjima građana. Iako Srbija formalno prihvata preporuke međunarodnih tela, one se ne odražavaju u dovoljnoj meri u planskim dokumentima. Planirane mere nisu dovoljne da bi dovele do suštinskih promena a ciljevi su neambiciozni i neprecizno određeni. Ignorisanje većine preporuka GRECO-a (iz Pete runde evaluacije) i ODIHR-a (u vezi sa izbornim uslovima) dodatno narušava kredibilitet reformskog procesa i implementacije Reformske agende. Planski dokumenti ne predviđaju učešće Narodne skupštine, iako i ona ima ulogu i u sprovođenju neophodnih mera i u praćenju rada drugih organa. Između ostalog, Neophodno je unaprediti ključne zakone: Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o lobiranju, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i odredbe koje se odnose na krivično gonjenje korupcije i zaštitu uzbunjivača. Bez zakonske obaveze javnih tužilaštava da ispituju sve argumentovane navode o visokoj korupciji i objasne razloge za odustajanje od gonjenja, ostaje prostor za politički uticaj i nekažnjivost. Visoki savet tužilaštva mora da reaguje i da zaštiti samostalnost tužilaštva u slučajevima kada je ona ugrožena, uključujući najave antikorupcijskih kampanja, selektivnost ili opstrukcije istraga. Agencija za sprečavanje korupcije treba da pokaže proaktivnost u ispitivanju kršenja zakona od strane javnih funkcionera i političkih subjekata, kao i u proceni rizika od korupcije u zakonodavstvu. Takođe, Agencija mora pravovremeno i sveobuhvatno da postupi po prijavama, kako u redovnim okolnostima, tako i tokom izbornih kampanja.

OSNOVNA PRAVA

Opis stanja

Uprkos ustavnim garancijama i međunarodnim obavezama, ostvarivanje osnovnih prava u Republici Srbiji pokazuje kontinuirano i sistemsko nazadovanje, naročito u oblastima slobode izražavanja i okupljanja, prava deteta, prava na zdravu životnu sredinu i prava na privatnost. Aktivisti, novinari i organizacije civilnog društva su izloženi kampanjama zastrašivanja i blaćenja, SLAPP tužbama, nezakonitom nadzoru i napadima koji ostaju nekažnjeni, uz odsustvo institucionalne zaštite. Pravo na mirno okupljanje je dodatno ugroženo selektivnim delovanjem policije, stigmatizacijom učesnika i nedostatkom delotvornog pravnog leka. Od novembra 2024. godine do septembra 2025. godine je privedeno preko 900 građana, uključujući i lica optužena za teška krivična dela. U martu 2025. godine zabeležen je incident u kojem su građani okupljeni na protestu bili izloženi upotrebi zvučnog uređaja koji je izazvao fizičke posledice. Iako su domaće vlasti negirale događaj, više međunarodnih tela je kasnije potvrdilo potrebu za detaljnom i nezavisnom istragom i sankcionisanjem odgovornih. Deca su posebno ranjiva zbog propusta u sistemu zaštite u socijalnim ustanovama, kao i ignorisanja njihovog prava na mišljenje i okupljanje. Uprkos postojećim strategijama i obavezama iz Istanbulske konvencije, institucionalni odgovor na rodno zasnovano nasilje u Srbiji je i dalje neadekvatan – slučajevi seksualnog i digitalnog nasilja su ignorisani, specijalizovane ženske organizacije nemaju sistemsku podršku, dok je broj femicida u zabrinjavajućem porastu, uključujući i slučajeve u kojima su počinioci ranije osuđivani za nasilje. U oblasti životne sredine, institucionalni odgovor na ekološke zločine je neadekvatan, a ekološki aktivisti su suočeni sa pritiscima. Istovremeno, proces izmena ključnih krivičnih zakona se odvija netransparentno, bez javne rasprave i uz štetna rešenja koja mogu dodatno ugroziti osnovna prava.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Obezbediti puno poštovanje prava na mirno okupljanje u skladu sa međunarodnim standardima.** Država mora garantovati jednaku zaštitu svih okupljanja, bez diskriminacije učesnika na osnovu formalnog statusa skupa, političkog izraza ili uzrasta. U skladu sa međunarodnim obavezama, neprijavljena okupljanja nisu nelegalna, te je obaveza nadležnih organa da omoguće njihovo mirno održavanje. Policija mora da garantuje bezbednost svih okupljanja, uključujući neprijavljena, a postupanje policije mora biti proporcionalno, selektivno i zasnovano na proceni rizika, uz zabranu prekomerne i neselektivne upotrebe sile. Tužilaštvo i sudovi moraju postupati nezavisno i nepristrasno, bez elemenata političkog pritiska, a pokretanje postupaka protiv učesnika protesta mora biti zasnovano isključivo na činjenicama i zakonu. Deca i maloletnici imaju jednako pravo na mirno okupljanje kao i odrasli, uz dodatne mere zaštite. Takođe, neophodno je obezbediti da pravo na rad ne bude ugroženo zbog izražavanja mišljenja kroz učešće na protestima, što podrazumeva zabranu pritisaka, pretnji i odmazde od strane poslodavaca ili institucija.
2. **Obezbediti i ojačati institucionalni okvir za zaštitu branilaca i braniteljki ljudskih prava.** Neophodno je sprovesti nezavisne i efikasne istrage u slučajevima upotrebe špijunskih softvera, kao i istrage napada na aktiviste koji ostaju nekažnjeni, zatim

obustaviti neosnovane postupke protiv organizacija civilnog društva. Srbija treba da primeni preporuke Saveta Evrope i druge međunarodne standarde u borbi protiv SLAPP tužbi, uključujući mogućnost ranog odbacivanja očigledno neosnovanih tužbi i mehanizme za zaštitu od zloupotreba pravosuđa.

3. **Zaustaviti trenutni proces izmena krivičnih zakona i započeti inkluzivnu, transparentnu reformu, uz učešće pravosuđa, struke i civilnog društva**, kako bi se osiguralo da izmene zakona ne ugroze garantovana prava, već da ih unaprede u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima. Proces izmena mora počivati na širem društvenom konsenzusu, koji nije moguć u ovom trenutku političke krize. Posebno je važno da se izmenama očuva zagarantovani novo dostignutih prava, posebno u oblasti prava žena, rodno zasnovanog nasilja, prava deteta, kao i slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende (relevantna za PG 23)	Status	Hitno za Poglavlje 23
9.2.1. Poboljšanje zaštite osnovnih prava za ranjive pojedince i pripadnike nacionalnih manjina – 1. korak	Rok: decembar 2025. godine Status: neispunjeno	Kao što je navedeno u Reformskoj agendi, potrebno je pripremiti i usvojiti propise predviđene „nakon usvajanja akcionih planova o rodno zasnovanom nasilju, deinstitutionalizaciji i ostvarivanju prava nacionalnih manjina“. Poseban fokus mora biti na transparentnim i inkluzivnim konsultacijama, pri čemu prioritet nije samo usvajanje kako bi se ispunili rokovi, već osiguravanje uslova za ozbiljnu javnu raspravu i stvaranje društvenog konsenzusa (primenjivo i za izmene krivičnog zakonodavstva).

Zaključak

U Srbiji su osnovna prava sve više ugrožena usled selektivnog postupanja policije, političke instrumentalizacije pravosuđa i nedostatka odgovora na nasilje i represiju prema braniteljima ljudskih prava. Posebno zabrinjava neprimerena reakcija države na proteste, uključujući masovna privođenja, pokretanje optužnica za teška krivična dela i stigmatizaciju učesnika, među kojima su i deca. Istovremeno, proces izmena ključnih krivičnih zakona se odvija bez javne rasprave i učešća stručne i šire javnosti, uz rešenja koja mogu dodatno oslabiti zaštitu ljudskih prava, posebno prava žena, dece i pripadnika manjinskih grupa. Potrebno je hitno obustaviti ovaj proces i uspostaviti inkluzivni mehanizam reforme, sa jasno definisanim ciljevima, rokovima i analizom uticaja. Takođe, neophodno je uspostaviti institucionalne garancije za zaštitu branilaca ljudskih prava, uključujući efikasne mehanizme protiv SLAPP tužbi, nezakonitog nadzora i nekažnjenosti napada. Sve ove mere su preduslov za obnovu poverenja građana u pravnu sigurnost i vladavinu prava u Srbiji.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24 PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Ciljevi

Poglavlje 24 je usmereno je na obezbeđivanje sigurnosti, prava i sloboda građana Srbije i EU, uz podsticanje međunarodne saradnje u rešavanju zajedničkih izazova. Obuhvata deset oblasti: migracije, azil, kontrola spoljnih granica i Šengen, vizna politika, pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima), policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, saradnja u borbi protiv terorizma, saradnja u oblasti droga, carinska saradnja i falsifikovanje evra.

Opis stanja

Akcioni plan za Poglavlje 24 obuhvata 42 prelazna merila i više od 300 aktivnosti, od kojih je tek oko polovine sprovedeno. Osim toga, pojedine mere su dodatno izdvojene u Reformskoj agendi. U Izveštaju Evropske komisije za 2024. godinu, ocenjeno je da je stepen pripremljenosti Srbije u ovom poglavlju između izvesnog i umerenog (2,5 od 5), a da je ostvaren izvestan napredak (ocena 3 od 5). Međutim, ocene za oblast borbe protiv organizovanog kriminala su niže (2 od 5).⁴

Selektivno, neprimereno i nezakonito postupanje policije tokom jedanaestomesečnih građanskih protesta i studentskih blokada širom Srbije ukazuje na nedostatak njene operativne autonomije. Unapređenju stanja nije doprinelo ni imenovanje direktora policije krajem aprila, nakon više od tri godine upražnjene pozicije. Izjave najviših zvaničnika, izmene akta o sistematizaciji u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) koji se i dalje ne objavljuje javno, kao i nedavne smene rukovodilaca u policiji ukazuju na snažnu političku kontrolu nad radom policije. Zabrinjava i uočena koordinacija policije sa neformalnim, privatnim bezbednosnim strukturama tokom pojačane represije nad učesnicima protesta, među kojima su profesionalni novinari identifikovali pripadnike kriminalnih i huliganskih grupa.

Odnos policije i tužilaštva u praksi nije unapređen; opstrukcije su primetne u politički osetljivim slučajevima.⁵ Bezbednosne službe i dalje učestvuju u krivičnim istragama. Paralelno sa izradom Zakona o suzbijanju i prevenciji trgovine ljudima i zaštiti žrtava, učinak MUP-a u ovoj oblasti stagnira, naročito po pitanju radne eksploatacije migranata, sa manje podnetih krivičnih prijava i identifikovanih počinitelja.⁶ U oblasti politike prema drogama je sve manje podrške zdravstvenim, socioekonomskim i drugim neophodnim programima, a programi prevencije i oporavka su retki i neefikasni. Predloženim izmenama Krivičnog zakonika propuštena je prilika da se dekriminalizuje korišćenje i posedovanje droga za ličnu upotrebu.

⁴ Evropska komisija, [Republika Srbija – Izveštaj za 2024. godinu](#), 30.10.2024.

⁵ To se vidi i na primeru istupanja policije iz udarne grupe koju je sa zakašnjenjem formiralo Tužilaštvo za organizovani kriminal radi istrage tokova novca u vezi sa padom nadstrešnice Železničke stanice u Novom Sadu.

⁶ Više u Poglavlju 24 u: Jelena Pejić Nikić (ur.), [PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1](#), Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2025.

Popunjenost centara za azil i prihvat je ostala stabilna, ali krijumčarske mreže ostaju aktivne i sve nasilnije, uz izveštaje o otmicama, iznudama i masovnom krijumčarenju otkrivenom i u Srbiji i u okviru operacija Europol. Većina migranata i dalje izbegava sistem azila, dok nasilna vraćanja sa severnih granica, često uz upotrebu sile, predstavljaju ozbiljan razlog za zabrinutost. Zbog toga organizacije civilnog društva naglašavaju potrebu za uspostavljanjem nezavisnog mehanizma nadzora granica.⁷ Ostvaren je određeni napredak u usklađivanju viznog režima sa EU, ali neusklađenost između Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) i Šengenskog akcionog plana i dalje stvara stratešku nejasnoću. Dodatno, usvajanjem Pakta o migracijama i azilu na nivou EU, Srbija će morati da revidira mera i aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Ključni aspekti migracionog upravljanja, azila i vizne politike nisu obuhvaćeni Reformskom agendom. Liberalizacija tržišta rada i rast broja stranih radnika ukazuju na potrebu za jačanjem nadzornih i zaštitnih mehanizama, naročito u pogledu radnih prava i prevencije eksploatacije.

Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Iako ne treba zanemariti nijednu od formalno predviđenih mera, u nastavku su istaknuta tri ključna problema čije rešavanje predstavlja preduslov za smislenost svih ostalih reformskih aktivnosti u okviru Poglavlja 24 u aktuelnom kontekstu:

1. Politizacija i kriminalizacija policije

Predstavnici izvršne vlasti treba da obustave političke pritiske (zakulisne i javne) na operativni rad policije. MUP treba da objavi akt o sistematizaciji radnih mesta i da se uzdrži od čestih izmena kojima se sprovodi partijski lojalna kadrovska politika u policiji. Novim zakonom treba da se definišu stroži uslovi i transparentnost prilikom zapošljavanja, a naročito za raspoređivanje na rukovodeće pozicije. Neophodno je prekinuti praksu skrivanja identiteta policijskih službenika, između ostalog, prekomernim i neopravdanim nošenjem potkape. Policija mora da sprečava i sankcioniše upotrebu sile od strane neovlašćenih lica.

2. Nedostatak odgovornosti za kršenje zakona u policiji

Nadležni organi i tela (Sektor unutrašnje kontrole MUP-a, Zaštitnik građana, tužilaštva) treba da efektivno i bez odlaganja istraže sve navode o policijskoj torturi, prekomernoj upotrebi sile, pristrasnom postupanju, upotrebi nedozvoljenih sredstava prinude prema učesnicima protesta, curenju poverljivih podataka i drugim nepravilnostima i nezakovitostima u radu policije, kao i da utvrde činjenice i odgovornost u policiji i MUP-u.

3. Opstrukcije tužilačke istrage nedovoljnom saradnjom tužilaštva i policije

Policijski službenici koji učestvuju u krivičnim istragama treba da budu pod direktnom kontrolom nadležnog javnog tužioca i da njemu/njoj odgovaraju za svoj rad, kao i da ocena tužioca o njihovom radu bude ključni kriterijum za njihovo napredovanje u službi.

⁷ Isto.

Uloga Reformske agende

Mera iz Reformske agende	Rok	Status ⁸
9.3.1. Usvojiti novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, Zakon o oružju i municiji i izmeniti Krivični zakonik u oblasti trgovine oružjem	jun 2025.	Nije ispunjeno. Nacrt Zakona o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima je izrađen, a javna rasprava završena u prvoj polovini juna, ali Vlada još nije usvojila predlog zakona niti ga uputila Skupštini. Organizacije civilnog društva izrazile su zamerke na proces izrade ⁹ i sadržaj nacrt ¹⁰ . Javnost nije obaveštena o izradi novog Zakona o oružju i municiji nakon što je javna rasprava o prethodnom nacrtu obustavljena krajem 2022. godine. Izmene Krivičnog zakonika ¹¹ , koje uključuju i izmene i dopune u pogledu proizvodnje, nošenja i krijumčarenja oružja, bile su na javnoj raspravi do kraja septembra 2025. Zbog netransparentnog procesa izrade, kratke javne rasprave, nepovoljne političke situacije i brojnih spornih rešenja (van ove oblasti), NKEU je zatražio obustavu javne rasprave. ¹²
9.3.1. Usvojiti novi strateški dokument i prateći Akcioni plan (2025–2030) za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja (SALW)	jun 2025.	Nije ispunjeno. Program za kontrolu malog i lakog oružja, municije i eksplozivnih materija u Republici Srbiji za period 2025-2030. godine, sa pratećim Akcionim planom za 2025-2027. godinu, prošao je javne konsultacije u maju i javnu raspravu u septembru gotovo nezapaženo. ¹³ Čeka se njegovo usvajanje od strane Vlade.
9.3.1. Usvajanje operativnog plana za finansijske istrage	decembar 2025.	U toku. Ministarstvo pravde započelo je izradu operativnog plana krajem avgusta 2025. godine.
9.3.1. Kontinuirano sprovoditi AP za SALW i Program za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji za period 2024-2029. godine sa pet preciznih ciljeva	jun 2026.	/
9.3.1. Kontinuirano sprovoditi AP za SALW i Program za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji za period 2024-2029. godine sa pet preciznih ciljeva (ista mera, drugi rok)	jun 2027.	/
9.3.1. Doneti Zakon o unutrašnjim poslovima sa unapređenim odredbama o operativnoj nezavisnosti policije i o prevenciji torture	jun 2025.	Nije ispunjeno. Prema informacijama dostupnim NKEU, izrada Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima je u fazi finalizacije. Krajem avgusta 2025. godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 odbila je da učestvuje u konsultacijama o Nacrtu koji još nije objavljen, sve dok policija nastavlja da postupa suprotno važećem

⁸ Presek zaključno sa 30.9.2025.

⁹ Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUGovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1*, Koalicija prEUGovor, Beograd, maj 2025, str. 136-138.

¹⁰ Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima* (nije datirano).

¹¹ Ministarstvo pravde, *Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika. E-konsultacije*, 9.9.2025.

¹² Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, *Saopštenje Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji povodom tekuće „javne rasprave“ o izmenama krivičnog zakonodavstva*, 23.9.2025.

¹³ Dokumenta dostupna na sajtu *E-konsultacije*, poslednji put pristupljeno 24.9.2025.

		Zakonu o policiji i ciljevima planiranih izmena koje zahteva Reformska agenda. ¹⁴
9.4.1. Usvojiti novi strateški dokument i prateći akcioni plan koji se odnose na borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma, uključujući i problem stranih boraca	jun 2025.	Nije ispunjeno. Program za sprečavanje i suzbijanje terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma u Republici Srbiji za period 2025-2030. sa pratećim Akcionim planom za period 2025-2027. prošao je javne konsultacije i javnu raspravu u prvoj polovini 2025. godine gotovo nezapaženo. ¹⁵ Čeka se njegovo usvajanje od strane Vlade.
9.4.1. Usvojiti dokumenta sa specifičnim ciljevima u oblasti borbe protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	decembar 2026.	/
9.4.2. Uskladiti vizni režim sa EU za najmanje tri države čijim državljanima je potrebna viza za ulazak u EU	decembar 2024.	Ispunjeno. Vize su u roku uvedene za četiri zemlje – Oman, Mongoliju, Katar i Kuvajt. ¹⁶

Zaključak

Sprovođenje obaveza u okviru Poglavlja 24 ostaje sporo i selektivno. Politička kontrola i veze policije sa kriminalnim grupama, nedostatak odgovornosti unutar policije, kao i slaba saradnja policije i tužilaštva, ozbiljno ugrožavaju vladavinu prava i kredibilitet reformi. Iako su pokrenuti procesi donošenja novih zakona i strategija, kašnjenja, netransparentnost i odbijanje vlasti da se odrekne represivnih praksi dovode u pitanje njihovu svrhu. Bez rešavanja ključnih problema, koje su aktuelizovali masovni građanski protesti, dalji napredak u ovom poglavlju ostaje neizvestan.

¹⁴ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, „Konvent odbija dijalog dok policija krši zakon“, 8.9.2025.

¹⁵ Dokumenta dostupna na sajtu *E-konsultacije*, poslednji put pristupljeno 24.9.2025.

¹⁶ Videti infografik: prEUgovor, *Usklađivanje Srbije sa viznom politikom Evropske unije*, 4.3.2025.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27 ŽIVOTNA SREDINA

Ciljevi

Ciljevi Poglavlja 27 su: očuvanje prirodnih resursa, smanjenje zagađenja, održivi razvoj i usklađivanje ljudskih aktivnosti s ekološkim principima, kako bi se obezbedila dugoročna ekološka ravnoteža, viši kvalitet života i bolje zdravlje stanovništva. Poglavlje 27 jedno je od najzahtevnijih i najskupljih, i obuhvata 10 podoblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet voda, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, zaštita prirode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, hemikalije, buka, civilna zaštita i klimatske promene.

Srbija traži prelazne periode za više od 10 direktiva, od kojih su najduži u oblastima upravljanja otpadom i otpadnim vodama (do 2044. godine), zbog potrebe za izgradnjom komunalne infrastrukture čija se vrednost procenjuje na oko 7,5 milijardi evra. U oblasti industrijskog zagađenja, industrijski sektor mora uložiti značajna sredstva. Tokom pregovora, Srbija je zatražila prelazne periode za 68 industrijskih postrojenja u vezi sa primenom Direktive o industrijskim emisijama. Akcioni plan za ispunjavanje merila za zatvaranje Poglavlja 27 je izrađen.

U okviru Reformske agende za 2024. godinu postoji takozvani „zeleni stub“, koji se fokusira na zelenu i digitalnu tranziciju, ali se zaštita životne sredine eksplicitno ne pominje, već isključivo zelena energetska tranzicija. Način na koji su određene prioritetne reforme ostaje nejasan, s obzirom da Srbija još uvek nema usvojen Plan razvoja, niti plan za dostizanje ciljeva održivog razvoja u okviru Agende 2030. Takođe, još uvek nije doneta Strategija zaštite životne sredine.

Opis stanja

Horizontalno zakonodavstvo

U ovoj oblasti primećuje se sve učestalije prilagođavanje propisa i uslova za zaštitu prirode, kao i „revizije“ planskih i drugih dokumenata na štetu zaštite prirode i zaštitu životne sredine, kako bi se izašlo u susret zahtevima investitora i obezbedio prostor za realizaciju pojedinih projekata. Nova Uredba o listi projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu još uvek nije usvojena (rok je bio jun 2025). Novi zakoni o proceni uticaja i o strateškoj proceni uticaja (usvojeni u novembru 2024) znatno su umanjili učešće javnosti kao stranke u postupku. Postoje ozbiljne neusaglašenosti i protivrečnosti između horizontalnog ekološkog zakonodavstva i povezanih zakona i propisa, kao što su Zakon o planiranju i izgradnji i propisi u oblasti eksproprijacije (na primer, Vlada ima ovlašćenje da po sopstvenoj volji i bez ograničenja utvrđuje javni interes i omogućava prinudni pravni promet nepokretnosti, čak i za projekte eksploatacije mineralnih sirovina, što je u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije). U postupku strateške procene uticaja i dalje nije moguće izjaviti žalbu na rešenje o davanju saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (integrisane dozvole) se primenjuje neadekvatno – pribavljanje dozvola se kontinuirano odlaže bez sankcionisanja postrojenja koja posluju bez osnovnih dozvola (na primer, vodne i upotrebne

dozvole). Investicije u zaštitu životne sredine su manje od ulaganja u EXPO 2027 čija ukupna vrednost, zajedno sa Nacionalnim stadionom, iznosi oko 0,4% BDP-a.

Aktuelna pitanja u ostalim podoblastima

Godišnje u Srbiji 12.700 ljudi prerano premine zbog dugotrajne izloženosti zagađenom vazduhu. U Srbiji ne postoji redovan sistem za prikupljanje opasnog otpada. Istorijska zagađenja i neuređene deponije i dalje nisu rešeni. Svake godine izbijaju požari na velikom broju deponija, a mnoge od njih su nesanitarna smetlišta. Problem su i nekontrolisane seče šuma i uništavanje nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja.

Operateri odlažu rudarski otpad i njime upravljaju bez dozvole za upravljanje otpadom, a nisu poznati ni podaci o generisanim količinama rudarskog otpada. Značajan deo javnosti ne podržava ideju da Srbija postane dugoročan i stabilan izvor mineralnih sirovina za potrebe zelene tranzicije EU (projekat Jadar,) zbog potencijalno nepovratnih štetnih posledica po životnu sredinu koje bi izazvalo rudarenje litijuma u Srbiji. Ekološki akcidenti se ne istražuju sistematski, uzroci incidenata se ne utvrđuju, a ekološki kriminal se retko sankcioniše. I donosioci odluka i investitori koriste izraze poput „najsavremenije“, „nove“, „potpuno bezbedne“ tehnologije, bez pružanja konkretnih informacija o tehnologijama koje planiraju da koriste i na čemu se zasnivaju.

Klimatske promene

Od svih zemalja u Evropi, Srbija je najranjivija na posledice klimatskih promena. Veoma malo je urađeno na smanjenju osetljivosti i jačanju kapaciteta za prilagođavanje na klimatske promene. U periodu od 2000. do 2020. godine, Srbija je pretrpela štete u iznosu od najmanje 6,8 milijardi evra zbog ekstremnih vremenskih nepogoda. Programom prilagođavanja je predviđeno svega 7,3 miliona evra budžetskih sredstava do kraja 2026. godine, što je daleko ispod potrebnog nivoa. Srbija i Evropska unija su nedavno potpisale Sporazum o finansiranju Višegodišnjeg operativnog programa za životnu sredinu i energetiku, ukupne vrednosti 325,2 miliona evra, od čega su 240 miliona evra bespovratna sredstva iz IPA fondova EU, dok ostatak obezbeđuje Srbija. Sredstva iz ovog programa su namenjena za upravljanje otpadom, zaštitu životne sredine i prelazak na obnovljive izvore energije, a predviđeno je da se implementira do 2032. godine.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

- ;
1. Sprovesti reviziju sumnjivih dozvola i rešenja o uslovima zaštite prirode koje je izdao Zavod za zaštitu prirode Srbije za razne projekte (kao što su „Jadar“, male hidroelektrane i drugi), zbog navoda da se radi se o falsifikovanim rešenjima iza čijih sadržaja ne stoje zaposleni koji su radili na predlozima datih akata i utvrditi odgovornost lica koja su učestvovala u izradi ili potpisivanju takvih akata;
 2. Obezbediti transparentno odlučivanje o finansiranju zaštite životne sredine na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou, uz učešće građana u procesu odlučivanja (naročito mladih); osigurati da se sredstva od ekoloških naknada troše namenski;
 3. Obezbediti doslednu primenu načela „zagađivač plaća” i „korisnik plaća” i uvesti strožije sankcije za krivična dela iz ove oblasti;

Zaključak

Uprkos formalnim reformama i zakonodavnom usklađivanju sa pravnom tekovinom EU, u praksi se suočavamo sa ozbiljnim problemima u implementaciji propisa, a u pojedinim segmentima dolazi i do sistemske degradacije zaštite životne sredine. Institucije se ne jačaju već se, naprotiv, oslabljuju, što dodatno produbljuje nepoverenje građana u njihov rad. Pored toga, postoji i skepsa javnosti u pogledu stvarnih namera kako domaćih donosioca odluka, tako i investitora iz Evropske unije.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28 ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 28 je da obezbedi visok nivo zaštite potrošača i javnog zdravlja, u skladu sa standardima Evropske unije, kroz harmonizaciju zakonodavstva, jačanje mehanizama nadzora i izgradnju kapaciteta relevantnih institucija za sprovođenje propisa. Ovo obuhvata: zaštitu prava potrošača, bezbednost proizvoda i usluga, pravilnu informisanost i transparentnost tržišta, kao i prevenciju i kontrolu rizika po zdravlje građana. Na taj način stvaraju se preduslovi za veći stepen poverenja potrošača i efikasnu integraciju Republike Srbije u jedinstveno tržište Evropske unije.

Opis stanja

U okviru Poglavlja 28, zakonodavstvo Republike Srbije je u velikoj meri usklađeno sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali su neophodna dalja ažuriranja i usklađivanja. U oblasti zaštite potrošača, javnosti je predstavljen nacrt novog Zakona o zaštiti potrošača (ZZP), koji predstavlja napredak u pravnoj harmonizaciji sa Direktivom (EU) 2019/2161, Direktivom (EU) 2019/770 i Direktivom (EU) 2019/771. Ipak, nacrt ne predviđa suštinske promene u pogledu institucionalnog okvira za zaštitu potrošačkih prava. U oblasti izvršenja i obeštećenja, broj tela za alternativno rešavanje potrošačkih sporova (ADR) povećan je na 65, uz porast broja rešenih predmeta – sa 1.786 u 2023. na više od 2.424 u 2024. godini. Narodna banka Srbije (NBS) rešila je 743 žalbe korisnika finansijskih usluga u vezi sa radom banaka i 412 žalbi u vezi sa radom osiguravajućih društava. Kada je reč o bezbednosti proizvoda, neophodno je dodatno ojačati kapacitete sanitarnog nadzora, dok je Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU. U oblasti javnog zdravlja, prioriteti su: održivost fonda zdravstvenog osiguranja, sprovođenje Nacionalnog kadrovskog plana, unapređenje sistema e-zdravstva, uvođenje strožih kontrola duvana i antibiotika, kao i modernizacija kapaciteta za prevenciju i reagovanje na ozbiljne prekogranične zdravstvene pretnje. Srbija je delimično uskladila zakonodavstvo o lekovima, veterinarskim lekovima i medicinskim sredstvima, dok su usluge zaštite mentalnog zdravlja u zajednici i dalje nedovoljno razvijene. Napredak je i dalje ograničen u oblastima prevencije i lečenja malignih bolesti, ishrane i fizičke aktivnosti, prevencije zloupotrebe psihoaktivnih supstanci i obezbeđivanja jednakog pristupa zdravstvenoj zaštiti.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 28 zahteva sprovođenje niza reformskih i strukturnih mera radi ispunjavanja svih merila za otvaranje pregovora, ali prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Novi Zakon o zaštiti potrošača (ZZP) predstavlja napredak u pravnoj harmonizaciji sa Direktivom (EU) 2019/2161, Direktivom (EU) 2019/770 i Direktivom (EU) 2019/771. Ipak, **potrebno je sprovesti suštinske izmene institucionalnog mehanizma zaštite prava potrošača** kroz razmatranje uloge potrošačkog ombudsmana, koncentraciju nadzora

nad nepoštenom poslovnom praksom u Komisiji za zaštitu konkurencije i uvođenje posebnih upravnih mera za teže povrede poslovne prakse (preporuka NKEU iz 2021. godine);

2. **Integrirani zdravstveni informacijski sistem (IZIS)** – obezbediti punu funkcionalnost sistema, uključujući: jedinstveni elektronski zdravstveni karton, jasno definisane odgovornosti svih učesnika i pristup depersonalizovanim podacima za istraživanja i javno informisanje, koristeći Program digitalizacije u zdravstvenom sistemu iz 2022. godine kao plansku osnovu (preporuka NKEU iz 2017. godine);
3. **Izveštaj o COVID-19** – Institut za javno zdravlje Srbije treba da pripremi i objavi tematski izveštaj o epidemiji COVID-19, uključujući rezultate epidemiološkog nadzora i procene efekata preduzetih mera, kako bi se obezbedila osnova za javnu diskusiju i kreiranje javne politike zaštite zdravlja (preporuka NKEU iz 2021. godine);

Uloga Reformske agende

Ova oblast nije direktno uključena u Reformsku agendu, te nema mera koje se odnose na ovu oblast.

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 28)	Status	Hitno za Poglavlje 28 (posredni uticaj na PG 28)
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku, rok: 2027.	1. Brza izmena Zakona o zaštiti potrošača radi uklanjanja regulatornih prepreka za investitore i privredu, uključujući jasno definisane smernice o odgovornosti za proizvode i zaštitu potrošača. 2. Uvođenje kolektivnih tužbi – implementirati mehanizam kolektivnih tužbi kako bi se smanjio pravni rizik za preduzetnike, uz jasno definisane procedure i ograničenja. 3. Jačanje institucionalne podrške – razviti kapacitete potrošačkih organizacija i institucija za alternativno rešavanje sporova (ARS), radi obezbeđivanja predvidivog okvira za rešavanje žalbi i sporova. 4. Finansijska podrška i edukacija – pokrenuti kratkoročne programe finansijske podrške i obuke za preduzetnike o obavezama u oblasti zaštite potrošača i javnog zdravlja, sa ciljem smanjenja rizika od sankcija i povećanja konkurentnosti.
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, 2024-2027.	Unaprediti registre za zaštitu potrošača (NEPRO, e-inspektor), uskladiti informacione sisteme sa standardima EU, uključiti se u RAPEX i mrežu za saradnju u zaštiti potrošača (<i>Consumer Protection Cooperation Network – CPC</i>), unaprediti jedinstveni integrirani elektronski zdravstveni informacijski sistem (IZIS)
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Razviti procedure za praćenje, izveštavanje i ocenjivanje, unaprediti ljudske resurse i uključiti organizacije civilnog društva kao ravnopravne aktere u proces izveštavanja i ocenjivanja
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Ojačati kapacitete institucija i uvesti obaveznu reviziju projekata kako bi se obezbedila delotvorna kontrola i prevencija nepravilnosti

Zaključak

Vlada Republike Srbije je 3. februara 2022. godine usvojila pregovaračku poziciju i prosledila je Evropskoj komisiji, koja je prihvatila poziciju i prosledila državama članicama na izjašnjavanje. Proces odobrenja te pozicije se odvija sporo, te je neophodno intenzivirati aktivnosti i ubrzati proceduru kako bi se omogućilo nastavak pregovaračkog procesa u Poglavlju 28.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29

CARINSKA UNIJA

Ciljevi

Poglavlje 29 obuhvata propise koji se odnose na carinsku uniju, koja predstavlja isključivu nadležnost Evropske unije. To znači da, nakon pristupanja EU, zemlja kandidat u potpunosti preuzima zakonodavstvo i propise Unije i primenjuje ih u izvornom obliku. U ovoj oblasti prenos suvereniteta sa države članice na EU je potpun.

Opis stanja

Carinsko zakonodavstvo Republike Srbije je u velikoj meri usklađeno sa pravnim tekovinama Evropske unije. U dva poslednja godišnja izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije (za 2022. i 2023. godinu), uglavnom su date pozitivne ocene stepena usklađenosti srpskih propisa u ovoj oblasti, pri čemu su ocene za 2023. godinu bile nešto uzdržanije. Opšta ocena i dalje glasi da je „Srbija na dobrom nivou pripremljenosti“ u oblasti carinske unije. Međutim, godišnji napredak je u 2023. godini ocenjen slabije, jer je konstatovano da je ostvaren „ograničen napredak“ u pogledu usvajanja podzakonskih akata uz Carinski zakon i Zakon o carinskoj službi.

Nakon isteka perioda sprovođenja Akcionog plana Strategije integrisanog upravljanja granicom Republike Srbije za period od 2022. do 2024. godine, započeta je izrada novog Akcionog plana za period od 2025. do 2027. godine. Tokom 2024. i 2025. godine, Srbija je započela razvoj i implementaciju Integrisanog sistema za upravljanje carinskom tarifom (ITMS), zajedno sa rešenjem za skladištenje podataka (*data warehouse*) i automatizovanim sistemima za donošenje odluka pri uvozu i izvozu. U toku je izrada nove IT strategije Carinske službe i plana njenog sprovođenja za naredni period, koja će uzeti u obzir ljudske i budžetske resurse.

Ministarstvo finansija je pripremilo Poslovni plan za unapređenje organizacije i rada Carinske službe za period od 2025. do 2029. godine, zajedno sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

U svom poslednjem izveštaju o napretku Srbije iz 2024. godine, Evropska komisija je istakla da nije ostvaren napredak u vezi sa preporukama iz prethodne godine (2023), te su one ostale na snazi. S tim u vezi, Srbija bi posebno trebalo da:

1. dodatno unapredi sistem carinske obrade integrisanjem upravljanja rizicima (preporuka NKEU iz 2024. godine);
2. nastavi razvoj nacionalnog carinskog IT sistema kako bi omogućila njegovu integraciju sa sistemima Evropske unije (preporuka NKEU iz 2024. godine);
3. nastaviti usklađivanje carinskog zakonodavstva, procedura i administrativnih kapaciteta sa pravnom tekovinom EU, naročito u oblastima kao što su:
 - upravljanje rizicima u carinskom postupku (*Risk Management System*),
 - carinska klasifikacija i vrednovanje robe (*Customs Classification and Valuation*),
 - program Ovlašćenog privrednog subjekta – AEO (*Authorised Economic Operator*),

- carinska saradnja i razmena podataka sa organima Evropske unije,
- sprečavanje prevara i zaštita finansijskih interesa EU (*Anti-fraud measures*).

Razvoj ITMS sistema i digitalnih alata predstavlja ključnu podršku za sprovođenje ovih reformi. Srbija je tokom 2024-2025. godine pokrenula razvoj i implementaciju Integrisanog sistema za upravljanje carinskom tarifom (ITMS), zajedno sa *data warehouse* rešenjem i automatizovanim sistemima za donošenje odluka u uvozu i izvozu. Ovi sistemi su ključni za interoperabilnost sa informacionim sistemima carinskih organa Evropske unije (TARIC, EBTI, REX, NCTS).

Uloga Reformske agende

Ova oblast nije direktno uključena u Reformsku agendu, te nema mera koje se odnose na ovu oblast.

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 29)	Status	Hitno za Poglavlje 29 (posredni uticaj na PG 29)
7.2.1. Razvoj sigurne i održive digitalne infrastrukture, uključujući razvoj širokopojasnog pristupa i 5G mreže u ruralnim predelima	Rok: decembar 2025.	Usklađivanje RS sa Zakonom o gigabitnoj infrastrukturi donošenjem Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi u Narodnoj skupštini
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane – Usklađenost digitalnog identiteta i usluga od poverenja sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS	Rok: decembar 2025.	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
7.2.4.(1) Unapređenje pravnog okvira za informacionu bezbednost (uvođenje zahteva Direktive NIS2 i jačanje odgovarajućih institucija)	Rok: decembar 2025.	Donošenje zakona o informacionoj bezbednosti u Narodnoj skupštini koji je potpuno u skladu sa Direktivom NIS2; osnivanje Kancelarije za informacionu bezbednost
7.2.4.(2) Uspostavljanje pravnog okvira za veštačku inteligenciju	Rok: decembar 2025.	Usvajanje Zakona o veštačkoj inteligenciji, zasnovan na pristupu visokog rizika i sa uspostavljenim neophodnim strukturama za sprovođenje
7.2.5. Uvođenje inteligentnog transportnog sistema i elektronskog sistema teretnog prometa	Rok: decembar 2026.	Ratifikovanje Konvencije o ugovoru za međunarodni prevoz robe drumom (eCMR) koja je neophodna za primenu eFTI
9.3.1. Borba protiv organizovanog i teškog kriminala	2024-2027.	Srbija treba da unapredi svoj normativni okvir. Izmenama i dopunama Zakona o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, nakon prethodnog usvajanja i sprovođenja Programa i AP za borbu protiv trgovine ljudima, biće uspostavljen sveobuhvatan sistem u ovoj oblasti, zajedno sa svim nadležnim organima

Zaključak

Iako je carinski sistem Srbije u okviru Poglavlja 29 u velikoj meri usklađen sa sistemom Evropske unije, neophodno je dalje unapređivanje kroz razvoj carinskog IT sistema i integraciju upravljanja rizicima u carinske postupke. Tokom 2025. godine, Srbija je ostvarila tehnički napredak u

digitalizaciji i modernizaciji carinskog sistema. Ipak, pregovarački napredak u okviru Poglavlja 29 ostaje ograničen, pre sve usled političkih faktora i ukupnog tempa procesa pristupanja EU.

Mere iz Reformske agende koje se odnose na jačanje digitalne infrastrukture, informacionu bezbednost, propise o veštačkoj inteligenciji, kao i ostale aktivnosti u okviru digitalne tranzicije (Poglavlje 2 Reformske agende), indirektno će uticati na funkcionalnost i veću operativnost carinskog sistema, te samim tim imaju strateški značaj i za Poglavlje 29.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 30 EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM

Ciljevi

Poglavlje 30 se odnosi na usvajanje propisa i standarda u vezi sa Zajedničkom spoljnotrgovinskom politikom EU (odnosno prilagođavanje istoj), međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i poštovanje prava i obaveza koje iz tog članstva proističu), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvojnu i humanitarnu pomoć koju EU pruža zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama.

Opis stanja

Ključni deo Poglavlja 30, koji se odnosi na članstvo Srbije u Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), suštinski je blokiran već godinama zbog spornog Zakona o genetički modifikovanim organizmima (GMO), kojim je uvedena apsolutna zabrana prometa GMO proizvodima. Ovim je blokiran multilateralni aspekt pregovora sa STO, dok Srbija paralelno vodi i bilateralne pregovore sa Ruskom Federacijom, Brazilom, Sjedinjenim Američkim Državama i Ukrajinom. Administrativni kapaciteti u nadležnom ministarstvu i dalje su ograničeni, uz primetan odliv stručnog kadra. Iako nacrt Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći inostranstvu postoji još od 2018. godine, do danas nije usvojen.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Mere koje Poglavlje 30 zahteva su:

1. Usvajanje novog Zakona o GMO, čime bi se otvorio proces pristupanja Srbije u STO;
2. Unapređenje kontakata i saradnje sa državama sa kojima su otvoreni bilateralni pregovori, kako bi se ti pregovori što pre zaključili;
3. Usvajanje Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći inostranstvu, kao i započinjanje rada na uspostavljanju odgovarajućeg institucionalnog mehanizma.

Zaključak

Kako bi se Srbija uspešno prilagodila spoljnotrgovinskom sistemu EU, neophodno je da u najkraćem roku pristupi članstvu u STO, kako bi stekla iskustvo u radu u okviru te organizacije, pre stupanja u članstvo EU. Zakon o GMO predstavlja ključnu prepreku koju je neophodno prevazići. Neophodno je informisati javnost da promena zakona ne podrazumeva nužno ugrožavanje bezbednosti hrane, već da postoje i drugi mehanizmi zaštite interesa građana.

Nepprisutanjem u STO, Srbija gubi mogućnosti da uspostavi uređen trgovinski režim prema svim državama članicama ove organizacije, kojim se uspostavlja predvidivost i olakšava uspostavljanje trgovinskih veza (bez obzira na izazove koje predstavlja trenutna blokada od strane SAD). Svakako, ulazak u STO predstavlja i svojevrsnu pripremu za funkcionisanje u okviru same EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 31

ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

Ciljevi

Poglavlje 31 se često klasifikuje kao političko, odnosno ovo poglavlje ne sadrži mnogo pravne tekovine Evropske unije (*acquis communautaire*), već uglavnom obuhvata spoljnospolitičke odluke Saveta, političke deklaracije, aktivnosti i sporazume (takozvane *acquis politique*). Takođe, ovo je jedno od poglavlja koje se u potpunosti temelji na političkom kriterijumu EU za prijem novih država članica. Poglavlje 31 je usmereno na prilagođavanje domaćih institucija zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, kako bi mogle da funkcionišu i proaktivno deluju u okviru sistema EU. Takođe, obuhvata i progresivno usklađivanje spoljnospolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnospolitičkim pristupom EU, što podrazumeva pridruživanje spoljnospolitičkim deklaracijama EU, kao i primenu mera prema trećim državama na nacionalnom nivou, koje iz tih deklaracija proizilaze.

Opis stanja

Poglavlje je *de facto* blokirano, budući da Srbija još uvek nije dobila ni Izveštaj o skriningu koji je održan 2014. godine. Pitanja kojima se bavi ovo poglavlje, naročito od izbijanja druge faze rata u Ukrajini, postala su ključno merilo za vrednosno usklađivanje sa pristupom EU, odnosno merilo poverenja među državama članicama.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 31 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Srbija treba da usvoji plan progresivnog usklađivanja sa spoljnospolitičkim deklaracijama i merama u narednom periodu, kao i da uspostavi koordinaciju sa EU u ključnim međunarodnim forumima, kako bi mogla da otvori Klaster 6 u dogledno vreme. Plan je potrebno prethodno usaglasiti sa partnerima iz institucija EU, kao i sa najzainteresovanijim državama članicama;
2. Nakon usvajanja plana, neophodno je pokazati učinak u njegovoj primeni, odnosno poslati jasne signale da će se plan dosledno poštovati;
3. Potrebno je nastaviti sa doprinosom Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici kroz učešće u vojnim misijama i operacijama;

Zaključak

Bez potpunog, ili makar progresivnog usklađivanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU u narednom periodu, Srbija potencijalno doprinosi daljem jačanju nepoverenja, a samim tim i slabljenju podrške unutar Unije za svoje težnje ka članstvu, koje često ističe kao najvažniji politički cilj.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32

FINANSIJSKA KONTROLA

Ciljevi

Cilj Poglavlja 32 jeste transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama u Republici Srbiji, uz uspostavljanje delotvornih i efikasnih javnih institucija sa sistemom interne i eksterne kontrole, radi otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti, prevara i korupcije, u skladu sa međunarodnim standardima i pravilima. Takođe je neophodno uspostaviti međunarodnu saradnju i sprovesti mere za sprečavanje pranja novca i zaštitu evra od falsifikovanja.

Opis stanja

Pravni i institucionalni okvir za ostvarivanje ciljeva je uglavnom formiran, ali se usvojeni propisi i pravila i dalje ne primenjuju u dovoljnoj meri. Slabosti postoje u upravljanju učinkom, linijama odgovornosti između nezavisnih tela i drugih institucija, kao i u praktičnoj primeni sistema za izveštavanje o nepravilnostima. Budžetska inspekcija funkcioniše, ali joj nedostaju resursi i jasna integracija u nacionalni inspeksijski sistem.

Interna revizija je usklađena sa međunarodnim standardima, ali mali broj revizora i nepotpuno uspostavljene jedinice umanjuju njen domet, uprkos nedavnim zakonskim izmenama. Vlada Republike Srbije je 2021. godine usvojila Program reforme upravljanja javnim finansijama do 2025. godine, a dokument za naredni petogodišnji period bi trebalo da sadrži konkretnije rokove i jasnu podelu odgovornosti za ispunjavanje obaveza. Neophodno je uspostaviti koordinisan sistem praćenja i izveštavanja, zasnovan na principima upravljačke odgovornosti, koji ima instrumentalnu ulogu i u uspostavljanju sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ).

Kada je reč o eksternoj reviziji, Državna revizorska institucija (DRI) je zadržala nezavisnost, unapredila kvalitet nalaza i povećala uticaj svog revizorskog rada kroz poboljšano praćenje sprovođenja svojih preporuka. Izveštaji DRI se razmatraju na sednicama Odbora za finansije Narodne skupštine, ali korisnici javnih sredstava i dalje u nedovoljnoj meri sprovode preporuke. Skupština nije razmatrala pojedine izveštaje Fiskalnog saveta, koji ukazuju na sistemske probleme u oblasti planiranja javnih finansija.

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU, Srbija je usvojila novi strateški plan i zadržala dobru saradnju sa Evropskom komisijom, ali kadrovski deficit u AFCOS-u (Odeljenje Ministarstva finansija za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa sredstvima EU) ugrožava njegovu efikasnost. AFCOS je u toku 2024. godine, na osnovu prijave, sproveo pet postupaka administrativne provere, pri čemu je u dva slučaja utvrđeno da nije bilo nepravilnosti.

Uprkos visokom stepenu usklađenosti sa propisima EU, naročito u vezi sa zaštitom evra od falsifikovanja, i dalje postoji potreba za jačanjem kapaciteta i boljom implementacijom. Ostvaren je izvestan napredak, ali sistem i dalje trpi od strukturnih slabosti koje usporavaju postizanje pune funkcionalnosti.

Prioritetni koraci

- 1. Ubrzati uvođenje i razvoj interne revizije i intenzivirati obuke za odgovorna lica kod svih korisnika javnih sredstava**
Centralna jedinica za harmonizaciju treba da preispita postojeći sistem organizacije obuka internih revizora i da operativne aktivnosti u vezi sa obukom poveri licima koja već poseduju profesionalna zvanja ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru, posebno kada je reč o delu obuke koji se odnosi na praktičan rad.
- 2. Unaprediti proces kontrole i sankcionisanja nepravilnosti u radu korisnika javnih sredstava**
Vlada Republike Srbije bi trebalo dosledno da sprovodi preporuke Državne revizorske institucije i Fiskalnog saveta, posebno one koje ukazuju na rizike sistemskih nepravilnosti koje utiču na celokupan sistem javnih finansija. Takođe je potrebno povećati obuhvat rada budžetske inspekcije.
- 3. Skupština Republike Srbije, kao i skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine i jedinica lokalne samouprave, treba da sistematski razmatraju sve izveštaje Državne revizorske institucije, kao i analize Fiskalnog saveta.**

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende (relevantna za PG 32)	Status	Hitno za Poglavlje 32
6.1.1. Unapređenje upravljanja javnim investicijama i održivog i efikasnog upravljanja poslovnim subjektima u vlasništvu Republike Srbije	Rok: decembar 2026. godine Status: neispunjeno	Uspostaviti nezavisnu funkciju interne revizije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu u 100% državnih preduzeća koja imaju obavezu da osnuju odbor za reviziju prema Zakonu o upravljanju privrednim subjektima koja su u vlasništvu Republike Srbije.

Zaključak

Iako je sistem za upravljanje javnim finansijama u velikoj meri uspostavljen, potrebno ga je dodatno unaprediti. Donošenje planskih dokumenata i propisa, kao i razmatranje efekata njihove primene, mora se sprovoditi uz veće učešće javnosti. Nepostojanje učešća javnosti u planiranju ključnih javnih rashoda, kao i budžeta na centralnom nivou, uz brojne nepravilnosti u raspolaganju javnim sredstvima, ukazuje na potrebu za uspostavljanjem znatno delotvornijih mehanizama zaštite javnih sredstava i maksimalnim povećanjem transparentnosti. Programsko budžetiranje treba i dalje razvijati kako bi se omogućilo adekvatno upravljanje učinkom i povećala transparentnost procesa. Potrebno je obezbediti potpunu uporedivost informacija o planiranim i realizovanim programima i temeljno razmatrati ostvarenje programa. Uprkos činjenici da su brojne interne revizije formirane, one nisu operativne u dovoljnoj meri. Zaključno sa 31. decembrom 2024. godine, čak devet ministarstava nije imalo nijednog internog revizora, iako ta obaveza postoji već duže od decenije. Preporuke interne revizije treba pravovremeno sprovoditi, dodatno razvijati sistem osiguranja kvaliteta interne revizije i o njima u većoj meri informisati javnost. Javnost i dalje nema dovoljno informacija o statusu prekršajnih i krivičnih prijava, kao ni o

postupanju nadležnih organa (na primer, javnog tužilaštva) po izveštajima Državne revizorske institucije. Neophodno je da DRI na svojoj internet stranici objavljuje kriterijume na osnovu kojih izrađuje godišnji plan revizije, kao i da pojača saradnju sa civilnim društvom i građanima radi promocije kanala za prijavljivanje nepravilnosti. Skupštinski Odbor za finansije treba kvartalno da prati sprovođenje preporuka DRI u revidiranim institucijama, na primer, organizovanjem javnih rasprava o najvažnijim strateškim pitanjima koje je DRI pokrenula u svom izveštaju. Narodna skupština bi trebalo da razmatra sve analize i izveštaje Fiskalnog saveta koje su joj upućeni.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33 FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Ciljevi

Poglavlje 33 reguliše način doprinosa i učešća u budžetu EU, što znači da Srbija mora uspostaviti sistem za sopstvena sredstva (carine, deo PDV-a, doprinos iz BND-a), pouzdane računovodstvene evidencije i kapacitete za izračunavanje, naplatu i izveštavanje, čime se obezbeđuje fiskalna konvergencija sa EU.

Opis stanja

Srbija je izradila pregovaračku poziciju i u okviru Ministarstva finansija formirala posebnu jedinicu za sopstvena sredstva, sa koordinacijom prema Poreskoj upravi i Upravi carina. Međutim, napredak je i dalje nedovoljan. Administrativni kapaciteti su ograničeni, informacioni i računovodstveni sistem za A i B račune još uvek ne postoji, dok se izveštavanje o prevarama i nepravilnostima i dalje obavlja ručno, bez korišćenja OWNRES platforme. Međuinstitucionalna koordinacija je slaba i nedovoljno razgraničena.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 33 zahteva niz reformi i strukturnih koraka, ali prioritete i vremenski kritične mere koje bi omogućile nastavak procesa su:

1. Usvojiti i primeniti Akcioni plan za sopstvena sredstva, uz jasno definisane procedure za izračunavanje, naplatu i kontrolu sopstvenih sredstava;
2. Uspostaviti informacioni i računovodstveni sistem kroz razvoj i primenu softvera za A i B račune, povezivanje sa poreskim i carinskim sistemima, kao i prelazak na elektronsko izveštavanje (OWNRES);
3. Ojačati administrativne kapacitete i koordinaciju, kroz povećanje broja kadrova, redovne obuke i jasnu podelu nadležnosti između Ministarstva finansija, Poreske uprave i Uprave carina.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za Poglavlje 33
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	Rok: 2027; revizija: decembar 2026; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Objaviti kompletan i redovno ažuriran spisak projekata, povezati sa operativnim programima, sprovesti ukidanje izuzetaka iz javnih nabavki
6.1. (dodatne odredbe o javnim nabavkama i međuvladini sporazumi)	Objave ugovora od decembra 2024; ukidanje odstupanja od zakonodavstva u oblasti javnih nabavki do juna 2027.	Objaviti kompletne međuvladine ugovore i javne nabavke radi verodostojnog budžetskog praćenja
7.2.2. Digitalizacija i otvoreni podaci	2024-2027.	Razviti IT sistem za A i B račune i elektronsko izveštavanje (OWNRES)

Poglavlje 6 i 7 (delovi vezani za statističke reforme)	2025-2027.	Obezbediti tačne podatke o BND-u, PDV-u i carinama
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Kvartalni i polugodišnji izveštaji; odbor za praćenje do 2025.	Uskladiti izveštavanje sa procedurama EU, uključiti organizacije civilnog društva kao ravnopravne aktere
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija (AFCOS/OLAF)	Uredba Vlade o IRR; sistem interne kontrole	Jačati AFCOS i saradnju sa OLAF-om; uvesti obavezne revizije

Zaključak

Iako finansijski doprinosi budžetu EU počinju tek po pristupanju, Srbija već sada mora doneti i primenjivati Akcioni plan, pouzdane sisteme, statistike i kontrole. U suprotnom, postoji rizik od fiskalnih šokova, gubitka poverenja i neuspeha u ostvarivanju fiskalne konvergencije u procesu pristupanja.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35 OSTALA PITANJA – NORMALIZACIJA ODNOSA IZMEĐU SRBIJE I KOSOVA*

Ciljevi

Poglavlje 35 obuhvata pitanja koja se ne mogu svrstati ni u jedno drugo pregovaračko poglavlje, kao i ona koja se pojave nakon privremenog zatvaranja pojedinih poglavlja, kako bi se izbegla potreba za njihovim ponovnim otvaranjem. Zbog toga ovo poglavlje nema unapred definisane pravne tekovine Evropske unije. Trenutno, Poglavlje 35 sadrži samo jednu tačku – normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova – koja povezuje dijalog Beograda i Prištine, vođen pod okriljem Visokog predstavnika EU, sa procesom pristupnih pregovora Srbije. Suštinski, ova tačka predstavlja mehanizam za praćenje sprovođenja dogovora postignutih u dijalogu, dok pregovarački okvir EU predviđa da nedostatak napretka i kontinuiranog angažovanja Srbije u ispunjavanju obaveza iz Poglavlja 35 može dovesti do zastoja u pregovorima u drugim poglavljima.

Opis stanja

Poglavlje 35 je bilo među prvim poglavljima otvorenim na Drugoj međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije, održanoj u decembru 2015. godine. U okviru Zajedničke pregovaračke pozicije EU za ovo poglavlje utvrđena su prelazna merila, grupisana u tri oblasti: 1) sprovođenje Prvog sporazuma iz aprila 2013. godine, kao i majskog plana za sprovođenje Sporazuma o energetici i telekomunikacijama; 2) rad na sprovođenju sporazuma postignutih u okviru Tehničkog dijaloga od marta 2011. do februara 2012. godine i 3) postizanje daljih sporazuma i napredak u procesu normalizacije odnosa. Iako je Zajednička pregovaračka pozicija predviđala da Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku Evropske unije „najmanje dva puta godišnje“ izveštava Savet EU o napretku u ispunjavanju prve grupe prelaznih merila iz Poglavlja 35, ova praksa nikada nije dosledno sprovedena. Umesto toga, izveštavanje se odvija kroz opšte preglede stanja u vezi sa sprovođenjem obaveza iz Dijaloga.

Početkom 2023. godine postignut je Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije, zajedno sa Planom implementacije u vidu aneksa. Obaveze iz Sporazuma i njegovog plana sprovođenja uvrštene su u Poglavlje 35 u aprilu 2024. godine, čime su postale sastavni deo pristupnih pregovora Srbije. Međutim, usvajanje ovih dokumenata nije dovelo do konkretnog napretka u normalizaciji odnosa, budući da se strane nisu saglasile oko redosleda koraka u njihovoj realizaciji.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Nemogućnost formiranja Vlade na Kosovu nakon februarskih izbora, kao i aktuelna društveno-politička kriza u Srbiji, direktno utiču na kvalitet Dijaloga koji se već duže vreme nalazi u dubokoj krizi i zastoju. U takvim okolnostima, neophodno je:

1. Pripremiti mere predostrožnosti (eng. *contingency measures*) radi očuvanja mira i stabilnosti, uz obezbeđivanje opstanka srpske zajednice kao ključnog garanta multietničnosti na Kosovu;
2. Učiniti proces Dijaloga o normalizaciji predvidljivim, a sprovođenje preuzetih obaveza merljivim. Neophodno je izvršiti reviziju prelaznih merila i izraditi akcioni plan za Poglavlje 35, kao i podsticati pregovarače da izbegavaju verbalne provokacije i govor mržnje prema drugoj strani, kako bi se stvorila konstruktivnija atmosfera za napredak Dijaloga.
3. Uključiti širi spektar društveno-političkih aktera u proces Dijaloga, kako bi se postigao društveni konsenzus o potrebi normalizacije i pomirenja između srpske i albanske zajednice i usmeriti pažnju na neposredne potrebe građana, kao glavnih korisnika sporazuma koji proizlaze iz procesa Dijaloga;

Uloga Reformske agende

Iako Dijalog o normalizaciji nije formalno obuhvaćen Reformskom agendom, od Srbije (i Kosova) se traži da se konstruktivno angažuje, uz merljiv napredak i opipljive rezultate, u procesu normalizacije odnosa sa Kosovom. Cilj je puna primena svih obaveza proisteklih iz Sporazuma o putu ka normalizaciji odnosa i njegovog Aneksa o Planu implementacije, kao i dosledno sprovođenje svih ranijih sporazuma postignutih u okviru Dijaloga.

Zaključak

Proces evropskih integracija Srbije je neposredno povezan sa postizanjem konkretnih rezultata u normalizaciji odnosa sa Prištinom. Stoga je neophodno pronaći delotvorne načine za prevazilaženje postojećih zastoja u Dijalogu, sprovođenje preuzetih obaveza i rešavanje nagomilanih problema sa kojima se svakodnevno suočava srpska zajednica na Kosovu.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA

POGLAVLJE 5 – JAVNE NABAVKE

Ciljevi

Osigurati transparentnost i efikasnost sistema javnih nabavki, sprečiti zloupotrebe i korupciju, i obezbediti da se javna sredstva koriste u skladu s principom javnog interesa, uključujući i oblast javnog informisanja.

Opis stanja

Izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine dodata je odredba kojom se propisuje da se javne nabavke medijskih usluga sprovode transparentno i nediskriminatorno. Ova izmena je uvedena formalno, kao odgovor na zahtev Evropske komisije, ali bez suštinskog ispunjavanja preporuka. U članu nisu definisane vrste medijskih usluga, uslovi, mehanizmi kontrole, niti povezanost sa Zakonom o javnim nabavkama, što otvara prostor za zloupotrebe i favorizovanje pojedinih medija. Time zakonodavac nije ispunio obavezu da ovu oblast jasno i precizno uredi u skladu sa standardima Evropske unije.

Hitne preporuke

1. Izmeniti Zakon o javnom informisanju i medijima i precizno utvrditi usluge koje mogu biti predmet javnih nabavki, kao i uslove pod kojima se one mogu sprovoditi. Potrebno je povezati primenu ovog zakona sa Zakonom o javnim nabavkama kako bi se obezbedilo adekvatno sprovođenje celokupnog postupka i uspostavio odgovarajući mehanizam kontrole (nova preporuka).

Zaključak

Budući da identifikovani problemi u vezi sa novim Zakonom o javnim nabavkama u prethodnom izveštajnim periodima nisu rešeni, kao i da nisu preduzete normativne aktivnosti na ovom planu, preporuka o neophodnosti dopune zakona ostaje na snazi.

POGLAVLJE 8 – POLITIKA KONKURENCIJE

Ciljevi

Praćenje kontrole koncentracije medijskog vlasništva i konkurencije u oblasti medija, kao i kontrole i/ili finansiranja medija kroz sistem dodele državne pomoći.

Opis stanja

Sistem dodele državne pomoći u medijima je netransparentan, bez jasnih kriterijuma i kontrole. Komisija za zaštitu konkurencije i Komisija za kontrolu državne pomoći raspolažu ograničenim kapacitetima i nemaju institucionalnu nezavisnost, dok se sredstva dodeljuju na način koji favorizuje pojedinim medijima bliskim vlastima.

Hitne preporuke

1. Definisati posebna pravila za dodelu državne pomoći u medijskom sektoru, obaveze primalaca, način izveštavanja i kontrolu dodele državne pomoći (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).
2. Uvesti sankcije za zloupotrebe i kršenje pravila o državnoj pomoći (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).
3. Ojačati kapacitete i nezavisnost Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za državnu pomoć (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).

Zaključak

Tokom izveštajnog perioda nije došlo do promena u oblasti politike konkurencije u medijima. Nijedna od ranijih preporuka nije sprovedena, te sve preporuke koje se odnose na izmene regulative za dodelu državne pomoći, obaveze primalaca, sankcije za kršenje propisa, kao i nadležnosti Komisije za dodelu državne pomoći, ostaju na snazi.

POGLAVLJE 10 – DIGITALNA TRANSFORMACIJA I MEDIJI

Ciljevi

Uskladiti pravni i institucionalni okvir u oblasti medija sa standardima Evropske unije, obezbediti nezavisnost regulatornih tela, unaprediti kvalitet javnih servisa i podstaći digitalni pluralizam.

Opis stanja

Politički uticaj na javni servis i Regulatorno telo za elektronske medije i dalje je dominantan, dok nezavisni mediji deluju u otežanim uslovima. Medijska strategija 2020-2025 se primenjuje selektivno, a institucionalna pasivnost dovodi do stagnacije u sprovođenju ključnih mera.

Hitne preporuke

1. Sprovesti izbore za članove Saveta Regulatornog tela za elektronske medije u skladu s odredbama Zakona o elektronskim medijima (nova preporuka).
2. Obezbediti zakonitost i nezavisnost rada Regulatornog tela za elektronske medije, uz redovno održavanje javnih rasprava o njegovom radu (preporuka neispunjena od 2016/17. godine).
3. Smanjiti politički uticaj na javne medijske servise, obezbediti sprovođenje zakona i unaprediti zakonodavni okvir radi obezbeđenja veće nezavisnosti, kroz uvođenje

adekvatnih taksi i unapređenje kvaliteta javnih servisa (kombinovana preporuka neispunjena od 2019. godine).

Zaključak

Proces izbora za članove Saveta Regulatornog tela za elektronske medije obeležen je brojnim proceduralnim i sadržajnim propustima – nelegalni i nelegitimni predlagači i kandidati su bili podržani od strane nadležnog skupštinskog odbora, bez sprovođenja suštinske rasprave o prijavljenim kandidatima.

POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Ciljevi

Obezbediti zaštitu osnovnih prava i sloboda, uključujući slobodu izražavanja, bezbednost novinara i pravo javnosti na informisanje, u skladu sa standardima Evropske unije i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Opis stanja

Napadi na novinare ostaju nekažnjeni ili se procesuiraju selektivno. Ne postoji sistemska zaštita izvora informacija, a javni funkcioneri javno targetiraju novinare. Postojeće zakonske izmene često odstupaju od preporuka iz Medijske strategije, čije je obnavljanje neophodno. Prateći Akcioni planovi nisu usvajani od 2022. godine.

Hitne preporuke

1. U najkraćem roku rešiti i rasvetliti sve slučajeve napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti, pokrenuti i u razumnom roku dovršiti postupke protiv počinilaca, uz obezbeđenje da nadležni organi, naročito policija, postupaju u skladu sa zakonom, prestanu sa napadima na novinare i omogućiti im nesmetan rad (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).
2. Usvojiti novu Medijsku strategiju i prateći Akcioni plan, te obezbediti puno sprovođenje ovih akata (nova preporuka).
3. Osigurati sprovođenje zakonskih odredbi u cilju unapređenja procesa, izmeniti podzakonske akte i pravilnike radi sprečavanja uočenih zloupotreba u toku postupka, uz utvrđivanje odgovornosti za nepravilnosti u sprovedenim postupcima (nova preporuka).

Veza sa Reformskom agendom

Delimično obuhvaćeno reformom 9.2.2. (Unapređenje slobode izražavanja izmenom zakona o elektronskim medijima i javnom informisanju i medijima radi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU i evropskim standardima i usvajanjem zakona o javnim medijskim servisima i obezbeđivanje njihovog sprovođenja).

Zaključak

Normativne aktivnosti na planu slobode izražavanja se odvijaju u problematičnim i netransparentnim procesima, uz nepoštovanje predviđenih rokova i bez proaktivnog informisanja javnosti. I pored rada Vladinih tela i ponovo pokrenutih zakonodavnih izmena, bezbednost novinara nije unapređena u izveštajnom periodu, a zabeležen je nastavak ozbiljnih i zabrinjavajućih pretnji i uvreda upućenih novinarima, često od strane najviših državnih funkcionera. Napredak nije ostvaren ni u oblasti finansijske održivosti medija. Postojeći sistem projektnog sufinansiranja ostaje netransparentan, bez zakonske obaveze raspisivanja konkursa, jasno utvrđenih kriterijuma za raspodelu sredstava, kao i bez razmatranja odluka Saveta za štampu i REM-a prilikom donošenja odluka. Takva praksa pogoduje provladinim medijima i ugrožava opstanak nezavisnih medija. Zbog toga se može konstatovati da dosadašnje preporuke nisu ispunjene i, stoga, ostaju na snazi.

POGLAVLJE 28 – ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Ciljevi

Cilj praćenja ovog poglavlja odnosi se na analizu kontrole medija kroz sistem finansiranja medijskog sadržaja.

Opis stanja

Pravila koja uređuju oglašavanje državnih organa i političkih stranaka nisu jasno definisana. Na onlajn platformama prisutna je praksa netransparentnog političkog oglašavanja, zbog čega građani nemaju uvid u finansijske podatke niti u izvore sadržaja. Država ne raspolaže adekvatnim tehničkim ni regulatornim mehanizmima za nadzor digitalnog tržišta oglašavanja, što otvara prostor za širenje dezinformacija i manipulacija, naročito u periodima predizbornih kampanja.

Hitne preporuke

1. Obezbediti potpunu transparentnost podataka o oglašavanju državnih organa, javnih preduzeća i drugih javnih entiteta (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).
2. Uvesti jasna pravila koja uređuju političko oglašavanje, kako bi se sprečile funkcionerske kampanje i zloupotrebe od strane političkih stranaka na vlasti (preporuka neispunjena od 2021. godine).
3. Unaprediti zakonske propise u cilju osiguravanja transparentnosti političkog oglašavanja i trošenja sredstava političkih stranaka na mrežnim platformama tokom izbornih kampanja (preporuka neispunjena od 2021. godine).

Zaključak

Tokom izveštajnog perioda nije bilo promena u ovoj oblasti. Izostale su normativne aktivnosti koje bi doprinele uspostavljanju jasnog zakonskog okvira koji reguliše političko i državno oglašavanje. Nijedna od ranijih preporuka nije sprovedena u izveštajnom periodu i sve ostaju aktuelne.

POGLAVLJE 32 – FINANSIJSKA KONTROLA

Ciljevi

Obezbediti da institucije koje upravljaju javnim sredstvima posluju transparentno, odgovorno i budu podložne nezavisnoj finansijskoj kontroli. U oblasti medija to posebno podrazumeva da Regulatorno telo za elektronske medije (REM) uspostavi jasan sistem kontrole i odgovornosti prema javnosti.

Opis stanja

U izveštajnom periodu nije zabeležen napredak u pogledu nadzora (od strane Državne revizorske institucije) nad trošenjem budžetskih sredstava namenjenih finansiranju političkih partija i projektnom sufinansiranju medija.

Hitne preporuke

1. Jasno definisati i precizirati sankcije za utvrđene nepravilnosti prilikom revizije poslovanja (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).
2. Državna revizorska institucija treba da sprovede reviziju svrsishodnosti poslovanja REM-a za najmanje dve prethodne godine (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).
3. Izvršiti monitoring rada revizorske kuće koja obavlja godišnju reviziju poslovanja REM-a (preporuka neispunjena od 2017/18. godine).

Zaključak

Situacija u pogledu nadzora nad trošenjem javnih sredstava za finansiranje političkih partija i konkursa za sufinansiranje medija je, takođe, ostala nepromenjena u izveštajnom periodu. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije usvojena, tako da sve i dalje ostaju aktuelne. Bez jasnih pravila i nadzora građani ostaju izloženi manipulacijama i obmanama, što direktno ugrožava pravo na tačne i objektivne informacije.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP)

Ciljevi

Program ekonomskih reformi (ERP) predstavlja strateški dokument javne politike koji zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji pripremaju i dostavljaju Evropskoj komisiji radi usklađivanja sa politikama EU. Imajući u vidu izmene Smernica za izradu ERP-a od strane Evropske komisije, kao i sam proces izrade, ciljevi ERP-a su ažurirani. Dokument se sada zasniva na srednjoročnom makroekonomskom okviru i oslanja se na Fiskalnu strategiju.

Opis stanja

U skladu sa smernicama Evropske komisije, ERP je od 2024. godine koncipiran u sažetijem obliku, jer su strateški reformski prioriteti izmešteni i usaglašavani u okviru Reformske agende, koja je doneta u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan, a koju je Vlada Republike Srbije usvojila početkom oktobra 2024. godine. Zbog promena u sadržaju i strukturi dokumenta postavlja se pitanje njegove dalje relevantnosti za strateške reforme u procesu evrointegracija.

Imajući u vidu kontinuirani proces izrade ERP-a, priprema dokumenta za naredni trogodišnji period je započeta sredinom 2025. godine, s ciljem da nacrt novog izdanja bude predstavljen javnosti tokom novembra i decembra, u skladu sa usvajanjem nove Fiskalne strategije. Usvojeni ERP za period od 2026. do 2028. godine se, zatim, u januaru šalje Evropskoj komisiji na usaglašavanje u okviru Evropski semestar (*light*) za Zapadni Balkan i Tursku.

Kako unaprediti proces?

1. Struktura ERP-a bila bi značajno poboljšana ukoliko bi se poglavlje koje se bavi fiskalnim rizicima dopunilo informacijama o postojećim planovima i merama mitigacije u slučaju ostvarivanja makroekonomskih i fiskalnih rizika.
2. Proces izrade ERP-a treba učiniti inkluzivnijim i transparentnijim kroz aktivnije uključivanje predstavnika civilnog društva (privrednih udruženja, strukovnih asocijacija, akademske zajednice i udruženja građana) u izradu dokumenta, pored postojećeg mehanizma javnih konsultacija.

Zaključak

Iako je struktura ERP dokumenta promenjena i strateške reforme izmeštene u Reformsku agendu, ERP ostaje, zajedno sa Fiskalnom strategijom, ključan srednjoročni makroekonomski dokument javnih politika Republike Srbije.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME¹⁷

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE¹⁸

Ciljevi

Neophodno je uspostaviti kredibilan i predvidiv odnos Srbije sa Evropskom unijom kroz prioritetno sprovođenje reformi u oblasti vladavine prava, izbornog zakonodavstva i medijskih sloboda, kako bi se deblokirao proces pregovora o pristupanju. Istovremeno, potrebno je iskoristiti povoljan geopolitički trenutak za proširenje EU i doslednom primenom Reformske agende potvrditi stratešku opredeljenost ka članstvu u Uniji, ubrzati integraciju i maksimalno iskoristiti dostupna finansijska sredstva.

Opis stanja

Već četvrtu godinu nije otvoren nijedan klaster, a otvaranje Klastera 3 se uporno odlaže zbog zabrinutosti većeg broja država članica u vezi sa stanjem vladavine prava i funkcionisanjem demokratskih institucija u Srbiji. Istovremeno, kasni sprovođenje ključnih mera iz Reformske agende u oblastima izbornog procesa i medijskih sloboda, dok dodatnu zabrinutost izazivaju upotreba policijske sile protiv demonstranata i anti-EU retorika pojedinih visokih zvaničnika. U takvom kontekstu, nastavak pregovaračkog procesa deluje nedostižno, dok susedne zemlje, poput Albanije i Crne Gore, beleže veoma dinamičan napredak.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Ispuniti zahteve Nacionalnog konventa o EU za nastavak političke saradnje, čime bi se okončao moratorijum i uspostavio trajan, merljiv i transparentan mehanizam zajedničkog delovanja države i civilnog društva u procesu pristupanja EU.
2. Bez odlaganja sprovesti korake iz Reformske agende, prvenstveno u oblasti „Osnovna prava i vladavina prava“, uz visok nivo transparentnosti i aktivno uključivanje civilnog društva u svim fazama implementacije.
3. Prekinuti praksu anti-EU retorike i javnog optuživanja država članica EU za unutrašnju političku krizu, proteste i navodno mešanje u unutrašnja pitanja; obezbediti odgovornu, tačnu i konstruktivnu komunikaciju o EU i procesu pristupanja.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za popravljavanje odnosa Srbije sa EU
9.1.1. Priprema mape puta / plana i sprovođenje preporuka OEBS/ODIHR-a i organa Saveta Evrope o izbornom okviru	Rok za reviziju biračkog spiska i izbor novog sastava Saveta REM-a: decembar 2024.	Sprovesti temeljnu reviziju biračkog spiska u skladu sa preporukama ODIHR-a. Ponovo izabrati Savet REM u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima, kroz transparentan i inkluzivan postupak.

¹⁷ Uredio: Srđan Majstorović, Centar za evropske politike

¹⁸ Autor: Marko Todorović, Centar za evropske politike

9.2.2. Unapređenje slobode izražavanja izmenom zakona o elektronskim medijima i usvajanjem zakona o javnim medijskim servisima i obezbeđivanje njihovog sprovođenja	Rok za puno sprovođenje medijskog zakonodavstva: decembar 2025. godine Status: set zakona usvojen tek u junu 2025, čime je znatno probijen rok iz decembra 2024.	Obezbediti doslednu primenu medijskog zakonodavstva, naročito: doneti i objaviti sve odluke o eksternim prigovorima podnetim REM-u tokom 2025. godine, uključujući obrazloženja. Uskladiti javno sufinansiranje medijskih sadržaja sa članom 24. Zakona o javnom informisanju i medijima.
---	---	---

Zaključak

Sveukupno poboljšanje odnosa Srbije i Evropske unije je višeslojno i zahteva posvećenost u svim oblastima koje su predmet pregovaračkog procesa. Ipak, u ovom trenutku, presudno je da Srbija obezbedi efektivno funkcionisanje demokratskih institucija, nezavisnost pravosuđa i doslednu primenu principa vladavine prava. Odlučni koraci u tom pravcu, uz prestanak anti-EU retorike, mogu stvoriti početne uslove za povratak poverenja i nastavak pregovora. U suprotnom, sledi dalja stagnacija ili pogoršanje odnosa, uz dodatni rizik od gubitka opredeljenih finansijskih sredstava iz Plana rasta za Zapadni Balkan.

IZBORI I RAD PARLAMENTA¹⁹

Ciljevi

Politički kriterijumi za članstvo u Evropskoj uniji podrazumevaju stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina. Periodični izbori predstavljaju osnovnu instituciju demokratskog poretka, a standardi demokratskih izbora obuhvataju univerzalno pravo glasa, slobodnu i poštenu izbornu kampanju i jednak pristup medijima. Funkcionalan parlament, kao nezavisna zakonodavna grana vlasti, takođe je ključna pretpostavka stabilnih demokratskih institucija.

Opis stanja

Izborni uslovi u Srbiji ostaju izrazito sporno političko pitanje. Izbore održane tokom 2023. i 2024. godine obeležile su kritike posmatrača po brojnim osnovama. Vladajuća većina se 2024. godine politički obavezala da će sprovesti preporuke ODIHR-a, zbog čega je u Narodnoj skupštini formirana Radna grupa. Ipak, zaključno sa septembrom 2025. godine, Radna grupa nije postigla dogovor ni oko jednog zakonskog predloga, a većina predstavnika opozicije i civilnog društva napustila je njen rad.

Narodna skupština je tokom cele 2024. godine zasedala svega 27 dana, dok je do kraja septembra 2025. zasedala samo 14 dana. Ovaj trend ograničavanja rada parlamenta političkom voljom vladajuće većine se nastavlja. Krajem 2024. godine, predsednica Narodne skupštine je odbila da na dnevni red uvrsti predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi koji je podnela opozicija. Dve

¹⁹ Autor: Aleksandar Ivković, Centar savremene politike

sednice, održane u novembru 2024. i martu 2025. godine, obeležene su fizičkim sukobima između poslanika vlasti i opozicije.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Prihvatiti preporuke i predloge kredibilnih organizacija civilnog društva i stručnih udruženja u vezi sa sprovođenjem svih preporuka ODIHR-a, i to uz iskazanu političku volju i postupanje u dobroj veri.
2. Znatno češće održavati sednice Narodne skupštine, u skladu sa njenom ustavnom i zakonskom ulogom.
3. Prekinuti praksu odbijanja inicijativa opozicije, uključujući stavljanje njihovih predloga na dnevni red. Takođe, fizičko nasilje među poslanicima mora biti jasno sankcionisano i sprečeno u budućnosti.

Uloga Reformske agende

Mera Reformske agende	Status	Hitno za izbore i rad parlamenta
9.1.1.(1) Formirati Radnu grupu u skladu sa preporukom ODIHR-a	Rok: decembar 2024. Status: RG je uspostavljena, ali je prestala da funkcioniše u januaru 2025.	Predstavnici vlasti moraju da uspostave uslove za nastavak dijaloga o izbornim uslovima i obnove narušeno poverenje
9.1.1.(2) Sprovesti temeljnu reviziju biračkog spiska prema preporukama ODIHR-a	Rok: decembar 2024. Status: nije sprovedeno	Hitno nastaviti rad na ovom procesu, s tim da preporuke stručnjaka i organizacija civilnog društva budu razmatrane u dobroj veri
9.1.1.(3) Ponovo izabrati Savet REM-a	Rok: decembar 2024. Status: nije sprovedeno	Proces mora da se nastavi uz puno uvažavanje kandidata koje predlažu reprezentativna udruženja
9.1.1.(4) Revidirati i usvojiti odgovarajuće propise radi sprovođenja ključnih preporuka ODIHR-a i Saveta Evrope	Rok: decembar 2025.	Neophodno je definisati značenje „ključnih preporuka“, jer ta kategorizacija ne postoji u izveštaju ODIHR-a
9.1.1.(5) Unaprediti kapacitete Republičke izborne komisije i oformiti njen sekretarijat	Rok: decembar 2025.	

Zaključak

Bez unapređenja izbornih uslova, postoji ozbiljan rizik da naredni izbori dovedu do nove političke krize, što bi dodatno destabilizovalo društvo u postojećim okolnostima. Trenutno ne postoji jasna politička volja vladajuće koalicije da reši ključna sporna pitanja. Tokom poslednje dve godine, parlament je sistematski marginalizovan kroz političke odluke većine, što je neprihvatljivo za zemlju koja teži da ispuni političke kriterijume za članstvo u Evropskoj uniji.

Opis stanja

Kriza u Srbiji ne jenjava od 1. novembra 2024. godine, kada je u Novom Sadu pala nadstrešnica rekonstruisane železničke stanice, pri čemu je poginulo 16 osoba. Građani su u korupciji prepoznali osnovni uzrok tragedije i otpočeli protestne blokade saobraćaja – najpre u trajanju od 15, a potom i 16 minuta, u znak sećanja na stradale. Na jednom komemorativnom skupu fizički su napadnuti studenti i profesori Fakulteta dramskih umetnosti (FDU), navodno od strane nezadovoljnih prolaznika. Međutim, ispostavilo se da su među napadačima bili funkcioneri i članovi Srpske napredne stranke (SNS), što je izazvalo talas pobune na univerzitetima i početak studentskih blokada i protesta. Od početka protesta, studenti, profesori, novinari, aktivisti, organizacije civilnog društva i građani izloženi su različitim oblicima represije. Vlast nije prezala od primene najrazličitijih metoda za suzbijanje protesta i blokada. Kampanje targetiranja od strane visokih državnih zvaničnika pretočile su se u otvoreno nasilje i fizičke napade na učesnike protesta.²¹ Pozivanja na informativne razgovore, hapšenja i privođenja, nelegalna prisluškivanja i sumnjičenja mladih ljudi za krivično delo „pripremanje dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije u vezi sa krivičnim delom pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja u saizvršilaštvu“, ukazuju na koordinisanu zloupotrebu institucija s ciljem suzbijanja građanskog nezadovoljstva. Leto 2025. bilo je naročito napeto zbog organizovanih napada pristalica SNS-a na mirne građane, što je kulminiralo desetinama zabeleženih slučajeva policijske brutalnosti prema mirnim demonstrantima širom zemlje.

U takvim okolnostima, organizacije civilnog društva su pružale različite oblike podrške studentima i građanima, pre svega pravnu podršku i pomoć u slučajevima hapšenja ili privođenja, što je bilo naročito važno imajući u vidu da je od novembra 2024. zabeleženo više od 850 slučajeva privođenja ili hapšenja. Višegodišnja borba civilnog društva u Srbiji za unapređenje demokratičnosti društva, kao i otvorena podrška studentskim protestima, doveli su do intenziviranja kampanje vlasti usmerene protiv organizacija i njihovih aktivista. Početkom 2025. godine, grupa organizacija za ljudska prava donela je odluku o obustavljanju saradnje sa zakonodavnom i izvršnom vlašću u Srbiji.²² Kao razlozi ovakve odluke navedeni su: kontinuirani pritisci, napadi i preteće kampanje protiv organizacija civilnog društva, branilaca ljudskih prava, aktivista, novinara i građana; špijuniranje aktivista, montiranje krivičnih i drugih procesa; hapšenja i proterivanja stranih aktivista iz zemlje; odsustvo vladavine prava i fingiranje demokratskih procesa. U ovakvim okolnostima, civilni sektor i njegovi aktivisti su se našli na direktnom udaru vlasti. U februaru su pripadnici Uprave kriminalističke policije upali u prostorije pet organizacija

²⁰ Autorka: Alma Mustajbašić, Građanske inicijative

²¹ Kao najdrastičniji primer nasilja zabeleženi su slučajevi kada su dve studentkinje teško povređene udaranjem automobila, kao i brutalno prebijanje jedne studentkinje od strane napadača koji su izašli iz prostorija SNS-a. Predsednik države je doneo odluku o pomilovanju četvorice napadača koji su palicama pretukli studentkinju, kao i žene koja je kolima udarila drugu studentkinju tokom blokade. Na protestu u martu 2025. je povređeno više osoba, nakon što se na ulici začuo uznemirujući zvuk usled kojeg je nastao stampedo. Vlast je negirala upotrebu zvučnog topa, ali je Evropski sud za ljudska prava izdao privremenu meru kojom se Srbiji zabranjuje upotreba zvučnih uređaja za kontrolu građana.

²² Građanske inicijative, *Odluka o obustavi saradnje sa zakonodavnom i izvršnom vlašću u Srbiji*, 4. februar 2025; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/odluka-o-obustavi-saradnje-sa-zakonodavnom-i-izvrsnom-vlascu-u-srbiji/>.

civilnog društva.²³ Ukidanje USAID-a u Srbiji je vlastima poslužilo kao povod da organizuje kampanju protiv organizacija koje su finansirane sredstvima ove međunarodne agencije. Upad policije predstavljao je kulminaciju kampanje targetiranja koja se u prorežimskim medijima vodi od početka protesta. Organizacije civilnog društva optužene su za navodno finansiranje, takozvane, „obojene revolucije“ i pokušaj rušenja vlasti u saradnji sa stranim faktorima. Istovremeno, pojedine GONGO organizacije²⁴ aktivno, kao saradnici režima, učestvuju u targetiranju legitimnih organizacija civilnog društva. Takođe, one svojim učešćem u različitim procesima (kao što je izbor novog Saveta REM-a), simuliraju proces dijaloga sa vlašću i time direktno narušavaju zakonitost ovih procesa.

Zaključak

Režimska represija, koja se u Srbiji sprovodi nad političkim neistomišljenicima, onemogućila je svaku šansu za unapređenje uslova za delovanje civilnog društva. Paralelno s tim, „Zakon o posebnom registru agenata stranog uticaja“, poznatiji kao „zakon o stranim agentima“, i dalje se nalazi u skupštinskoj proceduri. Njegovo usvajanje predstavljalo bi ozbiljnu i trajnu pretnju postojanju civilnog sektora, čije bi delovanje moglo biti značajno ograničeno ili čak potpuno onemogućeno.

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA SEKTORA BEZBEDNOSTI²⁵

Ciljevi

Cilj demokratske civilne kontrole sektora bezbednosti jeste da se obezbedi zakonit, odgovoran i transparentan rad vojske, policije i bezbednosnih službi. Nadzor koji sprovode demokratske institucije i javnost ima za zadatak da spreči zloupotrebe, zaštiti ljudska prava i predstavlja pokazatelj stepena demokratizacije društva. Ujedno, to je i jedan od ključnih elemenata u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji. Značajnu ulogu u ovom procesu imaju nadležni skupštinski odbori – Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti.

Opis stanja

U toku ovog izveštajnog perioda, Narodna skupština Republike Srbije nije uspjela da uspostavi efektivan nadzor nad sektorom bezbednosti. Iako su nadležni parlamentarni odbori održali više sednica, njihova diskusija nije rezultirala razjašnjavanjem bezbednosnih incidenata koji su izazvali

²³ Građanske inicijative, *Nevladine organizacije: Vlast u Srbiji koristi priliku da se obračuna sa nevladinim organizacijama koje godinama unazad ukazuju na korupciju, kršenje zakona i kršenje ljudskih prava*, 25. februar 2025; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/nevladine-organizacije-vlast-u-srbiji-koristi-priliku-da-se-obračuna-sa-nevladinim-organizacijama-koje-godinama-unazad-ukazuju-na-korupciju-kršenje-zakona-i-kršenje-ljudskih-prava/>.

²⁴ Centar za društvenu stabilnost, na čijem se sajtu kao jedan od autora navodi i Nemanja Starović, aktuelni ministar za evropske integracije, objavila je serijal filmova emitovanih na prorežimskim medijima, u kojima su direktno targetirane nevladine organizacije, mediji i pojedinci zaposleni u njima.

²⁵ Autor: Miloš Jovanović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

zabrinutost u javnosti. Pojedini incidenti, uključujući hapšenja aktivista, policijsku torturu i navodnu upotrebu zvučnog oružja tokom protesta 15. marta 2025. godine, nisu detaljno istraženi zbog opstrukcija koje su sprovodili poslanici vladajuće većine. Zaključci odbora su često korišćeni za negiranje navoda opozicije i relativizaciju ozbiljnosti navedenih incidenata, dok su predstavnici izvršne vlasti iznosili kontradiktorne informacije. Mehanizmi parlamentarnog nadzora, poput postavljanja poslaničkih pitanja Vladi, korišćeni su izuzetno retko. Pokušaji opozicionih poslanika da iniciraju dodatne sednice i postave kritična pitanja nisu naišli na političku volju vladajuće većine.²⁶

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti treba da redovno održavaju sednice i u punoj meri koriste svoja ovlašćenja – da zahtevaju vanredne izveštaje, vrše nadzor nad zakonitošću sprovođenja posebnih dokaznih radnji i utvrđuju činjenice o uočenim nezakonitostima, radi jačanja kontrole nad sektorom bezbednosti. Predsednici ovih odbora treba da budu iz redova opozicije, dok članovi odbora treba da poseduju sertifikate za pristup poverljivim podacima i da ih koriste za nadzor rada bezbednosnih službi i temeljnu analizu njihovih izveštaja.
2. Poslanici treba redovno da postavljaju pitanja članovima Vlade u vezi sa sektorom bezbednosti, kako bi se razjasnile kontroverze i bezbednosni incidenti koji zabrinjavaju javnost.

Zaključak

Bez efikasnog parlamentarnog nadzora, sektor bezbednosti ostaje izložen političkoj instrumentalizaciji i neadekvatnoj kontroli. To direktno podriva poverenje građana u institucije i otežava pravovremeno razjašnjavanje ključnih bezbednosnih incidenata. Zbog toga, jačanje uloge nadležnih odbora i dosledno korišćenje poslaničkih mehanizama nisu samo proceduralne potrebe, već ključni preduslov za transparentan, zakonit i demokratski rad bezbednosnih institucija.

REFORMA JAVNE UPRAVE²⁷

Ciljevi

Reforma javne uprave (RJU) predstavlja jedan od ključnih uslova za pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Njeni osnovni ciljevi obuhvataju: jačanje administrativnih kapaciteta, efikasnije pružanje usluga i bolje upravljanje javnim politikama. Reforma obuhvata modernizaciju službeničkog sistema, digitalizaciju, unapređenje javnih finansija, kao i jačanje kontrole i transparentnosti rada javne uprave.

²⁶ Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUGovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1*, Koalicija prEUGovor, Beograd, maj 2025, str. 30-32.

²⁷ Autorka: Milica Škorić, Centar za evropske politike

Opis stanja

Tokom 2025. godine Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) je sprovodilo široke konsultacije u cilju izrade novog Akcionog plana Strategije reforme javne uprave.²⁸ Evropska komisija je ocenila da je srednjoročna analiza sprovođenja prethodnog Akcionog plana ukazala na neujednačen napredak, pri čemu su mere u oblasti pružanja usluga bile najefikasnije.²⁹ Takođe je istakla da uspostavljeni mehanizmi koordinacije RJU imaju ograničen uticaj. Učešće organizacija civilnog društva (OCD) u strukturama za koordinaciju i praćenje RJU ostaje svedeno na Međuministarsku projektnu grupu, dok u Savet za RJU nisu uključene, a sastanci obe strukture se održavaju neredovno.³⁰ Nije bilo napretka u konsolidaciji sistema pružanja usluga, koje je otežano fragmentacijom nadležnosti i slabom međuinstitucionalnom koordinacijom.³¹ S druge strane, digitalna uprava beleži vidljiv napredak, što potvrđuju i izveštaji Evropske komisije i SIGMA.³² Nema napretka u transparentnosti državnoslužbeničkog sistema, niti je poznato kada će biti operativan novi informacioni sistem Centralne kadrovske evidencije.³³ Problem privremenog zapošljavanja takođe ostaje nerešen: planiranje kadrova nije sprovedeno od 2012. godine, već je zamenjeno *ad hoc* odlukama posebne komisije, što omogućava široku primenu privremenog zapošljavanja i podriva principe meritokratije. I dalje su nerešeni ključni problemi u vezi sa izborom državnih službenika na položaju i njihovom zaštitom od političkog uticaja. Prekomerna upotreba instituta vršilaca dužnosti ozbiljno ugrožava profesionalizam i integritet čitavog sistema.

Prioritetni koraci za naredni period

1. MDULS treba da pokrene uvođenje zakonskih odredbi za uključivanje krajnjih korisnika u (re)dizajn usluga, jer ne postoji standardizovana i sistematska praksa prikupljanja povratnih informacija, izveštavanja i praćenja kvaliteta usluga.
2. Pored pravnog okvira, potrebno je da MDULS razvije smernice za dalju standardizaciju pružanja usluga i usklađivanje rada između različitih organa uprave.
3. Vlada treba da prestane sa odlaganjem primene člana 63. Zakona o državnim službenicima³⁴. Informacije o upražnjenim radnim mestima na određeno vreme treba da budu javno oglašene putem konkursa.

Zaključak

Napredak u reformi javne uprave je, tokom posmatranog perioda, ostao neujednačen. Dok digitalna uprava postavlja stabilne temelje za dalji razvoj, nedostatak strateškog planiranja ljudskih resursa, rasprostranjeno privremeno zapošljavanje, kao i prekomerno imenovanje vršilaca dužnosti

²⁸ Videti: <https://mduls.gov.rs/saopštenja/prvi-sastanak-posebne-radne-grupe-nastavak-reforme-javne-uprave/>

²⁹ Evropska komisija, *Serbia 2024 Report*, str. 25; dostupno na: <https://tinyurl.com/355bn37j>.

³⁰ WeBER Nacionalni PAR Monitor Srbija: *Strategija za reformu javne uprave*; dostupno na: <https://tinyurl.com/fur2re3s>.

³¹ WeBER Nacionalni PAR Monitor Srbija: *Pružanje usluga i digitalizacija*; dostupno na: <https://tinyurl.com/fur2re3s>.

³² SIGMA, *Serbia 2024 Report*; dostupno na: <https://tinyurl.com/3k5e6ekh>.

³³ WeBER Nacionalni PAR Monitor za oblast državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima biće dostupan u narednom periodu.

³⁴ *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS“, br. 13/2025; dostupno na: <https://tinyurl.com/d6pybnuj>.

i dalje podrivaju profesionalizam i integritet sistema državne uprave. Istovremeno, formalno uspostavljeni mehanizmi koordinacije RJU nemaju dovoljno uticaja u praksi. Sve to ukazuje da je za održiv napredak u reformi neophodno ojačati institucionalnu odgovornost i obezbediti delotvorniju koordinaciju.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ

Uvod

Republika Srbija se 2015. godine, usvajanjem Rezolucije Ujedinjenih nacija „Transformacija našeg sveta: Agenda za održivi razvoj do 2030. godine“, obavezala da će nizom mera i aktivnosti doprineti postizanju ciljeva održivog razvoja (COR) i da će do 2030. godine mobilisati sve raspoložive resurse kako bi se obezbedio bolji kvalitet života građana i građanki u sve tri dimenzije održivog razvoja: socijalna inkluzija, zaštita životne sredine i ekonomski rast.

Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja za 2024. godinu³⁵ se odnosi na stanje dostupnih indikatora, ukupno 149 indikatora za Republiku Srbiju, što predstavlja povećanje za 13 indikatora u odnosu na Izveštaj za 2023. godinu. Napredak se meri u kratkoročnom vremenskom periodu (2018-2023), korišćenjem metodologije Eurostata.

Pregled kategorija ostvarenog napretka po oblastima je sledeći:

Ostvareni ciljevi prema vrednostima definisanim na globalnom nivou	COR 3, COR 5, COR 6, COR 7, COR 8, COR 11, COR 12, COR 17
Oblasti napretka u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja	COR 1, COR 2, COR 4, COR 5, COR 6, COR 7, COR 8, COR 9, COR 10, COR 12, COR 15, COR 16, COR 17
Oblasti stagnacije u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja	COR 2, COR 3, COR 4, COR 6, COR 16
Oblasti udaljavanja od ciljeva održivog razvoja	COR 1, COR 2, COR 5, COR 8, COR 9, COR 10, COR 11, COR 12, COR 15, COR 16, COR 17
Oblasti nekonzistentnih trendova	COR 3, COR 4, COR 6, COR 8, COR 9, COR 17

Reformska agenda Republike Srbije i Agenda 2030

Proces evropskih integracija i održivi razvoj se moraju posmatrati kao integralni, pa tako i usvajanje planskih dokumenata i dokumenata javnih politika mora biti u skladu sa Agendom 2030 i politikom pristupanja EU. Jedna od ključnih, još uvek neispunjenih preporuka Međusektorske radne grupe za održivi razvoj (od 2021. godine) odnosi se na usvajanje Plana razvoja Republike Srbije, koji predstavlja najvažniji nacionalni planski dokument. Nedostatak ovog krovnog razvojnog dokumenta pokazao se posebno značajnim u procesu izrade i usvajanja Reformske agende za Srbiju³⁶, koja je usvojena u oktobru 2024. godine. Plan razvoja Srbije, kao krovni strateški dokument, treba da integriše prioritete reforme za ubrzanje procesa pristupanja EU i

³⁵ Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji; dostupno na: https://sdg.indikatori.rs/media/uybny4t1/sdg_godisnji_izvestaj_srbija_2024_cir.pdf.

³⁶ Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan – Reformska agenda Republike Srbije 2024-2027; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf.

ostvarenje ciljeva održivog razvoja definisanih Agendom 2030. Kao deo Plana rasta EU za Zapadni Balkan, usvojena je Reformska agenda Republike Srbije sa ciljem ubrzavanja reformi i približavanja Evropskoj uniji. Međutim, zbog nepostojanja Plana razvoja kao krovnog dokumenta, prioritetne reforme iz Reformske agende nisu mogle biti u potpunosti usklađene sa strateškim razvojnim prioritetima države.

Proces evropskih integracija i Agenda 2030

Proces evropskih integracija Republike Srbije je usko povezan sa sprovođenjem Agende 2030, budući da ispunjavanje obaveza iz pristupnih pregovora direktno doprinosi ostvarivanju ciljeva održivog razvoja (COR). Pregovori o pristupanju organizovani su u klastere, od kojih svaki doprinosi specifičnim ciljevima održivog razvoja kroz usvajanje i sprovođenje odgovarajućih javnih politika. Istovremeno, kako bi se utvrdilo u kojoj meri nacionalni planski dokumenti doprinose postizanju ciljeva održivog razvoja, neophodno je sprovesti mapiranje planskog okvira. Republički sekretarijat za javne politike sprovodi proces mapiranja nacionalnog planskog okvira i, u decembru 2024. godine, objavio je šesti Izveštaj³⁷ koji pruža celovit pregled važećih nacionalnih planskih dokumenata u odnosu na svih 17 ciljeva održivog razvoja, grupisanih prema klasterima i pregovaračkim poglavljima u okviru procesa evropskih integracija.

Klaster – Osnove obuhvata oblasti demokratskih institucija, vladavine prava, reforme javne uprave, javnih nabavki, finansijske kontrole i statistike. Ovaj klaster prvenstveno doprinosi **COR 16** (Mir, pravda i snažne institucije) kroz politike rodne ravnopravnosti, zaštite od diskriminacije, saradnje sa civilnim društvom, socijalne inkluzije marginalizovanih grupa, deinstitutionalizacije, pravosuđa i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Većina ključnih dokumenata za ovu oblast je usvojena. Tokom 2024. godine usvojena je Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, dok je oblast javne bezbednosti i borbe protiv organizovanog kriminala potrebno dodatno optimizovati.

Klaster – Unutrašnje tržište obuhvata oblasti slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala, kao i politiku konkurencije, intelektualnu svojinu, pravo privrednih društava, finansijske usluge i zaštitu potrošača i zdravlja. Ovaj klaster najviše doprinosi **COR 3** (Dobro zdravlje) kroz politike zdravstva, zaštite životne sredine i ljudskih prava. Strategija javnog zdravlja za period od 2018. do 2026. godine je ključni dokument, ali je neophodno usvajanje krovne strategije za prevenciju i zaštitu zdravlja, posebno u segmentu zaraznih i nezaraznih bolesti.

Klaster – Konkurentnost i inkluzivni rast obuhvata oblasti digitalne transformacije, nauke, preduzetništva, industrije, socijalne politike, zapošljavanja, obrazovanja, kulture, carinske unije, ekonomske politike i oporezivanja. Doprinosi ostvarivanju sledećih ciljeva: **COR 1** (Smanjenje siromaštva), **COR 4** (Kvalitetno obrazovanje), **COR 5** (Rodna ravnopravnost), **COR 8** (Dostojanstven rad i ekonomski rast), **COR 9** (Industrija, inovacije i infrastruktura) i **COR 10**

³⁷ *Srbija i Agenda 2030 - Mapiranje nacionalnog planskog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja*; dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Srbija-i-Agenda-2030.-februar-2025-latinica.pdf>.

(Smanjenje nejednakosti). Planski okvir uključuje: Strategiju zapošljavanja 2021-2026, Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2022-2030, Strategiju za osobe sa invaliditetom 2020-2024. i Strategiju deinstitucionalizacije 2022-2026. Oblast siromaštva zahteva jedinstveni strateški dokument, dok je rodna ravnopravnost adekvatno pokrivena Strategijom za rodnu ravnopravnost 2021-2030. Obrazovanje je optimizovano Strategijom razvoja obrazovanja do 2030, dok ekonomski rast podržavaju: Program ekonomskih reformi 2023-2025, Strategija naučnog i tehnološkog razvoja 2021-2025, Strategija pametne specijalizacije 2020-2027. i Strategija industrijske politike 2021-2030. U oblasti saobraćaja potrebno je doneti krovni strateški dokument koji bi obezbedio usklađenost sa politikama EU.

Klaster – Zelena agenda i održiva povezanost obuhvata oblasti transporta, energetike, transevropskih mreža, zaštite životne sredine i klimatskih promena, doprinosi sledećim ciljevima: **COR 6** (Čista voda i sanitarni uslovi), **COR 7** (Pristupačna i čista energija), **COR 11** (Održivi gradovi i zajednice), **COR 12** (Odgovorna potrošnja i proizvodnja), **COR 13** (Akcija protiv klimatskih promena) i **COR 15** (Život na kopnu). Ključni dokumenti su: Strategija niskougljeničnog razvoja 2023-2030, Program prilagođavanja na klimatske promene 2023-2030, Strategija razvoja energetike do 2040, Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan do 2030. i Program zaštite vazduha 2022-2030. Neophodno je usvojiti krovni dokument za zaštitu životne sredine i Zelenu agendu za Zapadni Balkan.

Klaster – Resursi, poljoprivreda i kohezija je fokusiran na poljoprivredu, ruralni razvoj, bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, ribarstvo i regionalnu politiku, doprinoseći ostvarivanju **COR 2** (Iskorenjivanje gladi). S obzirom da je Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja istekla 2024. godine, neophodno je izraditi novu strategiju.

Klaster – Spoljni odnosi podržava **COR 17** (Partnerstva za ciljeve) kroz mobilizaciju resursa i jačanje saradnje između javnog, privatnog i civilnog sektora. Planskim dokumentima se utvrđuju srednjoročni okviri fiskalne i politike ekonomskog razvoja. Neophodno je izraditi dokument o razvojnoj i humanitarnoj pomoći.

Preporuke

1. Klaster – Osnove

S obzirom da Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala nema vremenski ograničen period važenja, ali nema ni akcioni plan za njeno sprovođenje, potrebno je dodatno optimizovati oblast javne bezbednosti i borbe protiv organizovanog kriminala.

2. Klaster – Unutrašnje tržište

Usvojiti krovnu strategiju za prevenciju i zaštitu zdravlja i optimizovati planski okvir za kontrolu i prevenciju zaraznih i nezaraznih bolesti.

3. Klaster – Konkurentnost i inkluzivni rast

COR 1 (Smanjenje siromaštva) – ne postoji jedinstveni dokument javne politike koji se bavi pitanjem siromaštva, pa je potrebno izraditi krovni planski dokument u oblasti socijalne zaštite; **COR 9** (Industrija, inovacije i infrastruktura) – planski okvir je nepotpun,

pa je neophodno ojačati planski okvir donošenjem krovnog strateškog dokumenta u oblasti saobraćaja.

4. **Klaster – Zelena agenda i održiva povezanost**

Za optimizaciju planskog okvira relevantnog za ovaj klaster i dostizanje pripadajućih ciljeva održivog razvoja, neophodno je usvajanje krovnog planskog dokumenta u oblasti zaštite životne sredine koji bi trebalo da obuhvati sve oblasti u okviru Zelene agende za Zapadni Balkan; COR 11 (Održivi gradovi i zajednice) – kako bi se omogućio sistemski razvoj gradova i naselja, neophodno je u narednom periodu usvojiti planske dokumente u oblasti razvoja kulture.

5. **Klaster – Resursi, poljoprivreda i kohezija**

S obzirom da je Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja istekla 2024. godine, neophodno je izraditi i usvojiti nov krovni planski dokument u oblasti poljoprivrede.

6. **Klaster – Spoljni odnosi**

Potrebno je izraditi planski dokument u oblasti razvojne i humanitarne pomoći Republike Srbije zemljama u razvoju i nerazvijenim zemljama.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA REGIONALNU SARADNJU

Ciljevi

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju prati regionalnu saradnju prioritetno u okviru Berlinskog procesa, kao i druge regionalne inicijative. Berlinski proces je diplomatska inicijativa koju je 2014. godine pokrenula tadašnja nemačka kancelarka s ciljem približavanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji.

Opis stanja

Dvanaesti samit predsednika država i vlada, nakon niza sastanaka na ministarskom i ekspertskom nivou, uključujući mlade i organizacije civilnog društva, održan je 22. oktobra 2025. godine u Londonu³⁸. Održani su sastanci ministara spoljnih poslova (9. oktobra 2025. godine)³⁹, na kojem je usvojena Zajednička deklaracija o dobrosusedskim odnosima⁴⁰. Takođe su održani sastanci ministara unutrašnjih poslova (15. oktobra 2025. godine), na kojem je usvojena deklaracija predsedavajućeg⁴¹, sastanci ministara poljoprivrede (1. oktobra 2025. godine), omladinski forum i forum za rodnu ravnopravnost, kao i drugi tematski forumi. Forum civilnog društva održan je u Podgorici 22-23. septembra 2025. godine i, kao široki konsultativni proces, okupio je više od 70 predstavnika organizacija civilnog društva. Cilj foruma bio je identifikovanje ključnih prioriteta u šest tematskih oblasti: zajedničko regionalno tržište i rast; rodna ravnopravnost i raznolikost; pomirenje i suočavanje sa prošlošću; životna sredina, energija i dekarbonizacija; bezbednost; i dobro upravljanje. Preporuke identifikovane na forumu su predstavljene u priloženom dokumentu.⁴² Izvestioci su koristili ove inpute za razvoj preporuka sadržanih u ovom dokumentu. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2024. godine, pored ocene da je Srbija ostala posvećena razvoju dobrih bilateralnih odnosa u regionu, istaknute su i uočene slabosti u odnosima sa pojedinim zemljama.⁴³

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Republika Srbija aktivno učestvuje u Berlinskom procesu, kao i u drugim regionalnim inicijativama, uključujući Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (PSuJIE), Centralnoevropsku inicijativu (CEI), Jadransko-jonsku inicijativu, Strategiju EU za Podunavlje i druge. Prioritetni koraci za unapređenje procesa su:

³⁸ Zaključci predsedavajućeg, 22. oktobar 2025, dostupno na: <https://www.gov.uk/government/news/western-balkans-summit-on-the-berlin-process-22-october-2025-chairs-conclusions>

³⁹ Videti: https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/fmm-chairs-conclusions-final_1760627027.pdf

⁴⁰ Videti: https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/hillsborough-castle-declaration-on-good-neighbourly-relations-9th-october-2025-final_1760626527.pdf

⁴¹ Videti: https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/chairs-declaration-of-the-western-balkans-summit-interior-ministers-meeting_1760950769.pdf

⁴² Videti: https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/civil-society-and-think-tank-forum-2025-policy-recommendations_1759765370.pdf

⁴³ *Izveštaj o napretku Srbije*, Evropska komisija, 2024, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf.

1. Nastaviti razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta u saradnji sa CEFTA i Regionalnim savetom za saradnju (RCC), u okviru kojeg treba podržati stvaranje regionalnih smernica i procedura za mehanizme praćenja stranih direktnih investicija koje je inicirao RCC, kako bi se osigurala veća transparentnost investicija;
2. Ubrzati reforme u oblasti Zelene agende Zapadnog Balkana, kroz zajedničke projekte zemalja Zapadnog Balkana, u saradnji sa Regionalnim savetom za saradnju i kroz Berlinski proces i druge regionalne inicijative podstaći nastavak reformi u oblasti demokratizacije, vladavine prava, borbe protiv korupcije, politike migracija i drugih javnih politika
3. Podržati domaće kompanije, organizacije civilnog društva, istraživačke centre, gradove i opštine za učešće u regionalnim programima usmerenim na jačanje saradnje u oblasti inovacija, razvoja ljudskog kapitala, ekonomskog osnaživanje žena, unapređenja položaja osetljivih grupa kroz politike zapošljavanja, osnaživanja mladih i kroz Digitalnu agendu;

Zaključak

Očekuje se da Srbija aktivno podrži napredak zemalja kandidata sa Zapadnog Balkana u procesu pristupanja Evropskoj uniji, kao i da intenzivira aktivnosti na rešavanju otvorenih pitanja.

KOORDINATORI RADNIH GRUPA I MEĐUSEKTORSKIH RADNIH GRUPA NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI

Radne grupe za poglavlja 1, 3 i 8

- Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Dušan Protić

Radna grupa za poglavlja 2 i 19

- Koordinator: FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD), Nataša Vučković

Radna grupa za poglavlja 4 i 9

- Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Vida Uzelac

Radna grupa za poglavlje 5

- Koordinator: TRANSPARENTNOST SRBIJA, Nemanja Nenadić

Radna grupa za poglavlje 10

- Koordinator: DRUŠTVO ZA INFORMATIKU SRBIJE (DIS), Nikola Marković

Radna grupa za poglavlja 11, 12 i 13

- Koordinator: EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS), Dejan Krnjaić i MREŽA ZA RURALNI RAZVOJ SRBIJE (MRRS), Dragan Roganović

Radna grupa za poglavlja 14 i 21

- Koordinator: CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR), Zvezdan Kalmar

Radna grupa za poglavlje 15

- Koordinator: FONDACIJA BFPE ZA ODGOVORNO DRUŠTVO (BFPE), Damir Dizdarević

Radna grupa za poglavlje 16

- Koordinator: NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (NALED), Jelena Rančić

Radna grupa za poglavlje 17

- Koordinator: CENTAR ZA NAPREDNE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES), Lazar Ivanović

Radna grupa za poglavlje 20

- Koordinator: INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI RAZVOJ (InTER), Vesela Vlašković

Radne grupe za poglavlja 22 i 33

- Koordinator: EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS), Dragana Đurica

Radna grupa za poglavlje 23

- Koordinator: KOMITET PRAVNIKA ZA LJUDSKA PRAVA (YUCOM), Jovana Spremo

Radna grupa za poglavlje 24

- Koordinator: BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP), Jelena Pejić Nikić

Radna grupa za poglavlje 27

- Koordinator: CENTAR ZA EKOLOGIJU I ODRŽIVI RAZVOJ (CEKOR), Nataša Đereg

Radna grupa za poglavlje 28

- Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Nebojša Lazarević

Radna grupa za poglavlje 29

- Koordinator: Duško Lopandić, EVROPSKI POKRET U SRBIJI (EPuS)

Radne grupe za poglavlja 30 i 31

- Koordinator: CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE (ISAC FOND), Igor Novaković

Radna grupa za poglavlje 32

- Koordinator: TRANSPARENTNOST SRBIJA, Zlata Đorđević

Radna grupa za poglavlje 35

- Koordinator: INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI RAZVOJ (InTER), Dragiša Mijačić

Medusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medije

- Koordinator: GRAĐANSKE INICIJATIVE, Maja Stojanović

Medusektorska radna grupa za Program ekonomskih reformi (ERP)

- Koordinator: NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (NALED), Stefana Spasić

Medusektorska radna grupa za političke kriterijume

- Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Srđan Majstorović

Medusektorska radna grupa za održivi razvoj

- Koordinator: CENTAR ZA ODRŽIVI RAZVOJ SRBIJE (CORS), Nataša Gligorijević

Medusektorska radna grupa za regionalnu saradnju

- Koordinator: FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU (FCD), Nataša Vučković