Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji

Knjiga preporuka 2026.

Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

Beograd, 2026.

SADRŽAJ

UVODNA REČ……..……..…..……..…..…….....**4**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1
- SLOBODNO KRETANJE ROBA……..…..……..…..…….....**8**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 2
- SLOBODA KRETANJA RADNIKA……..…..…….....**14**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3
- PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA……...**18**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 4
- SLOBODNO KRETANJA KAPITALA……..…..……**23**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5
- JAVNE NABAVKE……..…..……..…..…….....**27**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8
- POLITIKA KONKURENCIJE……..…..……...…..**35**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 9
- FINANSIJSKE USLUGE……..…..……..…..…….....**42**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10
- DIGITALNA TRANSFORMACIJA I MEDIJI……..…..……..…**47**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 11
- POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ……...**50**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 12
- BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA……...….**57**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 13
- RIBARSTVO I AKVAKULTURA…….....…..…..……....**64**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 14
- TRANSPORTNA POLITIKA……..…..……..…..…….....**69**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15
- ENERGETIKA……..……..…..……..…..…….....**77**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16
- OPOREZIVANJE……..……..…..……..…..…….....**92**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17
- EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA……..…..……...…**96**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 19
- SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE……..……....**100**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20
- PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA……..……...**105**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 21
- TRANSEVROPSKE MREŽE……..…..……....……...**112**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22
- REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA……...**116**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23
- PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA……..…..……..**122**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24
- PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST……..…..……**128**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27
- ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE……..…..…….**132**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28
- ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA……..…..……..…**144**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29
- CARINSKA UNIJA……..…..……...….....**149**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 30
- EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM……..……..…**155**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 31
- ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA……..…**158**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32
- FINANSIJSKA KONTROLA……..…..……...….....**160**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33
- FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE……..…..……..…**167**

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 35
- OSTALA PITANJA – NORMALIZACIJA ODNOSA IZMEĐU SRBIJE I KOSOVA*…….**175**

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA SLOBODU IZRAŽAVANJA I MEDIJA…..……**178**

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP)…....**188**

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME……..**189**

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA ODRŽIVI RAZVOJ…….…....**198**

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA REGIONALNU SARADNJU……..…**201**

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA
REFORMSKE AGENDE..……..…**203**

SPISAK KOORDINATORA RADNIH GRUPA I MEĐUSEKTORSKIH RADNIH GRUPA……..**212**

UVODNA REČ

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

Knjigu preporuka za 2026. godinu objavljujemo u trenutku za koji se, bez preterivanja, može reći da je istorijski. Na vanrednim parlamentarnim izborima u Srbiji, održanim 25. oktobra, glasalo je oko 69 odsto birača, što je najveća izlaznost od 1992. godine, a građani su promenili vlast koja je Srbijom upravljala više od decenije. Ta promena, međutim, nije počela na biralištima. Počela je 1. novembra 2024. godine, pod nadstrešnicom železničke stanice u Novom Sadu, i nastavila se tokom dve godine blokada, protesta i građanskog organizovanja kakvo Srbija ne pamti. Ljudi koji su godinama verovali da se ništa ne može promeniti pokazali su da promena nije samo moguća već i da njena snaga dolazi upravo od građana.

Da bismo razumeli šta nam ovaj trenutak donosi, moramo se najpre podsetiti godine koju ostavljamo iza sebe.

Godina zastoja

Prethodnu Knjigu preporuka objavili smo krajem 2025. godine. Već tada smo upozoravali da se Srbija od evropskih standarda udaljava brže nego što im se približava. Izmene krivičnog zakonodavstva sprovedene su bez stvarne javne rasprave. Izbor novog Saveta REM-a obavljen je suprotno zakonu. Upozorenja civilnog društva, stručne javnosti i građana ostala su bez odgovora.

U januaru 2026. godine usvojene su izmene pravosudnih zakona kojima je dodatno sužena nezavisnost posebnih tužilaštava. Istog meseca Evropska komisija je od sedam uslova za isplatu sredstava iz Plana rasta odobrila samo tri. Od tada Srbija iz ovog instrumenta nije dobila nijedan novi evro.

Klaster 3 ostao je zatvoren. Evropska komisija je u julu ponovo ocenila da su tehnički uslovi za njegovo otvaranje ispunjeni, ali se osam država članica i dalje tome protivi. Izveštaj o vladavini prava za 2026. godinu ukazuje na pojačan politički pritisak na pravosuđe i tužilaštvo, ozbiljnu zabrinutost zbog političkog i ekonomskog uticaja na medije, pogoršanje bezbednosti novinara i rastući pritisak na organizacije civilnog društva. Evropski parlament je otvoreno konstatovao da je proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji praktično zaustavljen. Politička kriza kulminirala je ostavkom predsednika Republike i raspuštanjem Narodne skupštine 9. septembra.

Godina pritiska na civilno društvo

Konvent je u prethodnih godinu dana radio u uslovima kakve ne pamti od svog osnivanja. Formalni dijalog sa državom praktično nije postojao, ali su kampanje u provladinim medijima, uz učešće najviših državnih predstavnika, postale sistematične. Na udaru su se našle naše članice i koordinatori radnih grupa, a bila sam meta i ja lično. Svako ko je o evropskim integracijama govorio drugačije od zvaničnog narativa dobijao je etiketu „stranog plaćenika“, pripadnika „NVO hidre“ ili kočničara evropskih integracija Srbije. Sve češće se mogla čuti teza da samo državni organi mogu biti legitimni sagovornici Evropske unije. Mnogi od nas počeli su da pažljivije biraju reči i javna pojavljivanja nego ikada ranije.

Pritisak nije bio usmeren samo na pojedince i organizacije. Njegov cilj bio je da se dovede u pitanje legitimnost samog učešća civilnog društva u evropskim integracijama i da se suzi prostor za kritičko mišljenje. Upravo zato je važno što radne grupe nisu prestale da rade.

Ova Knjiga preporuka ne pokazuje samo kako izgleda kritika zasnovana na argumentima, a ne na dnevnoj politici. Ona pokazuje i da učešće civilnog društva u procesu pristupanja nije privilegija koju neko daje ili oduzima, već evropski standard. Ono ne zavisi od dobre volje vlasti, kao što ni obaveza države da sprovodi reforme ne zavisi od toga koliko joj se dopadaju oni koji je na to podsećaju.

Reformska agenda i nova Međusektorska radna grupa

Najvažnija novina u radu Konventa ove godine jeste osnivanje Međusektorske radne grupe za praćenje sprovođenja Reformske agende. Grupom koordinira Centar za evropske politike, a prvu plenarnu sednicu je održala 13. novembra 2025. godine. Za manje od godinu dana postala je jedan od najvažnijih nezavisnih izvora podataka o tome kako Srbija ispunjava obaveze povezane sa sredstvima u iznosu od 1,586 milijardi evra iz Instrumenta za reforme i rast.

Prvi nezavisni izveštaj grupa je dostavila Odboru za praćenje 24. aprila 2026. godine, a javno ga je objavila u junu. Prema tom izveštaju, od 34 reformska koraka sa rokom za ispunjenje do kraja 2025. godine, ispunjeno je šest, odnosno 18 odsto. U oblasti vladavine prava ispunjen je samo jedan od trinaest koraka. Preduslov koji se odnosi na postojanje delotvornih demokratskih mehanizama nije bio ispunjen, kao ni uslov koji se odnosi na transparentnost i kontrolu budžeta. Samo tokom 2024. godine ugovorene su javne investicije vredne 5,7 milijardi evra, van redovnog sistema budžetskog planiranja i javnih nabavki. Ovakav rad daje rezultate: nakon godinu dana pritiska, Vlada je počela da objavljuje zahteve za isplatu.

Nacrt drugog nezavisnog izveštaja, pripremljen u oktobru, pokazuje da se kvalitet procesa nije poboljšao. Od 47 koraka čiji su rokovi za ispunjenje istekli do juna 2026. godine, ostvareno je 15. Od deset koraka koji su dospeli za ispunjenje u junu, ostvaren je samo jedan, dok Komisija još nije ocenila tri zahteva za isplatu ukupne vrednosti od 625 miliona evra.

Međusektorska grupa ove godine prvi put učestvuje u izradi Knjige preporuka. Sve radne grupe su, pored toga, pratile i sprovođenje Vladinog Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz pristupnih pregovora do kraja 2026. godine. Tako su se prvi put na jednom mestu našli pregovarački proces, reformski koraci i sredstva namenjena njihovom sprovođenju. To je važno ne samo zbog praćenja obaveza već i zbog mogućnosti da se jasno utvrdi ko je odgovoran za njihovo ispunjavanje i kakve posledice proizlaze iz njihovog neispunjavanja.

Šta pokazuju brojke

Radne grupe Konventa ocenile su status 130 preporuka iz prethodne Knjige preporuka. Ispunjeno je osam preporuka. Delimično je ispunjena 61 preporuka, dok isto toliko nije uopšte ispunjeno. Neke preporuke ponavljamo već osam ili deset godina. To ne znači da nemamo novih ideja, već da na stare još uvek niko nije odgovorio.

„Delimično ispunjeno“ najčešća je ocena u ovoj Knjizi i možda najbolje opisuje način na koji su se reforme do sada sprovodile. Zakon se usvoji, ali se ne primenjuje. Strategija se donese, ali za njeno sprovođenje nema ni novca ni kapaciteta. Konsultacije se održe, ali traju prekratko, organizuju se tokom praznika ili obuhvataju više zakona odjednom. Forma je ispunjena, suština nije.

Upravo je to problem koji se provlači kroz gotovo sve oblasti evropskih integracija. Srbija nema samo problem sa tempom reformi već i sa njihovom svrhom i načinom sprovođenja. Evropske integracije ne mogu se svesti na usvajanje propisa, ispunjavanje administrativnih koraka i pisanje izveštaja. Njihov smisao ogleda se u promeni načina na koji institucije rade i odnose se prema građanima.

Prilika za resetovanje

Društvena promena koju je Srbija doživela otvara mogućnost da se resetuju svi procesi, uključujući i evropske integracije. Resetovanje, međutim, ne znači početak od nule. Pravne tekovine Evropske unije ne menjaju se zajedno sa vlašću. Najveći deo posla opisanog u ovoj Knjizi, od infrastrukture kvaliteta do carina i finansijske kontrole, ostaje da se obavi bez obzira na to ko će ga obavljati. Resetovanje znači da se taj posao konačno počne obavljati kako treba.

Za to je, pre svega, potrebno vratiti poverenje država članica stvarnim, a ne simuliranim reformama. Potrebno je ponovo uspostaviti pregovaračku strukturu i stalan, merljiv i transparentan mehanizam saradnje između države i civilnog društva. Treba iskoristiti i geopolitički trenutak, koji je za politiku proširenja povoljan kao retko kada. Najzad, o Evropskoj uniji mora se govoriti iskreno, bez dvostruke igre u kojoj se u Briselu govori jedno, a kod kuće drugo.

Nova vlast dobila je legitimitet kakav se retko stiče, ali i nasleđe kakvo se nikome ne bi poželelo. Posle više od decenije zarobljenih institucija, tranzicija ne može da se svede na smenu ljudi na funkcijama. Ona podrazumeva obnovu svakog dela sistema koji je godinama služio vlasti umesto građanima: pravosuđa i tužilaštva, regulatornih tela, javnih medija i javne uprave. Taj posao ne može da se obavi preko noći. Zato smatramo da nova vlast zaslužuje period poverenja, kako u Srbiji tako i kod naših evropskih partnera.

Taj period ne treba odmah opteretiti najtežim političkim pitanjima. Normalizacija odnosa sa Kosovom i usklađivanje sa spoljnom politikom Evropske unije, uključujući i odnos prema Rusiji, ostaju obaveze Srbije i niko ih ne može zaobići. Ipak, ako se ta pitanja stave na sto već prvog dana, rizikujemo da ugrozimo upravo ono što je Srbiji najpotrebnije: obnovu institucija bez kojih nijedan dogovor neće biti održiv.*

Ohrabruje nas što je, prema informacijama kojima za sada raspolažemo, okosnica programa buduće vlade upravo ono u čemu je Srbija najviše zaostajala. Reč je o nezavisnom pravosuđu, borbi protiv korupcije, izbornim zakonima i slobodi medija. Na tim temama počiva Klaster 1, na njih se odnosi najveći deo neispunjenih koraka Reformske agende oko kojih se godinama lomilo poverenje između Srbije i Evropske unije. Ako se buduća vlada bude dosledno držala tih prioriteta, neće izostati ni priznanje napretka u evropskim integracijama.

Ali taj napredak biće verodostojan tek kada ga građani osete u svakodnevnom životu: kada sud presudi u razumnom roku, kada se posao dobija na osnovu kvaliteta ponude, a ne zbog veza i kada novinar može da postavi pitanje bez straha. Brisel se uverava promenama, a ne izveštajima.

Konvent u tom procesu ima ulogu koja ne zavisi od toga ko je na vlasti. Bili smo i ostali deo šireg institucionalnog i društvenog kapaciteta države: čuvar znanja, iskustva i institucionalnog pamćenja stečenih tokom procesa evropskih integracija.

Upravo u ovom trenutku ta uloga dobija dodatni značaj. Konvent je jedan od retkih mostova koji povezuju dosadašnji tok evropskih integracija, institucije i znanje izgrađeno tokom pregovaračkog procesa, buduću vlast i evropske partnere. Naša je odgovornost da sačuvamo kontinuitet procesa, ali i da omogućimo da se stečeno iskustvo i znanje pretoče u novu, kredibilnu reformsku politiku. Verujemo da kontinuitet države ne sme da zavisi od izbornih ciklusa.

Novoj vlasti nudimo isto što smo nudili i prethodnoj: stručnost, iskrenu kritiku i spremnost na zajednički rad, ali i pomoć u savladavanju teškog i bolnog tereta koji ne uspeva da skine sa sebe nijedna vlast od 2000. godine. Ne tražimo da se sa nama uvek slaže, već da naše argumente razmotri, da za odluke koje donosi preuzme odgovornost i da o njima tačno i blagovremeno informiše čitavo društvo, ma koliko to ponekad bilo teško. Jedina razlika je u tome što se ovoga puta nadamo da će neko tu ponudu zaista prihvatiti.

Zahvalnost

Ova Knjiga rezultat je višemesečnog rada koordinatora i članova radnih grupa. Taj posao obavljali su pored svojih redovnih obaveza, u godini u kojoj to nije bilo ni lako ni bezbedno. Zahvaljujem svima koji su u nju uložili svoje znanje, vreme i hrabrost. Zahvaljujem i Programskom savetu na poverenju, kao i partnerima koji podržavaju rad Konventa.

Na kraju

Građani Srbije su ove godine pokazali da promena nije stvar sreće, već upornosti. Isto važi i za evropske integracije. Nova vlast nasleđuje sve što prethodna nije uradila, ali dobija i mapu puta koja je već napisana. Na toj mapi nalaze se i obaveze i preporuke, i greške koje ne treba ponavljati i iskustvo koje ne treba odbaciti.

Ta mapa je pred vama. Na nama je da insistiramo da se po njoj konačno krene.

U Beogradu, 5. novembra 2026. godine



Bojana Selaković
Koordinatorka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 1
SLOBODA KRETANJA ROBA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**3**
Delimično ispunjeno	**3**
Broj novih preporuka	**3**

Od tri preporuke iz Knjige preporuka NKEU za 2025. godinu, nijedna nije u potpunosti sprovedena. Dve preporuke su delimično realizovane, dok jedna ostaje neispunjena. Za 2026. godinu predložene su tri nove, odnosno suštinski izmenjene preporuke koje odgovaraju aktuelnim izazovima u Poglavlju 1, pre svega potrebi da se dovrši strateški okvir i ispune merila za otvaranje pregovora, unapredi tržišni nadzor i ubrzaju pripreme za zaključivanje Sporazuma o ocenjivanju usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda (ACAA).

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 1 – Sloboda kretanja roba jeste uklanjanje tehničkih prepreka trgovini i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU kroz jačanje infrastrukture kvaliteta (IK), koja obuhvata akreditaciju, metrologiju, standardizaciju, ocenjivanje usaglašenosti i delotvoran tržišni nadzor. Time treba da se omogući slobodan plasman domaćih proizvoda na jedinstveno tržište EU, uz istovremenu zaštitu potrošača i javnog interesa.

Opis stanja

Srbija je **umereno pripremljena u oblasti slobode kretanja roba**. Sistem infrastrukture kvaliteta (IK) je uspostavljen i obuhvata standardizaciju, akreditaciju, metrologiju i ocenjivanje usaglašenosti, uz koordinacionu ulogu Ministarstva privrede i učešće Akreditacionog tela Srbije (ATS), Direkcije za mere i dragocene metale (DMDM), Instituta za standardizaciju Srbije (ISS) i nadležnih organa za tržišni nadzor. Iako je Srbija u velikoj meri usklađena sa pravnim tekovinama EU, dalji napredak zahteva potpunije usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, jačanje administrativnih kapaciteta, bolju koordinaciju i delotvorniju primenu propisa. Tokom izveštajnog perioda ISS je nastavio da preuzima evropske standarde, ATS da akredituje tela za ocenjivanje usaglašenosti, a DMDM da obavlja poslove u oblasti metrologije. Ostvaren je visok stepen usklađenosti nacionalnih standarda sa evropskim standardima, dok je broj akreditovanih tela za ocenjivanje usaglašenosti dodatno povećan.

Određeni napredak je ostvaren u oblasti tehničkog zakonodavstva, uključujući donošenje Pravilnika o mašinama („Službeni glasnik RS”, br. 2/26), kao i u oblasti metrologije, donošenjem novih pravilnika. Istovremeno, zakonodavni okvir još nije u potpunosti usklađen sa najnovijim pravnim tekovinama EU, posebno u oblastima akreditacije, tržišnog nadzora, opšte bezbednosti proizvoda i pojedinih sektorskih propisa.

Ostvaren je napredak u ispunjavanju merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 1. Strateški okvir za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU revidiran je nakon komentara Evropske komisije, ponovo usvojen na sednici Vlade u aprilu 2026. godine i dostavljen Evropskoj komisiji. U toku je priprema nove Strategije razvoja infrastrukture kvaliteta za period 2026-2031. godine.

Ključni izazovi su i dalje **nedovoljni administrativni i finansijski kapaciteti, posebno u oblasti tržišnog nadzora, nedovoljna koordinacija, neujednačena primena propisa, kao i potreba za unapređenjem IT kapaciteta i širim korišćenjem digitalnih alata.** Evropska komisija posebno ukazuje na potrebu daljeg usklađivanja sistema tržišnog nadzora sa pravnim tekovinama EU, jačanja kapaciteta tržišne inspekcije i unapređenja strateškog planiranja i koordinacije nadzornih aktivnosti.

Pripreme za zaključivanje **Sporazuma o ocenjivanju usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda (ACAA)** su u toku. Završena je analiza sistema infrastrukture kvaliteta i identifikovani su prioritetni sektori, dok se nastavlja procena usklađenosti zakonodavstva u četiri oblasti: niskonaponska oprema, elektromagnetna kompatibilnost, mašine i lična zaštitna oprema.

U narednom periodu prioriteti treba da budu **dovršetak strateškog i zakonodavnog okvira, jačanje kapaciteta i koordinacije institucija infrastrukture kvaliteta i tržišnog nadzora, unapređenje digitalnih kapaciteta i postojećih rešenja, kao što je portal TEHNIS/Product Info, kao i intenziviranje priprema za ACAA**. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti praktičnoj primeni propisa i uključivanju privrede i drugih zainteresovanih strana u ovaj proces.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 1 zahteva niz reformi i strukturnih promena, ali ubrzanje procesa zavisi prvenstveno od sprovođenja sledećih prioritetnih i vremenski kritičnih mera:

1. Intenzivirati napore za potpuno usklađivanje sektorskih tehničkih propisa, kao i propisa u oblasti infrastrukture kvaliteta (IK) (*preporuka NKEU iz 2016. godine*);
2. Dodatno ojačati administrativne i finansijske kapacitete institucija koje se neposredno bave pitanjima iz Poglavlja 1, uz odgovarajuću stručnu i sektorsku podršku svih relevantnih aktera, uključujući ministarstva, Vladu, ATS, DMDM, ISS i tržišnu inspekciju (*preporuka NKEU iz 2018. godine*);
3. Obezbediti da portal Ministarstva privrede „TEHNIS/Proizvod info" dobije aktivnu komponentu, odnosno tim stručnjaka koji bi se neposredno bavio pružanjem podrške privrednicima u vezi sa primenom tehničkih propisa (preporuka NKEU iz 2020. godine);
4. Dovršiti strateški okvir usvajanjem Strategije razvoja infrastrukture kvaliteta za period 2026-2031. godine (*nova preporuka za 2026. godinu*);
5. Unaprediti koordinaciju i delotvornost tržišnog nadzora i obezbediti doslednu primenu propisa (*nova preporuka za 2026. godinu*);
6. Ubrzati pripreme za zaključivanje Sporazuma o ocenjivanju usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda (ACAA) u prioritetnim sektorima – niskonaponskoj opremi, elektromagnetnoj kompatibilnosti, mašinama i ličnoj zaštitnoj opremi (*nova preporuka za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Poglavlje 1 nije neposredno obuhvaćeno posebnom merom Reformske agende, ali pojedine mere imaju posredan značaj za njegovo sprovođenje, naročito u oblastima unapređenja poslovnog okruženja i digitalizacije.

Mera Reformske agende	Status / rok	Relevantno za Poglavlje 1
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku; deo aktivnosti u oblasti državne pomoći je realizovan tokom 2026. godine, dok je preostalo usklađivanje predviđeno do 2027. godine	Nastaviti uklanjanje regulatornih prepreka za poslovanje i olakšati pristup tržištu za privredne subjekte
7.2.1. Razvoj sigurne i održive digitalne infrastrukture	Delimično realizovano; zakonski okvir je usvojen 2026. godine, dok je dalja primena predviđena do 2027. godine	Razviti interoperabilne digitalne sisteme za razmenu podataka relevantnih za tehničke propise, sertifikaciju i tržišni nadzor
7.2.2. Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	U toku	Nastaviti digitalizaciju procedura i usluga relevantnih za proizvode, tehničke propise i ocenjivanje usaglašenosti
7.1.7. Sprovođenje Direktive o ekodizajnu i propisima o energetskom označavanju	U toku; rok: 2026. godina	Obezbediti delotvornu primenu tehničkih zahteva i unaprediti tržišni nadzor nad proizvodima obuhvaćenim ovim propisima

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 1 još nije otvoreno, ali Plan definiše mere i rokove za ispunjavanje oba merila za otvaranje pregovora. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Republika Srbija bi trebalo da predstavi Evropskoj komisiji Akcioni plan za usaglašavanje sa čl. 34. do 36. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), sa ključnim merama za interni pregled domaćeg zakonodavstva i administrativnih kapaciteta; za unošenje klauzule o uzajamnom priznavanju kao i za neophodne izmene zakonodavstva i amandmane s tim u vezi.	Plan za neharmonizovanu oblast za usaglašavanje zakonodavstva RS sa članovima 34-36. UFEU	Ministarstvo privrede	IV kvartal 2026. godine	Usvojeno 3. oktobra 2024. godine	
	Planiran 51 pravilnik				- Dospelo do 30.9: 1 - Usvojeno: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 47 - Usvojena/izmenjena: 3 - Potrebno usvojiti: još 48
	Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta („Službeni glasnik RS”, br. 41/09 i 17/19)	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Planirano ukupno 4 pravilnika		IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Dospelo do 30.9: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 4 - Usvojeno: 0 - Potrebno usvojiti: 4

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Zakon o hemikalijama („Sl. glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, 92/11, 93/12 i 25/15)	Ministarstvo zaštite životne sredine	III kvartal 2026. godine	Rok nije istekao (do trenutka izrade ovog priloga)	
	Planirano ukupno 8 pravilnika i naredbi	Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Dospelo do 30.9: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 8 - Usvojeno: 0 - Potrebno usvojiti: 8
2. Republika Srbija bi trebalo da predstavi Evropskoj komisiji strategiju i akcioni plan sa ključnim merama za primenu evropskog zakonodavstva u ovom poglavlju. Ovi dokumenti bi trebalo da obuhvate i vertikalno (Novi i Stari pristup) i horizontalno zakonodavstvo, kao i relevantne horizontalne institucije za standardizaciju, akreditaciju, metrologiju i tržišni nadzor. Takođe bi trebalo predstaviti na koji način i u kom vremenskom okviru će Republika Srbija ukloniti trgovinske barijere za proizvode koji su obuhvaćeni ovim poglavljem, posebno u odnosu na dodatne granične kontrole ili drugu vrstu kontrola. Ova dokumenta treba da definišu jasno određene nadležnosti za donošenje i efikasnu primenu.	Ministarstvo privrede, u saradnji sa ostalim nadležnim institucijama, pripremilo je: Strateški plan, Plan za harmonizovanu oblast i Plan za harmonizovanu oblast za emisije motornih vozila i vandrumske mehanizacije; Strateška dokumenta su usvojena na sednici Vlade, 3. oktobra 2024. godine i prosleđena EK.	Ministarstvo privrede	II kvartal 2026. godine	Da	Zbog revizije rokova izmenjeni su i ponovo usvojeni na sednici Vlade u aprilu 2026. godine
	Tržišni nadzor Zakon o tržišnom nadzoru	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Planiran 1 Pravilnik o mašinama	Ministarstvo privrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Dospelo do 30.9: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 1 - Usvojeno: 0 - Potrebno usvojiti: 1
	Građevinski proizvodi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o građevinskim proizvodima	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Planirano 59 pravilnika	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture			- Dospelo do 30.9: 21 - Dospeva do IV kvartala 2026: 37 - Usvojeno: 1 - Potrebno usvojiti: 58
	Ekodizajn Ukupno 18 pravilnika	Ministarstvo rudarstva i energetike			- Dospelo do 30.9: 5 - Dospeva do IV kvartala 2026: 2 - Usvojeno: 11 - Potrebno usvojiti: 7

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Hemikalije Zakon kojim će se transponovati sprovedbena Uredba (EZ) broj 1907/2006 (REACH)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon kojim će se transponovati sprovedbena Uredba (EZ) broj 1272/2008 (CLP)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon kojim će se transponovati sprovedbena Uredba (EZ) 648/2004 o deterdžentima	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Žičare Zakon o žičarama za transport lica	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja I infrastrukture	IV kvartal 2025. godine	Ne	
	Motorna vozila Ukupno pravilnika 4	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja I infrastrukture	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Dospelo do 30.9: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 4 - Usvojeno: 0 - Potrebno usvojiti: 4
	Đubriva Zakon o proizvodima za đubrenje	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Planiran 1 pravilnik	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Dospelo do 30.9: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 1 - Usvojeno: 0 - Potrebno usvojiti: 1
	Eksplozivi za civilnu upotrebu i pirotehnički proizvodi Zakon o eksplozivnim materijama	Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)	IV kvartal 2025. godine	Ne	
	Broj podzakonskih akata nije definisan	Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Nakon usvajanja Zakona o eksplozivnim materijalima, moći će da se utvrde broj i tačni nazivi podzakonskih akata
	Vatreno oružje Zakon o ispitivanju, žigosanju i obeležavanju oružja, naprava i municije	Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Planirana 2 pravilnika	Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP)	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Dospelo do 30.9: 0 - Dospeva do IV kvartala 2026: 2 - Usvojeno: 0

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					- Potrebno usvojiti: 2
	Ministarstvo zdravlja Zakon o izmenama i dopunama Zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o lekovima	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	13	2 (15,38%)	0	11 (84,62%)
Podzakonski akti	148	27 (18,24%)	15 (10,14%)	106 (71,62%)

Zaključak

Srbija je u oblasti slobode kretanja roba i dalje **umereno pripremljena, uz ograničen napredak**. Iako je sistem infrastrukture kvaliteta u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU i ostvaren je određeni napredak u oblasti metrologije i tehničkog zakonodavstva, dalji napredak i dalje ograničavaju nedovršeno horizontalno zakonodavstvo, nedovoljni administrativni kapaciteti, slaba koordinacija i neujednačena primena propisa, posebno u oblasti tržišnog nadzora.

Poseban problem predstavlja činjenica da **merila za otvaranje Poglavlja 1 još nisu ispunjena**. Neophodno je bez odlaganja dovršiti reviziju i usvajanje strateških dokumenata i pratećih aneksa potrebnih za ispunjavanje merila i dostaviti ih Evropskoj komisiji, kao i usvojiti Strategiju razvoja infrastrukture kvaliteta za period 2026-2031. godine. Istovremeno, potrebno je unaprediti tržišni nadzor, ojačati koordinaciju i kapacitete nadležnih institucija i ubrzati pripreme za zaključivanje Sporazuma o ocenjivanju usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda (ACAA).

Od delotvornog sprovođenja ovih mera zavisi prelazak sa formalne usklađenosti na doslednu primenu pravnih tekovina EU i stvaranje uslova za otvaranje Poglavlja 1.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 2
SLOBODA KRETANJA RADNIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**0**

Ciljevi

Poglavlje 2 uređuje jednu od osnovnih sloboda garantovanih pravom Evropske unije (član 45. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije): pravo građana EU na slobodno kretanje, boravak i rad u drugim državama članicama bez diskriminacije na osnovu državljanstva. Pravne tekovine EU obuhvataju i koordinaciju nacionalnih sistema socijalne sigurnosti, uključujući zdravstveno i penzijsko osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i porodična davanja.

Opis stanja

Pregovaračko poglavlje 2 je deo Klastera 2 – Unutrašnje tržište. Poglavlje 2 nije otvoreno. Pregovaračka pozicija Srbije je usvojena 17. jula 2018. godine i dostavljena Savetu EU 23. jula 2018. godine. Za ovo poglavlje nisu utvrđena merila za otvaranje. Prema Nacrtu zajedničke pozicije EU iz 2018. godine, predloženo je jedno merilo za zatvaranje, koje predviđa da „Srbija treba da pokaže da će do pristupanja uspostaviti adekvatne strukture i kapacitete za pravilnu primenu pravnih tekovina EU“.

Od preporuka iz 2025. godine, dve nisu ispunjene: **uskladiti zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u oblasti slobode kretanja radnika, u skladu sa sadržajem i dinamikom utvrđenim u NPAA (preporuka se ponavlja od 2019. godine) i izraditi jedinstvenu bazu podataka i internet stranicu o slobodnim radnim mestima, prijavama za posao, kao i biografijama kandidata**. Delimično je ispunjena preporuka koja se odnosi na **jačanje administrativnih kapaciteta za pristupanje mreži EURES**.

Planom za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine za većinu ključnih mera u ovom poglavlju utvrđen je rok: IV kvartal 2026. godine. Do kraja septembra 2026. godine planirani paket zakonodavnog usklađivanja nije usvojen u celini.

Nastavljeni su pregovori o proširenju mreže bilateralnih sporazuma o socijalnoj sigurnosti, naročito sa Portugalijom, ali do kraja septembra 2026. godine nije zaključen nijedan novi sporazum. Istovremeno je nastavljen tehnički rad na primeni postojećih sporazuma i elektronskoj razmeni podataka.

U pripremama za učešće u evropskoj mreži službi za zapošljavanje – EURES ostvaren je delimičan, ali konkretan napredak. Od 17. marta 2025. godine sprovodi se tvining projekat „Podrška poboljšanju uslova rada i pripremi Republike Srbije za učešće u EURES-u“, koji obuhvata procenu pravnih, institucionalnih i tehničkih potreba i jačanje kapaciteta nadležnih institucija. Srbija, međutim, još nije ispunila sve uslove za puno učešće u mreži.

Do kraja septembra 2026. godine nema dovoljno javno dostupnih dokaza o tome da je uspostavljen poseban institucionalni proces priprema za pristupanje Evropskoj agenciji za rad. U oblasti zdravstvenog osiguranja nastavljena je bilateralna primena Evropske kartice zdravstvenog osiguranja, ali nisu dostupne javne informacije na osnovu kojih bi se mogao pouzdano proceniti stepen tehničke spremnosti Srbije za puno učešće u sistemu Evropske kartice zdravstvenog osiguranja i elektronskoj razmeni podataka o socijalnoj sigurnosti.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Sledeće preporuke predstavljaju preformulisane i grupisane preporuke koje su već bile definisane u prethodnom periodu. U Poglavlju 2 prioriteti su:

1. Dovršiti usklađivanje pravnog okvira sa pravnim tekovinama EU, posebno sa Uredbom 492/2011 o slobodi kretanja radnika, Uredbom 2016/589 o EURES-u i uredbama 883/2004, 987/2009 i 1231/2010 o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti, uz nastavak zaključivanja sporazuma o socijalnoj sigurnosti sa preostalim državama članicama EU (*preporuka NKEU u o zakonodavnom usklađivanju od 2019. godine*);
2. Ubrzati pravne, institucionalne i tehničke pripreme za učešće u EURES-u i započeti jasno strukturisane pripreme za pristupanje Evropskoj agenciji za rad (*preporuka NKEU o jačanju kapaciteta za učešće u EURES-u od 2018. godine, dok je pristupanje Evropskoj agenciji za rad izdvojeno kao prioritet u Knjizi preporuka za 2025. godinu*);
3. Pokrenuti merljive pripreme za puno učešće u sistemu Evropske kartice zdravstvenog osiguranja i razviti administrativne i IT kapacitete za elektronsku razmenu podataka o socijalnoj sigurnosti (*preporuku NKEU o pripremama za Evropsku karticu zdravstvenog osiguranja od 2019. godine*).

Veza sa Reformskom agendom

Plan Vlade za ispunjavanje najvažnijih obaveza do kraja 2026. godine formalno navodi da ne postoji veza sa Reformskom agendom. Međutim, Knjiga preporuka NKEU za 2025. godinu prepoznala je sadržinsku vezu Poglavlja 2 sa reformom 8.1.1. u oblasti tržišta rada, posebno u kontekstu priprema za EURES i Evropsku agenciju za rad. Zbog toga je opravdano da se ova veza zadrži u okviru nezavisnog monitoringa NKEU, uz jasnu napomenu da je reč o analitičkom, a ne formalnom povezivanju u Planu Vlade.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 2
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	U toku; relevantne aktivnosti planirane su za period 2025-2027. godine	Nastaviti pripreme za EURES i obezbediti jasan institucionalni plan za pripreme za pristupanje Evropskoj agenciji za rad

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Usvajanje propisa koji će se primenjivati od datuma pristupanja EU	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	IV kvartal 2026. godine	Ne	Izmene objavljene u „Službenom glasniku RS“, br. 80/2026, nisu otklonile uslov državljanstva Republike Srbije iz člana 45, pa planirano usklađivanje sa Uredbom 492/2011 nije realizovano.
	Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Sprovedene su konsultacije i javna rasprava o nacrtu izmena i dopuna. Do 30. septembra 2026. godine zakon nije usvojen.
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom	Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o zdravstvenom osiguranju	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Administrativni kapacitet	Obrazovanje Grupe za evropske integracije pri Zavodu za socijalno osiguranje	Zavod za socijalno osiguranje	Najkasnije dve godine pre pristupanja	Nema podataka	Plan predviđa grupu sa pet zaposlenih i dodatno jačanje IT kapaciteta. Nema javno dostupnih podataka koji potvrđuju da je grupa formirana do 30. septembra 2026. godine.
	Jačanje kapaciteta za pristup tržištu rada, EURES i koordinaciju sistema socijalne sigurnosti	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja / NSZ i druge nadležne institucije	IV kvartal 2026. godine	Delimično ispunjeno	Tvining projekat za pripremu Srbije za učešće u EURES-u sprovodi se od marta 2025. do 2027. godine. Obuhvata pravne, institucionalne i tehničke preduslove, kao i jačanje kapaciteta.
Institucionalna priprema	Pristupanje Evropskoj agenciji za rad	Nadležne institucije	IV kvartal 2026. godine	Nema dokaza	Do 30. septembra 2026. godine nisu pronađeni javno dostupni dokazi o postojanju posebnog, strukturisanog institucionalnog procesa

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					priprema za pristupanje Agenciji.
Koordinacija socijalne sigurnosti	Potpisivanje što većeg broja sporazuma o socijalnoj sigurnosti	Nadležna ministarstva i organi za vezu	IV kvartal 2026. godine	Delimično ispunjeno	Pregovori sa Portugalijom nastavljeni su u maju 2026. godine, ali do kraja septembra 2026. godine nije zaključen novi sporazum sa državom članicom EU.

Zaključak

Do kraja septembra 2026. godine napredak u Poglavlju 2 ostaje ograničen i neujednačen. Najvidljiviji pomak ostvaren je u pripremama za EURES, kroz tvining projekat i jačanje pravnih, institucionalnih i tehničkih preduslova. Nasuprot tome, ključni zakonodavni paket predviđen Planom Vlade nije usvojen do 30. septembra 2026. godine, ali predviđeni rok za njegovo usvajanje još nije istekao. Nije zaključen nijedan novi sporazum o socijalnoj sigurnosti sa državom članicom EU, a za pripreme za Evropsku agenciju za rad i EESSI nema dovoljno javno dostupnih dokaza o merljivom institucionalnom napretku. Bez ubrzanog usklađivanja propisa i izgradnje administrativnih i IT kapaciteta, Srbija neće moći da dostigne nivo konvergencije neophodan za nesmetanu primenu prava na slobodno kretanje radnika i koordinaciju sistema socijalne sigurnosti u trenutku pristupanja EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 3
PRAVO POSLOVNOG NASTANJIVANJA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**3**

Od tri prioritetne preporuke iz Knjige preporuka NKEU za 2025. godinu, jedna preporuka je ispunjena i zamenjena je novom preporukom za 2026. godinu. Preostale dve preporuke su zadržane uz dopunu i korekciju, dok su, zbog novih obaveza i uočenih nedostataka u sprovođenju *acquis*-a, dodate još **tri nove preporuke**. Tako Knjiga preporuka za 2026. godinu za Poglavlje 3 sadrži ukupno **šest prioritetnih preporuka: jednu novu koja zamenjuje ispunjenu preporuku, dve revidirane i tri nove preporuke**.

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 preneta 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.

Prema Planu za harmonizaciju, u aprilu 2026. godine **usvojena je Uredba o uspostavljanju Jedinstvene elektronske kontakt tačke (JEKT)** i razmeni informacija između organa javne vlasti i nadležnog ministarstva preko JEKT-a, čime je ispunjena preporuka NKEU o pripremi za izgradnju ovog mehanizma. Sa druge strane, **Pravilnik sa listom od 50 regulisanih profesija** (Ministarstvo prosvete) nije usvojen do predviđenog roka (I kvartal 2026. godine), niti je izvršena najavljena detaljna **analiza i usklađivanje obrazovnih programa za sedam profesija** u sistemu automatskog priznavanja kvalifikacija, takođe sa istim rokom. Takođe, nije ispunjena obaveza definisanja mere i rokova za ukidanje uslova državljanstva za pristup uslužnim delatnostima (rok: I kvartal 2026.

godine). Nacionalni konvent ovu meru ocenjuje kao nejasno definisanu, kako u pogledu njenog obima, tako i u pogledu nadležnih institucija.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 3 zahteva sprovođenje niza reformi i strukturnih koraka. Kako je preporuka o pripremi JEKT-a ispunjena, ona se zamenjuje novom preporukom za 2026. godinu, dok se preostale dve preporuke iz 2025. godine ponavljaju:

1. Usvojiti ažurirani akcioni plan za potpuno usklađivanje sektorskog zakonodavstva sa relevantnim direktivama EU u oblasti međusobnog priznavanja kvalifikacija – Direktivom 2005/36/EC, Direktivom 2013/55/EU i Direktivom (EU) 2018/958 o proporcionalnosti, uključujući usklađivanje studijskih programa za sedam profesija u sistemu automatskog priznavanja (*preporuka NKEU iz 2024. godine, ponovljena 2025. i 2026. godine – rok I kvartal 2026. godine iz Plana je već propušten*);

2. Intenzivirati kompletiranje i donošenje Popisa regulisanih profesija, u skladu sa zahtevima Zakona o regulisanim profesijama i priznavanju profesionalnih kvalifikacija (*preporuka NKEU iz 2021. godine, ponovljena 2025. i 2026. godine – rok I kvartal 2026. godine iz Plana je već propušten*);

3. Preispitati i ukloniti neopravdane uslove državljanstva za pristup regulisanim profesijama i uslužnim delatnostima, u skladu sa pravnim tekovinama EU, uz definisanje konkretnih mera, nadležnih institucija i rokova za njihovo sprovođenje. Rok I kvartal 2026. godine, predviđen Planom za definisanje mera i rokova, istekao je, a aktivnost nije u potpunosti realizovana (*nova preporuka za 2026. godinu*);

4. Uspostaviti i obezbediti punu funkcionalnost i praktičnu primenu Jedinstvene elektronske kontaktne tačke (JEKT) do kraja 2027. godine, u skladu sa Zakonom o uslugama i Uredbom o postupku razmene informacija preko JEKT-a, uključujući dostupnost ažurnih i potpunih informacija o uslovima i postupcima za poslovno nastanjivanje i pružanje usluga, kao i elektronski pristup relevantnim obrascima, dokumentima i administrativnim postupcima (*nova preporuka za 2026. godinu*);

5. Nastaviti usklađivanje sektorskog zakonodavstva sa Zakonom o uslugama i Direktivom 2006/123/EC, uz identifikovanje i otklanjanje preostalih prepreka za slobodu poslovnog nastanjivanja i pružanja usluga (*nova/izmenjena preporuka za 2026. godinu*);

6. Nastaviti usklađivanje regulatornog okvira u oblasti poštanskih usluga sa *acquis*-om i obezbediti punu primenu pravila poštanskog tržišta, uključujući sprovođenje relevantnih odredaba novog Zakona o poštanskim uslugama i mera predviđenih Programom razvoja poštanskih usluga za period 2026-2030. godine, uz kontinuirano unapređivanje kapaciteta za nadzor nad tržištem i kvalitet pružanja univerzalne poštanske usluge (*nova preporuka za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Poglavlje 3 nije direktno obuhvaćeno Reformskom agendom. Ipak, pojedine mere imaju posredan uticaj na oblasti relevantne za ovo poglavlje, posebno u pogledu poslovnog okruženja, digitalizacije javnih usluga i administrativnih procedura, kao i horizontalnih mehanizama praćenja, kontrole i revizije sprovođenja Reformske agende.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 3
7.2.2. Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	U toku, rok: 2027. godina. Mera predviđa, između ostalog, najmanje 30 novih poslovnih epizoda za digitalne javne usluge – 20 G2B i 10 G2C – do decembra 2027. godine, kao i razvoj okvira za digitalni identitet i usluge od poverenja. (MEI)	Obezbediti punu funkcionalnost i praktičnu primenu JEKT-a, uključujući dostupnost potpunih i ažurnih informacija o uslovima i postupcima za poslovno nastanjivanje i pružanje usluga, kao i elektronski pristup relevantnim obrascima, dokumentima i administrativnim postupcima. Nastaviti povezivanje nadležnih organa i interoperabilnost sistema. JEKT nije eksplicitno naveden u originalnom tekstu RA 7.2.2; ova veza predstavlja posrednu vezu koju NKEU identifikuje za potrebe Poglavlja 3.
7.2.3. Jačanje obrazovanja odraslih, obuka i relevantnih mogućnosti za usavršavanje digitalnih veština i pismenosti	Rok jun 2026. godine je istekao. Mera je usmerena na jačanje digitalnih veština i obrazovanja odraslih. Na sajtu Ministarstva prosvete i dalje se objavljuju godišnji planovi obrazovanja odraslih, uključujući Plan za 2026. godinu. (Prosveta)	Nastaviti razvoj digitalnih veština relevantnih za preduzetnike, pružaoce usluga i zaposlene koji primenjuju digitalne javne usluge i prekogranične procedure.
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje i ocenjivanje	Mehanizam uspostavljen i funkcioniše. Prvi sastanak Odbora za praćenje Instrumenta za reforme i rast održan je 2. oktobra 2025. godine, a drugi sastanak 3. juna 2026. godine. U radu učestvuju institucije Srbije, Evropska komisija, države članice, međunarodne finansijske institucije i civilno društvo. (MEI)	Obezbediti kontinuirano, transparentno i pravovremeno praćenje sprovođenja Reformske agende i dostupnost relevantnih podataka i dokumentacije civilnom društvu. Za Poglavlje 3 ovo je horizontalno relevantno za praćenje sprovođenja mera koje imaju posredni uticaj na poglavlje.
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Sistem upravljanja, kontrole i revizije Instrumenta je uspostavljen i dalje se razvija. Vlada je uspostavila mehanizme praćenja i revizije sprovođenja reformi i upravljanja sredstvima, dok se kroz Odbor za praćenje prati njihovo funkcionisanje. (MEI)	Nastaviti jačanje sistema interne kontrole, revizije i upravljanja rizicima u sprovođenju Reformske agende i obezbediti transparentnost rezultata kontrola i revizija. Veza sa Poglavljem 3 je horizontalna i odnosi se na praćenje odgovornosti za sprovođenje reformi.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 3 još uvek nije formalno otvoreno, ali Plan definiše mere i rokove za sva četiri merila predviđena za privremeno zatvaranje. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Buduće merilo za zatvaranje br. 1 – Srbija usvaja horizontalni Zakon o uslugama kojim se transponuje Direktiva o uslugama 2006/123/EZ i pokazuje dalji napredak u	Uredba o uspostavljanju JEKT-a i razmeni informacija između organa javne vlasti i nadležnog ministarstva preko JEKT-a	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Usvojeno (april 2026)	
	Zakon o veterinarstvu	Ministarstvo poljoprivrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
usklađivanju sektorskog zakonodavstva[1]	Zakon o dobrobiti životinja	Ministarstvo poljoprivrede	III kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o bezbednosti hrane	Ministarstvo poljoprivrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o advokaturi	Ministarstvo pravde	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o sudskim veštacima	Ministarstvo pravde	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o sudskim prevodiocima i tumačima	Ministarstvo pravde	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o komorama zdravstvenih radnika	Ministarstvo zdravlja	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Podzakonski akti na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti[2]	Ministarstvo zdravlja	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Zakon o hemikalijama	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Pravilnik o savetniku za hemikalije i uslovima za obuku i proveru znanja savetnika za hemikalije	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
2. Buduće merilo za zatvaranje br. 2 – Srbija usvaja i predstavlja Evropskoj komisiji listu regulisanih profesija u smislu relevantnih pravnih tekovina EU, navodeći delatnosti koje pokriva svaka profesija i obrazloženja propisa	Pravilnik sa listom od 50 regulisanih profesija	Ministarstvo prosvete	I kvartal 2026. godine	Ne	
3. Buduće merilo za zatvaranje br. 3 – Srbija usklađuje sve studijske programe po kojima se u Srbiji stiču kvalifikacije za regulisane profesije sa zahtevima Direktive 2005/36/EZ i njenim relevantnim izmenama	Detaljna analiza i usklađivanje obrazovnih programa za svih sedam profesija koje su obuhvaćene sistemom automatskog priznavanja kvalifikacija, izradom novih studijskih programa i njihovom akreditacijom (mera je analiza, koju računamo kao podzakonski akt)	Ministarstvo prosvete	I kvartal 2026. godine	Ne	

[1] Zakon o uslugama je usvojen novembra 2024. godine, pre usvajanja Plana.
[2] Iz Plana nije jasno koliko se podzakonskih akata očekuje za Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
4. Buduće merilo za zatvaranje br. 4 – Srbija usvaja izmene svog nacionalnog zakonodavstva kako bi ukinula sve uslove koji se tiču državljanstva za pristup i obavljanje uslužnih delatnosti, osim uslova državljanstva koji su opravdani i proporcionalni prema članu 51 UFEU-a; izmene treba da budu primenljive najkasnije do datuma pristupanja	Definisana mera: krajnji rokovi za ukidanje ovog uslova treba da budu definisani u saradnji sa institucijama nadležnim za pojedine zakone u kojima je ovaj uslov i dalje na snazi	Definisana mera: institucije nadležne za pojedine zakone	I kvartal 2026. godine	Nije ispunjeno	Nejasno definisana mera, kako u pogledu obima, tako i u pogledu nadležnih institucija

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 - 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026.[3] (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	9	2 (22%)	0	7 (78%)
Podzakonski akti	5	4 (80%)	1 (25%)	1 (20%)

Zaključak

Zbog značajnog zastoja u procesu konsultacija i odobrenja pregovaračke pozicije od strane Evropske komisije, koji traje gotovo šest godina, i dalje su primetni smanjen intenzitet rada i nedovoljna posvećenost pojedinaca uključenih u rad pregovaračke grupe. Usvajanje Uredbe o JEKT-u u aprilu 2026. godine predstavlja konkretan pomak, ali preostala tri merila iz Plana za harmonizaciju – popis regulisanih profesija, usklađivanje studijskih programa i ukidanje uslova državljanstva – imaju rokove koji su već istekli (I kvartal 2026. godine). To zahteva hitno postupanje nadležnih institucija (Ministarstva prosvete i institucija nadležnih za regulisane profesije) kako bi se izbeglo dalje odlaganje procesa.

[3] Datum preseka koji je Radna grupa koristila je 30.9.2026. godine.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 4
SLOBODA KRETANJA KAPITALA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**3**
Broj novih preporuka	**2**

U odnosu na tri prioritetne preporuke iz Knjige preporuka NKEU za 2025. godinu, sve tri ostaju relevantne, ali su revidirane u skladu sa napretkom tokom 2026. godine. Posebno se SEPA više ne posmatra kao reforma čije uvođenje tek treba ostvariti: Srbija je u geografskom obuhvatu SEPA, a od maja 2026. godine operativno primenjuje platnu šemu SEPA Credit Transfer. Fokus se zato pomera na završetak regulatornog usklađivanja i punu praktičnu primenu. U oblasti AML/CFT fokus se dodatno pomera sa formalnog jačanja kapaciteta na dokazivanje efektivnosti sistema, imajući u vidu nalaze MONEYVAL-a.

Ciljevi

Cilj u oblasti slobodnog kretanja kapitala jeste potpuno usklađivanje nacionalnog sistema sa pravnim tekovinama EU, što podrazumeva ukidanje svih neopravdanih ograničenja u transferu kapitala i plaćanja, omogućavanje slobodnog kretanja investicija, sticanja nepokretnosti i transakcija finansijskim instrumentima, kao i uspostavljanje efikasnih mehanizama za sprečavanje pranja novca i zloupotreba finansijskih tokova, uz jačanje kapaciteta institucija nadležnih za finansijski nadzor i obezbeđivanje transparentnosti i stabilnosti finansijskog sistema, sa konačnim ciljem integracije u jedinstveno evropsko finansijsko tržište.

Opis stanja

Srbija je između umereno i dobro pripremljena u oblasti slobodnog kretanja kapitala i ostvarila je izvestan napredak, posebno u oblasti platnih usluga i AML/CFT-a.

U oblasti kretanja kapitala uspostavljen je institucionalni okvir, ali pravni okvir i dalje nije u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama EU. Preostala ograničenja odnose se, između ostalog, na kratkoročne kreditne i depozitne poslove sa inostranstvom, transakcije finansijskim derivatima, kao i ograničenja koja proizlaze iz propisa o osiguranju i dobrovoljnim penzijskim fondovima. I dalje postoji administrativno opterećenje subjekata koji posluju u oblasti deviznog poslovanja. Državljani EU takođe nemaju jednak tretman u pogledu sticanja nepokretnosti i poljoprivrednog zemljišta, što ostaje relevantno za merilo 1 za privremeno zatvaranje. Izmene Zakona o deviznom poslovanju iz 2025. godine predstavljaju korak napred, ali nisu otklonile sva ograničenja koja Evropska komisija identifikuje. Zbog toga samo usvajanje zakona ne znači i potpuno ispunjenje merila 1.

U oblasti platnih usluga ostvaren je značajan napredak. Srbija je 22. maja 2025. godine uključena u geografski obuhvat SEPA, a od 5. maja 2026. godine Narodna banka Srbije i 18 od 19 banaka koje posluju u Srbiji operativno primenjuju platnu šemu SEPA Credit Transfer (SCT). Time je ostvaren važan korak u integraciji Srbije u evropski platni prostor. Ipak, regulatorno usklađivanje nije završeno. U junu 2026. godine Narodna banka Srbije pripremila je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o platnim uslugama radi daljeg usklađivanja sa Uredbom (EU) 2024/886, pravilima o

prekograničnim plaćanjima, SEPA okvirom i pravilima o konačnosti poravnanja. Potrebno je dalje uskladiti i Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica.

U oblasti AML/CFT pravni i institucionalni okvir je u velikoj meri usklađen sa relevantnim standardima. Nakon ažurirane Nacionalne procene rizika i usvajanja Strateško-operativnog plana za 2025-2029. godinu, rezultati MONEYVAL evaluacije objavljeni u februaru 2026. pokazali su sedam pozitivnih ocena od 11 neposrednih ishoda. Istovremeno, Evropska komisija je ukazala na potrebu daljeg jačanja institucionalnih kapaciteta, uključujući kapacitete Uprave za sprečavanje pranja novca. Fokus stoga treba da bude na održavanju i dokazivanju efektivne primene sistema kroz konkretne rezultate.

Ključne prepreke za privremeno zatvaranje ostaju potpuno uklanjanje preostalih ograničenja kretanja kapitala, jednak tretman državljana EU pri sticanju nepokretnosti i poljoprivrednog zemljišta, završetak regulatornog usklađivanja platnog sistema i dokazivanje efektivnosti AML/CFT sistema.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

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

1. Nastaviti liberalizaciju kretanja kapitala i uklanjanje preostalih ograničenja, uključujući ograničenja u vezi sa kratkoročnim kreditima i depozitima, finansijskim derivatima, osiguranjem i dobrovoljnim penzijskim fondovima, uz obezbeđivanje jednakog tretmana državljana EU pri sticanju nepokretnosti i poljoprivrednog zemljišta (*preporuka NKEU iz 2020/2025. godine – revidirana*);
2. Ukloniti preostala ograničenja i administrativne prepreke u deviznom poslovanju i obezbediti potpuno usklađivanje režima prekograničnih plaćanja sa pravnim tekovinama EU (*preporuka NKEU iz 2020/2025. godine – revidirana*);
3. Nastaviti potpuno usklađivanje regulatornog okvira platnih usluga sa pravnim tekovinama EU, uključujući usvajanje i primenu izmena Zakona o platnim uslugama pripremljenih 2026. godine, kao i usklađivanje pravila o prekograničnim plaćanjima, SEPA šemama i konačnosti poravnanja (*nova preporuka za 2026. godinu*);
4. Nastaviti jačanje administrativnih kapaciteta i međuinstitucionalne saradnje u AML/CFT sistemu, uz fokus na održavanje i dokazivanje efektivnosti kroz konkretne rezultate u nadzoru, finansijsko-obaveštajnom radu, istragama, krivičnom gonjenju i oduzimanju imovine (*preporuka NKEU iz 2020/2025. godine – značajno revidirana*);
5. Obezbediti punu praktičnu primenu relevantnih SEPA šema i dalje uključivanje domaćih pružalaca platnih usluga u relevantne SEPA šeme (*nova preporuka za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Veza sa Reformskom agendom je pretežno posredna; u nastavku su izdvojene mere koje mogu doprineti ispunjavanju obaveza u poglavlju.

Mera Reformske agende	Status / rok	Relevantnost za Poglavlje 4
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	Rok: 2027. godine; revizija: decembar 2026. godine	Posredno: fiskalni rizici i finansijska stabilnost

Mera Reformske agende	Status / rok	Relevantnost za Poglavlje 4
7.2.2. Digitalizacija i otvoreni podaci	2024-2027.	Posredno: digitalizacija finansijskih tokova i dostupnost podataka
Poglavlja 6 i 7 – statističke reforme	2025-2027.	Posredno: kvalitet i usklađenost statistike kapitalnih tokova

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Tabela prati mere iz Plana relevantne za merila za privremeno zatvaranje poglavlja i stanje njihove realizacije prema dostupnim podacima za septembar 2026. godine.

Merilo	Predviđena mera	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Status	Komentar
1. Srbija treba da dovrši usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i ukloni preostala ograničenja u kretanju kapitala i plaćanjima	Zakon o poljoprivrednom zemljištu	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	IV kvartal 2025. godine	Neispunjeno	Potrebno rešiti pitanje jednakog tretmana državljana EU
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju	Ministarstvo finansija, Sektor za finansijski sistem	IV kvartal 2026. godine	Ispunjeno / Zakon usvojen 2025. godine („Sl. glasnik RS“, br. 19/2025)	Usvajanje Zakona ne znači potpuno ispunjenje merila; preostala ograničenja i dalje postoje
	Zakon o osiguranju	Narodna banka Srbije	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Potrebno je dalje usklađivanje sa merilom 1
	Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima	Narodna banka Srbije	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Relevantan za preostala ograničenja kretanja kapitala
2.Srbija treba da pokaže sposobnost potpune i efektivne primene Direktive (EU) 2015/2366 i relevantnih propisa „nivoa 2“, kao i Uredbe (EZ) 924/2009 i Uredbe (EU) 260/2012	Zakon o platnim uslugama	Narodna banka Srbije	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Nacrt izmena pripremljen je tokom 2026. godine; potrebno je njegovo usvajanje i primena
3. Srbija treba da dovrši usklađivanje sa pravnim i međunarodnim standardima u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma i pokaže efikasnu primenu kroz jačanje kapaciteta, nadzora, finansijsko-obaveštajnog rada, istraga i procesuiranja	AML/CFT mere i jačanje administrativnih kapaciteta	Nadležne institucije / Uprava za sprečavanje pranja novca	I kvartal 2026. godine	Delimično ispunjeno	MONEYVAL je pokazao napredak, ali je potrebno dalje dokazivanje efektivnosti sistema

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 - 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	5	1 (20%)[4]	1 (20%)[5]	3 (60%)
Podzakonski akti	0	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)

Zaključak

Srbija je u Poglavlju 4 ostvarila značajan napredak u platnim uslugama i AML/CFT, uključujući operativnu primenu SEPA Credit Transfer od maja 2026. godine i pozitivne nalaze MONEYVAL evaluacije. Međutim, za ispunjavanje merila za privremeno zatvaranje potrebno je završiti preostalu liberalizaciju kretanja kapitala, obezbediti jednak tretman državljana EU u relevantnim oblastima, završiti regulatorno usklađivanje platnih usluga i dokazati efektivnu primenu AML/CFT sistema.

[4] Zakon o poljoprivrednom zemljištu, nije usvojen.
[5] Zakon o izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju usvojen je 2025. godine, pre planiranog roka.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 5
JAVNE NABAVKE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**10**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**0**

Napomena: *Četiri preporuke u ovogodišnjem izveštaju predstavljaju tematski objedinjene preporuke iz prethodnog izveštaja, kada ih je bilo 10. Sažimanje broja preporuka ne predstavlja ocenu njihovog sprovođenja niti ukazuje na ostvareni napredak, već je rezultat grupisanja preporuka prema srodnosti tema i mera koje je potrebno preduzeti. Sve preporuke iz prethodnog izveštaja ostaju zastupljene u novoj strukturi.*

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, uz poštovanje 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 javno-privatnim partnerstvima.

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. godine[6], kao i Akcioni plan za 2026. godinu[7]. Za privremeno zatvaranje poglavlja predviđena su tri merila, koja ni u ovom periodu nisu ispunjena. Prvo merilo zahteva potpuno usklađivanje pravnog okvira, što, pored zakona, uključuje i „međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama“. Drugo merilo odnosi se na uspostavljanje adekvatnih kapaciteta i preduzimanje mera za obezbeđivanje pravilnog sprovođenja i primene zakona. Poseban akcenat stavljen je na jačanje kapaciteta Kancelarije za javne nabavke, obuke za sve zainteresovane strane na svim nivoima, pripremu administrativnih pravila i standardne ugovorne dokumentacije, jačanje mehanizama kontrole, detaljno praćenje i veću transparentnost u fazi izvršenja ugovora, sistemsku procenu rizika, efikasan sistem pravne zaštite, kao i mere za sprečavanje i borbu protiv korupcije i sukoba interesa. Treće merilo podrazumeva dokaze o pravičnom i transparentnom sistemu javnih nabavki, koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i zaštitne mere za borbu protiv korupcije.

U svom Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu[8], 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,

[6] Videti: https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2024/08/2.-Uzjn-Program-razvoja-2024-2028-KONACNO.pdf.
[7] Videti na: https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2026/03/PR-18-KJN-AKCIONI-PLAN-AP-KJN-2026.pdf.
[8] Izvor: Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2025. godinu, videti na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf.

kao i kroz unapređenje Portala javnih nabavki. Opšta ocena o pripremljenosti nije se promenila od otvaranja pregovora u ovom poglavlju, odnosno od Izveštaja Evropske komisije za 2015. godinu.

U Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu navodi se da Srbija i dalje ima tendenciju da zaobilazi zakon kroz međuvladine sporazume i posebne zakone, uključujući i one koji se odnose na EXPO 2027. Kako se navodi, „Zakonom o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO 2027 i pratećom uredbom projekti se izuzimaju od primene ZJN i oni i dalje izazivaju zabrinutost u pogledu usklađenosti sa pravnim tekovinama EU, između ostalog i u delu koji se odnosi na pravna sredstva i rokove za podnošenje ponuda“. Prema analizama Transparentnosti Srbija, ukupna vrednost poslova koje su, prema ovim pravilima, ugovorila posebna „EXPO preduzeća“ (uključujući okvirne sporazume) do 20.9.2026. godine premašila je 70 milijardi dinara (oko 600 miliona evra), dok je značajan deo troškova u vezi sa ovom manifestacijom ugovoren na osnovu međudržavnih sporazuma. Evropska komisija podseća da je i dalje na snazi Uredba o izboru strateškog partnera za solarne elektrane, koja predviđa drugačiju proceduru od one iz Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Evropska komisija ocenjuje da je transparentnost projekata koji se ugovaraju na osnovu međuvladinih sporazuma „poboljšana, ali ograničena“. U praksi, povećanje transparentnosti je zanemarljivo – dostupan je spisak takvih projekata, koji se neredovno ažurira, ali ne i sami ugovori, a u pojedinim slučajevima ni njihova vrednost.

Iako Plan Vlade za 2026. godinu formalno predviđa usklađivanje posebnih izuzeća od primene ZJN sa pravnim tekovinama EU, on ne razrađuje konkretne korake za rešavanje ovog pitanja. Nisu precizirani međunarodni ugovori koje je potrebno preispitati, mere za otklanjanje neusaglašenosti, niti rokovi za pojedinačne aktivnosti. Na taj način, Plan ne adresira jedno od ključnih pitanja na koje Evropska komisija kontinuirano ukazuje, niti predviđa konkretne mere, rokove ili nosioce aktivnosti za njegovo rešavanje.

Tokom leta, Ministarstvo privrede pripremilo je Nacrt novog zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama[9]. Javna rasprava je otvorena uz kršenje pravila – nisu prethodile konsultacije o konceptu, a obrazloženje je bilo nepotpuno – i trajala je do 20.8.2026. godine. Izveštaj o javnoj raspravi nije objavljen ni nakon isteka zakonskog roka od 15 dana. Nacrt donosi određena poboljšanja, ali ključni problemi ostaju nerešeni. Između ostalog, Nacrt ne uvodi obavezu da se utvrdi zbog čega je javno-privatno partnerstvo dugoročno isplativije od alternativnog načina realizacije projekta, dok transparentnost ostaje značajno niža nego kod javnih nabavki.

Kancelarija za javne nabavke u Godišnjem izveštaju[10] navodi da su tokom 2025. godine zaključeni ugovori u vrednosti od 1.761.045.975.484 dinara (15,01 milijarda evra). Vrednost ugovora zaključenih nakon sprovedenih postupaka javnih nabavki iznosi 932.756.438.962 dinara (7,95 milijardi evra), dok vrednost ugovora zaključenih po osnovu izuzetaka koje prepoznaje ZJN iznosi 828.289.536.522 dinara (7,06 milijardi evra). Vrednost izuzetih nabavki u stvarnosti je još veća, jer ne uključuje izuzetke na osnovu posebnih zakona. Prema ovim podacima, gotovo polovina (47%) ukupne vrednosti zaključenih ugovora u 2025. godini realizovana je mimo standardnog, konkurentnog postupka javne nabavke, dok se 53% odnosi na izuzetke ili pregovarački postupak. Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu u 2025. godini iznosilo je 8,98%. U 2025. godini pokrenuto je 46.792 postupaka javnih nabavki. Prosečan broj ponuda po postupku iznosio je 2,5, isto kao i 2024. godine, dok je u 47,05% postupaka javnih nabavki sprovedenih na osnovu ZJN podneta samo jedna ponuda. Ovaj

[9] Portal e-Konsultacije, videti: https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/743/4.
[10] Godišnji izveštaj o javnim nabavkama Kancelarije za javne nabavke, videti: https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public.

problem još je izraženiji kod nabavki izuzetih od primene ZJN, poput onih vezanih za EXPO 2027, gde je čak 86% postupaka sprovedeno sa samo jednom prihvatljivom ponudom[11].

Statistički pokazatelji Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki[12] pokazuju da nije bilo bitnih promena u korišćenju ovog mehanizma. Od 953 podneta zahteva protiv naručilaca, više od polovine je ocenjeno kao osnovano, pa je postupak poništen u celini (63) ili delimično (437). U oko 30% postupaka (294), zainteresovane firme osporile su konkursnu dokumentaciju i postupanje naručioca pre donošenja odluke.

Državna revizorska institucija[13] je u 2025. godini utvrdila nepravilnosti u poslovanju korisnika budžetskih sredstava u iznosu od 71,9 milijardi dinara, od čega se 69,68 milijardi dinara (96%) odnosi na nepravilnosti u javnim nabavkama. Ukupna vrednost revidiranih javnih nabavki sa stanovišta pravilnosti poslovanja iznosila je 510 milijardi dinara, a utvrđene nepravilnosti odnosile su se na 13,5% tog uzorka. Od utvrđenih nepravilnosti koje se odnose na javne nabavke, 59% se odnosi na nesprovođenje postupka.

Komisija za zaštitu konkurencije je tokom 2025. i 2026. godine pokrenula jedan postupak koji se odnosi na zaključivanje restriktivnog sporazuma u oblasti javnih nabavki.[14]

U vezi sa gonjenjem zloupotreba u javnim nabavkama nije bilo napretka – u 2025. godini ukupno je doneto šest prvostepenih osuđujućih presuda. Krivično delo iz člana 228[15] Krivičnog zakonika nije izmenjeno, iako je to bilo predviđeno Nacrtom izmena i dopuna[16].

Vlada nije odustala od prakse zaključivanja ugovora bez primene Zakona o javnim nabavkama, niti su objavljeni već zaključeni ugovori za infrastrukturne projekte. Iako su ovi problemi prepoznati u Reformskoj agendi[17], to nije doprinelo njihovom rešavanju, između ostalog zbog korišćenja dvosmislenih formulacija u vezi sa objavljivanjem i određivanja predugih rokova za napuštanje prakse izuzimanja od primene opštih pravila. Nasuprot tome, u julu 2026. godine Ministarstvo energetike objavilo je poziv[18] za projektovanje i izgradnju hidroelektrane „Đerdap 3“, namenjen isključivo kompanijama iz SAD-a, uz pogrešno tumačenje međudržavnog sporazuma sa tom zemljom. U novembru 2025. godine donet je poseban zakon za „Generalštab“[19], koji je, između ostalog, imao za cilj da legalizuje ugovor o formiranju zajedničkog preduzeća (JPP) na tom području, neosnovano zaključen bez primene zakona[20].

Brojni primeri kršenja pravila u slučajevima kada je formalno primenjen Zakon o javnim nabavkama ostali su bez reakcije državnih organa, kao što su, na primer, slučaj nabavke paravana za vanredne

[11] Videti: https://integritywatchserbia.org.rs/expo2027.php?l=sr.
[12] Godišnji izveštaj Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, videti: https://kjn.rs/wp-content/uploads/Izveštaj-o-radu-Republičke-Komisije-za-2025-godinu.pdf.
[13] Godišnji izveštaj o radu Državne revizorske institucije, videti: https://www.dri.rs/godisnji-izvestaji-o-radu
[14] Videti: https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2025/12/Sidro-Westom-Global-CCC-industrial-zakljucak-o-pokretanju-postupka.pdf.
[15] Ministarstvo pravde: Statistika koruptivnih krivičnih dela, videti: https://mpravde.gov.rs/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-za-2025-godinu.
[16] Portal e-Konsultacije, videti: https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/528/4.
[17] Videti: https://eukonvent.org/statement-by-the-nceu-intersectoral-working-group-for-monitoring-the-implementation-of-the-reform-agenda-of-the-republic-of-serbia/.
[18] Videti: https://rs.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/77/2026/06/EOI_Pumped-Storage-Hydropower-Plant-Derdap-3-PSHP-Derdap-3.pdf.
[19] Videti: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-realizacija-projekta-revitalizacije-razvoja-lokacije-generalstab.html
[20] Videti: https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12951-autenticno-tumacenje-zakona-o-generalstabu-trostruko-pravno-nasilje.

izbore[21] ili prebijanje komunalnih dugova firmi sa izvođenjem radova za opštinu, bez ikakvog nadmetanja[22].

Prioritetni koraci

1. **Uskladiti pravni okvir i dokumenta javnih politika sa stvarnim potrebama prakse i standardima EU**. Usvojiti zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama kojim bi se uvela obaveza dokazivanja dugoročne isplativosti JPP-a u odnosu na alternativne modele rešavanja problema kod svih oblika JPP-a i povećala transparentnost. Revidirati postojeća i doneti nova dokumenta javnih politika u oblastima evropskih integracija, javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava i borbe protiv korupcije, uključujući proširenje obuhvata evaluacije Evropske unije tako da uključi analizu značaja prikupljenih statističkih pokazatelja (npr. učinka u otkrivanju i kažnjavanju nepravilnosti, nivoa konkurencije i efikasnosti).

2. **Vratiti sve nabavke u redovnu, transparentnu proceduru i onemogućiti dalje zaobilaženje ZJN-a kroz posebne zakone i međudržavne sporazume**. Prekinuti praksu ugovaranja javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava bez konkurencije i transparentnosti, na osnovu međudržavnih sporazuma; ukinuti sve odredbe drugih zakona (osim ZJN-a i ZJPP-a) kojima se trenutno uređuje sprovođenje pojedinih javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Uvesti mehanizam kontrole i pružiti dodatne informacije građanima o sprovođenju ugovora zaključenih na osnovu međudržavnih sporazuma. Podvrgnuti sve ugovore zaključene po ovim modelima reviziji.

3. **Osnažiti kapacitete i instrumente za proaktivno otkrivanje nepravilnosti i efikasno krivično gonjenje, uključujući i preostale otvorene slučajeve iz ranijih perioda**. Izmeniti odredbe člana 228. Krivičnog zakonika kako bi obuhvatio sve najozbiljnije oblike kršenja pravila javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Omogućiti proaktivno otkrivanje nepravilnosti u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, kao i otklanjanje štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki. Obezbediti aktivnije učešće Komisije za zaštitu konkurencije u otkrivanju restriktivnih sporazuma u javnim nabavkama. Nastaviti sa praksom revizija svrsishodnosti koje sprovodi Državna revizorska institucija u oblasti javnih nabavki i pratiti postupanje po do sada objavljenim revizijama; ojačati sistem interne revizije i objavljivati informacije o njegovim efektima u oblasti javnih nabavki. Objaviti sve informacije o nabavkama povezanim sa pandemijom COVID-19 i sprovesti reviziju tih nabavki.

4. **Obezbediti da postojeće obaveze izveštavanja i objavljivanja podataka budu dosledno poštovane i sadržajno unapređene**. Povećati količinu i kvalitet informacija objavljenih na Portalu javnih nabavki, kao i povezati Portal sa bazama podataka drugih državnih organa. Proširiti krug informacija u godišnjim izveštajima naručilaca kako bi obuhvatili sve relevantne aspekte sprovedenih postupaka.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende (relevantna za PG 5)	Status / rok	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.

[21] Videti: https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/13079-nezakonit-postupak-nabavke-paravana.
[22] Videti: https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/13071-kompenzacije-umesto-javnih-nabavki.

		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.

Praćenje sprovođenja plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija treba u potpunosti da uskladi svoj nacionalni pravni okvir sa pravnim tekovinama EU u vezi sa svim oblastima javnih nabavki, uključujući i svoje pravne propise o koncesijama i međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama.	Vlada planira da nastavi usklađivanje sistema javnih nabavki sa pravnim tekovinama EU, sa posebnim fokusom na preispitivanje i usklađivanje posebnih izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama, naročito izuzeća koja proizlaze iz međunarodnih ugovora i koja su prema pravilima EU dozvoljena samo izuzetno. Do pristupanja EU predviđena je revizija i, po potrebi, izmena međunarodnih ugovora kako bi se obezbedila njihova usklađenost sa pravilima EU. U okviru postojećeg sistema nastavlja se primena Zakona o javnim nabavkama iz 2019. godine, njegovih izmena iz 2023. godine, kao i Programa razvoja javnih nabavki za period 2024–2028. godine i pratećeg akcionog plana. Planirana je i izmena Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama radi njegovog usklađivanja sa pravom EU, uz predviđenu izradu nacrta, javne konsultacije i dostavljanje Evropskoj komisiji, kao i usvajanje zakona tokom 2025. godine.	Kancelarija za javne nabavke, Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede	IV kvartal 2026. godine	Ne	Iako Vlada u Planu za 2026. godinu predviđa usklađivanje posebnih izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama sa pravnim tekovinama EU, uključujući preispitivanje i reviziju međunarodnih ugovora, nisu preduzeti konkretni koraci kojima bi se ova praksa ograničila. Nisu navedeni međunarodni ugovori koji će biti preispitani, niti su utvrđene konkretne izmene, rokovi i način njihovog sprovođenja. Istovremeno, praksa ugovaranja mimo ZJN nastavljena je i tokom 2026. godine, uključujući korišćenje međuvladinih sporazuma i posebnih zakona, dok ugovori zaključeni na toj osnovi uglavnom nisu javno dostupni u celosti. To je posebno značajno imajući u vidu da Evropska komisija kontinuirano ukazuje na potrebu usklađivanja ovih izuzeća sa pravnim tekovinama EU. Stoga se samo najavljivanje revizije međunarodnih ugovora ne može smatrati napretkom u ispunjavanju merila za zatvaranje Poglavlja 5, bez konkretnih

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					promena pravnog okvira i prakse. Ministarstvo privrede je tokom 2026. godine pripremilo Nacrt novog zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, čime je započet proces unapređenja pravnog okvira. Međutim, javna rasprava je sprovedena uz nedostatke u pogledu prethodnih konsultacija i obrazloženja, a izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi nije objavljen ni nakon isteka zakonskog roka. Nacrt ne rešava neke od ključnih problema postojećeg sistema, uključujući izostanak obaveze da se dokaže dugoročna isplativost JPP-a u odnosu na alternativne modele realizacije projekta i nedovoljno visok nivo transparentnosti u poređenju sa javnim nabavkama. Sama priprema Nacrta predstavlja početni korak ka unapređenju pravnog okvira, ali još ne predstavlja njegovo potpuno usklađivanje sa zahtevima merila za zatvaranje poglavlja.
2. Srbija treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedila pravilno sprovođenje i primenu nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti na vreme pre pristupanja. To naročito uključuje: a)	Vlada planira da nastavi sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki 2024–2028. godine kroz jačanje kapaciteta institucija i učesnika u postupcima, unapređenje elektronskih metoda i Portala javnih nabavki, obuke i praktične smernice, jačanje međuinstitucionalne saradnje, monitoringa i kontrola, posebno kod	Kancelarija za javne nabavke	IV kvartal 2025. godine	Delimično	Program razvoja javnih nabavki i prateći akcioni planovi sprovode se u skladu sa predviđenom dinamikom. Međutim, Program razvoja propustio je da identifikuje neke od ključnih izazova u sistemu javnih nabavki, kao što je česta upotreba

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
sprovođenje Strategije za razvoj javnih nabavki 2014-2018. kako bi Srbija poboljšala svoje administrativne kapacitete, naročito jačanjem kapaciteta Kancelarije za javne nabavke i obezbeđivanjem odgovarajuće obuke na svim nivoima za sve zainteresovane strane; b) pripremu praktičnih alata za sprovođenje i praćenje (uključujući administrativna pravila, priručnike i standardnu ugovornu dokumentaciju); v) jačanje mehanizama kontrole, uključujući i detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika uz prioritizaciju kontrola u osetljivim oblastima i procedurama; g) efikasno funkcionisanje sistema pravnih sredstava; d) mere koje se odnose na sprečavanje i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.	nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, kao i unapređenje upravljanja ugovorima i transparentnosti podataka o javnim nabavkama.				izuzetaka od primene ZJN-a za najvrednije infrastrukturne projekte kroz međudržavne sporazume i posebne zakone. Prema zvaničnim podacima KJN-a, vrednost svih izuzetaka na godišnjem nivou skoro je na istom nivou kao vrednost javnih nabavki koje se sprovode putem ZJN-a, što govori o tome u kojoj meri se izuzeci od primene Zakona koriste u Srbiji. Godišnji izveštaj o javnim nabavkama objavljen je na Portalu javnih nabavki.
3. Srbija treba da pokaže evidenciju o pravičnom i transparentnom sistemu javnih nabavki koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i oštre zaštitne mere za borbu protiv korupcije.	Vlada planira da obezbedi javnu dostupnost podataka o sprovođenju javnih nabavki i praćenju ostvarivanja ciljeva Programa razvoja javnih nabavki kroz objavljivanje godišnjih izveštaja o monitoringu, Programa i pratećih akcionih planova na sajtovima Kancelarije za javne nabavke i Narodne skupštine	Kancelarija za javne nabavke	IV kvartal 2026. godine	Da	Izveštaj KJN-a o sprovedenom monitoringu javnih nabavki javno je dostupan na internet stranici Narodne skupštine, dok su izveštaji o sprovođenju akcionih planova objavljeni na internet stranici Kancelarije za javne nabavke. Time je obezbeđena formalna

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					javna dostupnost informacija o monitoringu i praćenju sprovođenja planiranih aktivnosti. Međutim, za procenu delotvornosti ove mere potrebno je posmatrati i to da li nalazi dovode do konkretnih korektivnih mera i unapređenja sistema javnih nabavki.

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	1	0	0	1
Podzakonski akti	0	0	0	0

** Vlada Srbije je u svom Planu predvidela donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u cilju njegovog usklađivanja sa direktivom EU 2014/23.*

Zaključak

Jaz između deklarativne privrženosti evropskim integracijama i prakse postupanja državnih organa u oblasti javnih nabavki tokom 2026. godine nije smanjen, već je dodatno produbljen. Ustavni sud ni tokom 2026. godine nije odlučio o inicijativi organizacije Transparentnost Srbija, iz januara 2024. godine, za ocenu ustavnosti odredbe kojom je za EXPO isključena primena ZJN-a, dok je vrednost ugovora zaključenih na osnovu tog izuzetka dodatno porasla. Tri ministarstva (MF, MGSI, MER) objavljuju pojedine informacije o ovim projektima, ali ne i same ugovore, a u nekim slučajevima ni njihovu vrednost, čime je obesmišljen korak predviđen Reformskom agendom. Umesto napuštanja prakse izbegavanja primene pravila o javnim nabavkama kroz posebne zakone i međudržavne sporazume, broj takvih zakona i sporazuma je povećan. I dalje nisu stvoreni uslovi za delotvorniju kontrolu i kažnjavanje najtežih slučajeva kršenja pravila, uključujući izmene Krivičnog zakonika i propisivanje obaveza za proaktivno postupanje tužilaštva i kontrolnih organa. Konačno je otvoren postupak za izmenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, ali postupak nije vođen u skladu sa pravilima, a nacrt ne rešava neke od ključnih problema u toj oblasti.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 8
POLITIKA KONKURENCIJE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**3**
Delimično ispunjeno	**4**
Broj novih preporuka	**2 nove, briše se 1 preporuka iz 2025. godine**

Od sedam prioritetnih preporuka iz Knjige preporuka NKEU za 2025. godinu, četiri su delimično ispunjene, dok tri nisu ispunjene. Šest preporuka je zadržano, uz dopune i korekcije u skladu sa ostvarenim napretkom i preostalim obavezama. Briše se jedna preporuka koja se odnosi na Zakon o međubankarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja kod platnih transakcija na osnovu platnih kartica. Za 2026. godinu dodate su dve nove preporuke, tako da Poglavlje 8 sada sadrži ukupno osam prioritetnih preporuka: šest revidiranih preporuka iz prethodnog perioda i dve nove preporuke.

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 8 – Politika konkurencije jeste obezbeđivanje usklađenosti nacionalnog sistema sa pravilima i praksom EU u oblasti zaštite konkurencije, kontrole državne pomoći i liberalizacije tržišta. Time se stvaraju uslovi za slobodno i pravično tržišno takmičenje, sprečavanje narušavanja konkurencije zloupotrebom dominantnog položaja i nedozvoljenim sporazumima, uspostavljanje transparentnog i delotvornog sistema nadzora i kontrole državne pomoći, kao i otvaranje tržišta i njegovo ravnopravno funkcionisanje u skladu sa pravilima unutrašnjeg tržišta EU.

Opis stanja

U okviru pregovaračkog Poglavlja 8, Evropska komisija (EK) je postavila šest merila za otvaranje pregovora u oblasti državne pomoći. Srbija je i dalje umereno pripremljena u oblasti politike konkurencije. Ostvaren je određeni napredak, ali je ukupan napredak ograničen, a ključni izazovi ostaju u oblasti državne pomoći, posebno u pogledu usklađivanja postojećih šema, transparentnosti i primene pravila.

U oblasti zaštite konkurencije, Zakon o zaštiti konkurencije u velikoj meri je usklađen sa članovima 101. i 102. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Tokom 2025. i 2026. godine usvojena su četiri podzakonska akta kojima se dodatno usklađuju pravila o vertikalnim sporazumima, transferu tehnologije i sporazumima u sektoru motornih vozila, kao i u železničkom i drumskom transportu. Potrebno je nastaviti usklađivanje sa novijim pravilima, smernicama i saopštenjima EK, uključujući izmene povezane sa digitalizacijom i elektronskom trgovinom.

Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) je operativno nezavisna, ali su potrebni dodatni kadrovi i kontinuirano stručno usavršavanje. Od 87 sistematizovanih radnih mesta popunjeno je 57. KZK je nastavila da sprovodi pravila konkurencije i tokom 2025. i 2026. godine donela 54 odluke u pojednostavljenim postupcima kontrole koncentracija i dve odluke kojima je utvrđena povreda konkurencije, dok je pokrenut jedan postupak zbog restriktivnih sporazuma. Istovremeno, nisu sprovedena sektorska ispitivanja, što ograničava proaktivno delovanje KZK-a, posebno u sektorima u kojima je zabeležen izražen rast cena.

Potrebno je dodatno unaprediti transparentnost i zagovaranje politike konkurencije, uključujući aktivnije prisustvo u medijima i na društvenim mrežama, kao i bolje usmeravanje aktivnosti prema privredi, lokalnim samoupravama i civilnom društvu. Učešće KZK-a u pripremi propisa je unapređeno, ali još nije sistematično, naročito u postupcima koji se sprovode po hitnom postupku. Potrebno je obezbediti njeno uključivanje u relevantne radne grupe i konsultacije, posebno u vezi sa sektorskom regulacijom i javnim preduzećima.

U oblasti državne pomoći i dalje postoje najveći izazovi u pogledu ispunjavanja merila za otvaranje pregovora. Zakon o kontroli državne pomoći je, u velikoj meri, usklađen sa pravnim tekovinama EU, a tokom 2025. i 2026. godine ostvaren je značajan napredak u usvajanju podzakonskih akata koji se odnose na regionalnu i horizontalnu državnu pomoć, usluge od opšteg ekonomskog interesa (SGEI), pomoć male vrednosti (*de minimis*), referentne stope i širokopojasnu infrastrukturu. Dalje usklađivanje je planirano do kraja 2026. godine.

Postojeće šeme državne pomoći, naročito fiskalne šeme, dodatno su usklađene sa pravnim tekovinama EU usvajanjem seta zakona na sednici Narodne skupštine održanoj 31. avgusta 2026. godine. Izmenama **Zakona o porezu na dobit pravnih lica** („Službeni glasnik RS”, br. 80/2026) predviđeno je postepeno ukidanje pojedinih poreskih podsticaja i uvođenje izričitih uslova koji proizlaze iz pravila o kontroli državne pomoći. Izmenama **Zakona o porezu na dohodak građana** („Službeni glasnik RS”, br. 80/2026) poreske olakšice za zapošljavanje dodatno su usklađene sa pravilima o državnoj pomoći, uključujući uslove koje korisnici moraju da ispune i ograničenja ukupnog iznosa podrške. Izmenama **Zakona o slobodnim zonama** („Službeni glasnik RS”, br. 62/2006 i 80/2026) predviđeno je postepeno ukidanje određenih carinskih oslobođenja i povlašćenog tretmana, koji prestaju da se primenjuju 1. januara 2032. godine. Time se postojeće šeme dodatno približavaju pravilima EU o državnoj pomoći. Inventar šema se ažurira, a lista neusklađenih šema redovno održava. Međutim, Akcioni plan za njihovo usklađivanje još nije usvojen. Njegovo usvajanje planirano je u okviru Reformske agende do kraja 2027. godine. Plan treba da sadrži jasne rokove, raspodelu odgovornosti i mehanizme koordinacije između Komisije za kontrolu državne pomoći (KKDP), Vlade i davalaca državne pomoći.

Regionalna mapa državne pomoći još nije usvojena, iako je novim propisima uspostavljen metodološki okvir za njenu izradu. Takođe, nije uspostavljen centralizovani elektronski registar državne pomoći i pomoći *de minimis*. Podaci o pomoći *de minimis* za 2025. godinu objavljuju se u excel formatu, što ograničava transparentnost i dostupnost podataka.

U pogledu institucionalnog okvira, potrebno je dodatno potvrditi operativnu nezavisnost i unaprediti delotvornost KKDP-a. Novi predsednik KKDP-a je stupio na dužnost u julu 2025. godine, ali su potrebna dodatna zapošljavanja i kontinuirano stručno usavršavanje. Potrebno je obezbediti doslednu primenu obaveze prethodnog prijavljivanja državne pomoći i zabrane njenog dodeljivanja pre odobrenja (*notification and standstill*), kao i unaprediti rezultate u sprovođenju pravila.

Godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći za 2024. godinu još nije objavljen, dok je usvojen Inventar državne pomoći za period 2017-2026. godine, sa pratećim Akcionim planom sa rokovima za usklađivanje neusklađenih šema državne pomoći. Potrebno je pravovremeno usvajati godišnje izveštaje, povećati transparentnost odluka i podataka i unaprediti proaktivnu komunikaciju KKDP-a. Svest davalaca državne pomoći o pravilima i dalje je neujednačena, zbog čega su potrebne dodatne obuke, posebno za lokalne samouprave i komisije koje odlučuju o dodeli pomoći.

U oblasti liberalizacije je potrebno intenzivirati primenu pravila konkurencije na javna preduzeća i dodatno uskladiti pravila o finansiranju usluga od opšteg ekonomskog interesa. Nema dokaza o postojanju komercijalnih monopola u smislu člana 37. UFEU.

Tokom izveštajnog perioda, Centar za evropske politike (CEP), kao koordinator Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 8, nastavio je da prati stanje u oblasti zaštite konkurencije i državne pomoći, organizovao sastanke i pripremio i predstavio predloge za unapređenje pravnog okvira u oblastima zaštite potrošača i konkurencije.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 8 zahteva niz reformi i strukturnih koraka kako bi se ispunila sva utvrđena merila za otvaranje pregovora. Ipak, prioritet imaju vremenski kritične mere čije bi sprovođenje omogućilo deblokadu procesa:

1. Usvojiti Akcioni plan za usklađivanje postojećih šema državne pomoći, naročito fiskalnih šema, sa jasno utvrđenim rokovima, podelom odgovornosti između Vlade, KKDP-a i davalaca državne pomoći, kao i rešenjima za stečena prava i eventualne prelazne periode (*preporuka NKEU iz 2023. i 2024. godine – revidirana za 2026. godinu*);

2. Usvojiti regionalnu mapu državne pomoći na osnovu novog regulatornog okvira i obezbediti njenu primenu u svim relevantnim šemama regionalne pomoći (*nova preporuka za 2026. godinu*);

3. Obezbediti doslednu primenu obaveze prethodnog prijavljivanja i mirovanja (*notification and standstill*) za sve mere državne pomoći, uključujući mere koje dodeljuju lokalne samouprave, i uspostaviti pouzdan sistem praćenja ispunjavanja i kontrole ovih obaveza (*preporuka NKEU iz 2023. i 2024. godine – revidirana za 2026. godinu*);

4. Uspostaviti funkcionalan centralizovani elektronski registar državne pomoći i pomoći *de minimis*, sa ažurnim i javno dostupnim podacima o dodeljenoj pomoći, korisnicima i šemama (*nova preporuka za 2026. godinu*);

5. Nastaviti usklađivanje preostalih propisa i postojećih šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU i usvojiti preostale podzakonske akte predviđene Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) za 2026. godinu (*preporuka NKEU iz 2023. godine – revidirana za 2026. godinu*);

6. Ojačati administrativne kapacitete KKDP-a i KZK-a, uključujući popunjavanje upražnjenih radnih mesta, kontinuirano stručno usavršavanje i jačanje kapaciteta za postupanje u složenim predmetima, sprovođenje nadzora i primenu pravila konkurencije i državne pomoći (*preporuka NKEU iz 2024. godine – revidirana za 2026. godinu*);

7. Obezbediti sistematsko uključivanje KZK-a u pripremu propisa relevantnih za zaštitu konkurencije i poslovanje javnih preduzeća, kao i sistematsko razmatranje njenih mišljenja. U tom cilju potrebno je izmeniti Poslovnik Vlade kako bi konsultovanje KZK-a bilo obavezno pri pripremi propisa koji utiču na primenu pravila konkurencije (*preporuka NKEU iz 2018. godine – revidirana za 2026. godinu*);

8. Unaprediti sprovođenje i zagovaranje politike konkurencije, uključujući ponovno sprovođenje sektorskih analiza, sistematsko objavljivanje odluka KZK, intenziviranje komunikacije sa privredom, lokalnim samoupravama i civilnim društvom, kao i jačanje kapaciteta pravosuđa za postupanje u složenim predmetima iz oblasti zaštite konkurencije (*preporuka NKEU iz 2019. godine – revidirana za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Poglavlje 8 nije direktno obuhvaćeno Reformskom agendom, ali pojedine mere imaju posredan uticaj na politiku konkurencije, naročito u oblastima kontrole državne pomoći, digitalizacije sistema za praćenje državne pomoći i horizontalnih mehanizama praćenja, kontrole i revizije.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 8 (posredni uticaj na PG 8)
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor – državna pomoć	Delimično realizovano; rok za potpuno usklađivanje preostalih šema: decembar 2027. godine. Usvajanje akcionog plana sa jasnim rokovima za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU, zasnovanog na konačnom popisu i odobrenog od strane Evropske komisije, bilo je predviđeno za jun 2025. godine.	Sprovesti Akcioni plan za usklađivanje neusklađenih šema državne pomoći, uključujući preispitivanje i usklađivanje preostalih fiskalnih i drugih šema sa pravilima EU, uz redovno praćenje utvrđenih rokova. Obezbediti potpuno i ažurno evidentiranje državne pomoći i transparentnu primenu pravila o prethodnom prijavljivanju i mirovanju.
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku; period realizacije 2024–2027. godine	Nastaviti razvoj i unapređivanje elektronskog registra državne pomoći i registra pomoći *de minimis*, obezbediti njihovu potpunost, ažurnost i međusobnu povezanost, kao i javnu dostupnost podataka o dodeljenoj državnoj pomoći, u skladu sa zahtevima EU u pogledu transparentnosti.
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje i ocenjivanje	Mehanizam praćenja uspostavljen; sprovođenje u toku	Obezbediti redovno praćenje i javno izveštavanje o realizaciji aktivnosti Reformske agende relevantnih za Poglavlje 8, posebno o sprovođenju Akcionog plana za usklađivanje šema državne pomoći i ostvarivanju utvrđenih rokova
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Sistem kontrole i revizije uspostavljen; sprovođenje u toku	Nastaviti jačanje kapaciteta za kontrolu i nadzor nad državnom pomoći i obezbediti delotvorne mehanizme za kontrolu pravilnosti i usklađenosti dodeljene državne pomoći, uključujući praćenje sprovođenja Akcionog plana za usklađivanje neusklađenih šema državne pomoći.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 8 još nije otvoreno, ali Plan definiše mere i rokove za ispunjavanje merila za otvaranje pregovora. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Republika Srbija bi trebalo da dopuni i izmeni svoje zakonodavstvo u oblasti državne pomoći u cilju ispunjavanja obaveza proisteklih iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.	Nastaviti usklađivanje domaćih propisa u oblasti državne pomoći sa daljim izmenama pravnih tekovina EU i relevantnim odredbama UFEU i SSP-a. Nastaviti komunikaciju sa Evropskom komisijom u vezi sa usklađenošću	Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP)	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Kontinuirana aktivnost

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	domaćih propisa kojima su prenete pravne tekovine EU.				
	Uredba o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (*de minimis* pomoći)	Ministarstvo finansija / KKDP	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS”, br. 17/2025
	Uredba o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (*de minimis* pomoći) za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa)	Ministarstvo finansija / KKDP	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS”, br. 17/2025
	Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti regionalne državne pomoći	Ministarstvo finansija / KKDP	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS”, br. 17/2025
	Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za razvoj širokopojasne mreže (infrastrukture)	Ministarstvo finansija / KKDP	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS”, br. 77/2025
	Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti regionalne državne pomoći	KKDP	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, br. 42/2025
	Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći	KKDP	IV kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, br. 62 od 17. juna 2021, br. 77 od 5. septembra 2025 – dr. uredba, br. 32 od 3. aprila 2026 - dr. uredba
	Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije	KKDP	IV kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS”, br. 55/2026
	Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u oblasti energetike	KKDP	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za	KKDP	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	finansiranje rizičnih ulaganja				
2. Republika Srbija bi trebalo da obezbedi da Komisija za kontrolu državne pomoći bude operativno nezavisna i da ima ovlašćenja i resurse neophodne za pravilno i potpuno sprovođenje pravila u oblasti državne pomoći.	Uspostaviti transparentno praćenje i izveštavanje o radu KKDP, kojim će se omogućiti jasan uvid u doslednu i efikasnu primenu pravila o državnoj pomoći	Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP)	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
3. Republika Srbija bi trebalo da dopuni svoju bazu postojećih šema državne pomoći u smislu člana 73 (6) SSP i definiše akcioni plan, odobren od strane Komisije, sa jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje svih preostalih šema državne pomoći i ekvivalentnih mera koje se smatraju nekompatibilnim sa obavezama predviđenim SSP.	Predlog popisa šema dostavljen je Evropskoj komisiji izrađen u skladu sa komentarima 29. novembra 2024. godine. Evropska komisija je dostavila svoj odgovor 17.decembra 2024. Sledi izrada Akcionog plana sa definisanim rokovima za usklađivanje šema.	KKDP i sve institucije u čijoj su nadležnosti neusklađene šeme državne pomoći	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Nije dobijena zvanična potvrda Evropske komisije
4. Republika Srbija bi trebalo da ispuni obaveze u vezi sa članom 73 (5) i Protokolom 5 SSP-a i pruži potpune informacije Evropskoj komisiji o slučajevima individualne dodele državne pomoći, kako bi Evropska komisija mogla da proceni i prati usklađenost ovih mera državne pomoći sa obavezama koje je Srbija preuzela zaključivanjem SSP.	Obezbediti pravovremeno dostavljanje Evropskoj komisiji potpunih informacija o pojedinačnim dodelama državne pomoći. Uspostaviti doslednu primenu obaveza iz člana 73(5) i Protokola 5 SSP-a radi omogućavanja Evropskoj komisiji da prati i ocenjuje usklađenost dodeljene pomoći sa obavezama Srbije.	Nadležna institucija trenutno nije precizirana	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Na zahtev Evropske komisije, početkom marta 2026. godine dostavljen je popis svih državnih pomoći dodeljenih u Republici Srbiji od 2017. godine do trenutka dostavljanja, uključujući individualnu državnu pomoć i pomoć dodeljenu na osnovu šema državne pomoći. Realizacija daljih koraka zavisi od konkretnih zahteva Evropske komisije u vezi sa pojedinačnim slučajevima.

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	0	(0%)	0	(0%)
Podzakonski akti	9	7 (77,78%)	7 (77,78%)	2 (22,22%)

Zaključak

Srbija je ostvarila određeni napredak u sprovođenju politike konkurencije, naročito kroz dalje usklađivanje zakonodavstva, usvajanje podzakonskih akata i jačanje kapaciteta nadležnih institucija. Ipak, **merila za otvaranje pregovora u Poglavlju 8 još nisu ispunjena**. Iako je ostvaren napredak u okviru prvog merila iz Plana, potrebno je hitno raditi na ispunjavanju preostalih obaveza, posebno u pogledu operativne nezavisnosti i kapaciteta KZK-a i KKDP-a, usklađivanja postojećih šema državne pomoći i usvajanja akcionog plana sa jasno utvrđenim rokovima i odgovornostima. Prioriteti su i donošenje regionalne mape državne pomoći, uspostavljanje centralizovanog elektronskog registra, dosledna primena obaveza prethodnog prijavljivanja i mirovanja, kao i pravovremeno dostavljanje Evropskoj komisiji potpunih informacija o pojedinačnoj državnoj pomoći. Istovremeno, potrebno je nastaviti jačanje sprovođenja pravila konkurencije, uključujući unapređenje kapaciteta KZK, njeno sistematsko uključivanje u pripremu propisa, sprovođenje sektorskih ispitivanja i primenu pravila konkurencije na javna preduzeća. Prioritetno postupanje Ministarstva finansija, KKDP, KZK i drugih nadležnih institucija neophodno je kako bi se izbeglo dalje odlaganje otvaranja pregovora u Poglavlju 8.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 9
FINANSIJSKE USLUGE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**3**
Broj novih preporuka	**3**

Tri prioritetne preporuke iz Knjige preporuka NKEU za 2025. godinu ostaju relevantne, ali su revidirane u skladu sa napretkom tokom 2026. godine. Za 2026. godinu uvode se tri nove preporuke koje direktno prate preostale regulatorne obaveze u oblastima bankarstva, osiguranja i platnih usluga. SEPA više ne predstavlja pitanje njenog uvođenja, već pune praktične primene relevantnih SEPA šema i daljeg regulatornog usklađivanja.

Opis stanja

Srbija je umereno pripremljena u oblasti finansijskih usluga. Tokom 2025. i 2026. godine ostvaren je napredak u regulatornom okviru, ali usklađivanje sa pravnim tekovinama EU još nije završeno.

U oblasti bankarstva regulatorni okvir je unapređen, a tokom 2026. godine pripremljen je Nacrt zakona o kreditnim institucijama i Nacrt zakona o finansijskim konglomeratima. Potrebno je nastaviti usklađivanje sa relevantnim pravilima EU (CRR/CRD i BRRD pravilima) u oblasti kapitalnih zahteva, prudencijalnog nadzora i sanacije banaka i obezbediti njihovu delotvornu primenu, uključujući sanaciju banaka i zaštitu depozita.

U oblasti osiguranja i dobrovoljnih penzijskih fondova NBS je tokom 2026. godine pripremila nacrte novih zakona, uključujući Nacrt zakona o osiguranju i Nacrt zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima. Potrebno je završiti usklađivanje sa Solventnost II, Direktivom o distribuciji osiguranja i IORP okvirom, kao i dalje usklađivanje u oblasti obaveznog osiguranja u saobraćaju.

U oblasti tržišta kapitala ostvaren je regulatorni napredak. Izmene Zakona o tržištu kapitala i Zakona o alternativnim investicionim fondovima iz 2025. godine stupile su na snagu u decembru 2025. godine. Tokom 2026. godine Ministarstvo finansija sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o tržištu kapitala, koji obuhvata usklađivanje pravila o javnoj ponudi i prospektima, izveštavanju i transparentnosti, trgovinskim platformama, derivatima, trgovinskim repozitorijumima, održivosti i pristupu podacima putem jedinstvene evropske pristupne tačke. Razvoj tržišta kapitala ostaje ograničen. Iako je 2025. godine realizovana prva primarna emisija korporativnih obveznica nakon dužeg perioda, privreda i dalje pretežno zavisi od bankarskog finansiranja, dok su nebankarske finansijske institucije i rizični kapital nedovoljno razvijeni.

U oblasti platnih usluga ostvaren je važan napredak: Srbija je od maja 2025. godine u geografskom obuhvatu SEPA, a od 5. maja 2026. godine NBS i 18 od 19 banaka operativno primenjuju platnu šemu SEPA Credit Transfer. Istovremeno, NBS je u junu 2026. godine pripremila Nacrt izmena i dopuna Zakona o platnim uslugama radi daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU.

Fokus preporuka za 2026. godinu treba zato usmeriti na konkretne regulatorne i institucionalne korake koji direktno doprinose ispunjavanju pet merila za zatvaranje Poglavlja 9.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 9 zahteva nastavak usklađivanja u svim ključnim oblastima finansijskih usluga. Posebno je važno da se preporuke NKEU sada usmere na **ispunjavanje pet merila za zatvaranje poglavlja**, koja obuhvataju bankarstvo i finansijske konglomerate, osiguranje i dobrovoljne penzijske fondove, infrastrukturu finansijskog tržišta, tržište hartija od vrednosti i investicione usluge, kao i kapacitet i nezavisnost regulatornih i nadzornih institucija.

Prioritetne preporuke za 2026. godinu:

1. Unaprediti regulatorni i institucionalni okvir za **razvoj nebankarskog dela finansijskog tržišta**, uključujući osiguranje, dobrovoljne penzijske fondove, alternativne investicione fondove i rizični kapital (*preporuka NKEU iz 2020. godine – revidirana*);

2. Nastaviti usklađivanje **infrastrukture tržišta kapitala** sa pravnim tekovinama EU, uključujući MiFID II/MiFIR, derivate, trgovinske repozitorijume, kliring i poravnanje, uz jačanje kapaciteta Komisije za hartije od vrednosti (*preporuka NKEU iz 2018. godine – revidirana*);

3. Nastaviti **razvoj tržišta kapitala i alternativnih izvora finansiranja**, posebno za **mikro, mala i srednja preduzeća**, uključujući korporativne obveznice, tržište rasta MSP-a, investicione fondove i rizični kapital (*preporuka NKEU iz 2020. godine – revidirana*);

4. Nastaviti potpuno usklađivanje **regulatornog okvira u oblasti bankarstva i finansijskih konglomerata** sa najnovijim pravnim tekovinama EU, uključujući CRR/CRD i BRRD pravila, kao i dalje usklađivanje sistema zaštite depozita i okvira za sanaciju banaka. (*nova preporuka za 2026. godinu*);

5. Usvojiti i započeti primenu novog regulatornog okvira u **oblasti osiguranja, dobrovoljnih penzijskih fondova i obaveznog osiguranja u saobraćaju**, u skladu sa Solventnost II, IORP-om i relevantnim pravnim tekovinama EU, uz jačanje nadzornih kapaciteta (*nova preporuka za 2026. godinu*);

6. **Nastaviti praktičnu primenu SEPA šema** i dalje regulatorno usklađivanje nacionalnog okvira platnih usluga sa pravnim tekovinama EU, uključujući PSD2, prekogranična plaćanja i relevantne SEPA šeme (*nova preporuka za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Veza sa Reformskom agendom je pretežno posredna; u nastavku su izdvojene mere koje mogu doprineti ispunjavanju obaveza u poglavlju.

Mera Reformske agende	Status / rok	Relevantnost za Poglavlje 9
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	Rok: 2027. godine; revizija: decembar 2026. godine	Posredno: fiskalni rizici i izloženost finansijskog sektora
7.2.2 Digitalizacija i otvoreni podaci	2024-2027.	Posredno: digitalne finansijske usluge, e-licenciranje i otvoreni podaci
Poglavlja 6 i 7 – statističke reforme	2025-2027.	Posredno: statistika finansijske stabilnosti i harmonizacija sa ECB/ESA standardima

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Tabela prati mere iz Plana relevantne za merila za privremeno zatvaranje poglavlja i stanje njihove realizacije prema dostupnim podacima za septembar 2026. godine.

Merilo	Predviđena mera	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Status	Komentar
1. Srbija treba da pokaže napredan nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti bankarstva i finansijskih konglomerata, posebno u pogledu kapitalnih zahteva, nadzora nad finansijskim konglomeratima, zaštite depozita i restrukturiranja i likvidacije kreditnih institucija, kao i da pokaže da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja	Zakon o bankama	NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Nacrt pripremljen tokom 2026. godine; potrebno usvajanje
	Zakon o finansijskim konglomeratima	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Potrebno usvajanje i uspostavljanje odgovarajućeg nadzora
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osiguranju depozita	MF/Agencija za osiguranje depozita	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Relevantno za merilo 1
	Zakon o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje	NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Relevantno za sanaciju i likvidaciju kreditnih institucija
2. Srbija pokazuje napredan nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti osiguranja i strukovnih penzija, posebno u pogledu životnog osiguranja, reosiguranja, posredovanja u osiguranju, osiguranja motornih vozila, Solventnosti II i Direktive o aktivnostima i nadzoru institucija za strukovno penzijsko osiguranje (IORP) i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja	Zakon o osiguranju	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Nacrt pripremljen; potrebno usvajanje i primena
	Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Potrebno usklađivanje sa IORP okvirom
	Zakon o obaveznom osiguranju u saobraćaju	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Planirana regulatorna mera
	Dva podzakonska akta: Odluka o sadržaju i formi obrazaca finansijskih izveštaja za društva za osiguranje i Uredba o utvrđivanju najniže sume osiguranja na koju može biti ugovoreno osiguranje vlasnika motornih vozila od odgovornosti za	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	- Planirano do 30.9: 0 - Planirano do IV kvartala 2026: 2 - Usvojeno: 0

Merilo	Predviđena mera	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Status	Komentar
	štetu pričinjenu trećem licu				
	Zakon o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Ponovljena mera, već navedena u okviru merila 1
3. Srbija pokazuje napredan stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama u oblasti infrastrukture finansijskog tržišta, posebno u pogledu konačnosti poravnanja i aranžmana finansijskih obezbeđenja, i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja	Zakon o izmenama I dopunama Zakona o tržištu kapitala	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao / Delimično ispunjeno	Izmene iz 2025. godine su već usvojene; novi nacrt iz 2026. godine je u procesu usklađivanja
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o platnim uslugama	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Nacrt je pripremljen tokom 2026. godine
4. Srbija pokazuje napredan nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u oblasti tržišta hartija od vrednosti i investicionih usluga, posebno u pogledu Direktive o tržištima finansijskih instrumenata (MiFID), prospekata, transparentnosti i zloupotrebe tržišta, i pokazuje da će biti spremna za sprovođenje pravnih tekovina od dana pristupanja	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o tržištu kapitala	MF/NBS/Komisija za hartije od vrednosti	IV kvartal 2026. godine	Ispunjeno za izmene iz 2025. godine; novi ciklus nije završen	„Sl. glasnik RS“, br. 109/2025; potrebno je dalje usklađivanje u skladu sa novim nacrtom
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o alternativnim investicionim fondovima	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Ispunjeno	Izmene objavljene u „Sl. glasniku RS“, br. 109/2025
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o otvorenim investicionim fondovima sa javnom ponudom	MF/NBS	II kvartal 2026. godine	Nije ispunjeno prema Planu	Planirani rok je istekao; potrebno je ažurirati status
5. Srbija pokazuje stabilnost i nezavisnost regulatornih i nadzornih institucija sa adekvatnim administrativnim kapacitetima za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u oblasti finansijskih usluga	Zakon o NBS-u	MF/NBS	IV kvartal 2026. godine	Ispunjeno prema Planu	Važeći okvir uključuje izmene iz 2025. godine („Sl. glasnik RS“, br. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – dr. zakon, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – odluka US, 44/2018 i 19/2025)

Merilo	Predviđena mera	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Status	Komentar
	Zakon o tržištu kapitala	MF/NBS/Komisija za hartije od vrednosti	IV kvartal 2026. godine	Ispunjeno za važeće izmene; dalje usklađivanje u toku	„Sl. glasnik RS“, br. 129/2021 i 109/2025; nastaviti rad na novom nacrtu i podzakonskim aktima

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	14	1 (7,14%)	4 (28,57%)	9 (64,29%)
Podzakonski akti	2	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)

Zaključak

Srbija je u Poglavlju 9 ostvarila napredak u regulatornom usklađivanju, posebno kroz izmene propisa u oblasti tržišta kapitala i alternativnih investicionih fondova, pripremu novih propisa u oblastima bankarstva, osiguranja i dobrovoljnih penzijskih fondova, kao i operativno uključivanje u SEPA Credit Transfer. Ipak, pet merila za zatvaranje poglavlja zahtevaju završetak usklađivanja i dokazivanje sposobnosti za efektivnu primenu pravnih tekovina. Prioriteti za 2026. godinu stoga treba da budu završetak regulatornog okvira u oblastima bankarstva i osiguranja, dalje usklađivanje infrastrukture i tržišta kapitala, jačanje nadzornih kapaciteta, razvoj nebankarskog finansiranja, kao i puna praktična primena i dalje regulatorno usklađivanje platnih usluga.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 10
DIGITALNA TRANSFORMACIJA I MEDIJI

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**3**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**0**

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 beleži ubrzan proces digitalne transformacije u svim oblastima privrede i društva. U 2026. godini očekuje se da ukupan izvoz IKT usluga premaši granicu od 5 milijardi evra, nakon što je u 2025. godini postavljen prethodni rekord od 4,552 milijarde evra. 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 više od 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 podržala je 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 (elektronske identifikacije) 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: Zakon o veštačkoj inteligenciji, Zakon o širokopojasnoj infrastrukturi i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja;
2. Ojačati kapacitete Ministarstva informisanja i telekomunikacija, REM-a, RATEL-a, Kancelarije za informacione tehnologije i eUpravu;

3. Obezbediti funkcionalnu i finansijsku nezavisnost regulatornih tela REM-a i RATEL-a, u skladu sa važećim zakonodavnim okvirom;
4. Fokus staviti na sprovođenje postojećih medijskih zakona i efikasan regulatorni nadzor.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	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 održive digitalne infrastrukture (uključujući razvoj širokopojasnog pristupa u ruralnim predelima i 5G mreža)	Priprema i usvajanje Zakona o širokopojasnoj infrastrukturi do kraja 2026. 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 2026. godine; usklađivanje sa propisima EU o digitalnoj identifikaciji (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

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 10 još uvek nije formalno otvoreno, ali Plan definiše mere i rokove za merila predviđena za privremeno zatvaranje. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Buduće merilo za zatvaranje br. 1 — Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u oblasti elektronskih komunikacija, uključujući i odredbe o nezavisnosti nacionalnog regulatornog tela za elektronske komunikacije (RATEL)	Zakon o elektronskim komunikacijama	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	IV kvartal 2026. godine	Usvojeno (jun 2026)	
	Izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	I kvartal 2026. godine	Usvojeno (septembar 2026)	
	Zakon o informacionoj bezbednosti	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija; Ministarstvo unutrašnjih poslova	IV kvartal 2026. godine	Usvojeno (oktobar 2025)	
	Zakon o veštačkoj inteligenciji	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija; Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; Kancelarija za informacione tehnologije i e-upravu	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Izrađen nacrt

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Zakon o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 - 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	6	4 (67%)	3 (50%)	1 (17%)
Podzakonski akti	2		1 (50%)	1 (50%)

Zaključak

Neophodno je da Vlada Republike Srbije i nadležni organi – Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, Ministarstvo za evropske integracije i Kancelarija za informacione tehnologije i eUpravu – realizuju planirane aktivnosti iz Reformske agende, jer se time stvaraju 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 u podoblasti „7.2 Digitalizacija“.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 11
POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**1**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**3**
Broj novih preporuka	**1**

Ciljevi

Poglavlje 11 priprema Republiku Srbiju za učešće u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici Evropske unije. Cilj je uspostavljanje sistema direktnih plaćanja, tržišnih intervencija i ruralnog razvoja koji je pravno usklađen, administrativno održiv, podložan finansijskoj kontroli i sposoban da domaćim proizvođačima omogući ravnopravno učešće na jedinstvenom tržištu EU.

Reforma treba istovremeno da doprinese sigurnosti snabdevanja hranom, konkurentnosti i stabilnosti prihoda proizvođača, održivom upravljanju prirodnim resursima, prilagođavanju klimatskim promenama i poboljšanju kvaliteta života u ruralnim područjima. Usklađivanje, stoga, nije samo zakonodavni zadatak, već zahteva funkcionalan Integrisani administrativni i kontrolni sistem (IACS) i Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS), pouzdane registre, Upravu za agrarna plaćanja sa odgovarajućim administrativnim kapacitetima, funkcionalan sistem kontrole i revizije, kao i predvidivu nacionalnu agrarnu politiku.

Opis stanja

Poglavlje 11 još nije otvoreno. Srbija je oba merila za otvaranje formalno ispunila: Akcioni plan je usvojen 2018. i dostavljen Evropskoj komisiji, dok je zahtev za poveravanje poslova sprovođenja budžeta IPARD II dostavljen 2015. godine. Evropska komisija je 2019. uputila Savetu Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje, ali odluka o otvaranju nije doneta.

Evropska komisija je u Izveštaju za 2025. ocenila da Srbija ima izvestan nivo pripremljenosti i da je ostvaren ograničen napredak. Kao pozitivne korake navela je reviziju Akcionog plana i razvoj LPIS softvera. Istovremeno je ukazala na sporo uspostavljanje IACS-a, nedostatak zaposlenih, odsustvo propisa za organizaciju poljoprivrednog tržišta i politiku kvaliteta, kašnjenja IPARD III i slabiju iskorišćenost IPARD II sredstava.

Od četiri prioritetne preporuke izdvojene u Knjizi preporuka za 2025. godinu, jedna je ispunjena, dok su tri delimično ispunjene tokom 2026. godine:

- **Preporuka o usvajanju Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja ocenjuje se kao formalno ispunjena**. Vlada je 13. avgusta 2026. godine usvojila Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2026-2034. godine, objavljenu u „Službenom glasniku RS“, broj 74/2026. Šira preporuka, koja podrazumeva i operativnu primenu Strategije, ne može se smatrati u potpunosti ispunjenom jer Akcioni plan za period 2026-2028. godine, nacionalni programi, pokazatelji učinka i stabilan višegodišnji finansijski okvir još nisu u potpunosti uspostavljeni;

- **Preporuka o ažuriranju i sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 11 ocenjuje se kao delimično ispunjena**. Akcioni plan je revidiran i dostavljen Evropskoj komisiji, ali je njegovo sprovođenje i dalje neujednačeno, naročito u oblastima organizacije poljoprivrednog tržišta, sistema IACS/LPIS, politike kvaliteta i jačanja administrativnih kapaciteta;
- **Preporuka o efikasnijem korišćenju sredstava iz programa IPARD ocenjuje se kao delimično ispunjena**. U okviru programa IPARD III raspisani su javni pozivi i objavljene rang-liste za mere 1 i 3. U narednom periodu potrebno je ubrzati zaključivanje ugovora i isplatu odobrenih sredstava, operativno pokrenuti meru 7 putem odgovarajućih javnih poziva, završiti nacionalne postupke akreditacije mera 4, 5 i 6 i ispuniti uslove za donošenje odluke Evropske komisije o poveravanju poslova izvršenja budžeta za ove mere;
- **Preporuka o administrativnom i tehničkom jačanju kapaciteta nadležnih institucija, posebno Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ocenjuje se kao delimično ispunjena**. Digitalna infrastruktura se razvija, a softver za LPIS postoji, ali Sektor za poljoprivrednu politiku, Uprava za agrarna plaćanja i IPARD upravljačko telo još nemaju potreban broj zaposlenih ni odgovarajuću strukturu kadrova predviđenu Akcionim planom.

Najvažniji strateški pomak u 2026. godini jeste usvajanje Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2026-2034. godine. Njenu ocenu potrebno je razdvojiti na formalno usvajanje, kvalitet strateških opredeljenja i stvaranje uslova za operativnu primenu, kao što je prikazano u sledećoj tabeli.

Element ocene	Status	Nalaz i implikacija za Poglavlje 11
Formalno usvajanje	Ispunjeno, uz kašnjenje	Strategija je usvojena 13. avgusta 2026. godine i objavljena u „Službenom glasniku RS“, broj 74/2026. Kašnjenje u usvajanju nakon isteka prethodne strategije smanjilo je raspoloživo vreme za sprovođenje aktivnosti u prvoj godini primene.
Kvalitet strateških pravaca	Pozitivan, uz određene rezerve	Dokument realističnije prepoznaje nisku produktivnost, usitnjenost poljoprivrednih gazdinstava, pad stočarstva i ograničene razvojne efekte dela podsticaja. Dobro su postavljeni pravci razvoja koji obuhvataju ulaganja, inovacije, udruživanje proizvođača, digitalizaciju i klimatsku otpornost.
Operativni okvir	Još nije uspostavljen	Primena zavisi od Akcionog plana za period 2026-2028. godine, nacionalnih programa, godišnjih budžeta i podzakonskih propisa. Prema javno dostupnim informacijama, do 2. oktobra 2026. godine nije bilo javne potvrde da je Akcioni plan usvojen. Rok od 90 dana ističe 11. novembra 2026. godine.
Veza sa pristupanjem EU	Delimično razrađena	Postoji opšte usmerenje ka Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU, ali nedostaje precizno povezivanje nacionalnih mera sa konkretnim obavezama, rokovima i institucionalnim zahtevima u okviru Poglavlja 11.
Glavni rizici primene	Visoki	Rizici obuhvataju neizvesno višegodišnje finansiranje, ograničene administrativne kapacitete, politički osetljivu reformu sistema podsticaja, mogućnost marginalizacije malih gazdinstava i gazdinstava sa slabijim digitalnim kapacitetima, kao i rizik da klimatski ciljevi ostanu deklarativni bez odgovarajućih podsticaja i kontrolnih mehanizama.

Element ocene	Status	Nalaz i implikacija za Poglavlje 11
Učešće javnosti	Formalno sprovedeno, uz ograničen neposredni obuhvat	Javna rasprava sprovedena je od 10. do 30. marta 2026. godine, uz mogućnost dostavljanja komentara putem portala e-Konsultacije, elektronskom poštom i poštom. Okrugli sto održan je 25. marta 2026. godine u Palati Srbija, dok je prethodni okrugli sto, u okviru konsultacija o nacrtu Strategije, održan 29. decembra 2025. godine. Prema javno dostupnim podacima, regionalne javne rasprave van Beograda nisu održane, što ukazuje na geografski ograničen neposredni obuhvat konsultacija.

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2026–2034. godine pokazuje visok stepen sadržinske usklađenosti sa opštim i specifičnim ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) EU za period 2023-2027. godine. Šest posebnih ciljeva Strategije obuhvata stabilnost dohotka, konkurentnost, unapređenje položaja proizvođača u lancu vrednosti, ruralni razvoj, klimatsku otpornost, održivo upravljanje prirodnim resursima, bezbednost hrane, generacijsku obnovu, inovacije i digitalizaciju. Međutim, ova usklađenost je za sada prvenstveno strateška i deklarativna. Potpuna operativna usklađenost zavisiće od usvajanja Akcionog plana za period 2026-2028. godine, donošenja nacionalnih programa, obezbeđivanja stabilnog višegodišnjeg finansiranja, uspostavljanja IACS-a i LPIS-a, jačanja kapaciteta Uprave za agrarna plaćanja, kao i uvođenja sistema uslovljenosti, eko-šema i merljivih pokazatelja rezultata prema modelu ZPP EU. Zbog toga se Strategija može oceniti kao značajno, ali ne i potpuno usklađena sa ZPP EU.

Drugi važan pomak predstavlja donošenje Zakona o organskoj proizvodnji („Službeni glasnik RS“, broj 109/2025), koji se primenjuje od 1. juna 2026. godine. Zakon uspostavlja savremeniji okvir za registraciju proizvođača, kontrolu, sertifikaciju, označavanje, uvoz i promet organskih proizvoda. Međutim, puna primena zavisi od pravovremenog usvajanja podzakonskih akata planiranih za 2026. godinu, kao i od obezbeđivanja dovoljnog broja obučenih službenika i odgovarajućih kapaciteta kontrolnih tela.

U oblasti uređenja poljoprivrednog tržišta napredak je sporiji. Planom su bile predviđene izmene Zakona o jakim alkoholnim pićima do trećeg kvartala 2025. godine i donošenje novog Zakona o vinu do četvrtog kvartala 2025. godine, ali ti rokovi do datuma preseka nisu ostvareni. Javna rasprava o Nacrtu zakona o vinu sprovedena je tokom maja i juna 2026. godine. Izmene Zakona o podsticajima bile su planirane za treći kvartal 2026. godine, ali njihovo usvajanje do datuma preseka nije potvrđeno. Donošenje Zakona o šemama kvaliteta i pratećih pravilnika planirano je za četvrti kvartal 2026. godine.

Program IPARD III prešao je iz faze pripreme u fazu sprovođenja postupaka izbora projekata. Za mere 1, 3, 7 i 9 formalno je obnovljena akreditacija, a poslovi njihovog sprovođenja obuhvaćeni su odlukama o poveravanju poslova izvršenja budžeta. Međutim, javni pozivi namenjeni korisnicima sprovedeni su samo za mere 1 i 3. Objavljene su konačne rang-liste, uključujući rang-listu za meru 3 u junu 2026. godine, ali ključni pokazatelji napretka ostaju broj zaključenih ugovora, iznos izvršenih plaćanja, brzina obrade zahteva i poveravanje poslova izvršenja budžeta za dodatne mere. Potrebno je redovno objavljivati objedinjene podatke o podnetim prijavama, zaključenim ugovorima, isplatama, odustajanjima i razlozima odbijanja prijava. Iako su mere 7 i 9 formalno obuhvaćene sistemom sprovođenja programa IPARD III, mera 7 još nije operativno pokrenuta putem javnih poziva, dok se mera 9 sprovodi kao tehnička podrška upravljanju programom. Istovremeno, za mere 4, 5 i 6 još nisu završeni nacionalni postupci akreditacije, niti je Evropska komisija donela odluku o poveravanju poslova izvršenja budžeta za njihovo sprovođenje. Zbog toga ove mere još nisu operativne: javni pozivi nisu raspisani, a sredstva nisu dostupna potencijalnim korisnicima.

Administrativni kapaciteti i dalje predstavljaju najveći sistemski rizik. Plan Vlade Republike Srbije navodi da bi Uprava za agrarna plaćanja, u skladu sa Akcionim planom, trebalo da ima 1.050 zaposlenih na centralnom i regionalnom nivou, dok je u trenutku izrade Plana imala približno 310 zaposlenih, uz odobrenje za dodatnih 50 radnih mesta. Plan predviđa uspostavljanje 35 regionalnih kancelarija i znatno povećanje broja zaposlenih. Bez realističnog kadrovskog, budžetskog i vremenskog plana nije moguće pouzdano uspostaviti IACS, akreditovati regionalne jedinice niti blagovremeno obrađivati zahteve za podršku.

Kako odblokirati proces / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Operacionalizovati Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2026-2034. godine.** U zakonskom roku usvojiti Akcioni plan za period 2026-2028. godine i nacionalne programe, uz definisanje merljivih ciljeva, odgovornih institucija, rokova, pokazatelja učinka i višegodišnjeg finansijskog okvira, kao i jasne veze sa Akcionim planom za Poglavlje 11 i pravilima Zajedničke poljoprivredne politike EU (*preporuka NKEU iz 2025. godine formalno je realizovana usvajanjem Strategije, ali u pogledu njene operativne primene ostaje neispunjena, zbog čega se ponavlja u preciziranom obliku*).

2. **Ubrzati sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 11**. Usvojiti propise čije donošenje kasni u oblastima organizacije poljoprivrednog tržišta, vina, jakih alkoholnih pića, proizvođačkih organizacija, tržišnih standarda, direktnih plaćanja i politike kvaliteta, uz javno praćenje rokova i usklađenosti sa pravnim tekovinama EU (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; precizira se*).

3. **Obezbediti merljiv napredak u sprovođenju programa IPARD III.** Ubrzati zaključivanje ugovora, isplate, poveravanje poslova izvršenja budžeta za dodatne mere i obradu zahteva. Redovno, na kvartalnom nivou, objavljivati podatke o sprovođenju programa i plan korektivnih mera radi smanjenja rizika od gubitka raspoloživih sredstava (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; ponavlja se*).

4. **Usvojiti kadrovski i institucionalni plan za uspostavljanje IACS-a i jačanje Uprave za agrarna plaćanja.** Plan treba da obuhvati potreban broj zaposlenih i njihove stručne profile, dinamiku zapošljavanja, uspostavljanje regionalnih kancelarija, obuke, IT infrastrukturu, budžetske potrebe, mere za zadržavanje kadrova i pokazatelje funkcionalnosti sistema (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; ponavlja se*).

5. **Uspostaviti javni sistem praćenja usklađenosti nacionalne agrarne podrške sa pravilima EU.** Objaviti pregled svih šema podrške, njihovih pravnih osnova, kategorija korisnika i budžetskih iznosa, uz prikaz njihove povezanosti sa ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike EU i plana postepenog usklađivanja do pristupanja Srbije EU (*nova prioritetna preporuka za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Poglavlje 11 neposredno je povezano sa reformama u oblasti konkurentnosti poljoprivrede, ruralne infrastrukture, državne pomoći i digitalizacije javnih usluga.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 11
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku; rok: do 2027. godine	Uskladiti šeme državne pomoći u poljoprivredi sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i pravnim tekovinama EU, uz javno dostupan plan usklađivanja.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 11
6.3.1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora – Komasacija zemljišta	Usvajanje zakona bilo je planirano za jun 2026. godine. Javna rasprava sprovedena je u julu 2026. godine, ali zakon do preseka izveštavanja nije usvojen.	Usvojiti zakon uz jasne garancije zaštite prava vlasnika, a zatim doneti podzakonske akte, obezbediti stručni nadzor i sprovesti pilot-projekte.
6.3.1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora – Ruralna infrastruktura	Godišnji cilj je realizacija najmanje 10 projekata vodosnabdevanja i izgradnje puteva, finansiranih iz nacionalnog budžeta.	Objaviti pregled projekata za 2025. i 2026. godinu, uključujući kriterijume za izbor, vrednost projekata, status ugovaranja i ostvarene rezultate.
7.2.2. Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	U toku; period 2024-2027. godine	Povezati eAgrar, LPIS, registre, IACS i sisteme plaćanja i kontrole, uz obezbeđivanje interoperabilnosti i zaštite podataka.
Praćenje, kontrola i revizija	Sistemi su u fazi razvoja	Obezbediti revizorski trag, upravljanje rizicima i sprečavanje nepravilnosti, kao i javno dostupne evaluacije mera programa IPARD.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

U ovom delu ocenjuje se status aktivnosti Plana Vlade Republike Srbije prema javno dostupnim podacima do 2. oktobra 2026. Ocena „ne“ ili „nije potvrđeno“ ne znači nužno da nikakva priprema nije sprovedena, već da završetak aktivnosti nije potvrđen usvojenim aktom ili javnim izveštajem.

Realizovane aktivnosti

Oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Merila za otvaranje	Akcioni plan i poveravanje poslova izvršenja budžeta za IPARD II	Ranije	Da	Oba merila su formalno ispunjena. Izveštaj Evropske komisije iz 2019. godine nalazi se u Savetu EU.
Strateški okvir	Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja	Preporuka Evropske komisije	Da	Strategija za period 2026-2034. godine usvojena je 13. avgusta 2026. godine. Formalna obaveza je ispunjena, ali operativna primena zavisi od usvajanja Akcionog plana za period 2026-2028. godine.
Organska proizvodnja	Zakon o organskoj proizvodnji	IV kvartal 2025. godine	Da	Zakon je usvojen u decembru 2025. godine, a njegova primena počela je 1. juna 2026. godine. Podzakonski okvir još se dovršava.

Nerealizovane aktivnosti i aktivnosti u toku

Oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Operativna primena Strategije	Akcioni plan za period 2026-2028. godine i nacionalni programi	Približno 11. novembar 2026. godine	Rok nije istekao	Do 2. oktobra 2026. godine usvajanje nije javno potvrđeno. Rok još nije istekao, ali se prva godina planskog perioda približava kraju.
Vino	Zakon o vinu i drugim proizvodima od grožđa	IV kvartal 2025. godine	Ne	Javna rasprava sprovedena je 2026. godine, ali usvajanje zakona do datuma preseka nije potvrđeno.
Jaka alkoholna pića	Izmene Zakona o jakim alkoholnim pićima	III kvartal 2025. godine	Ne	U važećem registru nije potvrđeno usvajanje planiranih izmena.
Podsticaji	Izmene Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju	III kvartal 2026. godine	Ne	Rok je istekao 30. septembra 2026. godine, ali do 2. oktobra 2026. godine usvajanje izmena nije javno potvrđeno.
Politika kvaliteta	Zakon o šemama kvaliteta i prateći pravilnici	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Do datuma preseka nije navedena potvrda o završetku aktivnosti.
Organizacija tržišta	Paket uredbi i pravilnika	I–IV kvartal 2025-2026. godine	Delimično ispunjeno	Deo rokova je istekao. Ne postoji objedinjeni javni pregled usvojenih akata i podataka o njihovoj primeni.
IPARD III	Ugovaranje, isplate i poveravanje poslova izvršenja budžeta za dodatne mere	Kontinuirano	Delimično ispunjeno	Rang-liste su objavljene, ali je potrebno objaviti objedinjene podatke o ugovorima i isplatama, kao i o statusu poveravanja poslova izvršenja budžeta za dodatne mere.
Uprava za agrarna plaćanja	Povećanje broja zaposlenih i uspostavljanje regionalnih kancelarija	2025-2026. godine	Nije potvrđeno	Nije dostupna javna potvrda o dostizanju planiranog broja zaposlenih i uspostavljanju 35 regionalnih kancelarija.
IACS i LPIS	Uspostavljanje funkcionalnog sistema	Do pristupanja EU	Delimično ispunjeno	Softver za LPIS je razvijen, ali su i dalje potrebni ljudski resursi, oprema, obuke i potpuna integracija sa IACS-om.

Sažeti pregled realizacije aktivnosti

Plan za Poglavlje 11 obuhvata obiman paket zakona, uredbi i pravilnika. Zbog različitih rokova i grupisanja mera, u nastavku je prikazana statistika ključnih zakona i strateških akata koji neposredno utiču na otvaranje i funkcionalnost Poglavlja 11.

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 2.10.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Strategija 2026-2034. godine	1	1	1 (100%)	0

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 2.10.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Akcioni plan 2026-2028. godine[23]	1	0	0	1 (100%)
Zakoni	5	3 (60%)	1 (20%)	2 (40%)
Podzakonski akti	38	21 (55%)	4 (11%)	17 (45%)

Zaključak

Tokom 2026. godine u okviru Poglavlja 11 ostvaren je formalni strateški i zakonodavni napredak usvajanjem Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2026-2034. godine i početkom primene Zakona o organskoj proizvodnji. Strateški pravci su u osnovi odgovarajući i realnije prepoznaju slabosti sektora, ali još nema dovoljno dokaza da su pretočeni u operativne mere, stabilno finansiranje i merljive rezultate.

Preporuka koja se odnosila na donošenje Strategije formalno je ispunjena, dok njena operativna primena još nije zaokružena.

Ostvareni napredak još nije dovoljan da bi se poljoprivredni sistem Srbije smatrao spremnim za primenu Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) EU. Usvajanje Akcionog plana za period 2026-2028. godine i nacionalnih programa nije javno potvrđeno do 2. oktobra 2026. godine. Propisi o organizaciji tržišta i politici kvaliteta kasne, IACS još nije u potpunosti funkcionalan, a kadrovski i regionalni kapaciteti Uprave za agrarna plaćanja ne odgovaraju u potpunosti potrebama sistema. Posebnu pažnju treba posvetiti malim poljoprivrednim gazdinstvima, digitalnoj dostupnosti usluga, upravljanju podacima i pretvaranju klimatskih ciljeva u konkretna pravila podrške i kontrole.

Merilo uspeha zato nije samo broj usvojenih dokumenata već i sposobnost Srbije da Strategiju pretvori u predvidivu agrarnu politiku, sprovede Akcioni plan za Poglavlje 11, ubrza realizaciju programa IPARD III i izgradi pouzdan sistem plaćanja i kontrole koji štiti sredstva EU i obezbeđuje ravnopravan položaj poljoprivrednih proizvođača.

[23] Usvajanje Akcionog plana nije javno potvrđeno do 2. oktobra 2026. godine.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 12
BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**2**

Ciljevi

Poglavlje 12 obuhvata bezbednost hrane i hrane za životinje, službene kontrole, zdravlje i dobrobit životinja, veterinarsku politiku, sporedne proizvode životinjskog porekla, zdravlje bilja, sredstva za zaštitu bilja, seme i sadni materijal, kao i genetički modifikovane organizme (GMO). Cilj je da se obezbedi visok nivo zaštite javnog zdravlja, zdravlja životinja i bilja, kao i interesa potrošača duž celog lanca proizvodnje hrane, od njive do trpeze.

Usklađivanje sa pravnim tekovinama EU zahteva jasnu podelu nadležnosti, kontrole zasnovane na proceni rizika, osposobljene inspekcijske službe i laboratorije, pouzdanu sledljivost, planove nadzora i reagovanja u kriznim situacijama, kao i odgovornost svih subjekata u poslovanju hranom. Formalno prenošenje propisa nije dovoljno bez odgovarajućih finansijskih i kadrovskih uslova za njihovu doslednu primenu.

Opis stanja

Poglavlje 12 nije otvoreno. Srbija treba da ispuni tri merila za otvaranje: da usvoji usklađeni zakonodavni okvir i jasno raspodeli nadležnosti; da usvoji sveobuhvatnu nacionalnu strategiju sa akcionim planom za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU; i da predstavi klasifikaciju objekata za proizvodnju i preradu hrane i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, kao osnovu za njihovo unapređenje.

Evropska komisija je u Izveštaju za 2025. godinu ocenila da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti i da je ostvarila ograničen napredak. Pravni i institucionalni okvir postoji, ali još nije u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama EU, dok je administrativne kapacitete potrebno znatno ojačati. Komisija je posebno ukazala na potrebu za usvajanjem okvirnih zakona, izradom strategije za sirovo mleko, modernizacijom objekata, unapređenjem upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla, jačanjem nadzora nad besnilom, usklađivanjem dozvoljenog nivoa aflatoksina u mleku sa pravilima EU i ostvarivanjem napretka u oblasti genetički modifikovanih organizama.

Od tri prioritetne preporuke izdvojene u Knjizi preporuka za 2025. godinu, jedna je delimično ispunjena, dok dve ostaju neispunjene:

- **Preporuka za ubrzanje usklađivanja propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u okviru Poglavlja 12 i obezbeđenje njihove potpune primene ocenjuje se kao delimično ispunjena**. Tokom 2025. i 2026. godine formalno su usvojena ili izmenjena četiri od ukupno 16 okvirnih zakona, a pokrenute su i javne rasprave o više nacrta propisa. Međutim, Evropska komisija ocenila je da je Zakon o službenim kontrolama samo delimično usklađen sa pravnim

tekovinama EU, zbog čega je tokom 2026. godine pripremljen novi nacrt. Većina okvirnih zakona i dalje nije usvojena;

- **Preporuka za usvajanje nacionalne strategije, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima, kao osnove za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU ocenjuje se kao neispunjena**. Nacrt strategije sa akcionim planom je pripremljen, a o njemu su održane konsultacije sa Evropskom komisijom, ali njegovo usvajanje nije javno potvrđeno;
- **Preporuka za jačanje administrativnih kapaciteta ocenjuje se kao neispunjena.** Evropska komisija i dalje ukazuje na nedovoljne administrativne i kadrovske kapacitete nadležnih organa, posebno Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja. Ovi nedostaci ograničavaju sprovođenje propisa i obavljanje službenih kontrola u oblastima bezbednosti hrane i hrane za životinje, veterinarskog javnog zdravlja, zdravlja i dobrobiti životinja, kontrole uvoza, nadzora nad bolestima životinja, zdravlja bilja i fitosanitarne politike.

Zakon o službenim kontrolama („Službeni glasnik RS“, br. 109/2025) usvojen je 3. decembra 2025. godine, a njegova primena počela je 1. juna 2026. godine. Međutim, zakon je usvojen pre nego što je Evropska komisija 23. decembra 2025. godine dostavila mišljenje o nacrtu koji joj je upućen u junu iste godine. Službe Komisije ocenile su da je tekst samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU i da u tom obliku nije dovoljan za ispunjavanje obaveza iz Reformske agende i merila za otvaranje Poglavlja 12.

Ključna primedba Komisije odnosila se na potrebu da struktura nacionalnog zakona prati strukturu Uredbe (EU) 2017/625. Komisija nije prihvatila kao odgovarajući način prenošenja pravnih tekovina rešenje prema kojem se u tabeli usklađenosti, umesto upućivanja na odgovarajuće odredbe samog zakona, navode odredbe drugih domaćih propisa uz obrazloženje da su njima obuhvaćeni pojedini zahtevi Uredbe.

Srbija je u februaru 2026. godine Evropskoj komisiji dostavila prevod usvojenog zakona, novu tabelu usklađenosti i odgovore na komentare. Nakon konsultativnog sastanka održanog 5. juna 2026. godine, odlučeno je da se, umesto parcijalnih izmena, pripremi novi zakon čija će struktura i sadržaj pratiti Uredbu (EU) 2017/625. Javna rasprava o novom nacrtu sprovedena je od 7. do 27. septembra 2026. godine. Nacrt detaljnije uređuje razgraničenje službenih kontrola i drugih službenih aktivnosti, koordinaciju nadležnih organa, poveravanje poslova, višegodišnje planiranje, kontrole zasnovane na riziku, prevare u vezi sa hranom, transparentnost, laboratorije i granične kontrole. Predloženi datum početka primene novog zakona je 1. jun 2027. godine.

U oktobru 2025. godine usvojen je Zakon o semenu i sadnom materijalu poljoprivrednog i ukrasnog bilja („Službeni glasnik RS“, br. 91/2025). Zajedno sa izmenama Zakona o reproduktivnom materijalu šumskog drveća i Zakona o priznavanju sorti poljoprivrednog bilja iz marta 2025. godine, to predstavlja vidljiv napredak u oblasti semena, sadnog materijala i srodnih fitosanitarnih pitanja. Za Zakon o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti utvrđeno je da izmene nisu potrebne. Ipak, novi zakoni o zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja još nisu usvojeni.

Tokom 2026. godine sprovedene su ili pokrenute javne rasprave o nacrtima zakona o bezbednosti hrane, zdravlju bilja i dobrobiti životinja, dok su konsultacije vođene i o nacrtu zakona o hrani za životinje. To ukazuje na obnovljenu zakonodavnu aktivnost, ali ne menja činjenicu da su rokovi iz Plana Vlade Republike Srbije, prema kojem je većina okvirnih zakona trebalo da bude usvojena u trećem kvartalu 2025. godine, znatno prekoračeni. Posebno ostaju nerešena pitanja zakona o zdravlju životinja, sporednim proizvodima životinjskog porekla, stočarstvu, vodi u originalnoj ambalaži i genetički modifikovanim organizmima (GMO).

Merilo koje se odnosi na usvajanje strategije sa akcionim planom, kao osnove za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 12, i dalje nije ispunjeno. Planom je bilo predviđeno usvajanje strategije sa akcionim planom do četvrtog kvartala 2025. godine. Nacrt je ranije razmatran u konsultacijama sa Evropskom komisijom, ali njegovo ažuriranje zavisi od konačnog sadržaja okvirnih zakona. Do datuma preseka izveštavanja strategija sa akcionim planom nije usvojena.

Prema Planu Vlade Republike Srbije, kategorizacija je završena za 503 objekta u kojima se posluje hranom životinjskog porekla i 170 objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla. To predstavlja važnu osnovu za dalje unapređenje sistema. Međutim, unapređenje objekata, praćenje promena njihovih kategorija i izgradnja sistema za sakupljanje, skladištenje i preradu sporednih proizvoda ostaju kontinuirane obaveze. Potrebno je redovno objavljivati zbirne podatke o napretku objekata u dostizanju standarda EU.

Administrativni kapaciteti i dalje predstavljaju kritičnu slabost. Novi propisi povećavaju obim poslova u oblasti službenih kontrola i laboratorijskih ispitivanja, dok se Uprava za veterinu i Uprava za zaštitu bilja suočavaju sa dugotrajnim nedostatkom zaposlenih. Bez kadrovskog plana, mera za zadržavanje zaposlenih, kontinuirane obuke, odgovarajuće laboratorijske mreže i stabilnog finansiranja postoji rizik da se usvajanje propisa ne pretoči u delotvorno sprovođenje službenih kontrola.

Kako odblokirati proces / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Usvojiti preostale okvirne zakone za Poglavlje 12**. Prioritet treba dati zakonima o bezbednosti hrane, hrani za životinje, zdravlju životinja, dobrobiti životinja, sporednim proizvodima životinjskog porekla, stočarstvu, zdravlju bilja, sredstvima za zaštitu bilja, vodi u originalnoj ambalaži i genetički modifikovanim organizmima (GMO). Potrebno je obezbediti transparentne tabele usklađenosti i utvrditi realne rokove za donošenje podzakonskih akata (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; ponavlja se i precizira*).

2. **Usvojiti i sprovesti nacionalnu strategiju sa akcionim planom za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 12**. Dokument treba ažurirati u skladu sa usvojenim zakonima, utvrditi potrebne finansijske i kadrovske resurse, rokove i pokazatelje učinka, kao i redovno objavljivati izveštaje o sprovođenju (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; ponavlja se*).

3. **Usvojiti novi, u potpunosti usklađeni Zakon o službenim kontrolama i obezbediti uslove za njegovu primenu**. U novi tekst treba ugraditi komentare Evropske komisije, uskladiti strukturu zakona sa Uredbom (EU) 2017/625 i objaviti ažuriranu tabelu usklađenosti. Istovremeno je potrebno pripremiti podzakonske akte, višegodišnji plan službenih kontrola, urediti ovlašćivanje tela i laboratorija, obezbediti razmenu podataka, unaprediti granične kontrole i koordinaciju nadležnih organa i osigurati odgovarajuće kadrovske i finansijske uslove za sprovođenje zakona (*nova prioritetna preporuka za 2026. godinu*).

4. **Usvojiti nacionalni program za unapređenje kvaliteta sirovog mleka.** Program treba da utvrdi rokove za dostizanje standarda kvaliteta, organizaciju laboratorijskih ispitivanja, mere podrške proizvođačima, usklađivanje dozvoljenog nivoa aflatoksina sa pravilima EU i sistem praćenja ostvarenih rezultata (*nova prioritetna preporuka za 2026. godinu, zasnovana na preporukama Evropske komisije*).

5. **Ubrzati unapređenje objekata i sistema za upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla**. Potrebno je objaviti ažuriranu kategorizaciju objekata, plan investicija i rokove za

unapređenje objekata koji ne ispunjavaju propisane standarde, uz ciljano korišćenje sredstava iz programa IPARD (*preporuka NKEU iz 2025. godine – sadržajno proširena*).

6. **Usvojiti obavezujući kadrovski plan za nadležne organe i službe.** Planom treba utvrditi potreban broj zaposlenih i njihove stručne profile u Upravi za veterinu, Upravi za zaštitu bilja, inspekcijskim službama i laboratorijama, kao i rokove za zapošljavanje, programe obuke, mere za zadržavanje zaposlenih i potrebna budžetska sredstva (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; ponavlja se*).

Veza sa Reformskom agendom

Najdirektnija veza sa Reformskom agendom ostvaruje se kroz reformu 6.3.1, koja predviđa usvajanje i stupanje na snagu svih okvirnih zakona potrebnih za otvaranje Poglavlja 12 do juna 2027. godine.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 12
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku; rok do 2027. godine	Povezati modernizaciju objekata za proizvodnju i preradu hrane, laboratorija i sistema za upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla sa programom IPARD i drugim investicionim instrumentima.
6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku; period 2025-2027. godine	Ojačati kapacitete nacionalnih referentnih laboratorija, unaprediti razmenu podataka i podstaći primenu rezultata istraživanja u proceni rizika i nadzoru bolesti.
6.3.1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora – Zakonodavni okvir za Poglavlje 12	U toku; krajnji rok je jun 2027. godine	Usvojiti preostale okvirne zakone i podzakonske akte, uz izradu tabela usklađenosti i procenu kapaciteta za primenu.
7.2.2. Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	U toku; period 2024-2027. godine	Povezati registre, laboratorijske rezultate, veterinarske i fitosanitarne kontrole i sisteme brzog obaveštavanja, uz obezbeđivanje sigurne razmene podataka.
Praćenje, kontrola i revizija	U primeni	Redovno objavljivati pokazatelje sprovođenja zakona, rezultate službenih kontrola, preporuke revizija i informacije o sprovođenju korektivnih mera.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Status realizacije ocenjen je na osnovu javno dostupnih podataka zaključno sa 2. oktobrom 2026. godine. Planom je usvajanje većine okvirnih zakona predviđeno za III kvartal 2025. godine, pa se javna rasprava o nacrtu zakona ili njegovo objavljivanje ne smatraju se ispunjenjem obaveze usvajanja zakona.

Merilo ili oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Merilo 1	Usvojiti 16 okvirnih zakona usklađenih sa pravom EU	III kvartal 2025. godine	Delimično ispunjeno	Četiri zakonska akta formalno su usvojena ili izmenjena. Međutim, Zakon o službenim kontrolama nije ocenjen kao potpuno usklađen sa pravom EU. Za jedan postojeći zakon procenjeno je da izmena nije potrebna, dok preostaje usvajanje ili izmena drugih zakona.

Merilo ili oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Službene kontrole	Usvojiti zakon usklađen sa Uredbom (EU) 2017/625	III kvartal 2025. godine	Delimično ispunjeno	Zakon objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj 109/2025, primenjuje se, ali ga je Evropska komisija ocenila kao delimično usklađenog. Nakon sastanka održanog 5. juna 2026. godine pripremljen je novi nacrt zakona, o kojem je javna rasprava sprovedena od 7. do 27. septembra 2026. godine.
Seme i sadni materijal	Usvojiti novi zakon	III kvartal 2025. godine	Da	Zakon je objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj 91/2025.
Šumski reproduktivni materijal i sorte	Usvojiti izmene dva zakona	III kvartal 2025. godine	Da	Izmene zakona usvojene su u martu 2025. godine.
Bezbednost hrane	Usvojiti novi zakon	III kvartal 2025. godine	Ne	Javna rasprava sprovedena je u martu 2026. godine, ali zakon do datuma preseka nije usvojen.
Hrana za životinje	Usvojiti novi zakon	III kvartal 2025. godine	Ne	Konsultacije su dokumentovane, ali usvajanje zakona nije potvrđeno.
Zdravlje i dobrobit životinja	Usvojiti dva nova zakona	III kvartal 2025. godine	Ne	Javna rasprava o Nacrtu zakona o dobrobiti životinja sprovedena je 2026. godine. Do datuma preseka nijedan od dva zakona nije usvojen.
Sporedni proizvodi životinjskog porekla i stočarstvo	Usvojiti dva nova zakona	III kvartal 2025. godine	Ne	Usvajanje zakona nije potvrđeno.
Zdravlje bilja i sredstva za zaštitu bilja	Usvojiti dva nova zakona ili izmeniti postojeće zakone	III kvartal 2025. godine	Ne	Nacrt zakona o zdravlju bilja bio je predmet javne rasprave, ali usvajanje zakona nije potvrđeno.
Predmeti opšte upotrebe i voda u originalnoj ambalaži	Usvojiti dva zakona iz nadležnosti Ministarstva zdravlja	III kvartal 2025. godine	Ne	Nije pronađena javno dostupna potvrda o usvajanju zakona.
GMO	Uskladiti zakonodavstvo sa pravom EU	Nije definisan	Ne	Plan ukazuje na potrebu za političkom odlukom, dok Evropska komisija i dalje beleži odsustvo napretka u ovoj oblasti.
Merilo 2	Usvojiti strategiju, uključujući akcioni plan sa konkretnim rokovima, koja će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblastima bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike	IV kvartal 2025. godine	Ne	Tekst strategije je pripremljen i o njemu su sprovedene konsultacije, ali njeno usvajanje nije javno potvrđeno.

Merilo ili oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Merilo 3	Sprovesti kategorizaciju i kontinuirano unapređivati objekte	Kontinuirano	Delimično ispunjeno	Kategorizacija objekata je završena. Praćenje stanja i unapređenje objekata i sistema za upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla nastavljaju se.
Administrativni kapaciteti	Ojačati kapacitete nadležnih organa	Kontinuirano	Ne	Evropska komisija i dalje ukazuje na ozbiljan nedostatak kapaciteta Uprave za veterinu i Uprave za zaštitu bilja.

Sažeti pregled realizacije aktivnosti

Od 16 zakona utvrđenih za Merilo 1, četiri akta su formalno usvojena ili izmenjena, dok je za jedan postojeći zakon utvrđeno da izmena nije potrebna (stanje na dan 2. oktobra 2026. godine).[24] Broj formalno usvojenih ili izmenjenih akata ne predstavlja automatski i broj potpuno usklađenih zakona. Zakon o službenim kontrolama uključen je u formalni zbir, ali je Evropska komisija ukazala na potrebu donošenja novog, u većoj meri usklađenog zakona.

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 2.10.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	15[25]	15 (100%)	3 (20%)[26]	0

Zaključak

Tokom 2025. i 2026. godine u Poglavlju 12 ostvaren je određeni zakonodavni napredak donošenjem Zakona o semenu i sadnom materijalu poljoprivrednog i ukrasnog bilja, izmenama dva zakona u fitosanitarnom delu i pripremom više nacrta zakona. Zakon o službenim kontrolama formalno je donet i primenjuje se, ali se obaveza ne može smatrati u potpunosti ispunjenom jer ga je Evropska komisija ocenila kao delimično usklađenog sa Uredbom (EU) 2017/625.

Odluka da se tokom 2026. godine pripremi novi Zakon o službenim kontrolama ukazuje na to da prethodni postupak nije obezbedio zadovoljavajući nivo usklađenosti sa pravom EU. Novi nacrt pruža priliku da se uočeni nedostaci otklone, ali istovremeno odlaže suštinsko ispunjenje obaveze najmanje do okončanja novog skupštinskog postupka i uspostavljanja uslova za primenu zakona, planiranu od 2027. godine.

[24] Četiri formalno usvojena ili izmenjena akta jesu: Zakon o službenim kontrolama; Zakon o semenu i sadnom materijalu poljoprivrednog i ukrasnog bilja; izmene Zakona o reproduktivnom materijalu šumskog drveća; i izmene Zakona o priznavanju sorti poljoprivrednog bilja. Za postojeći Zakon o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti utvrđeno je da izmene nisu potrebne. Zakon o službenim kontrolama ne može se smatrati suštinski završenom obavezom dok novi zakon ne bude usvojen i dok se ne potvrdi njegova usklađenost sa pravom EU.

[25] Iako je prvobitno bilo planirano 16 zakona, utvrđeno je da izmena postojećeg Zakona o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti nije potrebna. Zbog toga je u tabeli navedeno 15 zakona koje je potrebno doneti ili izmeniti.

[26] Zakon o službenim kontrolama formalno je usvojen, ali ga Evropska komisija nije ocenila kao potpuno usklađenog sa pravom EU. Budući da je započeta izrada novog zakona, ova obaveza se u pregledu suštinske realizacije smatra neispunjenom.

Merilo za otvaranje Poglavlja 12 nije ispunjeno: Zakon o službenim kontrolama nije u potpunosti usklađen sa pravom EU, većina ostalih okvirnih zakona nije usvojena, a nacionalna strategija sa akcionim planom za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU još nije usvojena. Normativni zaostatak prati dugotrajan nedostatak zaposlenih i nedovoljno razvijeni sistemi za kontrolu kvaliteta mleka, upravljanje sporednim proizvodima životinjskog porekla, laboratorijsku podršku i unapređenje objekata.

Uspeh se ne meri samo brojem usvojenih zakona već i sposobnošću institucija da obezbede kontrole zasnovane na riziku, pouzdanu laboratorijsku podršku, dosledno upravljanje bolestima životinja i štetnim organizmima, sledljivost, spremnost za postupanje u kriznim situacijama, kao i stvarnu usklađenost objekata i proizvoda sa standardima EU. Bez ovih elemenata, Poglavlje 12 ostaje nedovoljno pripremljeno za otvaranje, kako u normativnom tako i u operativnom smislu.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 13
RIBARSTVO I AKVAKULTURA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**1**
Neispunjeno	**1**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**3**

Ciljevi

Poglavlje 13 obuhvata upravljanje ribarstvom i akvakulturom, organizaciju tržišta proizvoda ribarstva, strukturnu podršku, prikupljanje podataka, kontrolu i inspekcijski nadzor, sprečavanje nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova, kao i međunarodnu saradnju.

Iako nema izlaz na more, Srbija mora da primeni delove Zajedničke ribarstvene politike EU koji su relevantni za njene nadležnosti i specifičnosti, uključujući upravljanje unutrašnjim ribarstvom i akvakulturom. Cilj je održivo korišćenje ribljeg fonda, obezbeđivanje pouzdane sledljivosti proizvoda, usklađivanje tržišnih pravila, uspostavljanje delotvornih kontrola i priprema sektora za buduće korišćenje sredstava iz Evropskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu.

Opis stanja

Poglavlje 13 otvoreno je 25. juna 2018. godine, uz jedno merilo za zatvaranje: Srbija treba da izradi akcioni plan kojim će se obezbediti puna usklađenost sa pravom EU do pristupanja, naročito u oblastima organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka, kontrole i sprečavanja nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog (NNN) ribolova. Akcioni plan usvojen je u decembru 2024. godine i dostavljen Evropskoj komisiji u februaru 2025. godine, čime je ispunjen formalni deo merila.

Evropska komisija je u Izveštaju za 2025. godinu ocenila da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti i konstatovala određeni napredak, pre svega zahvaljujući usvajanju Akcionog plana. Međutim, pravni i institucionalni okvir i dalje ima značajne nedostatke. Propisi u oblasti tržišne politike nisu usklađeni sa pravnim tekovinama EU, primena pravila o sertifikaciji ulova i sprečavanju NNN ribolova više puta je odlagana, službene kontrole proizvoda namenjenih izvozu u EU potrebno je dodatno uskladiti, a strateški plan za akvakulturu još nije usvojen.

Od tri prioritetne preporuke izdvojene u Knjizi preporuka za 2025. godinu, jedna je ispunjena, jedna delimično ispunjena, a jedna ostaje neispunjena:

- **Preporuka za usvajanje i dostavljanje akcionog plana ocenjuje se kao ispunjena.** Vlada Republike Srbije usvojila je Akcioni plan za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblasti ribarstva i akvakulture 20. decembra 2024. godine, a Evropskoj komisiji dostavila ga je 14. februara 2025. godine;
- **Preporuka za jačanje administrativnih kapaciteta nadležnih organa ocenjuje se kao neispunjena.** Evropska komisija i dalje ukazuje na ozbiljan nedostatak zaposlenih u organima nadležnim za razvoj politike, tržišne i strukturne mere, prikupljanje podataka i kontrolu nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog (NNN) ribolova, uključujući granične kontrole;

- **Preporuka za kontinuirane konsultacije sa zainteresovanim stranama ocenjuje se kao delimično ispunjena.** Konsultacije su sprovedene tokom pripreme akcionog plana i projekata tehničke pomoći, ali nije uspostavljen redovan i javno dokumentovan mehanizam dijaloga o sprovođenju plana, tržišnoj politici, akvakulturi i kontrolama.

Plan Vlade Republike Srbije pomera težište sa formalnog ispunjavanja merila na praktično sprovođenje obaveza. Do IV kvartala 2026. godine predviđeno je usvajanje Zakona o strukturnoj podršci i uređenju tržišta u ribarstvu, pravilnika o prikupljanju podataka i proizvođačkim organizacijama, Višegodišnjeg nacionalnog strateškog plana za akvakulturu, Operativnog programa i pravilnika za sprovođenje njegovih mera. S obzirom na to da navedeni rokovi dospevaju nakon datuma preseka, ove aktivnosti ne mogu se smatrati zakasnelim. Ipak, do datuma preseka nije pronađena javna potvrda da je neki od navedenih dokumenata usvojen.

Planom je predviđeno i da se tokom 2026. godine zaposle dva službenika za tržišnu politiku, sedam za strukturne mere i jedan za inspekcijski nadzor i kontrolu NNN ribolova, dok su dodatna zapošljavanja u oblastima prikupljanja podataka, akvakulture i inspekcijskog nadzora planirana za 2027. godinu. Nema potvrde da su zapošljavanja planirana za 2026. godinu realizovana. Ovo je posebno važno jer sprovođenje novog zakona, Operativnog programa i sistema za prikupljanje podataka zahteva odgovarajuće stručne kadrove i efikasnu koordinaciju Ministarstva poljoprivrede, Uprave za veterinu, Ministarstva zaštite životne sredine, carinskih i graničnih organa.

Tehnička pomoć EU i projekat daljeg razvoja nacionalnog zakonodavstva u oblasti ribarstva pružili su osnovu za pripremu strateškog plana za akvakulturu i Operativnog programa. Međutim, za održivo sprovođenje neophodno je da ti dokumenti budu predmet javnih konsultacija, zasnovani na realnim budžetskim procenama i povezani sa sistemima za prikupljanje podataka i kontrolu, pravilima o državnoj pomoći i zahtevima zaštite životne sredine.

Kako odblokirati proces / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Sprovoditi Akcioni plan za Poglavlje 13 uz javno praćenje realizacije.** Objavljivati najmanje polugodišnje izveštaje o realizaciji aktivnosti, rokovima, odgovornim institucijama, usvajanju propisa, raspoloživim kapacitetima i ostvarenim rezultatima, umesto da se napredak procenjuje isključivo na osnovu formalnog ispunjenja merila za zatvaranje (*preporuka NKEU iz 2025. godine – formalni deo je ispunjen; nova preporuka odnosi se na dosledno sprovođenje Akcionog plana*).

2. **Usvojiti zakonodavni i programski paket planiran za IV kvartal 2026. godine.** Doneti Zakon o strukturnoj podršci i uređenju tržišta u ribarstvu, usvojiti pravilnike o prikupljanju podataka i proizvođačkim organizacijama, kao i Višegodišnji nacionalni strateški plan za akvakulturu, Operativni program i pravilnik za sprovođenje njegovih mera. Obezbediti javne konsultacije i objaviti tabele usklađenosti sa pravnim tekovinama EU (*nova prioritetna preporuka za 2026. godinu*).

3. **Uspostaviti pouzdan sistem kontrole nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog (NNN) ribolova i sertifikacije ulova.** Uskladiti pravni okvir, unaprediti granične i tržišne kontrole, obezbediti sledljivost proizvoda i razmenu podataka, jasno definisati odgovornosti nadležnih organa i redovno objavljivati zbirne rezultate kontrola (*preporuka Evropske komisije, uvrštena među prioritete za 2026. godinu*).

4. **Sprovesti plan zapošljavanja i zadržavanja stručnih kadrova.** Ojačati kadrovske kapacitete za tržišnu politiku, strukturne mere, prikupljanje podataka, akvakulturu, inspekcijski nadzor i granične kontrole. Redovno objavljivati podatke o planiranom broju radnih mesta, broju

zaposlenih i dinamici popunjavanja upražnjenih mesta (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; ponavlja se*).

5. **Uspostaviti stalan mehanizam konsultacija sa zainteresovanim stranama.** Najmanje dva puta godišnje uključivati proizvođače, upravljače ribnjacima, prerađivače, naučne institucije, organizacije za zaštitu prirode i organizacije civilnog društva u praćenje Akcionog plana i pripremu propisa i programa (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; precizira se*).

Veza sa Reformskom agendom

Reformska agenda ne sadrži poseban reformski korak koji se neposredno odnosi na Poglavlje 13, ali postoje značajne horizontalne veze sa unapređenjem konkurentnosti poljoprivrednog sektora, investicijama, inovacijama, digitalizacijom i kontrolom korišćenja javnih sredstava.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 13
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku; rok do 2027. godine	Uskladiti državnu pomoć i buduće strukturne mere u ribarstvu sa pravilima EU i obezbediti transparentnost dodeljivanja i korišćenja sredstava.
6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku; period 2025-2027. godine	Povezati istraživanja, praćenje stanja ribljeg fonda, zdravstvenog statusa i proizvodnje u akvakulturi sa procesom donošenja odluka.
6.3.1. Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora – Konkurentnost poljoprivrednog sektora	U toku	Uključiti akvakulturu i preradu proizvoda ribarstva u mere za unapređenje konkurentnosti, razvoj ruralne infrastrukture i investicionu podršku.
7.2.2. Dalja digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	U toku; period 2024-2027. godine	Razviti međusobno povezane registre i sisteme za elektronsku sledljivost, kao i za prikupljanje i razmenu podataka o proizvodnji, ulovu, uvozu, izvozu i kontrolama.
Praćenje, kontrola i revizija	U primeni	Uspostaviti odgovarajući revizorski trag za budući Operativni program i mehanizme za zaštitu finansijskih interesa EU.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Status je ocenjen na osnovu javno dostupnih podataka do 15. septembra 2026. godine. Sve nove zakonodavne i programske mere iz Plana imaju rok u IV kvartalu 2026. godine, pa su označene kao „nije dospelo“, a ne kao neispunjene.

Oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Merilo za zatvaranje	Usvajanje i dostavljanje Akcionog plana	2024/2025.	Da	Akcioni plan usvojen je 20. decembra 2024. godine i dostavljen Evropskoj komisiji 14. februara 2025. godine.
Tržišna i strukturna politika	Zakon o strukturnoj podršci i uređenju tržišta	IV kvartal 2026. godine	Nije dospelo	Usvajanje do datuma preseka nije potvrđeno.

Oblast	Predviđena mera	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Podaci	Pravilnik o prikupljanju, upravljanju i korišćenju podataka	IV kvartal 2026. godine	Nije dospelo	Usvajanje do datuma preseka nije potvrđeno.
Organizacije proizvođača	Pravilnik o proizvođačkim i međugranskim organizacijama	IV kvartal 2026. godine	Nije dospelo	Usvajanje do datuma preseka nije potvrđeno.
Akvakultura	Višegodišnji nacionalni strateški plan za akvakulturu	IV kvartal 2026. godine	Nije dospelo	Dokument je pripreman uz podršku EU, ali njegovo usvajanje do datuma preseka nije potvrđeno.
Strukturne mere	Operativni program	IV kvartal 2026. godine	Nije dospelo	Usvajanje do datuma preseka nije potvrđeno.
Strukturne mere	Pravilnik za sprovođenje mera iz Operativnog programa	IV kvartal 2026. godine	Nije dospelo	Usvajanje zavisi od prethodnog uspostavljanja odgovarajućeg pravnog i programskog okvira.
Administrativni kapaciteti	Zapošljavanje dva službenika za tržišnu politiku, sedam za strukturne mere i jednog za kontrolu nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog (NNN) ribolova	2026. godina	Nije potvrđeno	Javno dostupni podaci o realizaciji plana zapošljavanja nisu pronađeni.
Sprovođenje Akcionog plana	Tržište, podaci, akvakultura, kontrole i NNN ribolov	Kontinuirano	Delimično ispunjeno	Akcioni plan je usvojen, ali ključni propisi i programi, kao i potrebni administrativni kapaciteti, još nisu u potpunosti uspostavljeni.

Sažeti pregled realizacije aktivnosti

Sažeti pregled obuhvata šest zakonodavnih i programskih mera iz Plana koje se odnose na Poglavlje 13 i čiji su rokovi predviđeni za IV kvartal 2026. godine.

Statistika

Vrsta mere	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026.	Usvojeno do 15.9.2026.	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Strategije i programi	2	0	0	2 (100%)
Zakoni	1	0	0	1 (100%)
Podzakonski akti	3	0	0	3 (100%)

Zaključak

Usvajanjem Akcionog plana 20. decembra 2024. godine i njegovim dostavljanjem Evropskoj komisiji 14. februara 2025. godine Republika Srbija ispunila je nacionalni i proceduralni deo obaveze koja se odnosi na merilo za zatvaranje Poglavlja 13. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu pozitivno ocenila usvajanje ovog dokumenta, ali nije javno konstatovala da je merilo za zatvaranje formalno ispunjeno niti je predloženo privremeno zatvaranje Poglavlja. Dalji napredak

zavisi od ocene sadržaja i sprovođenja Akcionog plana, posebno u oblastima organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i kontrole nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog (NNN) ribolova, kao i od jednoglasne odluke država članica EU. Time se težište pregovaračkog procesa pomera sa usvajanja plana na njegovu praktičnu primenu.

Ključni test predstoji u IV kvartalu 2026. godine, kada dospevaju zakon o tržišnoj i strukturnoj politici, dva ključna pravilnika, Višegodišnji nacionalni strateški plan za akvakulturu, Operativni program i pravila za sprovođenje njegovih mera. Njihovo usvajanje treba da prati obezbeđivanje kadrova i budžetskih sredstava, uspostavljanje sistema prikupljanja i upravljanja podacima, primena sistema sertifikacije ulova, unapređenje kontrole NNN ribolova i koordinacija nadležnih organa, uključujući organe nadležne za veterinarska i fitosanitarna pitanja, tržišni nadzor, carinu i zaštitu životne sredine.

Uspeh u Poglavlju 13 ne meri se samo formalnim ispunjavanjem obaveze iz merila za zatvaranje već i izgradnjom održivog i proverljivog sistema koji štiti riblji fond, omogućava razvoj konkurentne akvakulture i prerade, obezbeđuje sledljivost proizvoda i priprema Srbiju za primenu pravila i korišćenje finansijskih instrumenata Zajedničke ribarstvene politike EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 14
TRANSPORTNA POLITIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**15**
Broj novih preporuka	**0**

Cilj poglavlja

Cilj Poglavlja 14 – Transportna politika jeste usklađivanje nacionalnog zakonodavstva i njegove primene sa pravilima Evropske unije u oblasti drumskog, železničkog, vodnog, vazdušnog i multimodalnog transporta. Zajednička pravila obuhvataju tehničke i bezbednosne standarde, socijalne uslove, pristup tržištu, državnu pomoć, prava putnika i zaštitu životne sredine. Njihova primena treba da doprinese bezbednijem, pristupačnijem, efikasnijem i održivijem prevozu građana i robe.

Opis stanja

Poglavlje 14 otvoreno je 14. decembra 2021. godine. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2025. godinu, potrebno je dovršiti strateški okvir za transport, ojačati administrativne kapacitete i nastaviti usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i njihovu primenu. Izrada Nacionalne transportne strategije za period 2027-2034. godine je započeta, ali do datuma preseka nije potvrđeno da je dokument dovršen i usvojen. Potrebno je ažurirati i opšti master plan transporta i povezati ga sa kapitalnim budžetiranjem, uz transparentne konsultacije i procenu ekoloških i društvenih uticaja.

U drumskom transportu ostvareni su određeni zakonodavni pomaci, naročito kroz izmene propisa o naknadama za korišćenje javnih dobara, radnom vremenu posada i tahografima. Ipak, merilo 1 ostaje otvoreno: nije potvrđeno usvajanje novog Zakona o putevima, kao ni više zakona koji se odnose na pristup tržištu, prava putnika, alternativna goriva i čista vozila. Priprema i objavljivanje nacrta propisa ne predstavljaju ispunjenje obaveze njihovog donošenja. Posebno je potrebno unaprediti održavanje puteva, kontrolu preopterećenih teretnih vozila i sistem finansiranja koji uvažava principe „korisnik plaća" i „zagađivač plaća".

Radna grupa NKEU za Poglavlje 14 ukazuje na nedovoljnu dostupnost i kvalitet javnog prevoza, naročito u udaljenim jedinicama lokalne samouprave, kao i na potrebu za izradom planova održive urbane mobilnosti. Izbor infrastrukturnih projekata i izvođača radova treba da bude transparentan i zasnovan na ekonomskoj opravdanosti, bezbednosti i klimatskim i ekološkim ciljevima. Posebnu pažnju zahtevaju obilaznice, kumulativni uticaji projekata, zaštita staništa, kao i uticaji saobraćaja na kvalitet vazduha i nivo buke.

U oblasti železnice Radna grupa ukazuje na probleme u pogledu zakonitosti postupaka izgradnje infrastrukture i zapostavljenost pruga nižeg ranga u odnosu na glavni koridor. Posebnu zabrinutost izaziva nedovoljno održavanje pruga koje povezuju velike industrijske centre, uključujući Niš, Kostolac, Zrenjanin, Kikindu, Prahovo, Bor, Šabac i Loznicu, zbog rizika od iskliznuća vagona koji prevoze opasne terete. Potrebno je unaprediti održavanje, nadzor i bezbednost na ovim železničkim pravcima. Prema izveštaju Vlade, novi Zakon o železnici nije donet u planiranom roku, dok nacrt izmena propisa o ugovorima u železničkom saobraćaju zahteva dalju doradu. Postojeća usklađenost

sa ranijim režimom prava putnika ne oslobađa Srbiju obaveze usklađivanja sa Uredbom (EU) 2021/782.

U vazdušnom saobraćaju osnovni pravni okvir postoji, ali izveštaj Vlade potvrđuje da su preuzete samo odredbe Uredbe (EZ) br. 1008/2008 koje se odnose na prvi tranzicioni period Sporazuma o uspostavljanju Zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (ECAA). Usklađivanje sa preostalim odredbama ostaje obaveza u okviru merila 2. U okviru merila 3, usklađenost u oblasti vodnog i vazdušnog transporta već je navedena u Planu, dok usklađivanje sa režimom prava putnika u autobuskom i železničkom saobraćaju ostaje otvoreno.

Prelazak državne granice i dalje predstavlja ozbiljan problem, posebno u teretnom saobraćaju. Pored dugog zadržavanja na graničnim prelazima, Radna grupa ukazuje na neravnopravan položaj domaćih prevoznika u pogledu uslova poslovanja na teritoriji EU. Reč je o povezanim, ali različitim pitanjima: prvo zahteva efikasnije granične procedure, dok drugo podrazumeva rešavanje prepreka sa kojima se domaći prevoznici suočavaju na tržištu EU. Srbija je posvećena uspostavljanju „zelenih koridora" između EU i Zapadnog Balkana, kroz unapređenje režima rada na graničnim prelazima sa državama članicama EU, proširenje kapaciteta prelaza duž glavnih koridora, uključujući kapacitete za parkiranje, kao i podsticanje upotrebe digitalnih tovarnih listova. Aktivnosti u okviru zelenih koridora i digitalne razmene podataka predstavljaju pomak, ali ne potvrđuju da je cilj da zadržavanje na granicama traje do 30 minuta sistematski ostvaren.

Potrebno je nastaviti sprovođenje Strategije bezbednosti saobraćaja na putevima za period 2023-2030. godine i pratećih akcionih planova, uključujući sistematičniju primenu alata za unapređenje bezbednosti saobraćaja. Potrebno je i nastaviti razmenu podataka sa Evropskom komisijom u skladu sa protokolom EU CARE. Socijalna pravila i pravila o pristupu tržištu u drumskom saobraćaju treba u potpunosti preneti u domaće zakonodavstvo. Donošenje izmena propisa o radnom vremenu posada i tahografima predstavlja važan normativni pomak, dok prelazak na pametne tahografe i dosledna primena pravila o vremenu vožnje, pauzama i odmorima ostaju važni koraci u njihovom sprovođenju.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Uzimajući u obzir povezanost Poglavlja 14 sa drugim sektorskim i međusektorskim poglavljima, kao i višegodišnje analize samog poglavlja i njegovih veza sa drugim oblastima koje sprovode Nacionalni konvent kao celina i organizacije koje se specifično i sistematski bave transportnom politikom, Radna grupa za Poglavlje 14 izdvojila je deset prioritetnih preporuka. One se po formulaciji i sadržaju ne poklapaju uvek u potpunosti sa nalazima iz tabele obaveza, ali ukazuju na probleme za koje organizacije Nacionalnog konventa smatraju da bi njihovo rešavanje dovelo do značajnog napretka u sektoru transporta.

Deset prioritetnih preporuka iz 2025. godine ostaje relevantno i ponavlja se i u 2026. godini, uz uvažavanje pojedinačnih pomaka ostvarenih u međuvremenu. Preporuke za 2026. godinu su sledeće:

1. Završiti i usvojiti transportnu strategiju kroz transparentan i inkluzivan proces i povezati je sa bezbednošću saobraćaja, kapitalnim budžetiranjem, klimatskim ciljevima i zaštitom prirode. Pri izboru projekata uzeti u obzir pokazatelje emisija, zagađenja i buke, energetsku efikasnost i kumulativne uticaje;

2. Obezbediti pouzdan, dostupan i cenovno pristupačan javni prevoz u gradovima i međumesnom saobraćaju. Ugovore i javno-privatna partnerstva povezati sa merljivim obavezama u pogledu kvaliteta usluge, transparentnog finansiranja i zaštite korisnika;

3. Završiti usklađivanje propisa u drumskom saobraćaju, uključujući propise o pristupu tržištu, radnom vremenu, tahografima i pravima putnika, uz jačanje kontrole njihove primene i zaštite

vozača. Ubrzati aktivnosti u okviru inicijativa eFTI i ITS, kao i digitalizaciju graničnih postupaka;

4. Planirati primenu alternativnih goriva i dekarbonizaciju transporta u skladu sa ukupnim razvojnim, energetskim i ekološkim ciljevima. Procenu uticaja proširiti na korišćenje resursa i zemljišta, biodiverzitet i stvarne efekte prelaska na alternativna goriva u pogledu emisija;
5. Prioritetno održavati i razvijati regionalne i industrijske pruge, posebno pruge koje vode ka istočnoj Srbiji i industrijskim centrima. Unaprediti multimodalne veze, bezbednost prevoza opasnih tereta i transparentnost infrastrukturnih ulaganja;
6. Unaprediti bezbednost i održavanje putne mreže, planiranje obilaznica i kontrolu preopterećenja. Predloge za ograničavanje teretnog saobraćaja i promene modela naplate putarine zasnivati na proceni bezbednosti, troškova i usklađenosti sa pravilima EU;
7. U planove rekonstrukcije puteva uvesti obavezu izgradnje obilaznica oko naselja sa više od 1.000 stanovnika koja se nalaze uz magistralne i regionalne puteve;
8. Izraditi nacionalni plan za izgradnju mostova i drugih prelaza za divlje životinje iznad ili preko drumske i železničke infrastrukture;
9. Uspostaviti sistem za izdavanje i uručenje dokumentacije i dozvola međunarodnim prevoznicima na graničnim prelazima, uz cilj da zadržavanje ne traje duže od 30 minuta;
10. Uskladiti naplatu korišćenja saobraćajne infrastrukture sa principima „korisnik plaća" i „zagađivač plaća" i Direktivom 2011/76/EU, uz uvažavanje uticaja na zagađenje, težine vozila, klimatskih činilaca i zagušenja saobraćaja.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 14
7.1.4. Infrastruktura alternativnih goriva: uspostavljanje nacionalnog okvira politike i mera u skladu sa Uredbom (EU) 2023/1804	Delimično ispunjeno; rok: decembar 2026.	Dovršiti usvajanje propisa i nacionalnog okvira za razvoj infrastrukture alternativnih goriva.
7.2.5. ITS: Primena okvira i standarda inteligentnih transportnih sistema u drumskom i železničkom saobraćaju	Delimično ispunjeno; rok: decembar 2026. godine	Dovršiti usvajanje i obezbediti sprovođenje programa inteligentnih transportnih sistema (ITS), kao i interoperabilnost sistema.
7.2.5. eFTI: Usklađivanje sa Uredbom (EU) 2020/1056 o elektronskim informacijama o prevozu tereta	Delimično ispunjeno; rok: jun 2026. godine – istekao	Usvojiti zakon i uspostaviti pravni i tehnički okvir za elektronsku razmenu informacija o teretu.
7.2.5. e-CMR: Ratifikacija Dodatnog protokola uz CMR konvenciju o elektronskom tovarnom listu	Ispunjeno prema dostavljenom nacrtu; ratifikacija registrovana 4. avgusta 2026. godine	Obezbediti primenu elektronskog tovarnog lista i njegovo povezivanje sa sistemom eFTI.
7.2.5. Sistemi saobraćajnih informacija: Prikupljanje podataka i operativno informisanje učesnika u saobraćaju	Delimično ispunjeno; rok: decembar 2026. godine	Obezbediti punu operativnost sistema i razmenu podataka u skladu sa standardima EU

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Plan sadrži tri merila za zatvaranje Poglavlja 14.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija treba da uskladi pravne propise sa pravnim tekovinama EU o naplati korišćenja puteva, socijalnim pravnim tekovinama u drumskom transportu, težinama i dimenzijama vozila, kao i o pristupu delatnosti drumskog prevoznika, tržištu međunarodnog drumskog prevoza robe i međunarodnom tržištu usluga u autobuskom transportu	Potpuno usklađivanje sa Direktivom 2008/96/EZ o upravljanju bezbednošću putne infrastrukture	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Potpuno usklađivanje sa Direktivom 2004/54/EZ o minimalnim zahtevima u pogledu bezbednosti za tunele u transevropskoj mreži puteva, Direktivom 2019/520/EU o interoperabilnosti sistema za elektronsku naplatu putarine i Direktivom 2010/40/EU o okviru za uvođenje inteligentnih transportnih sistema u oblasti drumskog transporta i za interfejse sa drugim vidovima transporta	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Izmene zakona o prevozu tereta i putnika u drumskom saobraćaju radi usklađivanja pristupa delatnosti prevoznika i pristupa međunarodnom tržištu prevoza robe i autobuskih usluga sa uredbama 1071/2009, 1072/2009, 1073/2009, 2020/1055 i 361/2014. Kabotaža ostaje izuzeta do članstva u EU	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Izmene Pravilnika o podeli motornih i priključnih vozila i tehničkim uslovima radi potpunog usklađivanja dozvoljenih dimenzija i težina vozila sa Direktivom 96/53/EZ	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Izmene su objavljene u „Službenom glasniku RS”, broj 54/26. Pravilnik je izmenjen i sadrži relevantne odredbe o dozvoljenim masama vozila, ali potpuno usklađivanje sa Direktivom 96/53/EZ nije potvrđeno.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Izmene Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara radi usklađivanja naplate korišćenja infrastrukture za teška teretna vozila sa Direktivom 1999/62/EZ. Inicijativa Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture prema Ministarstvu finansija bila je planirana za prvi kvartal 2025. godine.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Da	Predviđene izmene Zakona usvojene su i objavljene u „Službenom glasniku RS”, broj 109/25. Time je potvrđeno donošenje propisa, ali ne nužno i potpuno usklađivanje sa Direktivom 1999/62/EZ.
	Donošenje Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima radi potpunog usklađivanja tehničkih i bezbednosnih uslova saobraćaja sa pravilima EU	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Izmene postojećeg zakona, objavljene u „Službenom glasniku RS”, broj 19/25, ne predstavljaju ispunjenje ove planirane mere.
	Potpuno usklađivanje propisa o kopnenom transportu opasne robe sa Direktivom 2008/68/EZ	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Da	
	Usklađivanje sa Uredbom (EU) 2020/1056 o elektronskim informacijama o prevozu tereta (eFTI), kroz Zakon o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju. Rok iz Reformske agende: jun 2026. godine.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Nacrt zakona bio je na javnoj raspravi od 8. do 27. maja 2026. godine
	Donošenje zakona radi usklađivanja sa Direktivom 2009/33/EZ o promovisanju čistih i energetski efikasnih vozila.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Donošenje zakona radi usklađivanja sa Uredbom (EU) 2023/1804 o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva (rok: IV kvartal 2025. godine).	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Nacrt zakona bio je na javnoj raspravi od 5. do 25. juna 2026. godine
	Usklađivanje radnog vremena, vremena vožnje, odmora i kontrole socijalnih pravila sa direktivama 2002/15/EZ i 2006/22/EZ i Uredbom 561/2006, kroz Zakon o	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Izmene Zakona usvojene su („Službeni glasnik RS”, broj 96/25), ali potpuna usklađenost sa

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	radnom vremenu posade vozila u drumskom prevozu i tahografima.				direktivama 2002/15/EZ i 2006/22/EZ i Uredbom 561/2006 nije potvrđena.
	Usklađivanje sa Paketom mobilnosti I: izmenama Zakona o radnom vremenu posade vozila u drumskom prevozu i tahografima planirano je prenošenje uredaba 2020/1054 i 165/2014. Usklađivanje sa preostala tri propisa (2020/1057, 2020/1055 i 2021/2179) još nije planirano.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Izmene Zakona su usvojene, ali nisu obuhvaćeni svi propisi EU koji čine Paket mobilnosti I
	Donošenje Zakona o putevima	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Prema izveštaju Vlade, nacrt je dostavljen Evropskoj komisiji na mišljenje, ali usvajanje Zakona nije potvrđeno
	Donošenje četiri pravilnika o uslugama inteligentnih transportnih sistema (ITS): o informacijama o saobraćaju u realnom vremenu, multimodalnim putovanjima, informacijama važnim za bezbednost saobraćaja i parkiralištima za teretna vozila i autobuse	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	III kvartal 2026. godine	Ne	
	Donošenje pravilnika o elektronskoj naplati putarine i izmena uredbe o evropskoj elektronskoj naplati putarine	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Donošenje dva pravilnika o minimalnim bezbednosnim zahtevima za tunele	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Izmene pravilnika o radionicama za tahografe i pravilnika o korišćenju tahografa	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Donošenje i izmene pravilnika o osposobljavanju vozača, vozačkom ispitu, ispitivačima, tehničkom	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	pregledu vozila i kontroli saobraćaja, u skladu sa Obrascem 2 Plana				
2. Srbija treba da primeni Uredbu (EZ) broj 1008/2008 o zajedničkim pravilima za vršenje usluga u vazdušnom saobraćaju u Zajednici, koja je ugrađena u ECAA	Primena Uredbe 1008/2008 o uslugama u vazdušnom saobraćaju. Pravilnikom o operativnoj dozvoli i javnom avio-prevozu prenete su odredbe za prvi tranzicioni period (član 2, tač. 7, 10, 11, 13, 14, 18 i 19, kao i čl. 22–24 i 26). Preostale odredbe predviđene su za prenošenje do kraja drugog tranzicionog perioda.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Prenete su odredbe za prvi tranzicioni period. Prenošenje i primena preostalih odredaba Uredbe 1008/2008 nisu potvrđeni do datuma preseka.
	Izmene Zakona o vazdušnom saobraćaju radi usklađivanja sa Uredbom (EZ) br. 1008/2008	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture / Direktorat civilnog vazduhoplovstva	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Izmene Pravilnika o operativnoj dozvoli i zajedničkim pravilima za obavljanje javnog avio-prevoza	Direktorat civilnog vazduhoplovstva	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Stavljanje van snage Pravilnika o operativnoj dozvoli, uredbe o obavljanju avio-prevoza u javnom interesu i odgovarajuće odluke o proglašenju linija u javnom interesu	Direktorat civilnog vazduhoplovstva / Vlada, u zavisnosti od pojedinačnog akta	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Izmene Pravilnika o uslovima za obavljanje vazdušnog saobraćaja radi usklađivanja sa članom 13. Uredbe (EZ) br. 1008/2008	Direktorat civilnog vazduhoplovstva	I kvartal 2026. godine	Ne	
3. Srbija treba da uskladi pravne propise sa pravnim tekovinama o pravima putnika u svim vidovima transporta	Donošenje Zakona o pravima putnika u autobuskom prevozu radi potpunog usklađivanja sa Uredbom (EU) br. 181/2011. Način usklađivanja se razmatra.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Usklađivanje prava putnika u železničkom prevozu: usklađenost sa Uredbom 1371/2007 je postignuta, dok	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Raniji režim prava putnika je prenet, ali usklađivanje sa Uredbom (EU)

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	usklađivanje sa Uredbom (EU) 2021/782 zahteva donošenje novog Zakona o železnici (rok: IV/2024, propušten) i izmene Zakona o ugovorima u železničkom saobraćaju (rok: I kvartal 2026. godine)				2021/782 nije potvrđeno do datuma preseka

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026.[27] (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	13	13 (100%)	2 (15,4%)	0 (0%)
Podzakonski akti[28]	25	21 (84%)	1 (4,8%)[29]	4 (16%)

Zaključak

U Poglavlju 14 ostvareni su pojedinačni zakonodavni i institucionalni pomaci, ali nijedna od preporuka Radne grupe NKEU za Poglavlje 14 iz 2025. godine nije u potpunosti ispunjena. Donošenje pojedinih izmena zakona, priprema transportne strategije i aktivnosti na digitalizaciji predstavljaju osnovu za dalji napredak, dok su rokovi za sprovođenje preostalih mera iz Plana u međuvremenu istekli. Potrebno je ubrzati donošenje preostalih propisa, ojačati kapacitete za njihovu primenu i obezbediti dostupniji i bezbedniji javni prevoz, bolje održavanje putne i železničke mreže i delotvorniju zaštitu prava putnika. Strateško planiranje i finansiranje transporta treba povezati sa klimatskim i ekološkim ciljevima, transparentnim izborom projekata i redovnim javnim praćenjem rezultata.

[27] Datum preseka koji je Radna grupa NKEU za Poglavlje 14 koristila za primer iz metodološkog uputstva.
[28] Obuhvaćeno je 20 podzakonskih akata u okviru prvog merila i pet u okviru drugog merila, uključujući tri predviđena stavljanja van snage. Četiri pravilnika o ITS uslugama dospevaju 30.9.2026. godine, nakon datuma preseka.
[29] Uračunato je jedno potvrđeno donošenje planiranih izmena – Pravilnika o podeli motornih i priključnih vozila i tehničkim uslovima („Službeni glasnik RS”, br. 54/26). Za ostale planirane podzakonske mere ispunjenost nije potvrđena.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 15
ENERGETIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**3**
Broj novih preporuka	**0**

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 15 jeste potpuno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti energetike i njihova delotvorna primena. Poglavlje obuhvata sigurnost snabdevanja, uključujući obavezne rezerve nafte i mere za obezbeđivanje sigurnosti snabdevanja gasom i električnom energijom; uspostavljanje konkurentnog i nediskriminatornog unutrašnjeg tržišta električne energije i gasa, zasnovanog na razdvajanju (*unbundling*) operatora sistema, regulisanom pristupu trećih strana i nezavisnom regulatoru; integraciju u unutrašnje energetsko tržište EU; povećanje udela obnovljivih izvora energije (OIE) i energetske efikasnosti, uključujući energetska svojstva zgrada, ekodizajn i energetsko označavanje; kao i izradu, sprovođenje i izveštavanje o Integrisanom nacionalnom energetskom i klimatskom planu (INEKP), u skladu sa Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju Energetskom unijom i klimatskim delovanjem.

Kao ugovorna strana Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, Srbija paralelno preuzima obaveze čiji se zahtevi postepeno usklađuju sa pravnim tekovinama EU, uključujući Paket za integraciju električne energije i elemente Paketa čiste energije. Poglavlje 15 je deo Klastera 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje i otvoreno je 14. decembra 2021. godine. Njegovo zatvaranje uslovljeno je ispunjenjem tri merila: obavezne rezerve nafte; unutrašnje energetsko tržište, uključujući razdvajanje i regulatorni režim Gastransa; i obnovljivi izvori energije (OIE), energetska efikasnost i INEKP.

Opis stanja

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2025. godinu, poslednjem godišnjem izveštaju objavljenom do dana preseka, Srbija je **umereno pripremljena** (ocena 3) u oblasti energetike, a u odnosu na preporuke iz prethodne godine ostvaren je **određeni napredak** (ocena 3), što predstavlja poboljšanje u odnosu na ocenu „ograničen napredak“ iz 2024. godine.[30] Komisija za narednu godinu preporučuje ubrzano sprovođenje Paketa za integraciju, uključujući utvrđivanje i dodelu prekograničnih kapaciteta na svim interkonekcijama, uključujući i interkonekciju između operatora EMS i KOSTT; okončanje razdvajanja Srbijagasa, obezbeđivanje efektivnog i transparentnog pristupa trećih strana na svim ulaznim tačkama, sertifikaciju PSG Banatski Dvor i usklađivanje sa uredbama o skladištenju gasa i sigurnosti snabdevanja gasom; kao i donošenje propisa o energetskim svojstvima zgrada i uspostavljanje sistema upravljanja pravednom tranzicijom. Sekretarijat Energetske zajednice ocenio je ukupnu primenu pravnih tekovina u Srbiji sa 63%, što je najbolji rezultat na Zapadnom Balkanu, ali je ocena u oblasti energetske bezbednosti znatno niža

[30] European Commission, *Serbia 2025 Report*, SWD(2025) 755 final, 4. novembar 2025, str. 16-17 (rezime) i 92-93 (Poglavlje 15). Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf.

(35%), naročito u pogledu sigurnosti snabdevanja gasom.[31] Narodna skupština raspuštena je 9. septembra 2026. godine, a izbori su raspisani za 25. oktobar 2026. godine, pa zakoni čiji rokovi za usvajanje, utvrđeni Planom, ističu do kraja 2026. godine ne mogu biti usvojeni pre konstituisanja novog saziva.

Nijedna od tri prioritetne preporuke Nacionalnog konventa iz 2025. godine nije u potpunosti ispunjena, ali je u svakoj od obuhvaćenih oblasti ostvaren delimičan napredak. Uvedena je cena emisija gasova sa efektom staklene bašte, ali rad međuresorne radne grupe za CBAM i dalje nije javan (preporuka 1). Paket za integraciju električne energije transponovan je, a „Transportgas Srbija" sertifikovan, dok funkcionalna integracija sa tržištem EU i efektivan pristup trećih strana gasnoj mreži i dalje izostaju (preporuka 2). Usvojeni su Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike za period 2026-2028. godine i Plan pravedne energetske tranzicije, ali je investicioni ciklus u oblasti OIE usporen, dok sigurnost snabdevanja gasom i naftom i dalje zavisi od kratkoročnih aranžmana (preporuka 3). Stoga se sve tri preporuke ponavljaju u preformulisanom obliku.

Tržište električne energije. Transpozicija Paketa za integraciju električne energije formalno je završena. Izmenama Zakona o energetici iz 2024. godine i Uredbi o raspodeli prenosnog kapaciteta i upravljanju zagušenjima („Sl. glasnik RS", br. 102/24) pridruženo je još pet uredbi, usvojenih od maja do avgusta 2025. godine, kojima se preuzimaju pravila o dugoročnoj raspodeli kapaciteta, radu prenosnog sistema, balansiranju, poremećajima u radu i ponovnom uspostavljanju sistema, kao i spremnosti na rizike.[32] Uredba o smernicama za transevropsku energetsku infrastrukturu još nije doneta. Srbija je 22. oktobra 2025. godine postala prva ugovorna strana koja je ušla u postupak verifikacije transpozicije za potrebe spajanja tržišta. Taj postupak predstavlja preduslov za spajanje sa tržištima EU i za izuzeće električne energije iz CBAM-a. Sekretarijat Energetske zajednice dostavio je procenu Komisiji 16. decembra 2025. godine, a Komisija je 14. maja 2026. godine izdala mišljenje sa preporukama, čime potpuna usklađenost nije potvrđena.[33] S obzirom na to da nakon pozitivnog mišljenja sledi faza ugovorne i tehničke pripreme koja traje oko 18 meseci, spajanje se može očekivati najranije 2028. godine.

Primena i dalje zaostaje za transpozicijom: uslovi i metodologije predviđeni smernicama za rad sistema i balansiranje nisu u potpunosti utvrđeni, a zahtev da se za prekograničnu trgovinu stavi na raspolaganje najmanje 70% kapaciteta ne primenjuje se. Obračunski interval odstupanja od 15 minuta primenjuje se od 1. januara 2025. godine, a novim Pravilima o radu tržišta, koje je AERS usvojio u decembru 2025. godine, uvedene su aukcije balansnog kapaciteta. EMS je operativni član IGCC-a, evropske platforme za netovanje odstupanja, i posmatrač u platformi MARI, ali nije pristupio platformama MARI, PICASSO i TERRE niti regionalnom koordinacionom centru nadležnom za granice sa EU. SEEPEX je u maju 2026. godine uveo negativne cene i uskladio cenovne limite sa EU, ali usklađenost njegovog imenovanja za nominovanog operatora tržišta još nije potvrđena. Kapacitet na interkonekciji EMS-KOSTT i dalje nije dostupan za komercijalnu razmenu, a postupak pred Energetskom zajednicom u vezi s tim pitanjem ostaje otvoren.[34]

---

[31] Energy Community Secretariat, *Annual Implementation Report 2025 – Serbia*, 1. novembar 2025, str. 2 (pregled i preporuke), 3-6 (električna energija), 7-8 (gas), 9-13 (dekarbonizacija) i 14-15 (energetska bezbednost). Dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:5b4ff2d5-5672-4989-ad81-d7fd9e27a7f7/Serbia_IR25CP.pdf.

[32] Agencija za energetiku Republike Srbije (AERS), „Podzakonski akti – uredbe Vlade". Dostupno na: http://www.aers.rs/podzakonski-akti. Za Uredbu o spremnosti na rizike u elektroenergetskom sektoru videti i: „Službeni glasnik RS", br. 42/2025. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-42-2025.html.

[33] Energy Community Secretariat, „Electricity Integration Package: Transposition and Verification". Dostupno na: https://www.energy-community.org/topics/electricity/market/transposition.html.

[34] Energy Community Secretariat, *Annual Implementation Report 2025 – Serbia*, str. 3-6. Dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:5b4ff2d5-5672-4989-ad81-d7fd9e27a7f7/Serbia_IR25CP.pdf.

Tržište gasa i sigurnost snabdevanja. Agencija za energetiku Republike Srbije (AERS) izdala je 21. marta 2025. godine sertifikat društvu „Transportgas Srbija“ kao nezavisnom operatoru sistema, a 31. marta 2026. godine utvrdila je da su ispunjeni naknadno provereni uslovi u pogledu pravnog i funkcionalnog razdvajanja vlasništva nad transportnom mrežom.[35] U tu svrhu osnovano je zavisno društvo Srbijagasa, „Gas infrastruktura d.o.o.“, kao vlasnik transportnog sistema.[36] Transportgas je potom dobio licencu za transport i u maju 2026. godine pristupio Regionalnoj platformi za zakup kapaciteta (RBP). Na toj platformi je od jula 2026. godine predviđena dodela kapaciteta na tačkama Horgoš i Kalotina–Dimitrovgrad, kao i na tački povezivanja sa Gastransom.[37] U septembru 2026. godine potpisan je memorandum o pristupanju Vertikalnom gasnom koridoru.

Slobodni i novi kapaciteti nude se putem aukcija na RBP-u, uključujući postupak povećanja kapaciteta Gastransa (od gasne godine 2027/28, uz pristup trećih strana) i aukciju u okviru Vertikalnog gasnog koridora, najavljenu za novembar 2026. godine.[38] Narodna skupština je 3. decembra 2025. godine usvojila novi Zakon o gasu, Zakon o nafti i Zakon o obaveznim rezervama nafte, derivata nafte i prirodnog gasa („Sl. glasnik RS”, br. 109/2025). Tim zakonima sektori nafte i gasa izdvajaju se iz Zakona o energetici, uvodi se sertifikacija operatora skladišta gasa i uređuju mere koje se primenjuju u slučaju poremećaja u snabdevanju. Efektivan pristup trećih strana, međutim, i dalje izostaje. Godišnji kapaciteti na gasnim interkonekcijama za gasne godine 2026-2030. dodeljeni su u julu 2025. godine na osnovu poziva za zaključenje ugovora, a ne putem aukcija.[39] Prema Sekretarijatu Energetske zajednice, kapaciteti su postojećim snabdevačima dodeljeni netransparentno, interkonektor Srbija–Bugarska u celosti je zakupio Srbijagas, Jugorosgaz-Transport i PSG Banatski Dvor nisu sertifikovani, a pristup trećih strana skladištu je ograničen. Gastrans je sertifikovan uprkos primedbama Sekretarijata, koji smatra i da uredbe (EU) 2017/1938 i 2022/1032 nisu transponovane, dok ocena usklađenosti novog Zakona o gasu još nije objavljena.

Gastrans, u vlasništvu Gasproma (51%) i Srbijagasa (49%), posluje od 1. januara 2021. godine na osnovu akta AERS-a o izuzeću od 5. marta 2019. godine. Tim aktom je za period od 20 godina oko 90% kapaciteta izuzeto od obaveze omogućavanja pristupa trećih strana, primene regulisanih tarifa i obaveze vlasničkog razdvajanja. Na RBP-u se nudi samo deo kapaciteta koji nije obuhvaćen izuzećem (na izlazu prema Transportgasu oko 14%), i to na kratkoročnoj osnovi. AERS od 2024. godine može da izriče kazne u visini do 15% godišnjeg prometa („Sl. glasnik RS”, br. 94/2024), a Zakonom o gasu (čl. 32-33) uvedena su pravila o sertifikaciji u slučaju kontrole od strane lica iz treće države. Snabdevanje i dalje počiva na ugovoru sa Gaspromom, koji se od maja 2025. godine produžava aneksima na po tri meseca. Srbijagas je 30. septembra 2026. godine objavio da je ugovor produžen do 31. decembra 2026. godine pod istim uslovima. Interkonektor sa Bugarskom omogućava isporuke azerbejdžanskog gasa, ali je njihov obim mali u odnosu na ukupnu potrošnju.

---

[35] Agencija za energetiku Republike Srbije (AERS), saopštenje o izdavanju sertifikata „Transportgasu Srbija“ kao nezavisnom operatoru sistema; Odluka Saveta AERS-a br. 311.01-1/2024-C-I od 21. marta 2025. Dostupno na: https://www.aers.rs/агенција-за-енергетику-републике-србије/аерс-транспортгасу-србија-сертификат-као-независном-оператору-система-0.

[36] Danas, „Vlada usvojila predloge zakona o nafti i gasu i osnovala novo preduzeće ‘Gas infrastruktura’“, novembar 2025. Dostupno na: https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/vlada-usvojila-predloge-zakona-o-nafti-i-gasu-i-osnovala-novo-preduzece-gas-infrastruktura/.

[37] Energy Community Secretariat, saopštenje objavljeno 6. aprila 2026. Dostupno na: https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2026/4/6.html.

[38] Gastrans, *Project Design – Incremental Capacity IP Serbia*, januar 2026. Dokument predviđa novi kapacitet od gasne godine 2027/2028, uz pristup trećih strana. Dostupno na: https://gastrans.rs/wp-content/uploads/2026/01/Incremental-capacity_2025_Project-Design_IP-SERBIA_ENG.pdf.

[39] Gastrans, *Demand Assessment Report for Incremental Capacity at IP Serbia*, oktobar 2025. Dostupno na: https://gastrans.rs/wp-content/uploads/2025/10/Demand-Assessment-Report_IP-SERBIA_ENG.pdf.

Obavezne rezerve nafte. Pravni okvir usklađen je sa Direktivom 2009/119/EZ, Uprava za rezerve energenata funkcioniše kao centralno telo, a Srbija je jedina ugovorna strana koja dostavlja sve izveštaje propisane ovom direktivom. Nivo obaveznih rezervi u junu 2025. godine iznosio je 43,96 dana prosečnog dnevnog neto uvoza.[40] Prema izveštaju Vlade, u prvom tromesečju 2026. godine dostignut je nivo od 61,51 dan. Do nivoa od 90 dana neto uvoza, koji je Planom predviđen do kraja 2026. godine, nedostaje gotovo trećina potrebnih količina. Prema članu 8. Zakona o obaveznim rezervama nafte, derivata nafte i prirodnog gasa, primenjuje se veća od dve vrednosti: 90 dana neto uvoza ili 61 dan potrošnje. Vlada treba da utvrdi metodologiju obračuna do decembra 2026. godine. Zbog malog udela domaće proizvodnje u potrošnji, prema proceni radne grupe, merodavan je kriterijum neto uvoza.[41] Nivo rezervi izražen u danima potrošnje nije zvanično objavljen, jer Vlada, Ministarstvo rudarstva i energetike i Sekretarijat Energetske zajednice izveštavaju samo o broju dana neto uvoza. Zakon ne propisuje rok za dostizanje punog nivoa rezervi, programi formiranja rezervi još nisu objavljeni, a Fiskalni savet upozorio je da su sredstva za obavezne rezerve u budžetu za 2026. godinu značajno smanjena.[42] Neizvesnost dodatno povećava položaj NIS-a: američke sankcije stupile su na snagu 9. oktobra 2025. godine, a transakcija u vezi sa promenom vlasništva u korist MOL-a, za koju je sporazum akcionara sa Vladom potpisan 16. juna 2026. godine, do dana preseka nije zaključena. OFAC je 30. septembra 2026. godine ponovo produžio licence za rad NIS-a i za transport sirove nafte preko JANAF-a, ovog puta do 30. oktobra 2026. godine.

Obnovljivi izvori energije. U dva kruga aukcija za tržišne premije, održana 2023. i 2024/2025. godine, premije su dodeljene za ukupno oko 850 MW kapaciteta vetroelektrana i solarnih elektrana. Treći krug, najavljivan za drugu polovinu 2025. godine, nije raspisan do dana preseka. Prema Ministarstvu rudarstva i energetike, u dva kruga aukcija obuhvaćeno je 17 elektrana ukupne snage oko 1,2 GW. Instalisana snaga vetroelektrana i solarnih elektrana u septembru 2026. godine premašila je 1,3 GW, a do kraja godine očekuje se da dostigne oko 1,5 GW, koliko je predviđeno i Reformskom agendom. Međutim, rokovi za priključenje novih projekata pomereni su do septembra 2029. godine.[43] Jedinstvena kontakt tačka za strateške projekte u Ministarstvu rudarstva i energetike, uspostavljena sporazumom o saradnji tri ministarstva, ima samo informativnu i koordinacionu ulogu, pa podnosilac zahteva i dalje mora da komunicira sa više organa, što nije u skladu sa članom 16. Direktive RED II. Okvir za utvrđivanje oblasti za ubrzano uvođenje OIE nije usvojen u predviđenom roku, koji je istekao u junu 2026. godine. Izmene Zakona o korišćenju OIE nalaze se u fazi izrade polaznih osnova, o kojima su konsultacije završene 7. jula 2026. godine.[44] Sertifikacija instalatera malih postrojenja na OIE uređena je glavom XIIb Zakona o energetici, uvedenom izmenama iz 2024. godine. Rok za donošenje podzakonskih akata istekao je u junu 2025. godine, a prema izveštaju Vlade za prvo tromesečje 2026. godine pripremljena su četiri predloga pravilnika, od kojih nijedan nije donet.

Energetska efikasnost. Usklađivanje sa Direktivom o energetskim svojstvima zgrada nije završeno. Propisi o minimalnim energetskim svojstvima i sertifikaciji zgrada nisu doneti, a Sekretarijat Energetske zajednice ne beleži napredak u ovoj oblasti. Obračun toplotne energije prema izmerenoj

---

[40] Energy Community Secretariat, *Annual Implementation Report 2025 – Serbia*, str. 14-15 (podaci o nivou obaveznih rezervi u junu 2025). Dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:5b4ff2d5-5672-4989-ad81-d7fd9e27a7f7/Serbia_IR25CP.pdf.

[41] Zakon o obaveznim rezervama nafte, derivata nafte i prirodnog gasa, „Službeni glasnik RS“, br. 109/2025, čl. 8. i 36.

[42] Fiskalni savet, *Ocena Predloga zakona o budžetu za 2026. godinu*, 21. novembar 2025, str. 5. Dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2025/fiskalni-savet_ocena-predloga-zakona-o-budzetu-za-2026.-godinu.pdf.

[43] Ministarstvo rudarstva i energetike, „Đedović Handanović: Na dobrom smo putu da do 2030. godine imamo 3,5 gigavata novih kapaciteta iz obnovljivih izvora energije“. Dostupno na: https://www.mre.gov.rs/vest/17557/djedovic-handanovic-na-dobrom-smo-putu-da-do-2030-godine-imamo-35-gigavata-novih-kapaciteta-iz-obnovljivih-izvora-energije.php.

[44] Paragraf, vest od 23. juna 2026. o konsultacijama u vezi sa polaznim osnovama za izmene Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/230626/230626-vest4.html.

potrošnji primenjuje se u oko četvrtine od ukupno 58 sistema daljinskog grejanja, dok pravila o raspodeli troškova za toplotnu energiju ne postoje. Zakon o planiranju i izgradnji menjan je dva puta nakon usvajanja Plana („Sl. glasnik RS", br. 91/2025 i 80/2026), ali tim izmenama nisu uvedene odredbe kojima se preuzima Direktiva 2010/31/EU. Izmene iz avgusta 2026. godine, kao i izmene iz 2025. godine, donete su po hitnom postupku. Problem se ne ogleda samo u izostanku odredaba iz Direktive već i u obrascu menjanja propisa o planiranju i izgradnji bez javnog učešća. Izmene Zakona o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, kojima bi se preuzela Direktiva (EU) 2023/1791, koja još nije deo pravnih tekovina Energetske zajednice, nisu objavljene niti su stavljene na javnu raspravu. Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti nastavila je da raspisuje javne pozive za domaćinstva i javne objekte, ali podaci o ostvarenim stopama obnove zgrada, koje su cilj Reformske agende i INEKP-a, nisu javno dostupni.

INEKP i strateško planiranje. Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) do 2030. godine, sa projekcijama do 2050. godine („Sl. glasnik RS", br. 70/24), predviđa smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za 40,3% u odnosu na 1990. godinu, udeo OIE u bruto finalnoj potrošnji energije od 33,6% i udeo OIE u proizvodnji električne energije od 45%. Srbija je 2025. godine dostavila prvi integrisani izveštaj o napretku, koji obuhvata 16 od 17 propisanih celina. Projekcije emisija gasova sa efektom staklene bašte nisu dostavljene, a izveštaji o politikama i merama kasnili su. Izmene Pravilnika o INEKP-u radi preuzimanja Uredbe (EU) 2022/2299 i početak izrade novog plana predviđeni su do kraja 2026. godine. Sekretarijat Energetske zajednice je u avgustu 2026. godine, u prvoj oceni INEKP-ova, ukazao na to da plan Srbije ne predviđa putanju izlaska iz uglja, ne utvrđuje cenu ugljenika i ne kvantifikuje mere ni izvore finansiranja. Nacrt novog plana sa vremenskim horizontom do 2040. godine treba dostaviti do 1. januara 2028. godine, ali njegova izrada nije formalno pokrenuta.[45] Vlada je 5. marta 2026. godine usvojila Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike do 2040. godine za period 2026-2028, sa zakašnjenjem od jednog tromesečja u odnosu na rok utvrđen Planom. Dugoročni okvir i dalje ne sadrži cilj klimatske neutralnosti, a planovi za nove gasne elektrane i razvoj nuklearne energije, nakon ukidanja zabrane izgradnje nuklearnih elektrana krajem 2024. godine, nisu praćeni javno dostupnim analizama njihovog uklapanja u ciljeve INEKP-a.

Pravedna tranzicija. Vlada je na sednici održanoj 24. jula 2025. godine usvojila Plan pravedne energetske tranzicije Republike Srbije do 2030. godine (Akcioni plan pravedne tranzicije), sa procenjenim troškovima od 75,4 miliona evra, od čega se oko 97% odnosi na infrastrukturu industrijskih zona i podsticaje preduzetništvu. Mere za radnike, predviđene u nacrtu, izostavljene su iz usvojenog plana, a samo Ministarstvo plan naziva „uvodom u proces". Plan analizira samo zatvaranje termoelektrana Kolubara A i Morava, ne utvrđuje rok za izlazak iz uglja, a analizu viška zaposlenih i mere reintegracije odlaže za period 2027-2030. godine, bez procene troškova.[46] Propisi o upravljanju sprovođenjem plana i praćenju njegovih rezultata nisu doneti, a Fond za pravednu tranziciju, predviđen kao korak Reformske agende sa rokom u decembru 2025. godine, nije uspostavljen. Odlukom o obrazovanju Međuministarskog Vladinog komiteta („Sl. glasnik RS", br. 118/2025) komitetu je naloženo da redovno izveštava Vladu, ali ne i da objavljuje izveštaje. Rok

[45] Energy Community Secretariat, *NECP Assessment Report*, avgust 2026. Dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:98276fa9-0be0-45ed-b01c-d272e8fa4b3e/ECS_NECP_Assessment_Report.pdf. Videti i *Q&A – NECP Regulation Assessment Report*, za dodatna pojašnjenja rokova za izradu nacrta novih planova. Dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:b74a614b-d571-46ad-8368-f570129812b2/Q%26A_NECP_R_Assessment_Report.pdf.

[46] Vlada Republike Srbije, materijali sa 18. sednice Vlade, 24. jul 2025. Dostupno na: https://www.srbija.gov.rs/prikaz/897802. Videti i Ministarstvo rudarstva i energetike, *Plan pravedne energetske tranzicije Republike Srbije do 2030. godine*, usvojen u julu 2025. Dostupno na: https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/12123/PLAN%20FOR%20JUST%20ENERGY%20TRANSITION%20FOR%20SERBIA%20UP%20TO%202030%20ADOPTED%20JULY%202025.pdf.

utvrđen Planom pravedne tranzicije, 31. avgust 2026. godine, za izmene zakonodavstva kojima bi se uspostavili mehanizmi upravljanja i okvir za praćenje je propušten, a nema ni javnih podataka o osnivanju Jedinice za pravednu tranziciju u Ministarstvu. Međuresorna radna grupa, u čijem radu učestvuju predstavnici civilnog društva, održala je prvi sastanak 5. juna 2026. godine, dok o radu međuministarskog komiteta Vlade nema javno dostupnih informacija. Pilot-projekti prekvalifikacije u JP PEU Resavica i Kostolcu, prema Planu, zavise od prethodnog usvajanja plana dekarbonizacije EPS-a, koji nije javno dostupan.

MRVA, CBAM i cena emisija. Okvir za monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju (MRVA) uspostavljen je Zakonom o klimatskim promenama i podzakonskim aktima. Dozvole i planovi monitoringa izdaju se preko platforme eGHG, a prvi verifikatori akreditovani su pri Akreditacionom telu Srbije. Narodna skupština je 3. decembra 2025. godine usvojila Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakon o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda, koji se primenjuju od 1. januara 2026. godine.[47] Porez od četiri evra po toni emisija iznad referentnog nivoa obuhvata proizvodnju električne energije, cementa, gvožđa i čelika, aluminijuma i đubriva, a njegova stopa višestruko je niža od cene u Sistemu EU za trgovinu emisijama (EU ETS). Nacrti zakona bili su na javnoj raspravi u oktobru 2025. godine, ali sastav međuresorne radne grupe za CBAM, njeni zapisnici i analize nisu objavljeni, pa nije javno poznato na osnovu kojih procena su utvrđeni nivo i dinamika cene. Izmenama iz avgusta 2026. godine („Sl. glasnik RS", br. 80/2026) poreski kredit za proizvođače električne energije usklađen je sa pravilima o državnoj pomoći, dok stopa od četiri evra po toni i referentni nivoi nisu menjani. Fiskalni savet procenjuje da troškovi CBAM-a za električnu energiju iznose 200-300 miliona evra godišnje, što je gotovo deset puta više od procene iz Fiskalne strategije.[48]

Energetsko siromaštvo i tarife. Status energetski ugroženog kupca električne energije imalo je 2024. godine oko 174.000 domaćinstava, dok je obuhvat korisnika gasa zanemarljiv. Oko 9,3% stanovništva ne može adekvatno da zagreje svoj dom. Regulisane cene korigovane su tokom 2025. godine, ali Sekretarijat Energetske zajednice ocenjuje da je obuhvat garantovanog snabdevanja širi od onoga što dozvoljava Direktiva (EU) 2019/944.[49] Korak Reformske agende koji se odnosi na uvođenje troškovno zasnovanih cena električne energije za domaćinstva, sa rokom u decembru 2026. godine, nije ispunjen. Mere usmerene na uzroke energetskog siromaštva, poput energetske obnove domova najugroženijih domaćinstava, nisu povezane sa programom zaštite ugroženih kupaca.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Ključna prepreka u Poglavlju 15 više nije transpozicija propisa, već njihova primena. Sve tri preporuke preformulisane su tako da imaju jasno određenog adresata, konkretnu radnju i rok vezan za konstituisanje nove Vlade i Narodne skupštine nakon izbora 25. oktobra 2026. godine.

1. **Objaviti procenu uticaja CBAM-a i na njoj zasnovati mapu puta za uključivanje proizvodnje električne energije u EU ETS do septembra 2027. godine** (*preporuka NKEU iz 2025. godine – preformulisana*)

[47] Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS", br. 109/2025. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-emisije-gasova-sa-efektom-staklene-baste.html.
[48] Fiskalni savet, *Klimatsko-energetska tranzicija Srbije i javne finansije: hoće li CBAM biti okidač promena?*, 2025. Dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2025/fs_klimatsko-energetska-tranzicija-srbije-i-javne-finansije-hoce-li-cbam-biti-okidac-promena_16102025.pdf.
[49] Energy Community Secretariat, *Annual Implementation Report 2025 – Serbia*, str. 3-6 (maloprodajno tržište, garantovano snabdevanje i energetsko siromaštvo; podaci za 2024). Dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:5b4ff2d5-5672-4989-ad81-d7fd9e27a7f7/Serbia_IR25CP.pdf.

CBAM se od 1. januara 2026. godine primenjuje i na izvoz električne energije iz Srbije. Izuzeće iz člana 2. stav 7. Uredbe (EU) 2023/956 mogu dobiti zemlje čije je tržište električne energije spojeno sa tržištem EU i koje su, između ostalog, zakonom utvrdile cilj klimatske neutralnosti do 2050. godine i do 1. januara 2030. godine uvele sistem trgovine emisijama za električnu energiju sa cenom ekvivalentnom ceni u sistemu EU ETS. Prema opštem pristupu Saveta EU o izmenama Uredbe, usvojenom 12. juna 2026. godine, Komisija bi sa zemljom koja je u potpunosti preuzela pravne tekovine u oblasti tržišta električne energije, putem memoranduma o razumevanju, utvrđivala rokove za primenu izuzeća i uvođenje takve cene ugljenika. Zakonodavni postupak je u toku. Pored verifikacije iz preporuke 2, Srbija nema pripremljenu poziciju ni u pogledu ostalih uslova. Procena uticaja CBAM-a na proizvodnju električne energije, koju je Ministarstvo rudarstva i energetike sprovelo 2025. godine, nije objavljena. Nova Vlada treba da u prvih 60 dana mandata objavi akt o obrazovanju radne grupe, njen sastav i zapisnike, kao i navedenu procenu, dopunjenu poređenjem troškova CBAM-a sa troškovima različitih modela i rokova za uvođenje cene ugljenika za EPS i kupce. Na toj osnovi Vlada treba da do septembra 2027. godine, u dogovoru sa Evropskom komisijom, usvoji mapu puta za uključivanje elektroenergetskog sistema u EU ETS, kako bi ona bila uključena u nacrt novog INEKP-a. Odabrani model zavisi od dogovora sa EU. Moguće opcije su nacionalni sistem povezan sa EU ETS-om sporazumom na osnovu člana 25. Direktive 2003/87/EZ, kao u slučaju Švajcarske, ili preuzimanje Direktive na osnovu međunarodnog sporazuma, kao u slučaju Islanda, Lihtenštajna i Norveške. Ako se uvodi nacionalni sistem, treba ga od početka projektovati tako da omogući povezivanje sa EU ETS-om, a ne kao zaseban sistem koji bi, nakon prelaznog perioda, nastavio da funkcioniše odvojeno sve do pristupanja EU. Mapa puta treba da posluži kao osnova za pregovore o memorandumu, uključujući prelazne aranžmane i mehanizme podrške, po uzoru na prelaznu besplatnu raspodelu dozvola za modernizaciju proizvodnje električne energije i Modernizacioni fond (čl. 10c i 10d Direktive). Time bi se troškovi za EPS i kupce rasporedili tokom vremena. Istovremeno, izmenama Zakona o klimatskim promenama treba utvrditi cilj klimatske neutralnosti do 2050. godine, na koji se Srbija obavezala Sofijskom deklaracijom iz 2020. godine, budući da ispunjenje ovog uslova za izuzeće ne podrazumeva neposredne troškove.

2. **Otkloniti nedostatke utvrđene mišljenjem Evropske komisije od 14. maja 2026. godine i slobodne gasne kapacitete dodeljivati isključivo putem transparentnih aukcija** (*preporuka NKEU iz 2025. godine – ponovljena i preformulisana*)

   Ministarstvo rudarstva i energetike treba da objavi mišljenje Komisije i akcioni plan sa rokovima, a nova Vlada da u prvih šest meseci mandata usvoji potrebne izmene propisa, uključujući Uredbu o smernicama za transevropsku energetsku infrastrukturu, kako bi verifikacija bila okončana, a faza tehničke pripreme za spajanje tržišta započela najkasnije sredinom 2027. godine. EMS treba da započne dodelu kapaciteta na interkonekciji EMS-KOSTT, obezbedi učešće u regionalnom koordinacionom centru u skladu sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice 2022/03 i objavi plan pristupanja platformama MARI i PICASSO. AERS treba da usvoji preostale uslove i metodologije predviđene smernicama za balansiranje i rad sistema, kao i da potvrdi usklađenost imenovanja SEEPEX-a za nominovanog operatora tržišta. U gasnom sektoru AERS treba da obezbedi da „Transportgas Srbija“ sav neugovoreni kapacitet na Horgošu, Kalotini–Dimitrovgradu i tački povezivanja sa Gastransom nudi isključivo putem RBP-a, uz objavljivanje rezultata aukcija. Do kraja 2026. godine AERS treba da objavi ocenu postupka dodele kapaciteta iz jula 2025. godine i režima Gastransa u skladu sa čl. 32-33. Zakona o gasu. Takođe, potrebno je okončati sertifikaciju društava „Jugorosgaz–Transport“ i PSG Banatski Dvor, kao i razdvajanje delatnosti distribucije Srbijagasa.

3. **Obezbediti strateški dosledan i predvidiv okvir za investicije u energetiku: utvrditi putanju izlaska iz uglja, obezbediti kontinuitet aukcija za OIE i zasnivati odluke o gasu i nuklearnoj energiji na INEKP-u** (*preporuka NKEU iz 2025. godine – preformulisana*)

   Ministarstvo rudarstva i energetike treba da tokom 2027. godine formalno pokrene izradu novog INEKP-a, čiji nacrt treba dostaviti do 1. januara 2028. godine, uz javno objavljene scenarije i analize troškova i koristi za ugalj, gas, nuklearnu energiju i OIE. U novi plan treba uključiti rok i putanju izlaska iz uglja, povezane sa planom dekarbonizacije EPS-a i Planom pravedne tranzicije, čije sprovođenje treba dodatno operacionalizovati. Do donošenja novog plana, odluke o novim gasnim i nuklearnim kapacitetima treba zasnivati na javno dostupnim analizama njihove usklađenosti sa INEKP-om. Kada je reč o nuklearnoj energiji, Vlada treba da, pre donošenja odluke o pokretanju programa, sprovede široke javne konsultacije o potrebnim kapacitetima, troškovima i opravdanosti korišćenja nuklearne energije u Srbiji. Kontinuitet investicija u OIE zahteva raspisivanje trećeg kruga aukcija u prvoj polovini 2027. godine, uz utvrđivanje kalendara aukcija do 2030. godine. Potrebno je i usvojiti izmene Zakona o korišćenju OIE kojima se uspostavlja zakonski okvir za jedinstvenu kontakt tačku, određuju oblasti za ubrzano uvođenje OIE i uređuje položaj prozjumera, kao i objaviti plan razvoja mreže kojim bi se otklonila kašnjenja u priključenju novih projekata.

Veza sa Reformskom agendom

Evropska komisija je odlukom od 12. januara 2026. godine ocenila da je korak u okviru mere 7.1.1 (u numeraciji Komisije: 2.1.1), koji se odnosi na sprovođenje Paketa za integraciju električne energije, sa rokom u decembru 2024. godine, ispunjen. Komisija je, međutim, napomenula da će se dalje obaveze kontinuirano pratiti. Tabela u nastavku prikazuje status svake mere i korake čije je sprovođenje hitno za napredak u Poglavlju 15.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 15
7.1.1. Sprovođenje Trećeg energetskog paketa za gas i Paketa za integraciju električne energije (u numeraciji EK: 2.1.1)	Korak sa rokom u decembru 2024. godine ocenjen je kao ispunjen. Međutim, Evropska komisija je 14. maja 2026. godine izdala mišljenje sa preporukama u vezi sa transpozicijom propisa potrebnom za spajanje tržišta. Korak sa rokom u junu 2025. godine, koji se odnosi na pristup trećih strana, nije ispunjen, dok je korak sa rokom u junu 2026. godine ispunjen samo delimično (SCC Beograd, IGCC i status posmatrača u MARI).	Sprovesti mere iz preporuke 2; obezbediti spremnost EMS-a i SEEPEX-a za unutardnevno spajanje tržišta do decembra 2026. godine.
7.1.2. Postepeno prilagođavanje tarifa uz mere za suzbijanje energetskog siromaštva	Tokom 2025. godine korigovane su regulisane cene. Nacionalni program za smanjenje energetskog siromaštva nije usvojen, a cene za domaćinstva nisu zasnovane na troškovima.	Do decembra 2026. godine izraditi plan za dostizanje troškovno zasnovanih cena, uz ciljanu zaštitu ugroženih kupaca; suziti obuhvat garantovanog snabdevanja u skladu sa Direktivom (EU) 2019/944; povezati subvencije sa energetskom obnovom stambenih objekata.
7.1.3. Sprovođenje Akcionog plana za pravednu tranziciju	Plan pravedne energetske tranzicije usvojen je 24. jula 2025. godine. Fond za pravednu tranziciju, čije je uspostavljanje bilo predviđeno do decembra 2025. godine, nije osnovan.	Osnovati koordinaciono telo i Fond za pravednu tranziciju i usvojiti propise za praćenje sprovođenja plana. Izrada plana dekarbonizacije EPS-a predstavlja preduslov za pokretanje pilot-projekata u Resavici i Kostolcu do juna 2027. godine.
7.1.4. Transparentni i konkurentni postupci za	Instalirani kapaciteti vetroelektrana i solarnih elektrana premašuju 1,3 GW. Treći krug aukcija nije raspisan do	Omogućiti priključenje dodatnih oko 0,2 GW kapaciteta do decembra 2026. godine; raspisati treći krug aukcija i objaviti

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 15
uvođenje obnovljivih izvora energije (OIE)	septembra 2026. godine. Nacrt zakona o infrastrukturi za alternativna goriva bio je na javnoj raspravi od 4. do 25. juna 2026. godine, ali predlog zakona još nije utvrđen.	višegodišnji kalendar aukcija; utvrditi predlog zakona i nacionalni okvir politike za alternativna goriva do decembra 2026. godine.
7.1.5. Sprovođenje Direktive o OIE (dozvole, garancije porekla i prozjumeri)	Sistem garancija porekla za električnu energiju je funkcionalan. Jedinstvena kontakt tačka u Ministarstvu rudarstva i energetike (MRE) za strateške projekte ima samo informativnu ulogu i nije usklađena sa članom 16. Direktive RED II. Okvir za određivanje oblasti za ubrzano uvođenje OIE, čiji je rok bio jun 2026. godine, nije uspostavljen. Izmene Zakona o korišćenju OIE nalaze se u fazi pripreme polaznih osnova.	Izmeniti Zakon o korišćenju OIE radi uspostavljanja zakonski uređene jedinstvene kontakt tačke i određivanja oblasti za ubrzano uvođenje OIE; doneti pravilnike o sertifikaciji instalatera, čiji je zakonski rok istekao u junu 2025. godine; uspostaviti sistem garancija porekla za gas i toplotu; urediti pravila za prozjumere.
7.1.6. Sprovođenje paketa MRVA	Okvir MRVA funkcioniše, uključujući sistem eGHG i akreditovane verifikatore. Izdato je ukupno 97 dozvola sa planovima monitoringa. Rok za podnošenje verifikovanih izveštaja bio je 31. mart, ali informacije o ovom procesu nisu javno dostupne.	Objaviti podatke o broju podnetih verifikovanih izveštaja kako bi se moglo proceniti da li je ceo ciklus MRVA u potpunosti i adekvatno sproveden.
7.1.7. Sprovođenje direktiva o energetskoj efikasnosti, energetskim svojstvima zgrada, ekodizajnu i energetskom označavanju	Propisi o energetskim svojstvima zgrada nisu doneti, niti je usvojena nova metodologija za obračun potrošnje energije u zgradama, iako je rok bio decembar 2025. godine.	Doneti propise o energetskim svojstvima zgrada i usvojiti novu metodologiju za obračun emisija zgrada; usvojiti pravila za raspodelu troškova grejanja kojima bi se obezbedilo da se 40% obračuna zasniva na potrošnji; unaprediti tržišni nadzor nad ekodizajnom uređaja na čvrsta goriva; objaviti podatke o stopama obnove zgrada. Rok za navedene korake je decembar 2026. godine.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 15 otvoreno je 14. decembra 2021. godine, a Plan definiše mere za ispunjavanje sva tri merila za zatvaranje poglavlja. Tabela prati strukturu Plana i zasniva se na njegovom sadržaju, izveštaju Vlade o sprovođenju i proveri podataka u zvaničnim izvorima.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija završava pravno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU o obaveznim rezervama nafte,	Usklađivanje sa Direktivom 2009/119/EZ[50]	Ministarstvo rudarstva i energetike		Da	Novi Zakon o obaveznim rezervama nafte, derivata nafte i prirodnog gasa usvojen je 3. decembra 2025. godine („Službeni glasnik RS“, br. 109/2025)

[50] Usklađivanje sa Direktivom 2009/119/EZ i uspostavljanje administrativne strukture za upravljanje obaveznim rezervama, uključujući Upravu za rezerve energenata, sprovedeni su pre usvajanja Plana, što je konstatovano i u samom Planu.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
uspostavlja administrativnu strukturu za upravljanje rezervama i nastavlja da povećava stvarne rezerve u skladu sa akcionim planom.	Uspostavljanje administrativne strukture za upravljanje obaveznim rezervama	Uprava za rezerve energenata		Da	
	Formiranje obaveznih rezervi u količini koja odgovara najmanje 90 dana prosečnog dnevnog neto uvoza ili 61 danu potrošnje, u zavisnosti od toga koja je količina veća	Uprava za rezerve energenata	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	U prvom kvartalu 2026. godine rezerve su odgovarale količini od 61,51 dana prosečnog dnevnog neto uvoza, u poređenju sa 41 danom u vreme usvajanja Plana.
2. Srbija se usklađuje sa pravnim tekovinama EU o unutrašnjem energetskom tržištu, uključujući razdvajanje u gasnom sektoru u skladu sa akcionim planom, i u potpunosti usklađuje regulatorni režim Gastransa sa pravom EU.	Usvajanje pet uredbi iz Paketa za integraciju električne energije (EU 2019/941, 2016/1719, 2017/2196, 2017/1485 i 2017/2195)	Ministarstvo rudarstva i energetike	II kvartal 2025. godine	Da (avgusta 2025)	Usvojene su uredbe o spremnosti na rizike („Službeni glasnik RS“, br. 42/2025), dugoročnoj raspodeli prenosnog kapaciteta (br. 44/2025), poremećajima u radu i ponovnom uspostavljanju sistema (br. 46/2025), radu prenosnog sistema (br. 65/2025, jul) i balansnoj električnoj energiji (br. 74/2025, avgust). Poslednje dve uredbe usvojene su nakon isteka predviđenog roka.
	Usklađivanje sa Uredbom (EU) 2022/869 o smernicama za transevropsku energetsku infrastrukturu	Ministarstvo rudarstva i energetike	II kvartal 2025. godine	Ne	Prema izveštaju Vlade za prvi kvartal 2026. godine, usklađivanje je u toku.
	Razdvajanje u elektroenergetskom sektoru	Ministarstvo rudarstva i energetike; AERS		Da	EMS je sertifikovan po modelu vlasničkog razdvajanja odlukom AERS-a od 26. januara 2017. godine. Od 1. novembra 2023. godine kontrolu nad njim vrši Republička komisija za energetske mreže. Elektrodistribucija Srbije pravno je i funkcionalno razdvojena.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Razdvajanje Srbijagasa i sertifikacija operatora transportnog sistema „Transportgas Srbija“	AERS; Srbijagas; Transportgas Srbija	II kvartal 2025. godine	Da	Sertifikat je izdat 21. marta 2025. godine, a uslovi su potvrđeni 31. marta 2026. godine. Vlasnik mreže je „Gas infrastruktura d.o.o.“, osnovana krajem 2025. godine.
	Razdvajanje Jugorosgaza	Ministarstvo rudarstva i energetike; AERS	II kvartal 2025. godine	Ne	Jugorosgaz-Transport nije sertifikovan.
	Usvajanje Zakona o tržištu gasa, u skladu sa Uredbom (EU) 2017/1938	Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2025. godine	Da (3.12.2025)	Zakon je usvojen pod nazivom Zakon o gasu („Službeni glasnik RS“, br. 109/2025).
	Usvajanje uredbi kojima se utvrđuju krizni i preventivni plan za obezbeđivanje sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom	Ministarstvo rudarstva i energetike	II kvartal 2025. godine	Da (5.6.2025)	Uredbe su objavljene u „Službenom glasniku RS“, br. 49/2025.
	Otvaranje tržišta gasa i obezbeđivanje nediskriminatornog pristupa trećih strana; dodela kapaciteta na Horgošu i na interkonektoru Srbija–Bugarska	Ministarstvo rudarstva i energetike; AERS; Transportgas Srbija	II kvartal 2025. godine	Ne	Status ostaje „Ne“ zbog izostanka efektivnog pristupa trećih strana. Kapaciteti dodeljeni 2025. godine vezani su za više gasnih godina, rezultati aukcija na platformi RBP nisu javno objavljeni, Srbijagas i NIS jedini su aktivni veleprodajni snabdevači, a distribucija Srbijagasa nije razdvojena.[51]
	Usklađivanje regulatornog režima Gastransa sa zakonodavstvom EU i primena nadzornih ovlašćenja AERS-a	AERS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Do 30. septembra 2026. godine nisu bili javno dostupni podaci o primeni ovih ovlašćenja od strane AERS-a, niti o pokretanju preispitivanja sertifikata ili izuzeća.
	Korak Reformske agende 7.1.1: učešće EMS-a u regionalnim koordinacionim centrima i ispunjavanje uslova za pristupanje balansnim platformama EU	EMS; AERS; Ministarstvo rudarstva i energetike	Jun 2026. godine	Ne	Rok je istekao, a korak je ispunjen samo delimično.

[51] Gastrans, *Project Design – Incremental Capacity IP Serbia*, januar 2026. Dokument predviđa novi kapacitet od gasne godine 2027/2028, uz pristup trećih strana. Dostupno na: https://gastrans.rs/wp-content/uploads/2026/01/Incremental-capacity_2025_Project-Design_IP-SERBIA_ENG.pdf.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Korak Reformske agende 7.1.1: ispunjavanje svih zahteva Paketa za integraciju električne energije od strane EMS-a i SEEPEX-a radi pristupanja unutardnevnom spajanju tržišta sa EU[52]	EMS; SEEPEX; AERS; Ministarstvo rudarstva i energetike	Decembar 2026. godine	Rok nije istekao	S obzirom na to da nakon pozitivnog mišljenja sledi faza ugovorne i tehničke pripreme koja traje oko 18 meseci, ispunjenje ovog koraka do decembra 2026. godine nije realno.
3. Srbija se usklađuje sa pravnim tekovinama EU o energetskoj efikasnosti i obnovljivim izvorima energije (OIE), usvaja nacionalni plan za energiju i klimu u skladu sa Uredbom (EU) 2018/1999 i pruža dokaze o njegovom sprovođenju.	Usvajanje izmena i dopuna Zakona o korišćenju OIE, radi usklađivanja sa Direktivom (EU) 2018/2001	Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	MRE je od juna do 7. jula 2026. godine sprovelo konsultacije o polaznim osnovama za izmene zakona. Pristigla su 94 komentara od 15 podnosilaca. Nacrt zakona nije objavljen, a njegovo usvajanje do kraja 2026. godine nije moguće pre konstituisanja novog saziva Narodne skupštine.
	Usvajanje Zakona o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva, u skladu sa Uredbom (EU) 2023/1804	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	IV kvartal 2025. godine	Ne	Javna rasprava o nacrtu zakona održana je od 4. do 25. juna 2026. godine. Do 30. septembra 2026. godine Vlada nije utvrdila predlog zakona. Nakon raspuštanja Narodne skupštine („Službeni glasnik RS“, br. 85/2026), zakon ne može biti usvojen pre konstituisanja novog saziva.
	Uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za oblasti za ubrzano uvođenje OIE i postupak izdavanja dozvola	Ministarstvo rudarstva i energetike	II kvartal 2026. godine	Ne	Jedinstvena kontakt tačka za strateške projekte u MRE nije usklađena sa članom 16. Direktive RED II, a oblasti za ubrzano uvođenje OIE nisu uređene. Nacrt izmena Zakona o korišćenju OIE nije objavljen do 30. septembra 2026. godine.
	Usvajanje izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji, radi usklađivanja sa	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	IV kvartal 2025. godine	Ne	Zakon je nakon usvajanja Plana menjan dva puta, ali nijednom izmenom nije ostvareno

[52] Koraci Reformske agende u okviru mere 7.1.1 (u numeraciji Evropske komisije: 2.1.1), Aneks VII, Aneks 1 Odluke Evropske komisije C(2024) 7375, navedeni su u Planu i prate se u ovoj tabeli, ali nisu obuhvaćeni statistikom koja računa samo zakone i podzakonske akte.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Direktivom 2010/31/EU				usklađivanje sa Direktivom 2010/31/EU.
	Usvajanje izmena i dopuna Zakona o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, radi usklađivanja sa Direktivom (EU) 2023/1791[53]	Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Do 30. septembra 2026. godine nacrt nije objavljen niti je pokrenuta javna rasprava. Nakon raspuštanja Narodne skupštine, usvajanje zakona do kraja 2026. godine nije realno.
	Donošenje 18 pravilnika o ekodizajnu i energetskom označavanju[54]	Ministarstvo rudarstva i energetike	I kvartal 2025. – IV kvartal 2026. godine	Delimično	Planirano je donošenje 18 pravilnika, od kojih je do sada dospelo 16. Doneto je 10 pravilnika, što predstavlja 62,5% od broja dospelih pravilnika. Preostala dva pravilnika dospevaju u četvrtom kvartalu 2026. godine.
	Izmena Pravilnika o sadržaju INEKP-a i izveštavanju, radi usklađivanja sa Uredbom (EU) 2022/2299, i uspostavljanje sistema izveštavanja o sprovođenju INEKP-a; početak izrade nacrta novog INEKP-a	Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Prvi integrisani izveštaj o napretku dostavljen je 2025. godine. Pravilnik („Službeni glasnik RS“, br. 49/2022) nije izmenjen radi preuzimanja Uredbe (EU) 2022/2299, a naredni izveštaj dospeva 15. marta 2027. godine. Do 30. septembra 2026. godine nije objavljena odluka Vlade niti rešenje o obrazovanju radne grupe kojim bi se

[53] European Commission, *Energy Efficiency Directive*. Dostupno na: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en.

[54] Obrazac 2 Plana navodi 18 pravilnika o ekodizajnu i energetskom označavanju, sa rokovima od prvog kvartala 2025. do četvrtog kvartala 2026. godine, dok Obrazac 1 navodi 22 akta EU. Za obračun je korišćen broj iz Obrasca 2. Prema Registru važećih propisa PIS-a, pregledanom 3. oktobra 2026. godine, doneti su pravilnici o zahtevima ekodizajna za: izvore svetlosti i posebne predspojne uređaje („Službeni glasnik RS“, br. 20/2025, 7. mart 2025, pre usvajanja Plana); cirkulacione pumpe bez zaptivača („Službeni glasnik RS“, br. 42/2025); spoljašnja napajanja („Službeni glasnik RS“, br. 65/2025); ventilacione jedinice („Službeni glasnik RS“, br. 62/2025, 11. jul 2025); elektromotore i pogone sa promenljivom brzinom i računare („Službeni glasnik RS“, br. 103/2025); rashladne uređaje sa funkcijom direktne prodaje („Službeni glasnik RS“, br. 100/2025, 13. novembar 2025); opremu za zavarivanje („Službeni glasnik RS“, br. 18/2026); grejače vode i rezervoare tople vode („Službeni glasnik RS“, br. 45/2026); mašine za sušenje veša sa bubnjem za domaćinstvo („Službeni glasnik RS“, br. 67/2026, 23. jul 2026).
Doneti su i pravilnici o energetskom označavanju mašina za sušenje veša („Službeni glasnik RS“, br. 31/2025) i rashladnih uređaja sa funkcijom direktne prodaje („Službeni glasnik RS“, br. 100/2025), koji nisu navedeni u Obrascu 2. Za šest pravilnika čiji su rokovi dospeli – za ventilatore, pumpe za vodu, profesionalne rashladne uređaje, uređaje za grejanje i hlađenje vazduha, servere i uređaje za skladištenje podataka i označavanje guma – nije identifikovan javno dostupan dokaz o objavljivanju. Rokovi za pravilnike o grejačima prostora i kombinovanim grejačima, kao i o pametnim telefonima, dospevaju u četvrtom kvartalu 2026. godine. Izvori za objavljene pravilnike: „Službeni glasnik RS“, br. 62/2025: https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-62-2025.html; „Službeni glasnik RS“, br. 100/2025: https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-100-2025.html; „Službeni glasnik RS“, br. 67/2026: https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-67-2026.html; „Službeni glasnik RS“, br. 103/2025: https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-103-2025.html.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					formalno pokrenula izrada novog plana. Jedina javno vidljiva aktivnost jeste projekat tehničke pomoći EU, koji od 2025. godine sprovodi NTU International, vredan oko milion evra, a kojim se MRE pruža podrška u praćenju, izveštavanju i izradi druge verzije plana.
	Usvajanje Akcionog plana za pravednu tranziciju	Ministarstvo rudarstva i energetike	II kvartal 2025. godine	Da (24.7.2025)	Plan pravedne energetske tranzicije Republike Srbije do 2030. godine usvojen je na 18. sednici Vlade, jedan kvartal nakon predviđenog roka.
	Donošenje propisa o upravljanju sprovođenjem i praćenju Akcionog plana za pravednu tranziciju	Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2025. godine	Ne	Doneta je samo Odluka o obrazovanju Međuministarskog vladinog komiteta za upravljanje procesom pravedne energetske tranzicije („Službeni glasnik RS“, br. 118/2025).
	Uspostavljanje Koordinacionog tela za pravednu tranziciju	Vlada; Ministarstvo rudarstva i energetike	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Rok nije istekao, ali nije ostvaren značajan napredak ka uspostavljanju funkcionalnog koordinacionog tela.
	Podrška prekvalifikaciji i usavršavanju zaposlenih u preduzećima koja prolaze kroz transformaciju	Ministarstvo rudarstva i energetike; EPS	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Prema Planu, sprovođenje ove mere uslovljeno je usvajanjem plana dekarbonizacije EPS-a, koji do 30. septembra 2026. godine nije usvojen niti je javno dostupan. Programi prekvalifikacije nisu pokrenuti.

Napomena: *Zakoni obuhvaćeni tabelom praćenja sprovođenja Plana su: Zakon o gasu, Zakon o uvođenju infrastrukture za alternativna goriva i izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji, Zakona o korišćenju OIE i Zakona o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije. Podzakonski akti obuhvataju pet uredbi iz Paketa za integraciju električne energije, dve uredbe o sigurnosti snabdevanja gasom, 18 pravilnika o eko-dizajnu i energetskom označavanju, izmene Pravilnika o INEKP-u, Akcioni plan za pravednu tranziciju, propise o upravljanju njegovim sprovođenjem, Uredbu o Programu ostvarivanja Strategije, okvir za oblasti za ubrzano uvođenje OIE i akt o osnivanju Koordinacionog tela za pravednu tranziciju.*

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.[55]	Dospelo zaključno sa 30.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva do 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	5	3 (60,0%)	1 (33,3%)	2 (40,0%)
Podzakonski akti	32	28 (87,5%)	19 (67,9%)	4 (12,5%)

Zaključak

Srbija je do 30. septembra 2026. godine završila najveći deo pravnog usklađivanja predviđenog merilima za zatvaranje Poglavlja 15. Transponovan je Paket za integraciju električne energije, „Transportgas Srbija“ je sertifikovan i pristupio je regionalnoj platformi za zakup kapaciteta, a usvojeni su novi zakoni o gasu i obaveznim rezervama nafte i naftnih derivata, uredbe o sigurnosti snabdevanja prirodnim gasom, Plan pravedne energetske tranzicije, Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike i propisi kojima se uvodi porez na emisije gasova sa efektom staklene bašte. Evropska komisija je ocenu napretka Srbije poboljšala sa „ograničenog“ na „određeni napredak“, a Srbija prednjači u regionu u primeni pravnih tekovina Energetske zajednice.

Jaz između transpozicije i primene, međutim, ostaje ključna prepreka. U mišljenju od 14. maja 2026. godine Evropska komisija nije potvrdila usklađenost potrebnu za spajanje tržišta, zbog čega se spajanje sa tržištima EU ne očekuje pre 2028. godine. Tržište gasa u praksi je i dalje zatvoreno za nove učesnike, uprkos uspostavljanju okvira za transparentnu dodelu kapaciteta tokom 2026. godine. Obavezne rezerve nafte dostigle su približno dve trećine zahtevanog nivoa, dok je investicioni ciklus u oblasti OIE usporen zbog izostanka trećeg kruga aukcija. Sigurnost snabdevanja i dalje zavisi od tromesečnih aneksa ugovora sa Gaspromom i mesečnih licenci OFAC-a za NIS, dok cena emisija od 4 evra po toni, nepromenjena i nakon izmena iz avgusta 2026. godine, sama po sebi ne obezbeđuje izuzeće od primene CBAM-a.

Raspuštanjem Narodne skupštine 9. septembra 2026. godine, rokovi iz Plana za usvajanje zakona do kraja 2026. godine, uključujući izmene Zakona o korišćenju OIE i Zakona o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, praktično se pomeraju do konstituisanja novog saziva. Istovremeno, već su propušteni rokovi za usvajanje zakona o infrastrukturi za alternativna goriva, donošenje propisa o energetskim svojstvima zgrada i Uredbe TEN-E, uspostavljanje jedinstvene kontakt tačke i oblasti za ubrzano uvođenje OIE, obezbeđivanje efektivnog pristupa trećih strana gasnoj mreži i uspostavljanje okvira za upravljanje pravednom tranzicijom.

Nijedno od tri merila za zatvaranje Poglavlja 15 nije ispunjeno do datuma preseka. Prioritet nove Vlade zato treba da budu mere koje omogućavaju stvarno otvaranje tržišta i obezbeđuju jasan cenovni i investicioni signal. Od njihove primene zavisi da li će formalno usklađivanje propisa prerasti u stvarnu integraciju Srbije u energetsko tržište EU.

[55] Statistika obuhvata mere čije ispunjenje zahteva donošenje zakona, podzakonskog ili planskog akta, uključujući akcioni plan, program i akt o osnivanju koordinacionog tela, koji se za potrebe obračuna računaju kao podzakonski akti. Operativne i institucionalne mere – nivo obaveznih rezervi nafte, sertifikacija operatora, dodela kapaciteta, uspostavljanje izveštavanja, početak izrade novog INEKP-a i prekvalifikacija zaposlenih – kao i dva koraka Reformske agende u okviru mere 7.1.1, navedena u Planu, nisu uključeni u statistiku. Zakon o istraživanju i eksploataciji ugljovodonika, koji se u Planu pominje samo u delu koji se odnosi na NPAA, takođe nije uključen. Izmene Zakona o planiranju i izgradnji iz 2025. i 2026. godine ne računaju se kao ispunjenje mere jer njima nije preuzeta Direktiva 2010/31/EU. Pojam „dospelo“ obuhvata obaveze čiji je rok istekao zaključno sa trećim kvartalom 2026. godine. Procenat usvojenih akata izračunava se u odnosu na broj dospelih obaveza, prema metodologiji iz oglednog primera. Pravilnik o zahtevima ekodizajna za izvore svetlosti, donet pre usvajanja Plana, računa se kao usvojen.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 16
OPOREZIVANJE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**1**
Delimično ispunjeno	**2**
Broj novih preporuka	**1**

Ciljevi

Poglavlje 16 obuhvata obavezu usklađivanja poreskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ova obaveza se prvenstveno odnosi na indirektne poreze (porez na dodatu vrednost i akcize), a u manjoj meri na direktne poreze (porez na dobit pravnih lica i poreze na prihode od kapitala). Cilj je da se spreči donošenje nacionalnih propisa koji bi mogli da naruše funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU, otklone poremećaji u prekograničnim privrednim aktivnostima preduzeća u EU i da se spreči poreska utaja.

Opis stanja

Krajem maja 2021. godine izmenjen je Zakon o akcizama, što je bio uslov za otvaranje Poglavlja 16 u okviru pregovora o pristupanju EU. Međutim, više od pet godina kasnije, iako je pregovaračka pozicija za ovo poglavlje predata i poglavlje je tehnički spremno za otvaranje, ono još nije otvoreno. Administrativni kapaciteti Poreske uprave, kao i stepen razvijenosti odgovarajućih IT sistema, i dalje su na niskom nivou. Usklađivanje domaćih poreskih propisa sa pravnim tekovinama EU započeto je usvajanjem izmena seta poreskih zakona 31. avgusta 2026. godine. Izmenjeni su Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o porezu na dodatu vrednost, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakon o akcizama, dok su dopunjeni Zakon o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda i Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte. Međutim, većina pratećih podzakonskih akata još nije usklađena sa pravnim tekovinama EU.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 16 zahteva ubrzano sprovođenje Programa transformacije Poreske uprave. Prioritetne i vremenski kritične mere koje bi omogućile napredak su:

1. Jačanje administrativnih kapaciteta Poreske uprave – unapređenje administrativnih kapaciteta povećanjem broja zaposlenih, primenom politike zadržavanja kadrova i jačanjem ljudskih i tehničkih kapaciteta;

2. Uspostavljanje i delotvorna primena integrisanog informacionog sistema koji bi podržao novi model poslovanja Poreske uprave;

3. Donošenje pratećih podzakonskih akata poreskih zakona usklađenih sa pravnim tekovinama EU, koji su usvojeni 31. avgusta 2026. godine, a čiji je rok za donošenje četvrti kvartal 2026. godine, u skladu sa Planom za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije EU do kraja 2026. godine.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 16
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku; rok: 2027. godina	Ova reforma je jedan od specifičnih ciljeva Programa za suzbijanje sive ekonomije u Republici Srbiji za period od 2023. do 2025. godine. Nedostatak resursa dodatno komplikuje ovaj poduhvat. S obzirom na to da je uključeno 140 jedinica lokalne samouprave (JLS), sastavljanje kompletnog popisa parafiskalnih taksi predstavlja veoma zahtevan zadatak. Zbog toga će biti potrebni dodatni kapaciteti i finansijska podrška kako bi se ovo pitanje rešilo.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 16 još uvek nije formalno otvoreno, ali Plan definiše mere i rokove za ispunjavanje merila predviđenih za privremeno zatvaranje. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo za otvaranje	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Izjednačavanje akciznog opterećenja na jaka alkoholna pića kroz obračun akciza na osnovu procenta alkohola	Izmena Zakona o akcizama	Ministarstvo finansija		Da	Evropska komisija je, nakon izmena Zakona o akcizama iz maja 2021. godine, ocenila da su merila za otvaranje ispunjena.

Predviđene mere iz „Plana 2026“

Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Zakon o porezu na dohodak građana	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Da	
Zakon o porezu na dobit pravnih lica	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Da	
Pravilnik o načinu obračunavanja i plaćanja akcize, vrsti, sadržini i načinu vođenja evidencija, dostavljanja podataka i podnošenja poreske prijave	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Da	
Pravilnik o načinu i postupku obračunavanja i plaćanja akcize na električnu energiju za krajnju potrošnju	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Pravilnik o listi aditiva, odnosno ekstendera koji su kao takvi deklarisani za dodavanje u pogonska goriva	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Pravilnik o bližim uslovima, načinu i postupku za ostvarivanje prava na refakciju plaćene akcize na derivate nafte, biogoriva i biotečnosti iz člana	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
9. stav 1. tač. 3), 5) i 7) Zakona o akcizama, koji se koriste za transportne svrhe i za grejanje				
Pravilnik o bližim uslovima, načinu i postupku za ostvarivanje prava na refakciju plaćene akcize na derivate nafte i biotečnosti iz člana 9. stav 1. tač. 3), 4), 5), 6) i 7) Zakona o akcizama, koji se koriste kao energetska goriva u proizvodnji električne i toplotne energije ili u industrijske svrhe	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Pravilnik o bližim uslovima, načinu i postupku ostvarivanja oslobođenja od plaćanja akcize na proizvode koje proizvođač, odnosno uvoznik prodaje diplomatskim i konzularnim predstavništvima i međunarodnim organizacijama, kao i na derivate nafte, biogoriva i biotečnosti koji se prodaju na osnovu međunarodnog ugovora	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Uredba o načinu i postupku utvrđivanja iznosa prosečne ponderisane maloprodajne cene cigareta, duvana za pušenje i ostalih duvanskih prerađevina	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Uredba o količini rashoda (kalo, rastur, kvar i lom) na koji se ne plaća akciza	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Pravilnik o sadržini, vrsti podataka i načinu vođenja registra proizvođača alkoholnih pića i kafe	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Pravilnik o uslovima i postupku za dobijanje, obnavljanje i oduzimanje akcizne dozvole, načinu i kontroli otpremanja i dopremanja proizvoda u akcizno skladište i o vođenju evidencije u akciznom skladištu	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Uredba o izvršavanju Zakona o akcizama na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija za vreme važenja Rezolucije Saveta bezbednosti OUN broj 1244	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Zakon o porezu na dodatu vrednost	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine		
Zakon o akcizama	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine		
Uredba o količini rashoda (kalo, rastur, kvar i lom) na koji se ne plaća porez na dodatu vrednost	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Uredba o kriterijumima na osnovu kojih se utvrđuje šta se, u smislu Zakona o porezu na dodatu vrednost, smatra pretežnim prometom dobara u inostranstvo	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Da	

Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Uredba o izvršavanju Zakona o porezu na dodatu vrednost na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija za vreme važenja Rezolucije Saveta bezbednosti OUN broj 1244	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Uredba o izgledu kontrolne akcizne markice, vrsti podataka na markici i načinu i postupku odobravanja i izdavanja markica, vođenja evidencija o odobrenim i izdatim markicama i obeležavanja cigareta, alkoholnih pića i kafe	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Da	
Uredba o izgledu kontrolne akcizne markice, vrsti podataka na markici i načinu i postupku odobravanja i izdavanja markica, vođenja evidencija o odobrenim i izdatim markicama i obeležavanja cigareta, alkoholnih pića i kafe	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 1.10.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva do 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	5	0 (0%)	5 (100%)	5 (100%)
Podzakonski akti	16	0 (0%)	2 (12,5%)	16 (100%)

Zaključak

Zbog značajnog zastoja u procesu konsultacija i odobravanja pregovaračke pozicije od strane Saveta, koji traje već pet godina, Poglavlje 16 nije visoko na političkoj agendi. Pored toga, reforma Poreske uprave zahteva niz aktivnosti i duži vremenski period da bi bila sprovedena. Usvajanje seta poreskih zakona usklađenih sa poreskim pravilima EU u avgustu 2026. godine predstavlja konkretan pomak, ali preostaje usvajanje pratećih podzakonskih akata. Iako rok za usvajanje ovih propisa još nije istekao (IV kvartal 2026. godine), velika je verovatnoća da će taj rok biti propušten usled vanrednih parlamentarnih izbora i procedura povezanih sa formiranjem nove Vlade.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 17
EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**3**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**0**

Ciljevi

Cilj pregovaračkog Poglavlja 17, koje obuhvata ekonomsku i monetarnu politiku, jeste podrška ekonomskim i institucionalnim reformama usmerenim na očuvanje makroekonomske stabilnosti i unapređenje konkurentnosti Republike Srbije. Napredak u ovoj oblasti predstavlja važan korak ka ispunjavanju uslova za buduće članstvo u Ekonomskoj i monetarnoj uniji i ostvarivanju kriterijuma iz Mastrihta. Poseban značaj imaju održivost javnih finansija, kredibilitet ekonomske politike i stabilno poslovno okruženje, kao preduslovi dugoročnog ekonomskog razvoja. Istovremeno, usklađivanje ekonomskih politika i jačanje institucionalnih kapaciteta u skladu sa pravilima Evropske unije doprinose snažnijoj integraciji Srbije u evropski sistem ekonomskog upravljanja.

Opis stanja

Poglavlje 17 je otvoreno 2018. godine i od tada su ostvareni određeni pomaci u ispunjavanju merila koja se odnose na ovu oblast. Ipak, potrebno je sprovesti suštinske reforme kako bi se ostvario dalji napredak u oblasti ekonomske i monetarne politike. Tokom 2026. godine, nadležne institucije (Vlada Republike Srbije i Narodna banka Srbije) su izradile nacrte izmena ključnih zakona, uključujući Zakon o budžetskom sistemu i Zakon o Narodnoj banci Srbije, i započele konsultacije sa Evropskom komisijom radi pripreme predloga zakona koji bi bili upućeni Narodnoj skupštini na usvajanje. Međutim, imajući u vidu da su parlamentarni izbori raspisani za četvrti kvartal 2026. godine, postoji značajan rizik da ove zakonske izmene neće biti usvojene u rokovima koje je predvidela Vlada.

Pored izazova u pogledu usvajanja zakonskih izmena, ostaju i suštinski problemi u ispunjavanju merila. Iako je pravni okvir Narodne banke Srbije u velikoj meri usklađen sa evropskim standardima, njenu faktičku nezavisnost ograničava politički uticaj. Istovremeno, centralizovano ekonomsko odlučivanje, nedovoljna transparentnost i nedostaci u planiranju javnih investicija, kao i zaobilaženje pojedinih procedura tokom njihove realizacije, negativno utiču na kvalitet javne potrošnje i efikasnost ekonomske politike. Slabosti pravnog i institucionalnog okruženja dodatno ograničavaju domaće privatne investicije, dok se postojeći model rasta u značajnoj meri oslanja na javne investicije i priliv stranih direktnih investicija. Sve navedeno ukazuje na potrebu za jačanjem institucionalnih kapaciteta, unapređenjem transparentnosti i stvaranjem stabilnijeg okruženja za održiv i konkurentan privredni rast.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Imajući u vidu da u prethodnom periodu predviđeni koraci nisu u dovoljnoj meri sprovedeni i da su suštinske reforme izostale, preporuke iz prethodnog ciklusa ostaju relevantne i u ovom izveštajnom periodu:

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 poseban fokus na jačanje koordinacije i sistematsku evaluaciju efekata programa. Time bi se značajno unapredio položaj sektora MSP u Republici Srbiji;
3. Značajno unaprediti transparentnost javnih investicija i uspostaviti javno dostupnu platformu za njihovo praćenje, imajući u vidu politički kontekst, dosadašnji nedostatak transparentnosti i učestale nepravilnosti u planiranju i sprovođenju javnih investicija, posebno onih povezanih sa projektom EXPO 2027 i/ili bilateralnim ugovorima.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 17
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije Do kraja 2026. godine usvojiti Dokument o politikama 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 nalazima konsultacija sa Evropskom komisijom.	Status: u toku; rok: decembar 2026. – decembar 2027. godine.	Iako je ova obaveza u Reformskoj agendi dobro prepoznata, smatramo da je za njeno suštinsko sprovođenje neophodno prethodno utvrditi skup razvojnih ciljeva koji će usmeravati određivanje investicionih prioriteta, kao i kriterijume za procenu doprinosa investicija ostvarivanju tih ciljeva. Utvrđivanje budućih razvojnih i investicionih prioriteta posebno je važno imajući u vidu da se javna rasprava i dostupne informacije o javnim ulaganjima trenutno u velikoj meri odnose na EXPO 2027. Po završetku ovog projekta, sistem bi već trebalo da bude u poodmakloj fazi pripreme novih prioriteta.
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor – Državna pomoć Potrebno je podneti konačan popis šema državne pomoći, u skladu sa komentarima Evropske komisije iz marta 2024. godine. Do juna 2025. godine trebalo je usvojiti 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. Izrada akcionog plana je i dalje u toku. Do decembra 2027. godine potrebno je uskladiti sve preostale šeme državne pomoći obuhvaćene Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa pravnim tekovinama EU.	Status: u toku; rok: decembar 2026. – decembar 2027. godine.	Imajući u vidu da je izrada akcionog plana za usklađivanje šema državne pomoći sa pravnim tekovinama EU još u toku i da se usklađivanje svih šema ne očekuje pre kraja 2027. godine, a moguće je da ni tada neće biti završeno, smatramo da je za konkurentnost privrede Srbije od izuzetnog značaja da se već sada započne sa prilagođavanjem bar dela postojećih šema pravnim tekovinama EU i uobičajenoj praksi u Uniji. U suprotnom, MSP izvoznici iz Srbije nalaze se u ozbiljno nepovoljnijem konkurentskom položaju u odnosu na mala i srednja preduzeća koja posluju na tržištu EU.
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor – Javne nabavke Od decembra 2024. godine potrebno je objavljivati sve ugovore zaključene na osnovu međuvladinih sporazuma i nastaviti sa ovom praksom i za sve buduće ugovore. Do juna 2027. godine potrebno je staviti van snage sve zakone i podzakonske akte kojima se omogućavaju odstupanja od Zakona o javnim nabavkama	Rok: jun 2025. godine; ugovori nisu objavljeni u predviđenom roku	Zakon o javnim nabavkama ponovo će se u punoj meri primenjivati tek od juna 2027. godine, a moguće i kasnije, dok je objavljivanje ugovora zaključenih na osnovu međuvladinih sporazuma neujednačeno. Smatramo da je, radi ostvarivanja krajnjeg cilja ove mere – uspostavljanja konkurentnog domaćeg tržišta koje podstiče kvalitet i konkurentnost privrede – važno da Vlada, makar privremeno, obezbedi slične efekte transparentnosti i konkurencije uspostavljanjem platforme na kojoj bi detaljno prikazivala sve nabavke i obrazlagala odluke o njihovom sprovođenju.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 17 otvoreno je 2018. godine, ali je istovremeno deo Klastera 3, čije se puno otvaranje u skladu sa novom metodologijom čeka već skoro pet godina. Iako je ostvaren određeni napredak u ispunjavanju merila za zatvaranje Poglavlja, potrebno je preduzeti još nekoliko suštinskih koraka i ispuniti dodatne uslove kako bi relevantna merila bila zadovoljena. Sledeća tabela pruža pregled ključnih informacija o predviđenim merama, rokovima i njihovom statusu.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija treba da uskladi zakonodavni okvir sa pravnim tekovinama Evropske unije kako bi obezbedila punu nezavisnost centralne banke, zabranu monetarnog finansiranja javnog sektora, zabranu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i punu integraciju nacionalne centralne banke u Evropski sistem centralnih banaka	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj banci Srbije	Narodna banka Srbije	IV kvartal 2026. godine	Da	Relevantne zakonske izmene usvojene su 6. marta 2025. godine, pre usvajanja ovog Plana
	Zakon o javnoj svojini	Narodna banka Srbije	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj banci Srbije	Narodna banka Srbije	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Ova mera obuhvata dodatne izmene Zakona o Narodnoj banci Srbije radi daljeg usklađivanja sa principima funkcionisanja centralnih banaka u EU
2. Srbija treba da uskladi nacionalni zakonodavni okvir tako da ispuni zahteve koji se odnose na nacionalne budžetske okvire koji su utvrđeni Direktivom Saveta 2011/85/EU	Zakon o budžetskom sistemu	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
3. Srbija treba da ispuni kriterijume u pogledu postojanja funkcionalne tržišne ekonomije	Za ispunjavanje ovog merila nisu navedene konkretne mere. Očekuje se da će sprovođenje obaveza iz Reformske agende Republike Srbije i Programa ekonomskih reformi za period 2025-2027. godine doprineti ispunjavanju utvrđenih uslova.	Sve institucije nadležne za sprovođenje ekonomske i monetarne politike u Republici Srbiji	Za ovo merilo nisu predviđene posebne zakonodavne mere, odnosno usklađivanje sa konkretnim pravnim tekovinama EU, pa nije utvrđena ni dinamika takvog usklađivanja	Rok nije istekao	Mera nije dovoljno jasno definisana, ni u pogledu obima aktivnosti ni u pogledu nadležnih institucija

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	4	0	1 (25%)	3 (75%)
Podzakonski akti	0	0	0	0

Zaključak

Dalji napredak u okviru Poglavlja 17 zahteva da se formalno usklađivanje zakonodavstva pretoči u suštinske promene u načinu vođenja ekonomske politike i upravljanja javnim resursima. Posebno je važno ojačati nezavisnost Narodne banke Srbije, unaprediti institucionalne kapacitete za planiranje i sprovođenje javnih investicija, kao i povećati transparentnost i participativnost procesa donošenja ekonomskih odluka.

Nacrti izmena ključnih zakona predstavljaju korak u tom pravcu, ali će njihov značaj prvenstveno zavisiti od usvajanja i dosledne primene predloženih rešenja. Istovremeno, stvaranje stabilnijeg institucionalnog okruženja i povoljnijih uslova za domaće privatne investicije od ključnog je značaja za prelazak na održiviji model rasta, zasnovan na većoj produktivnosti i konkurentnosti. Takav pristup može doprineti dugoročnoj makroekonomskoj stabilnosti i stvoriti čvršću osnovu za dalje usklađivanje Srbije sa ekonomskim kriterijumima i standardima EU.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 19
SOCIJALNA POLITIKA I ZAPOŠLJAVANJE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**1**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**1 (delimično nova)**

Ciljevi

Poglavlje 19 omogućava primenu pravnih tekovina EU u oblastima radnog zakonodavstva, bezbednosti i zdravlja na radu, socijalnog dijaloga, politike zapošljavanja, socijalnog uključivanja i socijalne zaštite, zabrane diskriminacije u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, jednakosti muškaraca i žena u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, kao i pripremu Republike Srbije za Evropski socijalni fond.

Opis stanja

Pregovaračko poglavlje 19 deo je Klastera 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast. Poglavlje još nije otvoreno, iako je merilo za otvaranje ispunjeno usvajanjem Akcionog plana. Vlada Republike Srbije usvojila je pregovaračku poziciju u maju 2021. godine.

Radno zakonodavstvo: Reforma i dalje kasni. Tokom proleća 2026. godine Ministarstvo za rad započelo je konsultacije i organizovalo fokus grupe sa socijalnim partnerima i pojedinim organizacijama civilnog društva o usklađivanju Zakona o radu sa direktivama EU, ali do kraja septembra nije formirana radna grupa za izradu nacrta niti je objavljen nacrt zakona. Nije donet novi Zakon o štrajku, a Zakon o radnoj praksi, nakon javne rasprave krajem 2025. godine, još nije usvojen. Nisu doneti ni propisi o evropskim radničkim savetima i učešću zaposlenih u odlučivanju u evropskom društvu i evropskoj zadruzi. Fragmentiranost radnog zakonodavstva i njegova nepotpuna usklađenost sa pravnim tekovinama EU stoga ostaju među ključnim problemima u sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 19 i primeni radnog zakonodavstva.

Socijalni dijalog: Institucionalni mehanizmi postoje, a Socijalno-ekonomski savet nastavlja sa radom. Međutim, uticaj socijalnog dijaloga na kreiranje javnih politika i zakonodavstva ograničen je, dok je kolektivno pregovaranje slabo razvijeno, posebno u privatnom sektoru. Istraživanje MOR-a iz 2025. godine pokazuje da je kolektivnim ugovorom obuhvaćeno oko 13% privatnih preduzeća uključenih u istraživanje. Sistemske reforme Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu i Zakona o štrajku nisu okončane, a lokalni socijalni dijalog ne beleži značajniji napredak.

Bezbednost i zdravlje na radu: Nakon donošenja Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu 2023. godine, nastavljeno je normativno usklađivanje kroz podzakonske akte. Glavni izazovi odnose se na primenu propisa, prevenciju teških i smrtnih povreda na radu i kapacitete inspekcije rada, naročito u građevinarstvu i industriji. Tokom 2026. godine sprovodi se kadrovsko jačanje Inspektorata uz projektnu podršku MOR-a. Ipak, neophodno je da se unapređeni kapaciteti Inspektorata potvrde u praksi, kao i da se pravni okvir dodatno unapredi kroz Zakon o radu.

Politika zapošljavanja: Nastavljeno je sprovođenje Strategije zapošljavanja za period 2021-2026. godine i Akcionog plana za period 2024-2026. godine, sa fokusom na teže zapošljive grupe. Najznačajniji napredak ostvaren je pilotiranjem Garancije za mlade i pripremom njenog proširenja na celu Srbiju od 2027. godine. Time je ispunjena jedna od preporuka Konventa iz 2025. godine. Sredstva za mere politike zapošljavanja nominalno su povećana, ali obuhvat merama aktivne politike zapošljavanja koje se finansiraju iz javnih sredstava i dalje je ograničen u odnosu na potrebe dugoročno nezaposlenih i drugih ranjivih grupa. U pripremi je nova Strategija zapošljavanja za period 2027-2032. godine sa pratećim akcionim planom, a formirana je i radna grupa za njenu izradu. Strukturni problemi tržišta rada, uključujući visoku nezaposlenost mladih, dugoročnu nezaposlenost i neaktivnost, i dalje zahtevaju jačanje aktivnih mera zapošljavanja i njihovo bolje ciljanje. Tokom 2025. godine u Srbiji je boravilo više od 64.000 stranih državljana po osnovu nekog oblika zapošljavanja.

Evropski socijalni fond: Konkretan napredak predstavlja Sporazum o finansiranju Višegodišnjeg operativnog programa za zapošljavanje, veštine i socijalno uključivanje za period 2024-2027. godine, zaključen sa EU u avgustu 2025. godine. Program doprinosi izgradnji kapaciteta za programiranje, upravljanje, praćenje i kontrolu mera sličnih onima koje se finansiraju iz Evropskog socijalnog fonda. Međutim, potrebno je dalje jačanje kapaciteta nadležnih i posredničkih tela, kao i kapaciteta na lokalnom nivou.

Socijalno uključivanje i socijalna zaštita: Sistemska reforma i dalje kasni. Predlog strategije socijalne zaštite za period 2025-2030. godine sa akcionim planom nije usvojen, a od decembra 2025. godine nije zabeležen napredak u radu radne grupe. U septembru 2026. godine održan je prvi sastanak radne grupe za izradu nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Nastavljene su mere deinstitucionalizacije i razvoja usluga u zajednici, ali su dostupnost i kvalitet usluga neujednačeni, dok su obuhvat i adekvatnost novčane socijalne pomoći i dalje nedovoljni.

Antidiskriminacija u oblasti zapošljavanja i socijalne politike: Normativni i institucionalni okvir postoji, ali nejednak pristup tržištu rada i socijalnoj zaštiti i dalje pogađa Romkinje i Rome, žene iz višestruko ugroženih grupa, osobe sa invaliditetom, LGBT+ osobe i starije radnike. Posebni izazovi obuhvataju višestruku i ukrštenu diskriminaciju, kao i nedovoljno ciljane mere zapošljavanja i socijalne podrške.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Sledeće preporuke predstavljaju ponovljene i delimično preformulisane preporuke koje su već bile definisane u prethodnom periodu. U Poglavlju 19 prioriteti su:

1. Ubrzati reformu radnog zakonodavstva i obezbediti potpuno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Formalizovati započete konsultacije, pristupiti transparentnoj i inkluzivnoj izradi novog Zakona o radu, uz učešće socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, i usvojiti novi Zakon o štrajku (*preporuka NKEU u vezi reforme Zakona o radu ponavlja se od 2021. godine, a preporuka za donošenje novog Zakona o štrajku od 2019. godine*);

2. Okončati sistemsku reformu socijalne zaštite. Usvojiti Strategiju socijalne zaštite i ubrzati izradu i usvajanje izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, uz unapređenje obuhvata i adekvatnosti novčanih davanja i ravnomerniju dostupnost usluga u zajednici (*preporuka NKEU u vezi sa Strategijom ponavlja se od 2018. godine, a preporuka za reformu Zakona od 2019. godine*);

3. Ojačati aktivnu politiku zapošljavanja i obezbediti sprovođenje Garancije za mlade na nacionalnom nivou. Obezbediti dovoljna i održiva sredstva za mere aktivne politike

zapošljavanja, bolje usmeriti te mere na dugoročno nezaposlene i druge ranjive grupe i sprovesti planirano proširenje Garancije za mlade na celu Srbiju, uz praćenje kvaliteta ponuda i ostvarenih ishoda (*delimično nova preporuka*).

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 19
8.1.1. Poboljšanje uslova na tržištu rada	Zakon o radnoj praksi: javna rasprava je sprovedena, ali zakon nije usvojen. Garancija za mlade: pilotiranje je u toku; priprema se Plan implementacije za period 2027-2029. godine.	Usvojiti Zakon o radnoj praksi u skladu sa standardima EU; usvojiti Plan implementacije Garancije za mlade za period 2027–2029. godine; obezbediti sredstva i pratiti kvalitet ponuda i obuhvat mera aktivne politike zapošljavanja (APZ).
8.1.2. Programi obuke i razvoja veština u kritičnim sektorima	U toku; rok do juna 2027. godine	Pratiti ishode programa i njihovu povezanost sa potrebama tržišta rada, uz učešće socijalnih partnera i civilnog društva.
8.2.2. Smanjenje neusklađenosti veština na tržištu rada i olakšavanje prelaska iz škole na posao	U toku; pojedini rokovi su jun 2026. i decembar 2027. godine	Pratiti prelazak iz obrazovanja u zaposlenje, obrazovanje odraslih i usklađenost kvalifikacija sa potrebama tržišta rada; uskladiti sistem praćenja sa EU.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Srbija treba da podnese Komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina (gde je neophodno) i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina u svim oblastima koje obuhvata poglavlje Socijalne politike i zapošljavanja. Plan treba da uključuje: a) vremenski raspored, b) identifikaciju ljudskih resursa koji su određeni za svaki zadatak, v) identifikaciju institucija koje su uključene, njihovu nadležnost i ulogu u	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu – usklađivanje sa Okvirnom direktivom 89/391/EEZ	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Do kraja septembra 2026. godine izmene nisu usvojene
	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju azbestu – usklađivanje sa Direktivom 2009/148/EZ	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	U javno dostupnim izvorima nije potvrđeno da je planirana izmena završena do kraja septembra 2026. godine
	Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad pri izlaganju hemijskim materijama – usklađivanje sa	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2025. godine	Rok istekao	Potrebno je potvrditi status planiranih izmena u odnosu na meru iz Plana

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
pristupnim pregovorima, i g) identifikaciju pratećih aktivnosti podrške u pretpristupnom kontekstu (jačanje administrativnih kapaciteta).	Direktivom 98/24/EZ				
	Zakon o radu	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	U toku / rok nije istekao	Konsultacije sa socijalnim partnerima započete 2026; do kraja septembra nije formirana formalna radna grupa niti je objavljen nacrt zakona.
	Zakon o osnivanju evropskih radničkih saveta	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Najkasnije dve godine pre pristupanja EU	Rok nije istekao	Zakon nije usvojen
	Zakon o učešću zaposlenih u odlučivanju u evropskom društvu i evropskoj zadruzi	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Zakon nije usvojen
	Zakon o radnoj praksi	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine (Plan); decembar 2027. godine (Reformska agenda)[56]	Rok nije istekao / u toku	Javna rasprava sprovedena je krajem 2025. godine, ali zakon do kraja septembra 2026. godine nije usvojen.
	Plan implementacije Garancije za mlade za period 2027-2029. godine	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao / u pripremi	Mera je povezana sa reformom 8.1.1. Reformske agende i planiranim proširenjem Garancije za mlade na nacionalni nivo od 2027. godine.
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom	Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju / nadležno ministarstvo	IV kvartal 2026. godine, odnosno nakon usvajanja Zakona o radu	Rok nije istekao	Do kraja septembra 2026. godine zakon nije usvojen u delu relevantnom za ovu obavezu.
	Izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao / u toku	Prvi sastanak Radne grupe za pripremu nacrta izmena i dopuna održan je u septembru 2026. godine.
Administrativni / institucionalni kapaciteti	Neophodan broj zaposlenih po godinama	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i	**2025. godina:** +2 u oblasti aktivne politike zapošljavanja	Nema dovoljno podataka	Do septembra 2026. godine nije bilo dovoljno javno dostupnih podataka

[56] Rok za usvajanje Zakona o radnoj praksi u Reformskoj agendi je do decembra 2027. godine, videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf, str.92.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
		socijalna pitanja	(APZ), +2 u oblasti rada, +2 u oblasti socijalnog dijaloga, +45 u Inspektoratu za rad i +4 u oblasti EU/IPA. **2026. godina:** +2 u oblasti APZ, +2 u oblasti socijalnog dijaloga, +45 u Inspektoratu za rad i +4 u oblasti EU/IPA.		da bi se potvrdilo da su sva planirana radna mesta popunjena. U Inspektoratu za rad sprovođeni su konkursi, ali je potrebno potvrditi konačan broj novozaposlenih.[57]
Jačanje kapaciteta NSZ	Sertifikacija savetnika za zapošljavanje / osoba sa invaliditetom (OSI)	Nacionalna služba za zapošljavanje	IV kvartal 2025. godine	88% sertifikovano	Prema Izveštaju o radu NSZ za 2025. godinu, sertifikovan je 531 od ukupno 602 savetnika.
Jačanje kapaciteta NSZ	Obuke zaposlenih koji rade na poslovima posredovanja u zapošljavanju, dodatnog obrazovanja i obuka, sprovođenja programa zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije osoba sa invaliditetom (OSI)	Nacionalna služba za zapošljavanje	IV kvartal 2025. godine	Delimično / podatak nije posebno iskazan	Obuke se sprovode u okviru aktivnosti NSZ, ali u dostupnom izveštaju nije naveden zbirni broj za ovaj indikator.[58]

Zaključak

Napredak u Poglavlju 19 ostaje neujednačen. Pomaci su vidljivi u sprovođenju Garancije za mlade, oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i pripremama za Evropski socijalni fond, dok ključne sistemske reforme radnog zakonodavstva, socijalnog dijaloga i socijalne zaštite i dalje kasne. Bez blagovremenog ispunjavanja obaveza iz Akcionog plana i Plana do kraja 2026. godine, usklađivanje sa pravnim tekovinama EU ostaće delimično, a administrativni kapaciteti nedovoljni za puno sprovođenje prava i politika nakon pristupanja EU.

[57] Videti: https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/konkursi/javni-konkurs-za-popunjavanje-izvrsilackih-radnih-mesta---inspektorat-za-rad.
[58] *Izveštaj o radu NSZ-a za 2025.godinu*, Ljudski resursi, videti: https://www.nsz.gov.rs/filemanager/Files/Dokumenta/Izve%C5%A1taj%20i%20program%20rada%20NSZ/Izvestaj%20o%20radu%20NSZ%202025.pdf, str. 94-100.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 20
PREDUZETNIŠTVO I INDUSTRIJSKA POLITIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**1**
Nije moguće pouzdano oceniti	**2**
Broj novih preporuka	**3**

Napomena: *Od tri prethodne preporuke, jedna je ocenjena kao delimično ispunjena. Za preostale dve nema dovoljno dokaza da su ostvareni svi elementi predloženi u izvornom tekstu preporuka. Broj novih preporuka prikazan je odvojeno.*

Preporuke Radne grupe NKEU za Poglavlje 20 iz Knjige preporuka za 2025. godinu ostaju relevantne. Sprovođenje akcionih planova delimično je ostvareno, ali nedostaju usaglašeni podaci o aktivnostima i pokazateljima učinka. Konsultacije tokom pripreme industrijskog akcionog plana potvrđuju saradnju sa zainteresovanim stranama, ali ne potvrđuju uspostavljanje zajedničke platforme institucija predložene prethodnom preporukom. Podrška digitalizaciji malih i srednjih preduzeća (MSP) jeste dodeljivana, dok nije pronađen dokaz o primeni svih ranije predloženih instrumenata, uključujući poreske olakšice i javno-privatna partnerstva u prerađivačkoj industriji i poljoprivredno-prehrambenom sektoru. Ostvarenje prve i treće preporuke u njihovom izvornom obimu zato nije moguće pouzdano oceniti.[59]

Ciljevi

Poglavlje 20 usmereno je na unapređenje konkurentnosti industrije i razvoj preduzetništva, kako bi domaća preduzeća bila sposobna da posluju i rastu na tržištu Evropske unije. Za Srbiju su posebno značajni povećanje produktivnosti i dodate vrednosti, primena inovacija i savremenih tehnologija, kao i efikasnije korišćenje energije i sirovina. Ostvarivanje ovih ciljeva zahteva predvidivo poslovno okruženje i dostupnu finansijsku i stručnu podršku malim i srednjim preduzećima (MSP), uz snažnije povezivanje privrede, nauke i institucija koje sprovode razvojne politike.

Opis stanja

Poglavlje 20 je otvoreno 27. februara 2017. godine. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu ocenila da je zemlja umereno pripremljena u oblasti preduzetništva i industrijske politike i da je ostvarila ograničen napredak. Preporuke Komisije obuhvataju unapređenje konsultacija sa privredom, sprovođenje reforme upravljanja državnim preduzećima, donošenje novog akcionog plana industrijske politike i povećanje finansijske i tehničke podrške malim i srednjim preduzećima.[60]

Tokom 2026. godine nastavljen je razvoj planskog okvira za sprovođenje Strategije industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine. Usvojen je Akcioni plan za period od 2026. do 2027. godine, čime je ispunjena preporuka Evropske komisije koja se odnosi na donošenje novog plana. Prema zbirnom prikazu u novom planu, tokom prethodnog perioda realizovano je 67 od 71

[59] NKEU, *Knjiga preporuka 2025*, prilog Radne grupe za Poglavlje 20, str. 46-47. Ministarstvo privrede, *Akcioni plan industrijske politike 2026-2027*, objava od 1. jula 2026. godine; pregled učinaka i konsultacija, str. 2-4.
[60] Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2025. godinu*, 4. novembar 2025, odeljci o Poglavlju 20, strane 15 i 85-86.

aktivnosti, odnosno 94,37%, a započeto je sprovođenje 22 od 23 mere. Godišnji izveštaj za 2025. godinu, međutim, prikazuje 72 pojedinačno označene aktivnosti po oblastima. Zbog razlike u obuhvatu, ove podatke treba usaglasiti pre konačne ocene stepena realizacije prethodnog akcionog plana.[61]

Rezultati industrijske politike istovremeno pokazuju značajne razlike između pojedinih oblasti. Godišnji izveštaj Ministarstva privrede za 2025. godinu o sprovođenju Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025. godinu, izrađen u maju 2026. godine, navodi dostignute ciljne vrednosti za sve tri mere koje se odnose na tehnološku strukturu izvoza. U oblasti digitalizacije ciljna vrednost pokazatelja dostignuta je kod jedne od sedam mera, dok za dve mere podaci nisu raspoloživi. U oblasti investicija dostignute su ciljne vrednosti dve od pet mera, jedna nije dostignuta, a za dve nisu dostupni uporedivi podaci za 2025. godinu. U oblastima inovacija i cirkularne ekonomije nijedna mera nije prikazana sa dostignutom ciljnom vrednošću, a za deo mera nedostaju podaci za ocenu.[62]

Ograničenja su vidljiva i u sprovođenju podrške preduzećima. Za aktivnosti digitalizacije u 2025. godini utrošeno je 107,5 od planiranih 350 miliona dinara, odnosno 30,71%. Pri tumačenju ovog odnosa treba imati u vidu da je program podrške digitalnoj transformaciji kreiran u decembru 2025. godine za primenu tokom 2026. godine. Predviđenih 15 miliona dinara za zajednički program podrške cirkularnoj ekonomiji nije isplaćeno jer zajednički program Ministarstva privrede i Privredne komore Srbije nije izrađen; Privredna komora Srbije je deo aktivnosti sprovodila iz sopstvenih i donatorskih sredstava. Izveštavanje o rezultatima dodatno otežava neujednačen obuhvat podataka: pokazatelji dodate vrednosti za prerađivačku industriju prikazani su i kroz podatke za industriju u celini. To ograničava doslednu ocenu pokazatelja koji se odnose na prerađivačku industriju.[63]

Za naredni period potrebno je povezati sprovođenje industrijske politike sa rezultatima koje ona donosi preduzećima: većom produktivnošću, tehnološkim unapređenjem proizvodnje i većim učešćem u domaćim i međunarodnim lancima vrednosti. Evropska komisija ukazuje na potrebu da investicioni podsticaji više doprinose stvaranju dodate vrednosti i uključivanju MSP-a u lance snabdevanja, uz praćenje rezultata koje ostvaruju domaći dobavljači.[64] Posebnu pažnju treba usmeriti na razloge nedovoljnog korišćenja raspoloživih sredstava i potrebe preduzeća kojima je potrebna stručna podrška za pripremu i primenu novih tehnologija. Nalazi o neostvarenim ciljevima treba da budu osnova za prilagođavanje programa podrške i raspodele sredstava.

Razvoj MSP-a ostaje važan preduslov za šire efekte industrijske politike. Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća za period od 2023. do 2027. godine pruža okvir za ovu podršku, ali je priprema pratećeg Akcionog plana za 2025-2027. godinu produžena i tokom 2026. godine. Javne konsultacije održane su od 18. marta do 1. aprila 2026. godine, a Planom rada Vlade usvajanje je bilo predviđeno za jun. Do 30. septembra 2026. godine u korišćenim javnim izvorima nije pronađena potvrda usvajanja

[61] Ministarstvo privrede, *Akcioni plan industrijske politike 2026-2027*, objava od 1. jula 2026. godine; pregled učinaka i konsultacija, str. 2-4. Uporediti sa: Ministarstvo privrede, *Godišnji izveštaj za 2025. godinu o realizaciji Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025*, str. 8-14. i tabele aktivnosti po oblastima; obuhvat pojedinačno označenih aktivnosti razlikuje se od zbirnog prikaza u novom Akcionom planu.

[62] Ministarstvo privrede, *Godišnji izveštaj za 2025. godinu o realizaciji Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025*, maj 2026. godine, str. 8-14. i odeljci o digitalizaciji i cirkularnoj ekonomiji.

[63] Ministarstvo privrede, *Godišnji izveštaj za 2025. godinu o realizaciji Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025*, maj 2026. godine; odeljci o digitalizaciji, cirkularnoj ekonomiji i pokazateljima dodate vrednosti (izvor naveden u prethodnoj fusnoti).

[64] Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2025. godinu*, odeljak Poglavlje 20, str. 85-86. Izveštaj je dostupan na linku: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf.

ovog akcionog plana. Ovakva dinamika otežava blagovremeno praćenje planiranih mera i odgovornosti institucija za njihovo sprovođenje.[65]

Unapređenje poslovnog okruženja zahteva i doslednu primenu pravila upravljanja privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja jedinstvenih evidencija podataka i informacione platforme donet je 15. maja 2025. godine, a Uredba o sadržini, izradi, rokovima i načinu dostavljanja planova i periodičnih izveštaja društava kapitala u vlasništvu Republike Srbije 3. jula 2025. godine. Datumi iz novembra 2025. godine na sajtu Ministarstva privrede odnose se na objavljivanje tekstova, a ne na donošenje tih propisa. Za ocenu napretka potrebno je dokumentovati primenu pravila imenovanja, izveštavanja i javne dostupnosti podataka o poslovanju društava.[66]

Za likvidnost preduzeća, naročito MSP, značajno je rešavanje problema kašnjenja u plaćanju. U decembru 2025. godine usvojene su izmene Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, a tokom 2026. godine doneti su pravilnici o Centralnom registru faktura i nadzoru nad sprovođenjem Zakona. Izmene su prvenstveno usmerene na evidenciju obaveza i nadzor. Potpuno usklađivanje sa Direktivom 2011/7/EU, predviđeno nacionalnim Planom za kraj 2025. godine, ostaje otvoreno pitanje. Izjava o usklađenosti uz predlog izmena navodi da se tim izmenama ne vrši usklađivanje sa propisima EU, dok Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu ukazuje na preostale razlike u pravilima o plaćanju i zaštiti poverilaca.[67]

Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Za dalji napredak u Poglavlju 20 potrebno je obezbediti dosledno sprovođenje industrijske politike i usmeriti podršku na razvojne potrebe domaćih preduzeća. Prve tri preporuke predstavljaju nastavak prioriteta iz prethodne Knjige preporuka, dok se nove preporuke odnose na konsultacije sa privredom, upravljanje državnim preduzećima i rokove plaćanja.

Mera	Očekivani rezultat i rok[68]	Nadležna institucija	Komentar
1. Ojačati koordinaciju industrijske politike, finansiranja i inovacija	Do kraja 2026. godine objaviti zajednički pregled programa podrške i uspostaviti redovno usaglašavanje njihovih ciljeva, budžeta, pokazatelja i odgovornosti za sprovođenje.	Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija i Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija	Redovno razmatranje rezultata treba da omogući otklanjanje preklapanja između programa i povezivanje naučnoistraživačkih kapaciteta sa potrebama privrede. Pri oceni investicionih podsticaja treba pratiti dodatu vrednost i uključivanje domaćih dobavljača.

[65] Ministarstvo privrede, *Izveštaj o javnim konsultacijama o predlogu Akcionog plana MSP 2025-2027*, objavljen 28. aprila 2026. godine. Vlada Republike Srbije, *Plan rada za 2026. godinu*, str. 117, Ministarstvo privrede, stavka 14: planirano usvajanje AP MSP u junu 2026. godine.

[66] Ministarstvo privrede, Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja jedinstvenih evidencija podataka i informacione platforme, donet 15. maja 2025. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 44/2025; Uredba o sadržini, izradi, rokovima i načinu dostavljanja planova i periodičnih izveštaja društava kapitala u vlasništvu Republike Srbije, doneta 3. jula 2025. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 59/2025. Datumi 24. i 26. novembra 2025. godine odnose se na objavu tekstova na internet stranici Ministarstva.

[67] Narodna skupština, Zakon o izmenama i dopuni Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, usvojen 3. decembra 2025. godine, „Službeni glasnik RS“, br. 109/2025. Predlog izmena zakona o rokovima plaćanja iz 2025. godine, obrazloženje, str. 3. i izjava o usklađenosti, str. 9-10. Ministarstvo finansija, Pravilnik o Centralnom registru faktura, „Službeni glasnik RS“, br. 45/2026; objava 21. maja 2026. godine. Ministarstvo finansija, Pravilnik o načinu i postupku vršenja nadzora nad sprovođenjem Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, „Službeni glasnik RS“, br. 54/2026; objava 22. juna 2026. godine.

[68] Navedeni rokovi predstavljaju predlog Radne grupe NKEU za Poglavlje 20.

Mera	Očekivani rezultat i rok[68]	Nadležna institucija	Komentar
2. Obezbediti kontinuitet sprovođenja akcionih planova industrijske politike i razvoja MSP	Do kraja 2026. godine objaviti usaglašen pregled realizacije industrijskog Akcionog plana za 2024-2025, sa statusom svake preostale aktivnosti i odlukom o njenom nastavku, izmeni ili obustavljanju. Ako Akcioni plan za MSP 2025-2027. nije usvojen, obezbediti njegovo usvajanje i utvrditi odgovornosti i sredstva za sprovođenje. Do juna 2027. godine objaviti izveštaj za 2026. godinu koji odvojeno prikazuje sprovedene aktivnosti, ciljne vrednosti, ostvarene rezultate i utrošena sredstva.	Ministarstvo privrede	Za neostvarene rezultate, posebno u oblastima inovacija i cirkularne ekonomije, treba utvrditi uzroke i mere za njihovo prevazilaženje
3. Povećati dostupnost i delotvornost podrške digitalnoj i zelenoj transformaciji MSP; povezati finansiranje sa stručnom podrškom za pripremu i primenu novih tehnoloških rešenja	Do juna 2027. godine objaviti za programe podrške iz 2026. godine planirana, ugovorena i isplaćena sredstva, broj korisnika i rezultate primenjenih rešenja, razvrstane prema veličini preduzeća, sektoru i regionu. Na osnovu ove analize predložiti prilagođavanje programa podrške.	Ministarstvo privrede, Razvojna agencija Srbije i Fond za inovacionu delatnost	Posebnu pažnju posvetiti prerađivačkoj industriji i poljoprivredno-prehrambenom sektoru, uz razmatranje poreskih olakšica i partnerskih modela prema potrebama i rezultatima preduzeća
4. Unaprediti učešće privrede u pripremi propisa i programa podrške; uključiti predstavnike MSP, poslovnih udruženja i stručne javnosti u ranoj fazi pripreme dokumenata, uz dovoljno vremena za dostavljanje predloga	Do juna 2027. godine obezbediti konsultacije za 100% zakonodavstva koje ispunjava kriterijume iz Reformske agende. Objaviti broj i udeo obuhvaćenih postupaka, kao i obrazloženje za svaki slučaj u kome konsultacije nisu sprovedene.	Nadležna ministarstva, uz koordinaciju organa zaduženih za sistem javnih politika i rad Vlade	Potrebno je redovno objavljivati planove konsultacija i obrazložene odgovore na pristigle komentare
5. Obezbediti primenu pravila upravljanja privrednim društvima u vlasništvu države	Do kraja 2026. godine objaviti pregled preostalih obaveza u sprovedbenom okviru upravljanja privrednim društvima u vlasništvu Republike Srbije. Do juna 2027. godine objaviti podatke o primeni pravila imenovanja, internoj reviziji kod društava na koja se ta obaveza odnosi, dostavljanju periodičnih izveštaja i javnoj dostupnosti propisanih podataka, sa brojem i udelom obuhvaćenih društava.	Ministarstvo privrede	
6. Dovršiti usklađivanje pravila o rokovima plaćanja i unaprediti zaštitu poverilaca	Do kraja 2026. godine objaviti pregled usklađenosti propisa sa Direktivom 2011/7/EU i predložiti izmene potrebne za otklanjanje preostalih razlika. Do juna 2027. godine objaviti izveštaj o primeni novih pravilnika, rezultate nadzora i podatke o rokovima i kašnjenjima plaćanja javnog sektora prema privredi.	Ministarstvo finansija i nadležni organi za nadzor; Vlada i Narodna skupština za potrebne izmene zakona	Ova preporuka ne menja već istekli rok iz Plana Vlade

Veza sa Reformskom agendom

Reformska agenda Republike Srbije za period od 2024. do 2027. godine može da doprinese ostvarivanju ciljeva Poglavlja 20 kroz unapređenje upravljanja državnim preduzećima, predvidivije uslove poslovanja i dostupnije digitalne javne usluge. Za MSP je posebno važno da reforme smanje administrativne troškove i omoguće ravnopravnije učešće u pripremi propisa. U Planu pregovaračkih obaveza nije utvrđena neposredna veza između merila Poglavlja 20 i pojedinačnih koraka Reformske agende. U tabeli ispod izdvojene su reforme značajne za poslovno okruženje.[69]

Mera Reformske agende	Rok za izdvojene korake	Značaj za Poglavlje 20
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu Republike Srbije	Uslovi imenovanja u društvima obuhvaćenim zakonom, interna revizija kod obveznika, promena pravne forme republičkih javnih preduzeća i objavljivanje propisanih podataka: decembar 2026. godine; godišnji ciljevi i periodično ocenjivanje: decembar 2027. godine	Profesionalizacija upravljanja, odgovornost za poslovne rezultate i primena jednakih pravila.
6.2.1. Investicione i razvojne mogućnosti preduzetnika i privatnog sektora	Konsultacije za 100% zakonodavstva koje ispunjava kriterijume iz Reformske agende: jun 2027. godine; mogućnost elektronskog plaćanja svih javnih prihoda: decembar 2027. godine.	Veće učešće privrede u pripremi propisa i jednostavnije izvršavanje administrativnih obaveza
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura za preduzeća i građane	eProstor: decembar 2026. godine; najmanje 30 novih digitalnih poslovnih epizoda, od toga 20 za privredu i 10 za građane: decembar 2027. godine.	Usluge koje preduzeća mogu u celini da koriste elektronski, uz manje troškove i kraće postupke

Napomena: *Tabela prikazuje odabrane reformske korake, ciljne vrednosti i rokove. Dostupni podaci o njihovom sprovođenju ne predstavljaju sami po sebi potvrdu ispunjenosti merila za zatvaranje Poglavlja 20.*

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Pregled obuhvata jedno merilo za zatvaranje Poglavlja 20 iz Obrasca 1 i zakonodavnu obavezu iz Obrasca 2, koja nije zasebno merilo. Rok za merilo, IV kvartal 2026. godine, utvrđen je nacionalnim Planom; Zajednička pozicija EU ne određuje taj datum kao rok za zatvaranje poglavlja.[70]

Pregled sprovođenja Plana

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Rok i izvor roka	Status na dan 30.9.2026.[71]	Komentar
1. Republika Srbija treba da izradi i započne sprovođenje sveobuhvatne industrijske strategije, koju podržavaju sistem indikatora za evaluaciju i merila koja su predložena na osnovu	Sprovođenje Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025. godinu	Ministarstvo privrede i nosioci mera	Period plana: 2024-2025; nacionalni rok za merilo: IV kvartal 2026. godine	Prema novom AP, realizovano je 67/71 aktivnosti; potpuni završetak prethodnog plana nije potvrđen	Novi AP navodi i započeto sprovođenje 22 od 23 mere. Godišnji izveštaj za 2025. godinu prikazuje drugačiji obuhvat pojedinačno označenih aktivnosti, što zahteva usaglašavanje

[69] *Reformska agenda Republike Srbije 2024-2027*, reforme 6.1.1, 6.2.1. i 7.2.2.
[70] Vlada Republike Srbije, *Plan za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine*, Poglavlje 20, str. 254-258; Ministarstvo privrede, *Akcioni plan industrijske politike za 2026-2027*, str. 2-4; Ministarstvo privrede, *Godišnji izveštaj za 2025. godinu o realizaciji Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025*, str. 8-14.
[71] Prikazani su statusi na dan 30. septembra 2026. godine, bez kvalitativne ocene propisa.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Rok i izvor roka	Status na dan 30.9.2026.[71]	Komentar
politika EU relevantnih za industriju	Priprema novog akcionog plana i konsultacije; usvajanje AP 2026-2027.	Ministarstvo privrede; Vlada	Nacionalni rok za merilo: IV kvartal 2026. godine	Akcioni plan za 2026-2027. je donet; njegovo sprovođenje se prati.	Javna rasprava trajala je od 23. marta do 17. aprila 2026. godine. Novi AP objavljen je 1. jula 2026. godine. Donošenje dokumenta samo po sebi ne potvrđuje ispunjenost merila.
	Godišnje izveštavanje EK o sprovođenju strategije	Ministarstvo privrede	Redovna obaveza; nacionalni rok za merilo: IV kvartal 2026. godine	Izveštaj za 2025. godinu je objavljen; njegovo dostavljanje EK nije potvrđeno	Izveštaj za 2025. godinu je javno objavljen. Datum i način njegovog dostavljanja Evropskoj komisiji nisu potvrđeni u pregledanim izvorima[72]
	Nastavak sprovođenja strategije i dokazivanje ispunjenja merila	Ministarstvo privrede i nosioci mera	Nacionalni rok za merilo: IV kvartal 2026. godine	Ispunjenost merila nije potvrđena; nacionalni rok na dan preseka nije istekao	Dostupni izvori ne sadrže potvrdu EU da je merilo u celini ispunjeno
Obaveza iz Obrasca 2 (nije zasebno merilo): potpuno usklađivanje propisa o kašnjenju u plaćanju sa Direktivom 2011/7/EU	Potpuno usklađivanje propisa o kašnjenju u plaćanju sa Direktivom 2011/7/EU	Ministarstvo finansija; Vlada i Narodna skupština	IV kvartal 2025. godine	Potpuno usklađivanje nije potvrđeno	Usvojene izmene zakona i dva pravilnika („Službeni glasnik RS“, br. 45/2026 i 54/2026)

Statistika

Za period sprovođenja Plana od 11. aprila 2025. do 31. decembra 2026. godine, stanje na dan 30. septembra 2026. prikazano je u sledećoj tabeli.

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	1	1	1 (Izmene zakona su usvojene; potpuno usklađivanje nije potvrđeno)[73]	0
Podzakonski akti[74]	2	2 (100%)	2 (100%)	0

[72] Ministarstvo privrede, *Godišnji izveštaj za 2025. godinu o realizaciji Akcionog plana industrijske politike za 2024-2025*, maj 2026. godine, str. 8-14 i odeljci o digitalizaciji i cirkularnoj ekonomiji.

[73] Usvojen je Zakon o izmenama i dopuni Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama („Službeni glasnik RS“, br. 109/2025). Njegovo donošenje, međutim, ne potvrđuje izvršenje obaveze potpunog usklađivanja sa Direktivom 2011/7/EU.

[74] Podzakonski propisi predviđeni izmenama Zakona iz 2025. godine, koji nisu pojedinačno navedeni u izvornom Planu. Pregled je dopunjen Pravilnikom o Centralnom registru faktura („Službeni glasnik RS“, br. 45/2026) i Pravilnikom o načinu i postupku vršenja nadzora nad sprovođenjem Zakona (br. 54/2026). Oba pravilnika su usvojena, a procenat od

Ukupno su usvojena tri propisa: jedan zakon o izmenama i dopuni i dva pravilnika. Ovaj zbir ne predstavlja procenat ispunjenosti Plana, jer potpuno usklađivanje propisa sa Direktivom nije potvrđeno.

Odvojeno od statistike propisa, evidentiraju se sledeći rezultati:

Pokazatelj	Broj / procenat
Novi dokumenti javnih politika obuhvaćeni ovim pregledom	1: Akcioni plan industrijske politike za 2026-2027. godinu
Aktivnosti navedene kao realizovane u zbirnom prikazu novog AP za prethodni period	67 od 71 (94,37%)
Aritmetički ostatak aktivnosti u istom zbirnom prikazu	4 od 71 (5,63%)
Merila za zatvaranje Poglavlja 20	1
Merila čiji je nacionalni planski rok istekao do 30. 9. 2026.	0 od 1 (0%)
Merila sa nacionalnim planskim rokom nakon 30. 9. 2026.	1 od 1 (100%): IV kvartal 2026. godine

Napomena: *Odnosi 67/71 i 4/71 preuzeti su iz zbirnog prikaza novog akcionog plana. Godišnji izveštaj za 2025. godinu prikazuje drugačiji obuhvat pojedinačno označenih aktivnosti, koji treba usaglasiti. Navedeni procenti nisu procenat ispunjenosti merila za zatvaranje Poglavlja 20. Procenti 0% i 100% u poslednja dva reda označavaju isključivo raspored nacionalnih planskih rokova u odnosu na datum preseka.*[75]

Zaključak

U Poglavlju 20 ostvaren je pomak u planskom okviru donošenjem Akcionog plana industrijske politike za 2026–2027. godinu. Rezultati prethodnog perioda pokazuju neujednačeno ostvarivanje ciljeva industrijske politike. Pored napretka u tehnološkoj strukturi izvoza, ostaju nedostignute ciljne vrednosti i nedostajući podaci u oblastima digitalizacije, inovacija i cirkularne ekonomije. Niska realizacija pojedinih budžetskih izdvajanja zahteva analizu dinamike donošenja i sprovođenja programa, administrativnih postupaka, uslova podrške i potreba preduzeća. Na osnovu te analize treba prilagoditi programe i pratiti njihove rezultate.

U narednom periodu prioritet treba da bude sprovođenje mera koje podižu produktivnost i tehnološke kapacitete domaće privrede, uz jasnu odgovornost institucija i redovno praćenje rezultata. Bolja koordinacija razvojnih programa, kontinuitet podrške MSP i predvidivo poslovno okruženje neophodni su da bi reformske aktivnosti doprinele konkurentnosti i spremnosti preduzeća za jedinstveno tržište EU. Za ocenu ispunjenosti merila za zatvaranje potrebni su dokazi o sprovođenju industrijske strategije i odgovarajuća ocena EU.

100% odnosi se samo na njihovo donošenje. Rok od 180 dana za njihovo donošenje, propisan članom 5. izmena Zakona, istekao je do datuma preseka.

[75] Ministarstvo privrede, *Akcioni plan industrijske politike za 2026-2027*, objava od 1. jula 2026. godine; pregled učinaka i konsultacija, str. 2-4.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 21
TRANSEVROPSKE MREŽE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**1**
Delimično ispunjeno	**2**
Broj novih preporuka	**1**

Nijedna od tri prioritetne preporuke iz 2025. godine nije u potpunosti ispunjena, zbog čega se sve tri zadržavaju, uz dodavanje jedne nove preporuke.

Ciljevi

Cilj Poglavlja 21 – Transevropske mreže jeste povezivanje nacionalnih transportnih, energetskih i telekomunikacionih mreža sa evropskim mrežama, uz obezbeđivanje njihove interoperabilnosti i pristupa infrastrukturi. Za Srbiju to podrazumeva usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i razvoj infrastrukture koja omogućava održiv i efikasan prevoz putnika i robe, bolju prekograničnu povezanost, sigurnije i raznovrsnije snabdevanje energijom i integraciju u evropsko tržište. Razvoj ovih mreža treba da doprinese privrednom rastu, zapošljavanju i ostvarivanju klimatskih ciljeva.

Opis stanja

Poglavlje 21 – Transevropske mreže otvoreno je 14. decembra 2021. godine, u okviru Klastera 4. Evropska komisija je u Izveštaju za 2025. godinu ocenila da se Srbija nalazi između umerenog i dobrog nivoa pripremljenosti i da je ostvarila određeni napredak. Preporuke su delimično sprovedene, a prioriteti ostaju unapređenje transportnih i energetskih veza, prenošenje revidirane uredbe TEN-E i priprema i realizacija infrastrukturnih projekata u skladu sa standardima EU.

Do 15. septembra 2026. godine ostvaren je napredak u pripremi modernizacije železničkog Koridora X. Objavljeni su tenderi za projektovanje i izvođenje radova, kao i za nadzor, na deonici Paraćin–Trupale–Međurovo. Nastavljena je i tehnička pomoć jedinici za realizaciju projekta Beograd–Niš. Međutim, nije potvrđeno da je kompletirana dokumentacija za sve deonice obuhvaćene preporukom iz prethodne godine. Za deonicu autoputa Niš – Merdare između Merošine i Pločnika u junu 2026. godine pokrenut je postupak odlučivanja o potrebi ažuriranja studije uticaja na životnu sredinu.

U oblasti energetskih mreža nije pronađen dokaz da je do datuma preseka usvojena uredba kojom se prenosi revidirana uredba TEN-E. Ostvaren je institucionalni pomak davanjem saglasnosti na Statut Republičke komisije za energetske mreže, objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 80/26. Ipak, ovaj korak sam po sebi ne potvrđuje da je preporuka koja se odnosi na jačanje kapaciteta ove institucije u potpunosti ispunjena.

Prioritetni koraci iz prethodne godine zato ostaju relevantni: završetak projektne dokumentacije, jačanje kapaciteta za upravljanje projektima i usklađivanje nacionalnog i evropskog finansiranja, kao i prenošenje revidirane uredbe TEN-E. Potvrđene aktivnosti predstavljaju pojedinačne pomake, ali do 15. septembra 2026. godine nije dokazano da su preporuke u potpunosti ispunjene.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Tri prioritetne preporuke iz 2025. godine ostaju relevantne i ponavljaju se, uz uvažavanje ostvarenih pojedinačnih pomaka. Za 2026. godinu dodaje se preporuka o javnom praćenju realizacije infrastrukturnih projekata:

1. **Završiti izradu kompletne tehničke i tenderske dokumentacije** za preostale deonice autoputa Niš–Merdare i železničke lotove na Koridoru X, uključujući studije izvodljivosti i procene uticaja na životnu sredinu i društvo, uz sprovođenje potrebnih postupaka učešća javnosti;
2. **Ojačati kapacitete za upravljanje projektima i korišćenje sredstava EU** i uskladiti dinamiku nacionalnog i evropskog finansiranja, kako kašnjenja u obezbeđivanju nacionalnih sredstava ne bi odlagala realizaciju projekata;
3. **Dovršiti prenošenje revidirane uredbe TEN-E u nacionalno zakonodavstvo i ojačati kapacitete Republičke komisije za energetske mreže** obezbeđivanjem odgovarajućih kadrovskih i operativnih resursa;
4. **Uspostaviti redovno javno izveštavanje o realizaciji prioritetnih projekata transportnih i energetskih mreža,** koje bi obuhvatilo podatke o rokovima, ugovorenim i utrošenim sredstvima, statusu dozvola, sprovedenim procenama uticaja i razlozima kašnjenja. Obezbediti Radnoj grupi Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) i zainteresovanoj javnosti pristup ovim podacima radi praćenja napretka u realizaciji projekata.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 21
7.1.1. Korak 5: Učešće operatora prenosnog sistema u regionalnim koordinacionim centrima i ispunjavanje uslova za pridruživanje balansnim platformama EU	Rok: jun 2026. godine	Završiti preostale aktivnosti za unapređenje regionalne koordinacije i ispunjavanje uslova za pridruživanje balansnim platformama EU, radi efikasnijeg korišćenja prekograničnih elektroenergetskih mreža
7.2.5. Korak 2: Usklađivanje sa Uredbom (EU) 2020/1056 o elektronskim informacijama o prevozu tereta (eFTI)	Rok: jun 2026. godine	Dovršiti pravno usklađivanje i uspostaviti uslove za interoperabilnu elektronsku razmenu informacija o teretu, relevantnu za funkcionisanje transevropske transportne mreže (TEN-T)

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 21 je formalno otvoreno još 2021. godine, a Plan definiše mere i rokove za oba merila predviđena za zatvaranje poglavlja. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija treba da usvoji ažuriranu Transportnu strategiju u skladu sa smernicama za razvoj transevropskih	Dobijanje saglasnosti Svetske banke za pokretanje postupka angažovanja Instituta Saobraćajnog fakulteta Univerziteta u Beogradu radi izrade konačnog	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Da	Objavljeno je obaveštenje o dodeli ugovora Saobraćajnom fakultetu od 30. 3. 2026. godine, sa navedenom vrednošću

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
transportnih mreža navedenim u Uredbi (EU) broj 1315/2013	dokumenta Transportne strategije i zaključivanje ugovora				potpisanog ugovora od 884.787 EUR. Saglasnost Svetske banke zaključuje se posredno, na osnovu sprovedenog postupka i zaključenog ugovora.
	Ažuriranje postojećeg i izrada finalnog dokumenta Transportne strategije u skladu sa smernicama za razvoj transevropskih transportnih mreža navedenim u Uredbi (EU) broj 1315/2013 u prvoj polovini 2025. godine	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Nije pronađen dokaz da je konačna verzija Transportne strategije izrađena do datuma preseka. Angažovanje izvršioca je potvrđeno, ali završetak dokumenta nije.
	Pokretanje procedure usvajanja Transportne strategije	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
	Usvajanje ažurirane Transportne strategije	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	
2. Srbija treba da dokaže institucionalni i administrativni kapacitet koji je neophodan za preuzimanje odgovornosti na koje se upućuje u Uredbi (EU) 2021/1153	Formiranje Međuresorne radne grupe sa zadatkom da analizira Uredbu (EU) 2021/1153	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Da	
	Izrada akta koji će da reguliše organizaciju, procedure finansiranja i sprovođenja koje će se primenjivati za pojedinačne CEF projekte. Aktom će se između ostalog unaprediti međuinstitucionalna koordinacija, počevši od jasne podele odgovornosti između institucija i ukloniti administrativne prepreke u pripremi projekta, sprovođenju i finansiranju.	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	I kvartal 2026. godine	Ne	Kvartalni izveštaj Vlade najavljuje izradu novog akta. Do 15.9.2026. godine nije pronađen izrađen akt niti zvanična potvrda da je ovaj korak završen.

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026.[76] (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	0	0 (0%)	0	0 (0%)

[76] Datum preseka koji je Radna grupa NKEU za Poglavlje 21 koristila za primer iz metodološkog uputstva.

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026.[76] (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Podzakonski akti	1	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Zaključak

Iako su u Poglavlju 21 ostvareni pojedinačni pomaci, nijedna od tri prioritetne preporuke Radne grupe NKEU iz 2025. godine nije u potpunosti ispunjena. Angažovanje Saobraćajnog fakulteta za izradu Transportne strategije i formiranje Međuresorne radne grupe Instrument za povezivanje Evrope (CEF) predstavljaju konkretan napredak. Međutim, do 15. septembra 2026. godine nije potvrđeno da je Transportna strategija izrađena i usvojena, niti da je izrađen akt kojim bi se uredili organizacija, finansiranje i sprovođenje projekata u okviru CEF-a, iako su rokovi iz Plana istekli u prvom kvartalu 2026. godine. Potrebno je da nadležna ministarstva ubrzaju ispunjavanje ovih obaveza, dovrše pripremu projektne dokumentacije za prioritetne infrastrukturne projekte, ojačaju kapacitete za njihovu realizaciju i obezbede prenošenje revidirane uredbe TEN-E. Redovno javno izveštavanje o rokovima, finansiranju i rezultatima omogućilo bi transparentnije praćenje napretka i jasnije utvrđivanje odgovornosti za kašnjenja.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 22
REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**1**

Ciljevi

Poglavlje 22 priprema Srbiju za sprovođenje kohezione politike EU i korišćenje strukturnih i kohezionih fondova nakon pristupanja. To zahteva funkcionalan pravni, institucionalni, administrativni, programski, finansijski i kontrolni sistem koji može da planira, upravlja, prati i vrednuje obiman višegodišnji investicioni ciklus.

Suština, međutim, nije samo u apsorpciji fondova. Koheziona politika treba da doprinese smanjenju regionalnih disparitета i jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Zbog toga budući programi moraju biti povezani sa razvojnim planiranjem, javnim investicijama, budžetom, pametnom specijalizacijom, regionalnim i lokalnim razvojem, kao i sa ostvarivanjem merljivih teritorijalnih rezultata.

Opis stanja

Poglavlje 22 još nije otvoreno. Srbija je Akcioni plan, kao merilo za otvaranje poglavlja, usvojila i dostavila Evropskoj komisiji 2019. godine, a Komisija je ocenila da je merilo ispunjeno. Ipak, postupak u Savetu EU nije završen. Evropska komisija je u Izveštaju za 2025. godinu ocenila da je Srbija u ovoj oblasti umereno pripremljena, uz **ograničen napredak**, pre svega u pogledu administrativnih kapaciteta i programiranja.

Od tri prioritetne preporuke izdvojene u Knjizi preporuka za 2025. godinu, dve ostaju neispunjene, dok je jedna delimično ispunjena tokom 2026. godine:

- **Preporuka koja se odnosi na Plan razvoja Republike Srbije i regionalni razvojni okvir ocenjuje se kao neispunjena**. Do datuma preseka Srbija nije usvojila Plan razvoja Republike Srbije niti odgovarajući novi nacionalni odnosno regionalni razvojni okvir. Evropska komisija i dalje ukazuje na potrebu za nacionalnim planom koji bi omogućio sistemsko smanjenje regionalnih disparitета;

- **Preporuka koja se odnosi na dovršavanje proceduralnih koraka za otvaranje Poglavlja 22 ocenjuje se kao neispunjena**. Poglavlje 22 još nije otvoreno. Akcioni plan za ispunjavanje merila za otvaranje usvojen je još 2019. godine, a Komisija je ranije ocenila da je merilo ispunjeno. Međutim, Izveštaj o proceni ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja (*Opening Benchmark Assessment Report*) i dalje se nalazi u Savetu EU;

- **Preporuka koja se odnosi na politiku zadržavanja kadrova i jačanje administrativnih kapaciteta ocenjuje se kao delimično ispunjena**. Postoje Mapa puta i programi obuka, a od

januara 2026. godine sprovodi se i projekat COHPOL 2. Ipak, Evropska komisija i dalje upozorava na nedovoljne kapacitete ključnih institucija i ističe usvajanje politike zadržavanja kadrova kao prioritet.

Najvažniji pomak u 2026. godini jeste usvajanje **Zakona o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom** 23. aprila 2026. godine („Službeni glasnik RS“, br. 35/2026). Međutim, Zakon predstavlja samo osnovu sistema. Vladin plan predvideo je njegovo usvajanje za III kvartal 2025. godine, dok je za IV kvartal 2025. godine predvideo usvajanje uredbe za prvi cilj kohezione politike „Ulaganje u zapošljavanje i rast“, uredbe odnosno uredaba za drugi cilj kohezione politike „Evropska teritorijalna saradnja – Interreg“ i odluke o odgovornim licima i telima. Do datuma preseka za Knjigu preporuka ne postoji javna potvrda da su ti akti usvojeni. Iako Zakon predviđa rok od šest meseci od stupanja na snagu za donošenje podzakonskih akata, prvobitni rokovi iz vladinog Plana već su propušteni.

Za Nacionalni konvent najvažnije pitanje nije samo kada će uredbe biti usvojene već i kakav će sistem njima biti uspostavljen. U vezi sa nacrtom uredbe za prvi cilj kohezione politike, Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 ocenila je da je nacrt pretežno opšteg i administrativnog karaktera i da nedovoljno razrađuje pitanja odgovornosti, koordinacije, kontrole, određivanja prioriteta, partnerstva, praćenja učinka i javnosti rada. Posebno je upozoreno da Sporazum o partnerstvu i budući programi ne smeju postati paralelan sistem, odvojen od razvojnog planiranja, javnih investicija i regionalne politike. NKEU je odsustvo Plana razvoja i regionalnog razvojnog okvira označio kao **sistemski rizik za kvalitetno programiranje i merenje razvojnih efekata**. Ministarstvo za evropske integracije prihvatilo je deo komentara, ali je značajan broj operativnih pitanja ostavio za naknadno uređivanje metodologijama, zajedničkim pravilima, međuinstitucionalnim sporazumima i priručnicima. Iako takav pristup obezbeđuje fleksibilnost, NKEU ostaje pri stavu da **ključne nadležnosti, prava, odgovornosti, kontrole i kriterijumi ne smeju biti prepušteni internim aktima nejasne pravne prirode**. Isto važi i za administrativne kapacitete – NKEU je tražio da Mapa puta obuhvati kadrovske potrebe, profile zaposlenih, politiku zadržavanja kadrova, lokalni i regionalni nivo, rokove, budžet i indikatore, dok je MEI odgovorilo da će njen sadržaj naknadno biti utvrđen metodologijom.

U vezi sa Nacrtom uredbe za drugi cilj kohezione politike „Evropska teritorijalna saradnja – Interreg“, Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 je insistirala na jasnim linijama odgovornosti i funkcionalnom razdvajanju upravljanja, računovodstva, kontrole i revizije. Takođe je ukazala na potrebu za jasnom hijerarhijom između prava EU, zajedničkih programskih i nacionalnih pravila, interoperabilnim elektronskim sistemom, pouzdanom statističkom osnovom i kontinuiranim i sveobuhvatnim partnerstvom. Takvo partnerstvo treba da obuhvati centralni nivo vlasti, jedinice lokalne samouprave (JLS), regionalne razvojne agencije, privredu, univerzitete i istraživačke institucije, civilno društvo, socijalne partnere i druge relevantne teritorijalne aktere. Njihovo učešće ne treba da se svodi samo na konsultacije, već treba da obuhvati i programiranje, praćenje, evaluaciju i izmene programa. U završnoj oceni, Radna grupa NKEU za Poglavlje 22 istakla je da je pre usvajanja potrebno sprovesti potpunu pravnu, institucionalnu i pravno-tehničku proveru, uključujući analizu usklađenosti sa novim okvirom kohezione politike EU za period 2028-2034. godine, u skladu sa novim Višegodišnjim finansijskim okvirom EU (MFF 2028-2034). To je sada još važnije jer predlog Komisije za novi MFF 2028-2034. predviđa nacionalne i regionalne partnerske planove i značajne promene u strukturi programiranja fondova, dok pregovori o konačnim pravilima još traju.

Drugi sistemski problem ostaje **nedostatak krovnog razvojnog okvira**. Bez Plana razvoja i koherentne regionalne politike teško je objektivno utvrditi gde ulaganja mogu ostvariti najveće razvojne efekte i meriti smanjenje regionalnih disparitета. Regionalna politika je i dalje institucionalno rasuta, a potencijal regionalnih razvojnih agencija i lokalnih razvojnih kancelarija nedovoljno je iskorišćen. Evropska komisija istovremeno ukazuje na potrebu za finansijskom i fiskalnom

decentralizacijom i snažnijim partnerstvom svih nivoa vlasti i nedržavnih aktera. Teritorijalne strategije i aktivnosti poput EU INTEGRA predstavljaju važnu pripremu i priliku za praktično učenje, ali ne mogu zameniti nacionalni sistem regionalnog razvoja.

Važno je i precizno razgraničiti pitanja koja se odnose na NSTJ i NUTS. Srbija ima statističke regione na nivou NSTJ 2 (Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica), koji odgovaraju logici klasifikacije NUTS 2. Formalna klasifikacija NUTS primenjuje se na države članice EU. Problem, dakle, nije odsustvo statističke regionalizacije, već činjenica da ona nije praćena dovoljno snažnim razvojnim, institucionalnim i administrativnim kapacitetima na regionalnom nivou. NKEU je na ovaj problem ukazivao i u prethodnim izdanjima Knjige preporuka.

Administrativni kapaciteti ostaju kritična tačka. Evropska komisija ocenjuje da Srbija može da upravlja postojećim fondovima EU, ali da nedovoljni kapaciteti pojedinih ključnih institucija predstavljaju rizik za funkcionisanje sistema. Sam Zakon i njegovo obrazloženje ukazuju na obim budućih potreba: oko 1.200 zaposlenih biće potrebno već u godini pristupanja, a između 1.450 i 1.600 do druge godine članstva. Zbog toga su obuke i projektna podrška, poput projekta COHPOL 2, neophodne, ali ne mogu zameniti trajnu politiku zapošljavanja, zadržavanja i stručnog usavršavanja kadrova, uključujući kadrove na regionalnom i lokalnom nivou. Posebno je potrebno ojačati kapacitete za indirektno upravljanje programima Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), pravovremeno ugovaranje i prelazak na *ex post* kontrole.

Završeno je programiranje preostalih sredstava iz IPA III, pokrenuta su dva operativna programa, unapređen je sistem javnih investicija, a uspostavljen je funkcionalan sistem za praćenje i informacioni sistem. Međutim, NKEU smatra da kvalitet sistema treba meriti prema razvojnim efektima, javnoj dostupnosti podataka i stvarnom partnerstvu, a ne samo prema postojanju procedura ili obimu potrošenih sredstava. To zahteva pouzdanu početnu statističku osnovu (*baseline*), indikatore povezane sa nacionalnim i regionalnim razvojnim ciljevima, kao i korišćenje rezultata praćenja i evaluacije za prilagođavanje prioriteta, programa i narednih ciklusa programiranja. Zbog toga ostaju relevantne preporuke koje se odnose na uspostavljanje javno dostupnog pregleda planiranih projekata (*project pipeline*), objavljivanje podataka o prethodnim projektima prekogranične saradnje (CBC), transparentne kriterijume za određivanje prioriteta i dostupnost evaluacija.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Usvojiti i operacionalizovati podzakonski okvir Zakona o kohezionoj politici.** Uredbe za oba cilja kohezione politike i akt o institucionalnim odgovornostima treba usvojiti tek nakon otklanjanja ključnih primedbi NKEU koje se odnose na nejasne linije odgovornosti, nedovoljno razvijenu stratešku koordinaciju, slabo partnerstvo i nedovoljnu transparentnost, kao i na nedovoljno razrađene mehanizme kontrole, upravljanja rizicima i nepravilnostima i zaštite finansijskih interesa EU, elektronske sisteme, pripremu i upravljanje bazom projekata (*project pipeline*) i administrativne kapacitete. Propisi moraju ostati prilagodljivi novom okviru EU za period 2028-2034. godine (*nova prioritetna preporuka za 2026. godinu*).

2. **Usvojiti Plan razvoja Republike Srbije i uspostaviti koherentan nacionalni i regionalni razvojni okvir**. Potrebno je povezati razvojno planiranje, regionalnu politiku, strategiju pametne specijalizacije (S3), javne investicije, budžet i buduće programe koheziona politike, uz definisanje merljivih teritorijalnih ciljeva, odgovarajućih početnih vrednosti i pokazatelja rezultata, kao i jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave (JLS) i regionalnih razvojnih agencija (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; ponavlja se i precizira*).

3. **Dovršiti proceduralne korake za otvaranje Poglavlja 22 i održavati punu spremnost za izradu pregovaračke pozicije.** Činjenica da je Evropska komisija ocenila da je merilo ispunjeno

ne treba da zaustavi pripreme za buduća merila za zatvaranje poglavlja i uspostavljanje funkcionalnog sistema koheziona politike (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; preformulisana u skladu sa trenutnim statusom*).

4. **Usvojiti i sprovesti sveobuhvatnu politiku razvoja i zadržavanja administrativnih kapaciteta.** Potrebno je obezbediti jasne podatke o potrebnom broju i profilima zaposlenih, dinamici zapošljavanja, obukama, merama za zadržavanje zaposlenih, kapacitetima na regionalnom i lokalnom nivou, budžetu i pokazateljima učinka (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; ponavlja se*).

Veza sa Reformskom agendom

Iako u Reformskoj agendi nije utvrđen direktan reformski korak povezan sa Poglavljem 22, postoji nekoliko horizontalnih i funkcionalnih veza, prikazanih u sledećoj tabeli.

Mera Reformske agende (relevantna mera za PG 22)	Status / rok	Hitno za Poglavlje 22
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	U toku; rok: 2026-2027. godine	Povezati jedinstvenu i transparentnu prioritizaciju javnih investicija sa razvojnim planiranjem, teritorijalnim potrebama i budućim programima kohezione politike
6.2.1. Unapređenje investicionih i razvojnih mogućnosti za preduzetnike i privatni sektor	U toku; rok: 2027. godine	Uključiti jedinice lokalne samouprave (JLS), regionalne aktere i privredu u identifikovanje razvojnih potreba i investicionih prioriteta
6.2.2. Dalji razvoj naučnog i inovacionog ekosistema za ekonomiju zasnovanu na znanju	U toku, period 2025-2027. godine	Povezati strategiju pametne specijalizacije (S3) sa regionalnim razvojem i budućim programiranjem kohezione politike, posebno na nivou NSTJ 2
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku, period 2024-2027.	Razviti interoperabilan sistem za upravljanje fondovima i obezbediti javni pristup podacima o programima, projektima, korisnicima i rezultatima.
Deo 14 – Praćenje, izveštavanje i ocenjivanje	Uspostavljeno i u primeni	Obezbediti praćenje u skladu sa standardima EU, javne evaluacije i stvarno učešće partnera
Deo 15 – Kontrola i revizija	Normativni okvir uspostavljen; primena u toku	Obezbediti jasan kontrolni i revizorski trag, funkcionalno razdvajanje odgovornosti i zaštitu finansijskih interesa EU

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

U skladu sa metodologijom Knjige preporuka NKEU za 2026. godinu, u ovom delu **ne ocenjuje se kvalitet propisa niti proces njihove pripreme**, već isključivo status aktivnosti predviđenih Planom, na osnovu izveštaja Vlade i javno dostupnih izvora. **Kvalitativna ocena data je u prethodnim delovima priloga.**

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Izrada Akcionog plana za ispunjavanje zahteva kohezione politike EU	Predstavljanje detaljnog Akcionog plana Evropskoj komisiji	Ministarstvo za evropske integracije (MEI) / Vlada	II kvartal 2026. godine	Da	Akcioni plan usvojen je i dostavljen 2019. godine. Evropska komisija ocenila je merilo kao ispunjeno, dok je OBAR i dalje u Savetu.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Zakon o uspostavljanju i funkcionisanju sistema za upravljanje kohezionom politikom	MEI / Vlada / Narodna skupština Republike Srbije (NSRS)	III kvartal 2025. godine	Da	Zakon je usvojen 23. aprila 2026. godine, odnosno nakon roka utvrđenog vladinim Planom.
	Uredba „Ulaganje u zapošljavanje i rast“	Vlada / MEI	IV kvartal 2025. godine	Ne*	Nacrt je bio predmet konsultacija 2026. godine, ali do datuma preseka nije javno potvrđeno da je uredba usvojena.
	Uredba/uredbe – Interreg	Vlada / MEI	IV kvartal 2025. godine	Ne*	Nacrt je bio predmet konsultacija 2026. godine, ali do datuma preseka nije javno potvrđeno da je uredba usvojena.
	Odluka o odgovornim licima i telima	Vlada / MEI	IV kvartal 2025. godine	Ne*	Nije pronađena javno dostupna potvrda da je odluka usvojena.
	Sveobuhvatna politika zadržavanja kadrova i rešavanje nedostatka osoblja	MEI / Ministarstvo finansija / relevantne institucije	Kontinuirano	Ne*	Postoje Mapa puta, obuke i projekat COHPOL 2, ali nije potvrđeno da je uspostavljena sveobuhvatna politika zadržavanja kadrova.
	Dalja razrada nacionalnog Plana razvoja	Nadležne institucije	Kontinuirano	Ne*	Plan razvoja nije usvojen do preseka
	Sistematski razvoj i sprovođenje višegodišnjih operativnih programa	MEI / programski organi	Kontinuirano	Da	Pokrenuta su dva operativna programa
	Sistem praćenja i evaluacije	MEI / programski organi	Do pristupanja	Da	Evropska komisija ocenjuje da funkcionalan sistem i informaciona podrška postoje. Sektorske odbore za praćenje još treba uspostaviti i dalje razvijati u skladu sa načelom partnerstva.

** Status „Ne“ u ovim slučajevima označava da završetak aktivnosti **nije potvrđen na osnovu dostupnih izveštaja Vlade i javno dostupnih izvora do datuma preseka**.*

***Napomena:** Vladin Plan izričito predviđa usvajanje Zakona u III kvartalu 2025. godine, a obe uredbe i odluke u IV kvartalu 2025. godine.*

Statistika

Zbirna statistika zakonodavnih mera uključuje samo akte koje Plan za Poglavlje 22 navodi kao samostalne zakonodavne mere sa sopstvenim statusom ili rokom.

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	1	1 (100%)	1 (100%)	0 (0%)
Podzakonski akti	2	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Napomena: *Odluka o imenovanju odgovornih lica i tela prati se kao posebna obaveza u tabeli praćenja sprovođenja Plana, ali nije uključena u zbirnu statistiku zakonodavnih mera. Plan za drugi cilj koristi izraz „uredbe“, dok aktuelne informacije MEI i dokumentacija iz konsultacija ukazuju na jednu uredbu za svaki od dva cilja kohezione politike. Zbog toga su u statistici evidentirana dva podzakonska akta.*

Zaključak

Tokom 2026. godine u Poglavlju 22 ostvaren je normativni pomak usvajanjem Zakona o kohezionoj politici, pokretanjem projekta COHPOL 2, pripremom uredbi za oba cilja kohezione politike i napretkom u programiranju i praćenju. Ipak, sistem još nije u potpunosti funkcionalan. Ključni test biće kvalitet podzakonskog okvira: uredbe moraju jasno urediti odgovornosti, hijerarhiju pravnih akata, stratešku koordinaciju, partnerstvo, transparentnost, informacione sisteme, skup projekata spremnih za finansiranje (*project pipeline*), regionalne i lokalne kapacitete i zadržavanje stručnih kadrova. Ta pitanja treba urediti samim propisima i javno dostupnim pravilima, a ne prepuštati isključivo internim procedurama. Istovremeno, okvir mora ostati dovoljno fleksibilan da se prilagodi budućim promenama kohezione politike EU za period 2028-2034. godine.

Drugi problem predstavlja **odsustvo krovnog razvojnog okvira**. Srbija još nema usvojen Nacionalni plan razvoja, regionalna politika je fragmentisana, a postoji rizik da se budući fondovi programiraju prema raspoloživim projektima i sektorskim prioritetima, umesto na osnovu jasne teritorijalne razvojne logike. Iako Srbija ima statističke regione koji odgovaraju nivou NUTS 2, još nema dovoljno snažan regionalni institucionalni i razvojni sloj. Zbog toga je potrebno jačati regionalne razvojne agencije, jedinice lokalne samouprave (JLS), statističku osnovu i teritorijalne instrumente.

Budući sistem zahteva i znatno snažnije administrativne kapacitete. Obuke i tehnička pomoć nisu dovoljne bez trajne politike zapošljavanja i zadržavanja stručnih kadrova, kao i jasnog plana kadrovskih potreba po institucijama i nivoima vlasti. Istovremeno, sistem se gradi u trenutku kada se menja i sama koheziona politika EU za period 2028-2034. godine. Srbija zato treba da izbegne i odlaganje reforme do usvajanja novih pravila pravnih tekovina EU (*acquis*) i preterano oslanjanje na pravila za period 2021-2027. godine, koja mogu brzo zastareti.

Merilo uspeha Poglavlja 22 nije broj usvojenih propisa, već sposobnost Srbije da izgradi razvojno usmeren, teritorijalno zasnovan, transparentan i administrativno održiv sistem koji sredstva kohezione politike pretvara u merljivo smanjenje regionalnih disparitета i dugoročnu konvergenciju.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 23
PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**6**
Delimično ispunjeno	**2**
Broj novih preporuka	**1 nova, 1 zamenjena, 3 prilagođene preporuke**

Napomena: *Kako je jedna od dve prioritetne preporuke iz podoblasti pravosuđa iz 2025. godine delimično ispunjena, ona se zamenjuje novom prioritetnom preporukom za 2026. godinu, a dodaje se i treća. Jedna preporuka iz dela Borba protiv korupcije je prilagođena jer je delimično ispunjena. Dve preporuke iz dela Osnovna prava su prilagođene, uz zadržavanje istog smisla kao u prethodnim preporukama koje nisu ispunjene.*

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 osiguraju uklanjanje političkih i drugih uticaja na pravosuđe, jačanje institucionalnih kapaciteta i garantovanje sloboda i jednakosti svih građana. Napredak u ovom poglavlju predstavlja temelj za celokupan proces pristupanja EU i jačanje vladavine prava u Srbiji.

PRAVOSUĐE

Opis stanja

Nezavisnost pravosuđa i samostalnost javnog tužilaštva i dalje su izložene političkim i drugim neprimerenim uticajima, dok postojeći mehanizmi zaštite ne pružaju delotvoran institucionalni odgovor. Nezavisni monitoring zabeležio je najmanje 54 slučaja neprimerenog uticaja u 2025. godini i čak 21 slučaj do avgusta 2026. godine, među kojima dominiraju medijske kampanje i ponovljeno targetiranje nosilaca pravosudnih funkcija od strane predsednika Republike i poslanika. Tokom 2026. godine dodatno je otvoreno pitanje očuvanja pozitivnih mehanizama ustavne reforme nakon usvajanja tzv. „Mrdićevih zakona", čiji su način donošenja i pojedina rešenja izazvali ozbiljne primedbe u pogledu nezavisnosti sudstva, samostalnosti javnog tužilaštva i položaja pravosudnih saveta, na šta je ukazala i Venecijanska komisija. Istovremeno su završeni prvi izbori za Visoki savet sudstva (VSS) i Visoki savet tužilaštva (VST) prema novom ustavnom i zakonskom okviru. Iako je proces karakterisao značajan nivo transparentnosti, pratili su ga sporovi, intervencije Ustavnog suda i ponavljanje dela izbora. Usvajanje Zakona o Pravosudnoj akademiji nastavilo je trend zakonodavnih intervencija koje otvaraju pitanje očuvanja dostignutog nivoa nezavisnosti pravosuđa i ustavne uloge VSS i VST u izboru nosilaca pravosudnih funkcija, dajući Pravosudnoj akademiji isključivu nadležnost za stupanje na pravosudnu funkciju. Izmene Krivičnog zakonika (KZ) i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) se i dalje nalaze u procesu usaglašavanja sa Evropskom komisijom. Istovremeno, rezultati u procesuiranju ratnih zločina ostaju ograničeni. Javno tužilaštvo za ratne zločine više od dve godine funkcioniše bez izabranog glavnog javnog tužioca, broj novih optužnica ostaje nizak, a nema vidljivog napretka u procesuiranju visokorangiranih počinilaca i predmeta seksualnog nasilja u ratu. Regionalna saradnja je ograničena, dok Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina i Revidirana tužilačka strategija ističu krajem 2026. godine, bez dostupnih informacija o pripremi novog strateškog okvira.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci

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 2025. godinu*).

2. **Obezbediti da zakonodavstvo koje uređuje status pravosuđa unapredi ili bar očuva dostignuti nivo nezavisnosti pravosuđa i samostalnosti javnog tužilaštva i bude usklađeno sa Ustavom i evropskim standardima**
   Potrebno je bez odlaganja poništiti sve posledice, tzv. „Mrdićevih zakona" i razmotriti izmene usvojenih rešenja u Zakonu o Pravosudnoj akademiji, tako da ne umanjuju ustavne nadležnosti VSS i VST niti stvaraju nove mogućnosti za neprimereni uticaj na izbor i napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija. Dalje zakonodavne izmene moraju se sprovoditi kroz transparentan i inkluzivan proces, uz stvarno učešće pravosudnih saveta i stručne javnosti.

3. **Obezbediti institucionalne i strateške uslove za efikasno procesuiranje ratnih zločina i unaprediti regionalnu pravosudnu saradnju**
   Neophodno je dovršiti izbor glavnog javnog tužioca za ratne zločine, unaprediti saradnju i razmenu dokaza sa pravosudnim institucijama država regiona, uključujući mehanizme saradnje sa kosovskim pravosudnim institucijama, i blagovremeno pripremiti novu Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina i Tužilačku strategiju za istragu i gonjenje ratnih zločina. Novi strateški okvir treba da sadrži jasne i merljive ciljeve, uključujući napredak u procesuiranju visokorangiranih počinilaca i predmeta seksualnog nasilja u ratu, uz transparentne konsultacije i redovno javno izveštavanje o rezultatima.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende (relevantna za PG 23)	Status / rok	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

Tokom 2026. godine dodatno su produbljeni izazovi u očuvanju nezavisnosti pravosuđa i samostalnosti javnog tužilaštva. Usvajanje „Mrdićevih zakona" i novog Zakona o Pravosudnoj akademiji ponovo je otvorilo pitanja dostignutog nivoa nezavisnosti pravosuđa, ustavne uloge VSS i VST i načina na koji se sprovode zakonodavne reforme. Istovremeno, kontinuirani politički i medijski pritisci na sudije i javne tužioce, kao i nedovoljno delotvorno reagovanje postojećih mehanizama zaštite, pokazuju da formalne institucionalne garancije još uvek nisu pretočene u efikasnu zaštitu od neprimerenog uticaja. U narednom periodu prioritet mora biti otklanjanje spornih zakonodavnih rešenja, dosledna primena ustavnih garancija i proaktivno delovanje novih sastava VSS i VST u zaštiti nezavisnosti i samostalnosti. Istovremeno, ograničeni rezultati u procesuiranju ratnih zločina, neizbor

glavnog javnog tužioca za ratne zločine i istek postojećih strateških dokumenata zahtevaju hitno jačanje institucionalnih kapaciteta i regionalne saradnje, kao i uspostavljanje novog strateškog okvira sa jasnim i merljivim ciljevima.

BORBA PROTIV KORUPCIJE

Opis stanja

Uprkos uspostavljenom strateškom okviru, borba protiv korupcije i dalje ne pokazuje dovoljne rezultate, posebno u predmetima korupcije na visokom nivou. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2026-2028. godine usvojen je u junu 2026. godine, ali većina predloga organizacija civilnog društva nije uključena, dok pojedini ključni problemi nisu adekvatno obuhvaćeni planiranim merama. Istovremeno, preporuke GRECO-a i ODIHR-a ostaju samo delimično sprovedene. Izmene Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o lobiranju donele su određena poboljšanja, ali nisu odgovorile na neke od ključnih preporuka GRECO-a, uključujući pitanja imuniteta članova Vlade za krivična dela povezana sa korupcijom, nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal i političkih imenovanja najviših policijskih funkcionera. Nema ni vidljivog napretka u proaktivnom postupanju Agencije za sprečavanje korupcije, dok sprovedene izmene propisa samo delimično odgovaraju na preporuke ODIHR-a, bez rešavanja pitanja jasnog razdvajanja države i političkih partija. Posebnu zabrinutost izazivaju ograničeni rezultati u procesuiranju korupcije na visokom nivou, kao i pritisci i prepreke sa kojima se suočavaju nadležna javna tužilaštva u vođenju pojedinih istraga. Istovremeno, transparentnost rada institucija i kvalitet učešća javnosti u donošenju propisa ostaju nedovoljni. Procesi konsultacija i javnih rasprava često se svode na formalno ispunjavanje proceduralnih zahteva, uz kratke rokove, nedovoljno uključivanje zainteresovanih strana i izostanak adekvatnog razmatranja njihovih predloga. Izmene Poslovnika Vlade dodatno su otvorile mogućnost za zaobilaženje javnih rasprava, dok se predlozima zakona koje podnose narodni poslanici mogu zaobići procedure koje prate vladine predloge. Proces izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nakon povlačenja prethodnog predloga 2025. godine, još nije doveo do rešavanja dugogodišnjih problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama, uključujući izvršenje odluka Poverenika, nadzor nad najvišim organima vlasti i kontrolu nad označavanjem podataka tajnim.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci

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 preostalih preporuka GRECO-a iz Petog kruga evaluacije, kao i sprovođenju preporuka ODIHR-a za unapređenje izbornih uslova, naročito u oblasti sprečavanja zloupotrebe javnih resursa i jasnog razdvajanja države i političkih partija. Iako su izmene Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o lobiranju donele određena poboljšanja, potrebno je nastaviti reforme kako bi se odgovorilo na preporuke koje su ostale neispunjene. Narodna skupština treba aktivno da učestvuje u praćenju sprovođenja Nacionalne strategije i redovno razmatra izveštaje o njenoj primeni (*prilagođena preporuka, budući da je delimično ispunjena*).

2. **Povećati broj tužilaca specijalizovanih za korupciju, obezbediti im potrebne resurse i izmene zakona koje omogućavaju efikasno procesuiranje slučajeva visoke korupcije**
   Pored jačanja kapaciteta, potrebno je unaprediti normativni okvir i obezbediti uslove za samostalno i efikasno postupanje javnih tužilaštava u složenim predmetima korupcije. Javno

tužilaštvo treba da reaguje na argumentovane navode o korupciji na visokom nivou, a odluke o nepokretanju krivičnog gonjenja u takvim predmetima treba da budu obrazložene i dostupne javnosti. Potrebno je i jasno razlikovati predmete korupcije od predmeta privrednog i drugih oblika kriminala, kako bi rezultati borbe protiv korupcije mogli pouzdano da se prate i ocenjuju. Posebno je važno obezbediti da policija i drugi državni organi pružaju tužilaštvu potrebnu podršku i da politički ili drugi uticaji ne ometaju pokretanje i vođenje istraga.

3. **Vlada Republike Srbije treba da iznova pokrene proces izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o tajnosti podataka kroz inkluzivan i transparentan proces koji uključuje civilno društvo, uz istovremeno jačanje nadzorne uloge Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i kontrole nad klasifikacijom podataka**
   Novi reformski proces treba da odgovori na dugogodišnje probleme u ostvarivanju prava na pristup informacijama, uključujući neizvršavanje odluka Poverenika, nedovoljnu proaktivnu transparentnost i ograničen nadzor nad postupanjem najviših organa vlasti. Posebno je potrebno uspostaviti delotvoran nadzor nad određivanjem stepena tajnosti podataka i sprečiti da se klasifikacija koristi za neopravdano ograničavanje pristupa informacijama. Izmene ovih zakona moraju biti pripremljene kroz stvarne, a ne samo formalne konsultacije, uz dovoljno vremena za učešće i razmatranje predloga civilnog društva, medija i stručne javnosti.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende (relevantna za PG 23)	Status / rok	Neophodno za Poglavlje 23
4.5.1. 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 napori 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 koji odgovaraju obimu i ozbiljnosti problema, posebno kada je reč o korupciji na visokom nivou. Iako su tokom prethodnog perioda usvojeni Akcioni plan za period 2026-2028. godine i izmene pojedinih relevantnih zakona, značajan deo preporuka GRECO-a i ODIHR-a ostaje neispunjen, dok strateški okvir ne odgovara u dovoljnoj meri na ključne izazove, uključujući ograničen broj istraženih slučajeva korupcije na visokom nivou i netransparentnost najvrednijih javnih poslova. Istovremeno, ograničeni rezultati u procesuiranju korupcije na visokom nivou i nedovoljno proaktivno postupanje nadležnih institucija pokazuju da formalne zakonodavne i strateške promene još nisu dovele do odgovarajućih rezultata u praksi. U narednom periodu prioritet mora biti sprovođenje i dopuna postojećeg strateškog okvira, jačanje kapaciteta i samostalnosti tužilaštava za postupanje u predmetima korupcije na visokom nivou i obezbeđivanje veće transparentnosti rada institucija. Posebno je važno ponovo otvoriti reformu propisa o slobodnom pristupu informacijama i tajnosti podataka i obezbediti delotvoran nadzor nad njihovom primenom. Napredak u ovoj oblasti ne treba meriti samo brojem usvojenih strategija, akcionih planova i zakonskih izmena, već njihovim stvarnim efektima – efikasnim istragama i procesuiranjem korupcije, odgovornošću javnih funkcionera, transparentnijim upravljanjem javnim resursima i delotvornijom javnom kontrolom rada institucija.

OSNOVNA PRAVA

Opis stanja

Uprkos ustavnim garancijama i međunarodnim obavezama, stanje osnovnih prava u Srbiji dodatno je pogoršano, posebno u oblasti slobode okupljanja i izražavanja i zaštite branilaca ljudskih prava. Proteste su nastavili da prate privođenja, upotreba sile i pokretanje krivičnih i prekršajnih postupaka, dok posebno zabrinjava korišćenje teških kvalifikacija povezanih sa napadom na ustavno uređenje i drugih krivičnih dela u postupcima protiv učesnika protesta i drugih javno angažovanih građana, što može imati odvraćajući efekat na ostvarivanje garantovanih sloboda. Aktivisti, organizacije civilnog društva i novinari istovremeno su izloženi kampanjama diskreditacije, pretnjama, fizičkim napadima, SLAPP postupcima i zadiranju u digitalnu privatnost, uz nedovoljno efikasan institucionalni odgovor. Tokom 2025. godine zabeleženo je 317 napada na novinare i isto toliko na branitelje ljudskih prava, a u prvih osam meseci 2026. godine još 197 napada na novinare i 231 napad na aktiviste. Napadi uključuju pravne i fizičke napade, kao i pretnje po život i fizičku bezbednost. Istovremeno, izostaje delotvoran odgovor na ozbiljna zadiranja u privatnost i digitalnu bezbednost aktivista, studenata i novinara, uključujući dokumentovane slučajeve upotrebe špijunskog softvera i drugih oblika digitalnog nadzora. Problemi u zaštiti osnovnih prava prisutni su i u drugim oblastima: institucionalni odgovor na rodno zasnovano nasilje ostaje nedovoljan, dok se ekološki aktivisti i dalje suočavaju sa pritiscima i napadima. Uprkos prijavljenim slučajevima, tužilaštvo, Poverenik i Zaštitnik građana nisu pružili delotvoran odgovor, niti je do sada bilo koji od ovih slučajeva procesuiran i utvrđena odgovornost. U oblasti zdravstvene zaštite, u slučajevima teških i smrtnih ishoda, pacijent, podnosilac zahteva, odnosno porodica preminulog nemaju jasno garantovan procesni položaj u postupku vanredne spoljne kontrole stručnog rada, niti odgovarajući mehanizam za osporavanje nalaza kontrole, što može otežati potpuno utvrđivanje činjenica i delotvornu proceduralnu zaštitu prava na život.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci

1. **Zaštititi pravo na mirno okupljanje u skladu sa međunarodnim standardima, bez diskriminacije učesnika na osnovu formalnog statusa skupa, političkog izraza ili uzrasta**
   Neophodno je obezbediti da policija štiti bezbednost svih učesnika i da se sila primenjuje isključivo kada je nužna i srazmerna. Tužilaštvo i sudovi ne smeju da budu instrumenti političkog progona – postupci protiv učesnika moraju imati osnov u činjenicama i pravu. Posebno je potrebno sprečiti da se krivični i prekršajni postupci, uključujući primenu teških krivičnopravnih kvalifikacija, koriste na način koji neopravdano ograničava slobodu okupljanja ili proizvodi odvraćajući efekat na građane koji učestvuju u protestima. Pravo dece i maloletnika na mirno okupljanje mora biti zaštićeno uz odgovarajuće dodatne garancije. Pravo na rad ne sme biti ugroženo zbog izražavanja mišljenja kroz učešće na protestima, što podrazumeva zabranu pritisaka, pretnji i odmazde od strane poslodavaca ili institucija.

2. **Obezbediti i osnažiti zaštitu novinara, aktivista, kao i branilaca ljudskih prava**
   Neophodno je sprovesti efikasne istrage napada, pretnji i zastrašivanja branilaca ljudskih prava, aktivista i novinara, kao i nezavisne istrage o upotrebi špijunskog softvera i drugim oblicima nezakonitog nadzora. Potrebno je obustaviti neosnovane postupke protiv organizacija civilnog društva i branilaca ljudskih prava i sprečiti zloupotrebu krivičnih, prekršajnih i drugih postupaka radi njihovog zastrašivanja i ograničavanja legitimnog delovanja. Posebno je potrebno unaprediti saradnju tužilaštva i policije u slučajevima napada i pretnji novinarima, obezbediti postupanje policije po nalozima tužilaštva i doslednu primenu postojećih sporazuma o hitnom postupanju, kao i utvrditi odgovornost pripadnika policije za nasilje prema novinarima. Potrebno je unaprediti zaštitu novinara, aktivista i organizacija civilnog društva od SLAPP postupaka u skladu sa

relevantnim standardima EU i preporukama Saveta Evrope (*prilagođena preporuka, isti smisao, ali logičniji oblik u odnosu na trenutno stanje*).

3. **Obezbediti da sprovođenje zakonodavnih reformi predviđenih Reformskom agendom i Akcionim planom za Poglavlje 23 unapredi zaštitu osnovnih prava i ne dovede do snižavanja dostignutog nivoa njihove zaštite**
   Sprovođenje javnih rasprava i konsultacija ne sme se svesti na formalno ispunjavanje proceduralnih zahteva, već je potrebno obezbediti stvarno i pravovremeno učešće stručne javnosti i civilnog društva, uz razmatranje dostavljenih predloga i obrazloženo izjašnjavanje o njihovom prihvatanju ili odbijanju. Ispunjavanje rokova i formalno sprovođenje aktivnosti predviđenih Reformskom agendom i Akcionim planom ne može biti cilj samo po sebi, već zakonodavne reforme moraju biti usmerene na ostvarivanje merljivih i održivih promena u zaštiti osnovnih prava. Ovo se posebno odnosi na izmene KZ-a i ZKP-a, kao jednog od instrumenata za ostvarivanje relevantnih koraka iz Reformske agende. (*prilagođena preporuka, isti smisao, ali logičniji oblik u odnosu na trenutno stanje*).

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende (relevantna za PG 23)	Status / rok	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, deinstitucionalizaciji 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

Stanje osnovnih prava u Srbiji karakteriše sve veći raskorak između postojećih ustavnih i zakonskih garancija i njihove primene u praksi. Kontinuirani pritisci na učesnike protesta, novinare, aktiviste i branioce ljudskih prava, uz izostanak delotvornih istraga napada i navoda o nezakonitom nadzoru, dodatno slabe poverenje u institucije zadužene za zaštitu osnovnih prava. Posebno zabrinjava korišćenje krivičnih, prekršajnih i drugih institucionalnih mehanizama na način koji može imati odvraćajući efekat na slobodu okupljanja, izražavanja i delovanje u javnom interesu. U narednom periodu napredak se ne može meriti samo usvajanjem propisa i formalnim ispunjavanjem koraka iz Reformske agende i Akcionog plana za Poglavlje 23. Neophodno je obezbediti da zakonodavne reforme budu zasnovane na stvarnom učešću stručne javnosti i civilnog društva i da njihovi rezultati unaprede, a ne umanje, dostignuti nivo zaštite osnovnih prava. Istovremeno, efikasno procesuiranje napada i pretnji, zaštita od neosnovanih postupaka i nezakonitog nadzora i dosledno poštovanje slobode mirnog okupljanja predstavljaju ključne pokazatelje stvarnog, a ne samo formalnog napretka u ovoj oblasti.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 24
PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**3**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**0**

Ciljevi

Poglavlje 24 usmereno je na obezbeđivanje sigurnosti, prava i sloboda građana Srbije i EU, kao i na podsticanje međunarodne saradnje u rešavanju zajedničkih izazova. Obuhvata deset oblasti: migracije, azil, kontrolu spoljnih granica i Šengen, viznu politiku, pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima, policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala, saradnju u borbi protiv terorizma, saradnju u oblasti droga, carinsku saradnju i suzbijanje falsifikovanja evra.

Opis stanja

Akcioni plan za Poglavlje 24 obuhvata 42 prelazna merila i više od 300 aktivnosti, od kojih je tek oko polovine sprovedeno. Pored toga, pojedine mere su obuhvaćene i Reformskom agendom. U Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu, Evropska komisija je ocenila da je Srbija u ovom poglavlju između izvesnog i umerenog nivoa pripremljenosti (ocena 2,5 od 5), dok je ocena godišnjeg napretka smanjena sa određenog na ograničen napredak (ocena 2 od 5). Ocene za podoblast borbe protiv organizovanog kriminala hronično su niže (2 od 5).[77]

Selektivno, neprimereno i nezakonito postupanje policije tokom građanskih i studentskih protesta i lokalnih izbora širom Srbije ukazuje na nedostatak njene operativne autonomije.[78] Izjave najviših zvaničnika, smene rukovodilaca i sporna imenovanja na visoke pozicije u policiji ukazuju na snažnu političku kontrolu nad policijom. Upletenost policijskih službenika, uključujući bivšeg šefa beogradske policije, u ubistvo na Senjaku u maju 2026. godine ponovo je naglasila pitanje povezanosti policije sa organizovanim kriminalom. U kontekstu pojačane represije nad kritičarima režima, dodatno zabrinjava saradnja policije sa neformalnim privatnim bezbednosnim strukturama, među čijim su pripadnicima profesionalni novinari prepoznali članove kriminalnih i huliganskih grupa. Odnos policije i tužilaštva u praksi nije unapređen, a opstrukcije su uočljive u politički osetljivim slučajevima. Bezbednosne službe i dalje učestvuju u krivičnim istragama.

Novi nacrt zakona o unutrašnjim poslovima nije finalizovan. Verzija koja je bila predmet javne rasprave u aprilu 2026. godine zanemaruje ili produbljuje navedene probleme, dodatno centralizuje rad Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i slabi unutrašnju i spoljnu kontrolu rada policije.[79]

[77] Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2025. godinu, 4.11.2025.
[78] Jelena Pejić Nikić (ur), „PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1“, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2026, str. 96-101.
[79] NKEU, Zbirni komentar radnih grupa NKEU za poglavlja 23 i 24 na Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, april 2026.

Dosadašnji proces izrade nacrta onemogućio je suštinsko učešće zainteresovane javnosti, iako su ispunjeni minimalni zakonski uslovi za sprovođenje konsultacija.[80]

Zakon o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava usvojen je u aprilu 2026. godine, ali još nisu vidljivi rezultati u pogledu bržeg otkrivanja slučajeva, efikasnijeg krivičnog gonjenja i kvalitetnije zaštite žrtava. Proaktivne istrage i dalje su retke, a trgovina ljudima često se prekvalifikuje u blaža krivična dela. Sistem identifikacije žrtava ostaje pasivan i u velikoj meri zavisi od organizacija civilnog društva i projektnog finansiranja.

U oblasti azila i migracija nije došlo do značajnijih promena u funkcionisanju sistema prihvata, dok samo mali broj osoba u mešovitim migracijskim tokovima ulazi u postupak azila. Pristup zdravstvenoj zaštiti, posebno specijalističkom lečenju i lekovima, ostaje jedan od najčešćih problema, naročito za osobe koje borave na privatnim adresama. Istovremeno, krijumčarske mreže ostaju aktivne, uz zabeležene slučajeve otmica, iznuda i drugih oblika nasilja. Liberalizacija tržišta rada i rast broja stranih radnika dodatno ukazuju na potrebu jačanja zaštite radnih prava i sprečavanja eksploatacije. Pozitivan pomak predstavlja uvođenje biometrijskih ličnih karata za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, počev od oktobra 2026. godine. Nakon početka primene Pakta EU o migracijama i azilu u junu 2026. godine, potrebno je nastaviti usklađivanje zakonodavnog i strateškog okvira Srbije u oblastima azila, migracija i upravljanja granicama.

Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Iako nijednu od formalno predviđenih mera ne treba zanemariti, ponovo ističemo tri ključna problema čije je rešavanje preduslov za smisleno sprovođenje ostalih reformskih aktivnosti u ovom poglavlju, imajući u vidu aktuelni kontekst:

1. **Politizacija i kriminalizacija policije.** Predstavnici izvršne vlasti treba da prestanu sa političkim pritiscima na operativni rad policije, kako kroz neformalne kanale tako i javno. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da objavi akt o sistematizaciji radnih mesta i da se uzdrži od njegovih čestih izmena kojima se sprovodi kadrovska politika zasnovana na partijskoj lojalnosti. Novim zakonom treba propisati strože uslove i transparentnost prilikom zapošljavanja, naročito za raspoređivanje na rukovodeća mesta. Neophodno je prekinuti praksu prikrivanja 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 delotvorno i bez odlaganja istraže sve navode o policijskoj torturi, prekomernoj upotrebi sile, pristrasnom postupanju, primeni nedozvoljenih sredstava prinude prema učesnicima protesta, neovlašćenom otkrivanju poverljivih podataka i drugim nepravilnostima i nezakonitostima u radu policije. Potrebno je utvrditi činjenice i individualnu odgovornost policijskih službenika i drugih odgovornih lica u policiji i MUP-u;

3. **Opstrukcije tužilačkih istraga usled nedovoljne saradnje tužilaštva i policije.** Policijski službenici koji učestvuju u krivičnim istragama treba da budu pod direktnom kontrolom nadležnog javnog tužioca i da mu odgovaraju za svoj rad, a ocena tužioca o njihovom učinku treba da bude ključni kriterijum prilikom donošenja odluke o njihovom napredovanju u službi.

[80] NKEU, Ograničavanje učešća javnosti u procesima donošenja propisa ugrožava proces evropskih integracija Srbije, 8.4.2026.

Veza sa Reformskom agendom

Od ukupno devet mera, četiri su ispunjene (4.3.1, 4.3.2, 4.4.1 i 4.4.3), od kojih su tri ispunjene u ovom izveštajnom periodu. Dve mere su započete, ali nisu okončane (4.3.3 i 4.3.6). Za jednu meru nije moguće proceniti stepen ispunjenosti zbog nedostatka podataka (4.3.4), dok za dve mere rok još nije istekao (4.3.5 i 4.4.2), pa njihova ispunjenost još ne može biti konačno ocenjena.

Mera Reformske agende	Rok	Status[81]
4.3.1. Usvojiti novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, Zakon o oružju i municiji i izmeniti Krivični zakonik u oblasti trgovine oružjem	jun 2025.	**Ispunjeno sa značajnim zakašnjenjem.** Zakon o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava usvojen je 23. aprila 2026. godine.[82] Vlada je usvojila predlog zakona 14. aprila 2026. godine, gotovo deset meseci nakon završetka javne rasprave. Iako su organizacije civilnog društva učestvovale u radu radne grupe, proces su obeležili ograničene mogućnosti uticaja na konačna rešenja, nedovoljna transparentnost u odlučivanju o pristiglim komentarima i hitan skupštinski postupak.[83] Usvojeni zakon je u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU i unapređuje zaštitu žrtava, ali njegova primena počinje tek 1. januara 2027. godine. Novi Zakon o oružju i municiji usvojen je 10. jula 2026. godine.[84] Do marta 2026. javnost nije bila informisana o pripremi novog zakona niti o sastavu radne grupe. Javna rasprava trajala je od 27. marta do 20. aprila 2026. godine, a učešće javnosti bilo je ograničeno na dostavljanje pisanih priloga. Zakon je u najvećoj meri usklađen sa Direktivom (EU) 2021/555, ali njegova primena počinje tek u aprilu 2027. godine. Izmene i dopune Krivičnog zakonika u delu koji se odnosi na proizvodnju, nošenje i krijumčarenje oružja takođe su usvojene 10. jula 2026. godine po hitnom postupku.[85] Njima su uvedena nova krivična dela, čime je zakonodavstvo u velikoj meri usklađeno sa Protokolom UN o vatrenom oružju. Prethodno je NKEU kritikovao netransparentnu izradu obimnijeg nacrta izmena Krivičnog zakonika i kratko trajanje javne rasprave u septembru 2025. godine.[86]
4.3.2. Usvojiti novi strateški dokument i prateći Akcioni plan (2025-2030) za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja (SALW)	jun 2025.	**Ispunjeno sa značajnim zakašnjenjem.** 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, usvojen je 26. decembra 2025. godine.[87] Proces izrade formalno je obuhvatio konsultacije i javnu raspravu, ali je ostao slabo vidljiv i ograničeno inkluzivan. Dokumenti su u velikoj meri usklađeni sa revidiranom Regionalnom mapom puta za kontrolu SALW na Zapadnom Balkanu za period 2025-2030. godine.
4.3.3. Usvajanje operativnog plana za finansijske istrage	decembar 2025.	**Nije ispunjeno.** Predlog Operativnog plana za sprovođenje finansijskih istraga i oduzimanje imovine povezane sa krivičnim delima za period 2026-2028. godine izrađen je i bio je predmet javne rasprave od 22. oktobra do 10. novembra 2025. godine,[88] ali ga Vlada još nije usvojila. Ni unapređena verzija dokumenta ni izveštaj o javnoj raspravi nisu objavljeni. Dodatni problem predstavlja nejasan pravni status ovog dokumenta u planskom sistemu Srbije.
4.3.4. Kontinuirano sprovoditi AP za SALW i Program za borbu protiv trgovine ljudima u Republici	jun 2026.	Ne može se proceniti usled nedostatka podataka.

[81] Presek zaključno sa 30. 9. 2026.
[82] „Službeni glasnik RS“, br. 35/2026.
[83] Jelena Pejić Nikić (ur), „PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1“, *op,cit*, str. 115-117.
[84] „Službeni glasnik RS“, br. 63/2026.
[85] Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, „Službeni glasnik RS“, br. 63/2026.
[86] NKEU, Saopštenje Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji povodom tekuće „javne rasprave“ o izmenama krivičnog zakonodavstva, 23. 9. 2025.
[87] „Službeni glasnik RS“, br. 119/2025.
[88] Dokumenta dostupna na sajtu *E-konsultacije*, poslednji put pristupljeno 30. 9. 2026.

Mera Reformske agende	Rok	Status[81]
Srbiji za period 2024-2029. godine sa pet preciznih ciljeva		
4.3.5. 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.	Rok još nije istekao; konačna ocena ispunjenosti nije moguća.
4.3.6. Doneti Zakon o unutrašnjim poslovima sa unapređenim odredbama o operativnoj nezavisnosti policije i o prevenciji torture	jun 2025.	**Nije ispunjeno.** Nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima je izrađen i javna rasprava je sprovedena u aprilu 2026. godine.[89] Međutim, odlazeća Vlada nije utvrdila predlog zakona niti ga uputila Narodnoj skupštini. Pored kašnjenja i ograničavanja mogućnosti za suštinsko učešće javnosti, dostupni nacrt samo delimično odgovara zahtevima Reformske agende u pogledu operativne nezavisnosti policije i prevencije torture, a sadrži i druge sporne odredbe (videti više u tekstu iznad).
4.4.1. 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.	**Ispunjeno sa značajnim zakašnjenjem.** Vlada je 30. juna 2026. godine usvojila Program za borbu protiv terorizma i svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma za period 2026-2030. godine, sa pratećim Akcionim planom za 2026-2027. godinu.[90] Program obuhvata delovanje bez obzira na političko, versko ili etnonacionalističko opravdanje, uključujući konkretne korake za sprečavanje regrutovanja srpskih državljana i njihovog učešća kao stranih boraca, kao i za krivično gonjenje stranih boraca povratnika koji se vraćaju u Srbiju. Dokumenti su prošli javne konsultacije i javnu raspravu u prvoj polovini 2025. godine, ali je taj proces bio gotovo nezapažen.[91] Program i AP su sadržinski unapređeni u odnosu na nacrt i bolje su usklađeni sa Reformskom agendom i evropskim okvirom za borbu protiv terorizma. Ipak, sistem praćenja zasniva se na realizaciji aktivnosti, a ne na proceni njihovog stvarnog uticaja.
4.4.2. Usvojiti dokumenta sa specifičnim ciljevima u oblasti borbe protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	decembar 2026.	Rok još nije istekao; konačna ocena ispunjenosti nije moguća.
4.4.3. Usklađivanje sa viznim režimom EU sa 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.[92]

Zaključak

Sprovođenje obaveza u okviru Poglavlja 24 i dalje je sporo i selektivno. Politička kontrola policije i njene veze sa kriminalnim grupama, nedostatak odgovornosti unutar policije, kao i nedovoljna saradnja policije i tužilaštva ozbiljno ugrožavaju vladavinu prava i kredibilitet reformi. Tokom izveštajnog perioda uloženi su napori da se ispune pojedine mere iz Reformske agende, ali kašnjenja i netransparentnost u njihovom sprovođenju, kao i odbijanje vlasti da odustane od represivnih praksi, dovode u pitanje njihovu svrhu. Bez rešavanja ključnih problema na koje su ukazali masovni građanski protesti, dalji napredak u ovom poglavlju ostaje neizvestan.

[89] Dokumenta dostupna na sajtu *E-konsultacije*, poslednji put pristupljeno 30. 9. 2026.
[90] „Službeni glasnik RS“, br. 58/2026.
[91] Dokumenta dostupna na sajtu *E-konsultacije*, poslednji put pristupljeno 30. 9. 2026.
[92] Videti infografik: prEUgovor, Usklađivanje Srbije sa viznom politikom Evropske unije, 4. 3. 2025.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 27
ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKE PROMENE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**1**
Neispunjeno	**4**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**0**

S obzirom da je samo jedna od pet prioritetnih preporuka iz 2025. godine ispunjena, preostale četiri se ponavljaju.

Ciljevi

Ciljevi Poglavlja 27 su usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i njihova delotvorna primena radi smanjenja zagađenja, očuvanja prirodnih resursa i biodiverziteta, zaštite zdravlja stanovništva i unapređenja kvaliteta života. Ovo poglavlje obuhvata i ublažavanje klimatskih promena i prilagođavanje njihovim posledicama, uz jačanje institucija, obezbeđivanje finansiranja i učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini. Poglavlje 27 jedno je od najzahtevnijih i najskupljih poglavlja i obuhvata deset podoblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet voda, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, hemikalije, buku, civilnu zaštitu i klimatske promene.

U Reformskoj agendi Republike Srbije iz 2024. godine pitanja relevantna za Poglavlje 27 prvenstveno su zastupljena u oblasti „Zelena i digitalna tranzicija“, kroz transformaciju energetskog sektora, dekarbonizaciju, povećanje korišćenja obnovljivih izvora energije i unapređenje energetske efikasnosti. Posebno je značajna reforma 7.1.6, koja se odnosi na praćenje, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju u vezi sa emisijama gasova sa efektom staklene bašte (MRVA), kao preduslov za buduće uključivanje u sistem EU za trgovinu emisijama. Veze sa zaštitom životne sredine postoje i kroz sagledavanje klimatskih i ekoloških uticaja kapitalnih projekata, održivi transport i poljoprivredu.

Srbija još uvek nema usvojen Plan razvoja, a dugogodišnje odlaganje njegovog donošenja ostavlja izbor prioritetnih infrastrukturnih projekata u oblasti zaštite životne sredine bez krovnog razvojnog okvira. Time se otežavaju transparentno određivanje prioriteta i povezivanje ulaganja sa potrebama stanovništva, ciljevima održivog razvoja i obavezama iz Poglavlja 27.

Opis stanja

Poglavlje 27 otvoreno je 14. decembra 2021. godine, a Vlada je 2025. godine usvojila Akcioni plan za ispunjavanje merila za njegovo zatvaranje. Ključno pitanje ostaje sprovođenje planiranih aktivnosti u predviđenim rokovima, uz odgovarajuće finansiranje, jačanje institucija i javno dostupne izveštaje o ostvarenim rezultatima. Plan za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine razrađuje aktivnosti za osam merila za njegovo zatvaranje. Poglavlje 27 zahteva višegodišnja ulaganja, ali u Planu Vlade nije prikazana objedinjena i ažurirana procena troškova ispunjavanja svih merila. Nepopunjene finansijske tabele za većinu merila otežavaju proveru da li su predviđeni rokovi podržani dovoljnim sredstvima i pouzdanim izvorima finansiranja.

Donošenje novih zakona i podzakonskih akata predstavlja pomak, ali ostaje pitanje njihove primene, delotvornog učešća javnosti i pristupa pravdi. Ispunjenost merila ne može se svesti na broj usvojenih propisa.

Plan za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju predviđa brojne obaveze do kraja 2026. godine, ali za infrastrukturu u oblasti otpada rokove ostavlja za određivanje nakon revizije specifičnih planova sprovođenja direktiva. Finansijske tabele za većinu merila nisu popunjene, što otežava procenu izvodljivosti planiranih aktivnosti. Ni jačanje kapaciteta ne prati ujednačeno potrebe poglavlja – Izveštaj o sprovođenju NPAA za prvo tromesečje 2026. godine beleži pojedinačna angažovanja, dok je mera jačanja inspekcije označena kao neispunjena, uz odlazak jednog inspektora u penziju.

Prema izveštaju Ministarstva za životnu sredinu za period od juna 2023. do juna 2026. godine, napredak je ostvaren uspostavljanjem sistema praćenja, izveštavanja, verifikacije i akreditacije emisija i usvajanjem zakona o oporezivanju emisija i uvoza ugljenično intenzivnih proizvoda u decembru 2025. godine. Početna cena ugljenika utvrđena je na četiri evra po toni CO_2 ekvivalenta. Međutim, sam izveštaj ukazuje na nedostatke u finansiranju, kapacitetima i dostupnosti pokazatelja rezultata. Uspostavljanje sistema stoga još nije dokaz pune primene klimatskih obaveza iz ovog poglavlja.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Kako je preporuka da se javnost uključi u praćenje sprovođenja Višegodišnjeg operativnog programa za životnu sredinu i energetiku ispunjena, ponavljaju se preostale četiri preporuke iz 2025. godine:

1. Prekinuti represiju nad ekološkim i drugim aktivistima. U društvu u kojem je prisutno nasilje nad građanima i aktivistima ne može biti ni sistemske brige o zdravlju ljudi, ni o životnoj sredini;[93]
2. 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;
3. 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;
4. Obezbediti doslednu primenu načela „zagađivač plaća” i „korisnik plaća” i uvesti strožije sankcije za krivična dela iz ove oblasti.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 27
7.1.6. Sprovođenje sistema monitoringa, izveštavanja, verifikacije i akreditacije za emisije gasova sa efektom staklene bašte – MRVA	Rok: decembar 2025. godine; potrebno je nastaviti sa realizacijom	Obezbediti potpun obuhvat operatera odobrenim planovima monitoringa i delotvorno sprovođenje monitoringa, izveštavanja i verifikacije emisija, kao osnovu za usklađivanje sa sistemom EU za trgovinu emisijama

[93] Amnesty International u izveštaju iz maja 2026. dokumentuje nastavak policijskog nasilja, proizvoljnih hapšenja i pritisaka na demonstrante i civilno društvo.

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za Poglavlje 27
7.1.7. Sprovođenje Direktive o energetskoj efikasnosti, Direktive o energetskim svojstvima zgrada, eko-dizajnu i propisima o energetskom označavanju – deo koji se odnosi na Program zaštite vazduha	U toku, rok: decembar 2026. godine	Sprovesti program zamene kućnih ložišta u skladu sa Programom zaštite vazduha, radi smanjenja emisija zagađujućih materija
9.2.1. Poboljšanje zaštite osnovnih prava za ranjive pojedince i pripadnike nacionalnih manjina – deo koji se odnosi na krivična dela protiv životne sredine	Rok: decembar 2025. godine	Završiti preostalo usklađivanje odredaba o krivičnim delima protiv životne sredine sa pravom EU (izmene Krivičnog zakonika)

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Poglavlje 27 je formalno otvoreno 14. decembra 2021. godine, Plan definiše mere i rokove za 8 merila predviđena za zatvaranje poglavlja. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Republika Srbija treba da završi usklađivanje sa **horizontalnim direktivama** i nastavi sprovođenje pravnih propisa o proceni uticaja (direktive o proceni uticaja na životnu sredinu i strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu), uključujući učešće javnosti, prekogranične konsultacije i pristup pravdi u pitanjima koja se tiču životne sredine; Republika Srbija treba da dokaže da će na datum pristupanja biti u potpunosti spremna da obezbedi **delotvorno sprovođenje i izvršenje horizontalnih direktiva.**	Donošenje (izmena) podzakonskih akata za Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Usvojeni su Uredba o listama projekata i dva pravilnika. Preostala tri pravilnika planirana su za IV kvartal 2026. godine
	Donošenje podzakonskih akata za Zakon o strateškoj proceni na životnu sredinu	Ministarstvo zaštite životne sredine	I kvartal 2026. godine	Da	Usvojena su dva pravilnika
	Usvajanje Strategije za implementaciju Arhuske konvencije	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	
	Donošenje Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika	Ministarstvo pravde	IV kvartal 2025. godine	Ne	Izmene Krivičnog zakonika iz jula 2026. godine nisu obuhvatile usklađivanje krivičnih dela protiv životne sredine i propisanih sankcija sa zahtevima članova 3. i 5. Direktive (EU) 2024/1203 o zaštiti životne sredine putem krivičnog prava
	Izrada i donošenje tri akta u vezi sa Zakonom o nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka; najbitniji je Izmene Zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Direktne i indirektne mere za sprovođenje INSPIRE direktive	Ministarstvo zaštite životne sredine	2025. godina	Da	
	Mere za unapređenje koordinisanje institucija za sprovođenje INSPIRE direktive u Republici Srbiji	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	Neophodno je prethodno donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o NIGP-u
	Donošenje Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini	Ministarstvo zaštite životne sredine	II kvartal 2026. godine	Ne	
	Usvajanje strategije zaštite životne sredine: Zelena agenda za Srbiju	Ministarstvo zaštite životne sredine	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 71 od 31. jula 2026. godine
2. U vezi sa **kvalitetom vazduha**, Republika Srbija treba da ostvari potpunu usklađenost sa revidiranom Direktivom o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih zagađujućih materija (Direktiva o NEC (EU) 2016/2284). Republika Srbija treba da predstavi analizu isplativih strategija za kontrolu emisija za 2020. i 2030. godinu, koja će služiti kao osnova za konačni sporazum između Evropske unije i Republike Srbije o njenim obavezama u vezi sa smanjenjem emisija u skladu sa Direktivom o NEC. Republika Srbija jednom godišnje treba da izveštava o svojim emisijama, u skladu sa ovom direktivom i Konvencijom o prekograničnom	Donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha	Ministarstvo zaštite životne sredine	II kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 51/25 od 17. juna 2025. godine
	Donošenje novog zakonskog akta o nacionalnim obavezama za smanjenje emisija (na osnovu predloga DSIP-a za NEC)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izmene i dopune Uredbe o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađivača vazduha	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izmene i dopune Uredbe o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o uslovima za praćenje i zahtevima kvaliteta vazduha	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje nove Uredbe o programu kontrole kvaliteta vazduha u nacionalnoj mreži	Ministarstvo zaštite životne sredine	2025. godina	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 14/2026-3 od 13. februara 2026. godine
	Razviti projekcije emisije za NEC zagađivače zajedno sa projekcijama za gasove staklene bašte i uskladiti scenarije za obe konvencije	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima, i razvije nacionalni program za kontrolu zagađenja vazduha. Osim toga, Republika Srbija treba da unapredi pripremu za sprovođenje pravnih tekovina u ovoj oblasti tako što redovno preduzima mere za smanjenje nacionalne zagađenosti vazduha, naročito u zonama u kojima su prekoračene granične vrednosti Evropske unije za kvalitet vazduha, i tako što razvija ili ažurira planove kvaliteta vazduha, kako je predviđeno Direktivom 2008/50/EZ o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu za Evropu (Direktiva o kvalitetu vazduha).	Izrada i usvajanje Nacionalnog programa kontrole zagađenja vazduha	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izrada Pravilnika o tehničkim i drugim uslovima za brodska goriva	Ministarstvo zaštite životne sredine	Nema potrebe za rokom	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 83/24 od 18.10.2024. godine
	Donošenje DSIP-a za VOC Petrol	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje nove Uredbe o postupanju sa fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz tih gasova	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izrada nove Uredbe o sertifikaciji lica koja obavljaju određene delatnosti u vezi sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač i fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izrada Pravilnika o izveštavanju i vođenju evidencije o supstancama koje oštećuju ozonski omotač i fluorovanim gasovima sa efektom staklene bašte	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
3. Republika Srbija treba da izdvoji odgovarajuće finansiranje za infrastrukturne investicije u skladu sa relevantnim pravnim propisima EU, **uključujući hijerarhiju u upravljanju otpadom**. Republika Srbija treba da uspostavi programe za prevenciju nastajanja otpada i pripremi plan	Sprovođenje Nacionalnog programa za upravljanje otpadom i razvijanje planirane infrastrukture za upravljanje otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine rok za izgradnju infrastrukture-posle revizije DSIP-a	Rok nije istekao	
	Donošenje Plana prevencije otpada	Ministarstvo zaštite životne sredine	I kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 17/25 od 28.2.2025. godine
	Donošenje izmena i dopuna Pravilnika o listi mera prevencije otpada	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izrada izveštaja o sprovođenju mera iz Plana prevencije otpada sa Akcionim planom	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
upravljanja otpadom (PUO) – nacionalni i regionalni – koji uključuje informacije o svim tokovima otpada i rešenja za upravljanje njima, uključujući tip i kapacitet infrastrukture za upravljanje otpadom, šeme odvojenog sakupljanja i ekonomske instrumente.	Izrada i usvajanje regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Izmena i dopuna Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	
	Izmena/prilagođavanje pravnog okvira za EPR organizacije prema revidiranim direktivama EU o otpadu (regulišući EPR - *Extended Producer Responsibility*)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje novog Pravilnika o obrascima izveštaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom i Pravilnika o obliku dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izraditi nove module u Informacionom sistemu NRIZ (Nacionalni registar izvora zagađenja) prema novim pravilnicima	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Kreiranje i održavanje Nacionalnog registra proizvođača/uvoznika i razvoj odgovarajuće baze podataka	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Usvajanje Izmena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	Delimično; u Zakonu o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 109/25) ne postoji obaveza kreiranja i održavanja Nacionalnog registra proizvođača/uvoznika i razvoja odgovarajuće baze podataka
	Uspostavljanje okvira za EPR	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Usvojiti Zakon o poljoprivrednom zemljištu	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zatvaranje i sanacija postojećih nesanitarnih deponija i deponija	Ministarstvo zaštite životne sredine	Preduslov je revizija DSIP-a i	Ne	Urađen je nacrt DSIP-a

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
			određivanje tranzicionog perioda. Rok za reviziju je do kraja 2025. godine		
	Uredba o listama otpada za prekogranično kretanje, sadržini i izgledu dokumenata koji prate prekogranično kretanje otpada sa uputstvima za njihovo popunjavanje	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 19/26 od 27.2.2026. godine
	Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 30/26 od 27.3.2026. godine
4. Republika Srbija treba da ostvari značajan napredak u usklađivanju sa pravnim tekovinama u **sektoru voda** i razvije planove za upravljanje rečnim slivom za svako područje rečnog sliva koje se u potpunosti nalazi na njenoj teritoriji, uključujući delove međunarodnih područja rečnih slivova koji potpadaju pod njenu teritoriju, i obezbedi da su uspostavljeni pravni osnov i mehanizmi za međunarodnu koordinaciju tih planova.	Usvajanje Zakona o vodama	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Uredbe o graničnim vrednostima prioritetnih i prioritetnih opasnih materija koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo postizanje	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Pravilnika o tehničkim specifikacijama za hemijske analize i analize neophodne za monitoring voda	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Zakona o vodi za piće	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Pravilnika o vodi za piće	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Pravilnika o kvalitetu vode za kupanje	Ministarstvo zaštite životne sredine	Prethodno je potrebno usvojiti Zakon o vodama	Rok nije istekao	
5. U oblasti **zaštite prirode**, Republika Srbija treba da podnese Komisiji spisak predloženih područja „Natura 2000“, kojim su u dovoljnoj meri obuhvaćene vrste	Uspostavljanje konačne liste potencijalne mreže Natura 2000, uključujući dodatna terenska istraživanja po potrebi	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	
	Izmene i dopune Pravilnika o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
staništa i vrste u skladu sa zahtevima Direktive o pticama i Direktive o staništima, i dokaže kapacitet za upravljanje mrežom „Natura 2000“. Republika Srbija treba da podnese Nacionalni akcioni plan o sprečavanju nezakonitog ubijanja ptica (IKB) i počne da sprovodi sistem za izvršenje odgovarajućih pravnih propisa EU, uključujući sprečavanje krivičnih dela nezakonitog ubijanja ptica.	i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva				
	Izmene i dopune Pravilnika o kriterijumima za izbor tipova staništa, osetljivih, ugroženih, retkih i prethodno zaštićenih tipova staništa i mere za njihovo očuvanje	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	
	Usvajanje Nacionalnog akcionog plana za implementaciju Rimskog strateškog plana, koji će u potpunosti pokriti zahteve Nacionalnog akcionog plana za sprečavanje nılegalnog ubijanja ptica (IKB – *illegal bird killing*)	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	
	Donošenje Zakona o zaštiti prirode	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	
	Donošenje Izmena i dopuna Pravilnika o prekograničnom kretanju i prometu zaštićenih vrsta	Ministarstvo zaštite životne sredine	2026. godina	Rok nije istekao	
	Zakon o stavljanju na tržište drveta i drvnih proizvoda	Ministarstvo zaštite životne sredine	III kvartal 2025. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 96 od 7. novembra 2025. godine
6. Republika Srbija treba da nastavi usklađivanje sa pravnim tekovinama u sektorima **hemikalija, buke i civilne zaštite** i dokaže da će na datum pristupanja biti u potpunosti spremna da obezbedi sprovođenje i izvršenje zahteva EU.[94]	Usvajanje novog Zakona o IPPC-u	Ministarstvo zaštite životne sredine	III kvartal 2026. godine	Da	„Službeni glasnik RS“, broj 63 od 10. jula 2026. godine
	Donošenje pet podzakonskih akata po novom IPPC zakonu	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Ažuriranje i revidiranje DSIP-a IED (*Implementation Industrial Emission Directive*)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
***Doneti bitni Zakoni i podzakonski akti:**	Usvojiti specifičan plan implementacije Uredbe o hemikalijama (REACH)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

[94] Tu je i industrijsko zagađenje, ali zanimljivo je da nije u opisu merila.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
- Zakon o kontroli opasnosti od velikih udesa koji uključuju opasne supstance; - Pravilnik o sadržini i metodologiji izrade internog Plana zaštite od velikog udesa; - Pravilnik o formi i načinu vođenja Registra kompleksa; - Pravilnik o kriterijumima za obaveštavanje o velikom udesu; - Pravilnik o listi opasnih supstanci i kriterijumima za razvrstavanje kompleksa u komplekse nižeg reda i komplekse višeg reda; - Pravilnik o sadržini, formi i načinu dostavljanja Obaveštenja o kompleksu, operateru kompleksa, opisu kompleksa i okoline kompleksa, kao i popisu opasnih supstanci koje su prisutne na kompleksu; - Pravilnik o elementima i zahtevima Sistema upravljanja bezbednošću; - Pravilnik o sadržini i metodologiji izrade Izveštaja o bezbednosti;	Usvojiti specifičan plan implementacije Uredbe o biocidnim proizvodima (BPR)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Postoji problem sa rokom
	Usvajanje Izmena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	Delimično; Zakon je usvojen 2025. godine, ali se ponovo menja u 2026. godini [95]
	Donošenje tri podzakonska akta u skladu sa relevantnim Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini	Ministarstvo zaštite životne sredine	III kvartal 2026. godine	Ne	
	Donošenje novog Zakona o dobrobiti životinja	Ministarstvo zaštite životne sredine	III kvartal 2026. godine	Ne	Održana javna rasprava[96]
	Donošenje novog Pravilnika o uslovima za upis u Registar za oglede na životinjama i sadržini i načinu vođenja tog registra, programu obuke o dobrobiti oglednih životinja, obrascu zahteva za odobrenje sprovođenja ogleda na životinjama, ogleda na životinjama itd.	Ministarstvo zaštite životne sredine	Nakon usvajanja novog Zakona o dobrobiti životinja	Ne	
	Zakon o hemikalijama.	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o sprovođenju BPR uredbe	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Plan zaštite i spasavanja u Republici Srbiji	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon iz oblasti zaštite i spasavanja	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakoni o sprovođenju uredbi REACH, CLP, PIC, POPs i o živi – pet zakona	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

[95] Zbog pritisaka javnosti zbog uvoza određenih vrsta neopasnog otpada radi spaljivanja i korišćenja kao energenta u industriji. Kroz nove izmene traže se precizniji i restriktivniji mehanizmi kontrole. Zakon je predvideo veliku decentralizaciju – prebacivanje nadležnosti za izdavanje dozvola za neopasan otpad na lokalne samouprave. Novim izmenama moraju se definisati dodatni prelazni rokovi, jer opštine nemaju kadrove i inspekcije za taj posao. Evropska unija je u međuvremenu dodatno pooštrila svoj zakonodavni okvir (Direktiva (EU) 2025/1892), uvodeći obaveznu produženu odgovornost proizvođača za tekstil i obuću, kao i još strože ciljeve za smanjenje otpada od hrane.

[96] Udruženja za zaštitu životinja i pravnici su tokom javne rasprave uputili oštre kritike i zahtevali potpuno povlačenje ovog teksta i formiranje nove radne grupe, pa bi dalji proces mogao da potraje nekoliko meseci.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
- Liste aktivnih supstanci u biocidnom proizvodu	Izmene Zakona o zaštiti od požara	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o eksplozivnim materijama	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Izmene Zakona o zapaljivim i gorivim tečnostima i zapaljivim gasovima	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Pravilnik o kriterijumima za određivanje svojstava koja dovode do poremećaja rada endokrinog sistema	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Da	Zahtev je preuzet Pravilnikom o izmenama i dopunama Pravilnika o klasifikaciji, pakovanju, obeležavanju i oglašavanju hemikalija i određenog proizvoda u skladu sa Globalno harmonizovanim sistemom UN-a („Službeni glasnik RS“, broj 91/25).
7. U vezi sa **klimatskim promenama**, Republika Srbija treba da nastavi usklađivanje sa pravnim tekovinama, naročito tako što usvaja pravne propise o funkcionisanju Evropskog sistema trgovanja emisijama (EU ETS), u skladu sa Direktivom o EU ETS 2003/87/EZ i naknadnim izmenama te direktive. Republika Srbija treba dalje da vrši usklađivanje sa relevantnim sekundarnim zakonodavstvom o monitoringu i izveštavanju, akreditaciji i verifikaciji, Registru Unije,	Finalizacija Plana implementacije za ETS (DSIP)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	U završnoj je fazi
	Izdavanje dozvola za emisiju GHG operaterima stacionarnih instalacija (kao prvi korak u obezbeđivanju punog ciklusa MRVA)	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Da	
	Uspostaviti puni nacionalni sistem za GR	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Usvojiti izmene Zakona o klimatskim promenama	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o postupanju sa supstancama koje oštećuju ozonski omotač, kao i o uslovima za izdavanje dozvola za uvoz i izvoz ovih supstanci	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	
	Ažuriranje i priprema NDC verzije 3	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2025. godine	Ne	4. septembra 2025. godine usvojen je Zaključak kojim se prihvata treći Nacionalno utvrđeni doprinos Republike

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
besplatnom dodeljivanju i aukcijskoj prodaji emisionih jedinica. Republika Srbija treba da obezbedi uspostavljanje odgovarajućeg okvira za potpuno sprovođenje EU ETS u pogledu monitoringa, izveštavanja i verifikacije gasova sa efektom staklene bašte.					Srbije za period do 2035. godine
	Donošenje Pravilnika o načinu utvrđivanja performansi novih vozila vrsta M1 i N1 u pogledu emisije CO_2	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Donošenje Pravilnika o načinu utvrđivanja performansi novih vozila vrsta M2, M3, N2 i N3 u pogledu emisija CO_2	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
8. Srbija, u skladu sa Akcionim planom za razvoj administrativnih kapaciteta, treba značajno da unapredi kapacitet upravnih tela na svim nivoima, uključujući kapacitete za utvrđivanje prioriteta, strateško planiranje i programiranje, deljenje informacija i monitoring, merenje učinka i izvršenje i poštovanje propisa. Srbija treba dalje da unapređuje koordinaciju rada i dokaže da će sve odgovarajuće administrativne strukture i odgovarajuća obuka biti uspostavljeni dovoljno pre pristupanja kako bi se omogućilo sprovođenje i izvršenje pravnih tekovina u svim sektorima ovog poglavlja.	Revidirati APACD poboljšavajući operativno značenje	Ministarstvo zaštite životne sredine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Novo zapošljavanje na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, uključeno u implementaciju Poglavlja 27	Ministarstvo zaštite životne sredine	Kontinuirano	Rok nije istekao	
	Obuke svih zaposlenih uključenih u implementaciju Poglavlja 27	Ministarstvo zaštite životne sredine	Kontinuirano	Rok nije istekao	

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	25	8 (32%)	5 (20%)	17 (68%)
Podzakonski akti	Najmanje 99[97]	54 (54,5%)	16 (16,2%)	43 (43,4%)

Zaključak

Uprkos usvajanju novih propisa i formalnom usklađivanju sa pravnim tekovinama EU, napredak u Poglavlju 27 i dalje ograničavaju nedosledna primena propisa, slabi institucionalni i inspekcijski kapaciteti i kašnjenja u ispunjavanju obaveza. Bez jasne procene troškova i obezbeđenih izvora finansiranja, rokovi za ispunjavanje merila ostaju upitni. Broj usvojenih propisa ne može biti dovoljan pokazatelj napretka dok izostaju dokazi o njihovoj primeni i rezultatima u zaštiti životne sredine.

Uključivanje javnosti u praćenje jednog programa finansiranja predstavlja pozitivan korak, ali to ne otklanja razloge za nepoverenje građana u rad institucija. Nasilje i pritisci na aktiviste, izostanak transparentnog preispitivanja spornih dozvola i rešenja o uslovima zaštite prirode, kao i nedovoljna odgovornost za zagađenje i štetu po životnu sredinu zahtevaju jasan odgovor nadležnih organa. Prioriteti za ulaganja u zaštitu životne sredine moraju se određivati na osnovu planova za pojedine oblasti, uz davanje prednosti projektima koji najviše doprinose smanjenju zagađenja, očuvanju prirode, zaštiti zdravlja stanovništva i ostvarivanju javnog interesa. Napredak ka zatvaranju Poglavlja 27 zahteva institucije koje dosledno i odgovorno sprovode zakon, omogućavaju građanima da utiču na odluke i obezbeđuju delotvornije i strože kažnjavanje zagađivača i počinilaca krivičnih dela protiv životne sredine.

[97] Broj se odnosi na planirane podzakonske stavke, a konačan broj zasebnih akata nije potpuno preciziran u Planu.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 28
ZAŠTITA POTROŠAČA I JAVNO ZDRAVLJE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**4**
Delimično ispunjeno	**2**
Broj novih preporuka	**2**

Od šest preporuka iz Knjige preporuka NKEU za 2025. godinu nijedna nije u potpunosti sprovedena. Dve preporuke su delimično sprovedene i revidirane, dok se jedna preporuka (koja se odnosi na izveštaj o bolesti COVID-19) briše. Ostale preporuke revidirane su ili zamenjene novim preporukama, u skladu sa promenama u oblasti zaštite potrošača i javnog zdravlja. U Knjigu preporuka za 2026. godinu dodate su dve nove preporuke, dok su preostale preporuke iz prethodnog perioda revidirane i prilagođene novim okolnostima.

Ciljevi

Cilj pregovaračkog poglavlja 28 – Zaštita potrošača i javno zdravlje jeste da obezbedi visok nivo zaštite potrošača i javnog zdravlja, u skladu sa standardima Evropske unije, kroz usklađivanje zakonodavstva i mehanizama nadzora, kao i jačanje kapaciteta nadležnih institucija za sprovođenje propisa. To obuhvata zaštitu prava potrošača, bezbednost proizvoda i usluga, odgovarajuću informisanost potrošača i transparentnost tržišta, kao i prevenciju i kontrolu rizika po zdravlje građana, sa ciljem jačanja poverenja potrošača i obezbeđivanja funkcionalne integracije sa jedinstvenim tržištem EU.

Opis stanja

U pregovaračkom poglavlju 28 Srbija je **umereno pripremljena**. U oblasti zaštite potrošača ostvaren je ograničen napredak, dok je u oblasti javnog zdravlja potrebno dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, jačanje administrativnih kapaciteta i unapređenje sprovođenja propisa.

U oblasti **zaštite potrošača**, novi Zakon o zaštiti potrošača („Službeni glasnik RS“, br. 35/2026) usvojen je u aprilu 2026. godine, a primenjuje se od avgusta 2026. godine. Zakonom se dodatno usklađuje domaći pravni okvir sa pravnim tekovinama EU, uključujući pravila o digitalnom sadržaju i uslugama, onlajn tržištima, transparentnosti cena i zaštiti potrošača u digitalnom okruženju, kao i zaštiti od lažnih potrošačkih recenzija i plaćenog oglašavanja. Uvedene su i dodatne mere zaštite maloletnika, uključujući zabranu prodaje elektronskih cigareta i uređaja za zagrevanje duvanskih i biljnih proizvoda maloletnicima. Izmenama Zakona o trgovini dodatno su uređena pravila o isticanju cena i sniženjima, uključujući obavezu navođenja najniže cene proizvoda u prethodnih 30 dana.

Sistem **vansudskog rešavanja potrošačkih sporova** dodatno je razvijen i obuhvata 71 registrovano telo. Tokom 2024. godine rešena su 3.993 predmeta, dok je u periodu obuhvaćenom poslednjim izveštajem rešeno 1.869 predmeta. Finansijska održivost ovih tela i dalje predstavlja izazov. U oblasti finansijske zaštite potrošača usvojen je novi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga („Službeni glasnik RS“, br. 19/2025), kojim se delimično prenosi Direktiva (EU) 2023/2225 o potrošačkim kreditima. Narodna banka Srbije je tokom 2025. godine rešila 813 prigovora koji se odnose na banke.

U oblasti **bezbednosti proizvoda** potrebno je dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i jačanje kapaciteta tržišnog nadzora, naročito u kontekstu elektronske trgovine i digitalnih platformi. Uprkos unapređenju zakonodavnog okvira, sprovođenje propisa, obezbeđivanje delotvornog obeštećenja i zaštita kolektivnih interesa potrošača i dalje predstavljaju izazove.

U oblasti **javnog zdravlja** Srbija je ostvarila određeni napredak u strateškom planiranju, digitalizaciji i učešću u programima EU. U decembru 2025. godine postala je punopravna učesnica programa EU4Health. I dalje je potrebno obezbediti održivost Fonda zdravstvenog osiguranja, sprovesti nacionalni plan razvoja ljudskih resursa u zdravstvu i unaprediti e-zdravstvo, uključujući usklađivanje zdravstvenih evidencija sa pravilima EU o zaštiti podataka.

Dalje usklađivanje potrebno je u oblastima **prekogranične zdravstvene zaštite, ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih pretnji, duvana, krvi, tkiva, ćelija i organa, lekova za humanu i veterinarsku upotrebu, medicinskih sredstava i procene zdravstvenih tehnologija**. Poseban izazov predstavlja antimikrobna rezistencija, kao i potreba za strožom kontrolom propisivanja antimikrobnih lekova. Kapacitete za nadzor nad prekograničnim zdravstvenim pretnjama i odgovor na njih potrebno je dodatno ojačati.

U oblasti **mentalnog zdravlja**, usluge u zajednici i dalje su nedovoljno razvijene i dostupne, a Program zaštite mentalnog zdravlja za period 2019-2026. godine nije u potpunosti sproveden. Ograničen napredak zabeležen je i u oblastima prevencije raka, unapređenja ishrane i fizičke aktivnosti, prevencije i smanjenja štete povezane sa zloupotrebom droga, kao i smanjenja zdravstvenih nejednakosti.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Poglavlje 28 zahteva nastavak usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, ali i značajno unapređenje sprovođenja propisa, institucionalne koordinacije i dostupnosti delotvornih mehanizama zaštite i obeštećenja. U tom smislu, prioritetni koraci su:

1. Nastaviti unapređenje institucionalnog okvira kroz razmatranje uloge **potrošačkog ombudsmana**, jačanje koordinacije nadležnih institucija i organizacija potrošača, kao i razmatranje mogućnosti proširenja uloge Komisije za zaštitu konkurencije u oblasti zaštite potrošača i uvođenja delotvornijih upravnih mera za teže povrede prava potrošača (*preporuka NKEU iz 2021. godine*);

2. Obezbediti stabilnije i transparentnije izvore finansiranja organizacija potrošača, uključujući razmatranje uvođenja **posebnog budžetskog fonda („potrošački dinar“)** za aktivnosti od javnog interesa, kao što su testiranje proizvoda, informisanje i edukacija potrošača, pravna podrška i zaštita kolektivnih interesa potrošača (*preporuka NKEU iz 2023. godine*);

3. Obezbediti delotvornu primenu mehanizama za **zaštitu kolektivnog interesa** potrošača uvedenih novim Zakonom o zaštiti potrošača i nastaviti usklađivanje domaćeg pravnog okvira sa Direktivom (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama. Istovremeno, unaprediti dostupnost i efikasnost vansudskog i sudskog obeštećenja, posebno u slučajevima masovnih i ponavljanih povreda prava potrošača (*preporuka NKEU iz 2022. godine – revidirana*);

4. Nastaviti **usklađivanje propisa o bezbednosti proizvoda** sa pravnim tekovinama EU i ojačati kapacitete nadležnih organa za tržišni nadzor, posebno u oblasti elektronske trgovine i proizvoda koji se plasiraju putem onlajn platformi. Posebnu pažnju posvetiti koordinaciji tržišnog nadzora i efikasnoj razmeni podataka o nebezbednim proizvodima (*nova preporuka za 2026. godinu*);

5. Obezbediti **održivost sistema zdravstvenog osiguranja** i sprovođenje nacionalnog plana razvoja ljudskih resursa u zdravstvu, uz dalje unapređenje e-zdravstva i interoperabilnosti zdravstvenih podataka. Uskladiti relevantni pravni okvir sa pravilima EU o zaštiti podataka i omogućiti odgovarajuću upotrebu depersonalizovanih zdravstvenih podataka u istraživanju i kreiranju javnih politika (*nova preporuka za 2026. godinu, nadovezuje se na staru preporuku NKEU iz 2017. godine*);
6. Ubrzati sprovođenje programa u **oblasti mentalnog zdravlja**, sa posebnim fokusom na razvoj usluga u zajednici, i ojačati preventivnu zdravstvenu zaštitu, uključujući programe za prevenciju nezaraznih bolesti i raka, unapređenje ishrane i podsticanje fizičke aktivnosti. Istovremeno, unaprediti mere kontrole duvana i suzbijanja antimikrobne rezistencije, kao i kapacitete za prevenciju ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih pretnji i odgovor na njih (*preporuka NKEU iz 2023. godine, proširena novim prioritetima za 2026. godinu*);
7. Unaprediti **mehanizme kontrole kvaliteta stručnog rada i zaštite prava pacijenata** u slučajevima teških i smrtnih ishoda (*nova preporuka za 2026. godinu*).

Veza sa Reformskom agendom

Poglavlje 28 nije direktno obuhvaćeno Reformskom agendom, ali pojedine mere imaju posredan uticaj na zaštitu potrošača, naročito kroz unapređenje poslovnog i regulatornog okruženja, digitalizaciju javnih usluga i horizontalne mehanizme praćenja, izveštavanja, kontrole i revizije.

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 28)	Status / rok	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. godina	1. Obezbediti punu primenu novog Zakona o zaštiti potrošača i uskladiti podzakonski okvir sa njegovim odredbama i relevantnim pravnim tekovinama EU. Posebnu pažnju posvetiti zaštiti potrošača u digitalnom okruženju, onlajn trgovini, digitalnom sadržaju i uslugama, kao i odgovornosti onlajn tržišta. 2. Obezbediti delotvornu primenu mehanizama kolektivne zaštite potrošača i unaprediti dostupnost i efikasnost vansudskog rešavanja potrošačkih sporova. 3. Nastaviti jačanje kapaciteta nadležnih institucija i organizacija potrošača za sprovođenje novih pravila i delotvornu zaštitu prava potrošača.
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga	U toku; period 2024-2027. godine	Nastaviti unapređenje digitalnih sistema u oblasti zaštite potrošača i tržišnog nadzora, uključujući NEPRO i e-inspektor, obezbediti njihovu funkcionalnost, ažurnost i razmenu podataka, kao i dalje usklađivanje sa relevantnim sistemima i praksom EU.
Poglavlje 14 – Praćenje, izveštavanje, ocenjivanje	Mehanizam praćenja uspostavljen; sprovođenje u toku	Obezbediti redovno praćenje, izveštavanje, kao i javnu dostupnost informacija o sprovođenju reformskih mera relevantnih za Poglavlje 28, uz uključivanje civilnog društva u proces praćenja i ocenjivanja.
Poglavlje 15 – Kontrola i revizija	Sistem kontrole i revizije uspostavljen; sprovođenje u toku	Nastaviti jačanje kapaciteta nadležnih institucija za kontrolu sprovođenja reformskih mera i obezbediti efikasne mehanizme kontrole i prevencije nepravilnosti, uključujući praćenje korišćenja sredstava namenjenih reformama relevantnim za Poglavlje 28.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija da izmeni Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda i Zakon o zaštiti potrošača u cilju dodatnog usklađivanja zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača, posebno sa pravnim tekovinama EU o paket-aranžmanima, potrošačkim kreditima i o boljem sprovođenju i modernizaciji pravila EU o zaštiti potrošača. Srbija da pokaže da će adekvatna administrativna struktura i neophodni sprovodbeni kapaciteti biti uspostavljeni do datuma pristupanja	Zakon o opštoj bezbednosti proizvoda	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o zaštiti potrošača	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	III kvartal 2025. godine u skladu sa NPAA; II kvartal 2025. godine u skladu sa novim rokovima	Da	„Sl. glasnik RS“, br 35/2026
	Izmene i dopune Zakona o turizmu	Ministarstvo turizma i omladine	II kvartal 2025. godine	Ne	
2. Srbija da predstavi potpunu usklađenost sa zakonodavstvom EU i međunarodnim obavezama u oblasti kontrole duvana i njihovo potpuno sprovođenje	Zakon o duvanu	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2027. godine	Rok nije istekao	U potpunosti usklađeno, sa primenom od 1.1.2027. godine. Ministarstvo zdravlja nadležno za donošenje podzakonskog akta kojim će se propisati zbirka slikovnih upozorenja koja će se koristiti na duvanskim proizvodima.
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskog dima	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
3. Srbija da predstavi usklađenost sa pravnim tekovinama EU u ostalim oblastima javnog zdravlja, naročito u oblasti prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, supstanci ljudskog porekla, medicinskih lekova za ljudsku upotrebu, medicinskih lekova za veterinarsku upotrebu, kozmetičkih proizvoda, medicinskih sredstava. Srbija da pokaže da će odgovarajući institucionalni, tehnički i administrativni kapaciteti za njihovo sprovođenje biti uspostavljeni do trenutka stupanja u članstvo i da ispuni	Zakon o lekovima	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o medicinskim sredstvima	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o zdravstvenom osiguranju	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i	Ministarstvo zdravlja	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
obaveze izveštavanja i koordinacije u cilju upravljanja ozbiljnim prekograničnim pretnjama zdravlju.	evidencijama u oblasti zdravstva				

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	8	2 (25%)	1 (12,5%)	6 (75%)
Podzakonski akti	0	0	0	0

Zaključak

U Poglavlju 28 Srbija je ostvarila određeni napredak, posebno u unapređenju zakonodavnog okvira za zaštitu potrošača i jačanju pojedinih elemenata zdravstvenog sistema. Ipak, značajan deo obaveza i dalje nije u potpunosti ispunjen, naročito u pogledu daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, delotvornog sprovođenja propisa, nadzora nad bezbednošću proizvoda, jačanja institucionalnih kapaciteta, razvoja preventivnih usluga i usluga u oblasti mentalnog zdravlja i tako dalje.

Posebno je značajno to što je **pregovaračka pozicija za Poglavlje 28, usaglašena sa Evropskom komisijom, usvojena na Vladi i razmatrana u Narodnoj skupštini još u martu 2022. godine**, ali do danas nije odobrena od strane država članica EU, niti je Poglavlje otvoreno. Uprkos tome, Srbija treba da nastavi sa ispunjavanjem preostalih obaveza i unapređenjem spremnosti za otvaranje Poglavlja 28.

Dodatni izazov predstavlja realizacija **Plana za ispunjavanje obaveza do kraja 2026. godine**, kojim je predviđeno usvajanje ukupno **osam zakona relevantnih za Poglavlje 28**. Do sada je **usvojen jedan zakon**, dok se ostali nalaze u različitim fazama pripreme, uključujući izradu nacrta i sprovođenje javnih rasprava, ali još nisu završeni i usvojeni. Iako rok do kraja 2026. godine još nije istekao, potrebno je ubrzati zakonodavne aktivnosti kako bi se planirane obaveze realizovale u predviđenom roku.

Istovremeno, napredak u Poglavlju 28 ne može se meriti samo brojem usvojenih propisa. Potrebno je obezbediti njihovu doslednu primenu, delotvorniji nadzor i sprovođenje, održive kapacitete nadležnih institucija i organizacija potrošača, kao i nastavak reformi u oblasti javnog zdravlja. Naredni period stoga treba iskoristiti za završetak preostalih zakonodavnih obaveza, unapređenje primene propisa i jačanje spremnosti Srbije za otvaranje Poglavlja 28.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 29
CARINSKA UNIJA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**3**
Broj novih preporuka	**3**

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 poslednja dva godišnja izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije, za 2024. i 2025. godinu, uglavnom su date pozitivne ocene stepena usklađenosti srpskih propisa u ovoj oblasti, pri čemu su ocene u celini bile nešto uzdržanije. Opšta ocena i dalje glasi da je „Srbija na dobrom nivou pripremljenosti“ u oblasti carinske unije. Međutim, kada je reč o napretku ostvarenom tokom 2025. godine, konstatovano je da je ostvaren „ograničen napredak“, posebno u pogledu usvajanja izmena postojećeg zakonodavstva, uključujući podzakonske akte, sa ciljem daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, kao i delimične operacionalizacije novog IT sistema za analizu rizika (RMS).

Nakon isteka perioda sprovođenja Akcionog plana Strategije integrisanog upravljanja granicom Republike Srbije za period od 2022. do 2024. godine, izrađen je novi Akcioni plan za period od 2025. do 2027. godine. Ovaj Akcioni plan je usvojen i objavljen u „Službenom glasniku RS“, br. 119/2025.

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. Plan rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema Carinske službe Ministarstva finansija za period 2025-2029. godine (IT strategija), Vlada je usvojila 26. decembra 2025. godine, a objavljen je u „Službenom glasniku RS“, br. 119/25.

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. Poslovni plan za unapređenje organizacije i funkcionisanja Carinske službe Ministarstva finansija za period 2025-2029. godine (Poslovna strategija) Vlada je usvojila 24. oktobra 2025. godine, a objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, br. 94/25.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

U svom poslednjem Izveštaju o napretku Srbije iz 2025. godine, Evropska komisija je istakla da nije ostvaren dovoljan napredak u vezi sa preporukama iz prethodne godine (2024), zbog čega 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 2025. godine*);
2. nastavi razvoj nacionalnog carinskog IT sistema kako bi omogućila njegovu integraciju sa sistemima Evropske unije (*preporuka NKEU iz 2025. godine*);
3. nastavi usklađivanje carinskog zakonodavstva, procedura i administrativnih kapaciteta sa pravnim tekovinama 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 Integrisanog sistema za upravljanje carinskom tarifom (ITMS) i digitalnih alata predstavlja ključnu podršku za sprovođenje ovih reformi. Srbija je tokom 2024-2025. godine započela razvoj i implementaciju ITMS-a, zajedno sa *data warehouse* rešenjem i automatizovanim sistemima za donošenje odluka pri uvozu i izvozu. Ovi sistemi su ključni za interoperabilnost sa informacionim sistemima carinskih organa Evropske unije (TARIC, EBTI, REX, NCTS).

Veza sa Reformskom agendom

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

Mera Reformske agende (posredni uticaj na PG 29)	Status / rok	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. godine	Usklađivanje RS sa Zakonom o gigabitnoj infrastrukturi donošenjem Zakona o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi u Narodnoj skupštini
7.2.2.(1) Usklađenost digitalnog identiteta i usluga od poverenja sa Uredbom EU o digitalnom identitetu i Uredbom eIDAS	Rok: decembar 2025. godine	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. godine	Donošenje Zakona o informacionoj bezbednosti 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. godine	Usvajanje Zakona o veštačkoj inteligenciji, zasnovanog 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. godine	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 – usvojiti novi Zakon o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima	Rok: period 2024-2027. godine Status: Zakon o sprečavanju i suzbijanju	Obezbediti delotvornu primenu novog Zakona od 1. januara 2027. godine, zajedno sa Programom i Akcionim planom za borbu protiv trgovine ljudima, kako bi se uspostavio

	trgovine ljudima i zaštiti žrtava usvojen je 23. aprila 2026. godine („Službeni glasnik RS“, br. 35/2026).	sveobuhvatan sistem u ovoj oblasti uz učešće svih nadležnih organa,

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Plan definiše mere i rokove za sva tri merila iz Poglavlja 29 predviđena za privremeno zatvaranje. Tabela u nastavku prati strukturu Plana.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1.Potrebno je nastaviti usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblastima u kojima je to potrebno; naročito je potrebno usklađivanje u oblasti carinskih olakšica, upravljanja carinskim rizicima i bezbednosnih aspekata carina, kulturnih dobara i prekursora droga.	**Zakon o Carinskoj tarifi.** Rok za donošenje, prema NPAA, je IV kvartal 2025. godine. Nije potrebno sprovođenje javne rasprave, budući da je reč o sprovođenju međunarodnih ugovora. Donošenje Zakona o Carinskoj tarifi planirano je nakon pristupanja Republike Srbije Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), radi usklađivanja carinskih stopa sa dogovorenim koncesijama sa članicama STO, kao i svođenja desetocifrenih tarifnih oznaka na nivo osmocifrenih tarifnih oznaka.	Ministarstvo finansija, Sektor za carinski sistem i politiku	IV kvartal 2026. godine	Da	Zakon je usvojen u aprilu 2026. godine
	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama. Izmene i dopune zakona sprovode se radi usklađivanja šema državne pomoći, te neće biti potrebe za sprovođenjem javne rasprave. Rok za donošenje, prema NPAA, je IV kvartal 2025. godine. Potpuna usklađenost zakonodavstva u oblasti slobodnih zona predviđena je danom pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Da	Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnim zonama je usvojen („Sl. glasnik RS“, br. 80/26)
	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o carinskim povlasticama. Rok prema NPAA je IV kvartal 2025. godine (usklađivanje odredbi o vrednosti pošiljaka male vrednosti, u kontekstu „stvarne vrednosti“).			Da	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o carinskim povlasticama („Sl. glasnik RS“, br. 103/25)

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Zakon o izmenama i dopunama Carinskog zakona (dalje usaglašavanje carinskog zakonodavstva u oblasti carinskih olakšica)		IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	1. Zakon o izmenama i dopunama Carinskog zakona – na mišljenju u EK. 2. Uredba o usklađivanju nomenklature Carinske tarife za 2026. godinu („Sl. glasnik RS“, br. 10/25 i 45/26) – realizovano. 3. Uredba o usklađivanju nomenklature Carinske tarife za 2027. godinu – u proceduri.
2. Carinska pravila je potrebno primenjivati na konzistentan i efikasan način, posebno u pogledu obrade carinskih deklaracija, utvrđivanja porekla robe, primene pojednostavljenih procedura, zaštite prava intelektualne svojine, kao i selektivnosti kontrola i analize rizika, uključujući automatizovanu analizu rizika pre dolaska, odnosno pre otpreme robe, za sve vrste prevoza.	Potrebno je automatizovati poslovne procese i ojačati tehničke kapacitete Uprave carina kroz uvođenje automatizovanih sistema za uvoz i izvoz, kao i sistema za upravljanje carinskim odlukama. Projekat „Implementacija automatizovanih uvoznih i izvoznih sistema i sistema upravljanja carinskim odlukama“ je u toku, pri čemu se očekuje da sistemi uđu u fazu *go-live* u maju 2026. godine i budu u potpunosti operativni do kraja 2026. godine. Potrebno je izgraditi Carinsku laboratoriju i adekvatno je opremiti. Prema NPAA, rok za realizaciju ovih planiranih mera je IV kvartal 2027. godine. Potrebno je uvesti Integrisani sistem upravljanja carinskim tarifama i uspostaviti skladište za čuvanje carinskih podataka. Do dana pristupanja Evropskoj uniji, kroz projekte interkonektivnosti i interoperabilnosti, biće uspostavljen Integrisani sistem upravljanja tarifom, zajedno sa njegovim podsistemima.	Ministarstvo finansija, Sektor za carinski sistem i politiku	IV kvartal 2026. godine	U toku / rok nije istekao	Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o carinskim povlasticama – po usvajanju Zakona o izmenama i dopunama Carinskog zakona.

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Potrebno je uspostaviti i primeniti pojednostavljeni postupak sa poštanskim pošiljkama. U toku je razvoj aplikacije koja će omogućiti pojednostavljenje procedura u poštanskom saobraćaju. Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o carinskim postupcima i carinskim formalnostima usvojena je na sednici Vlade 5. decembra 2024. godine, sa ciljem primene pojednostavljenog postupka za poštanske pošiljke. Ministarstvo finansija – Uprava carina kontinuirano, uz podršku različitih projekata, sprovodi aktivnosti na razvoju i modernizaciji informacionog sistema carinske službe, sa ciljem digitalizacije carinskih procedura i povezivanja sa odgovarajućim IT sistemima Evropske unije. Razvoj sistema definisan je Poslovnim planom za unapređenje organizacije i rada carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine i Planom rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period 2020-2024. godine. U toku je priprema novih strateških dokumenata za naredni period. Pored nasumičnih kontrola i kontrola koje se sprovode na osnovu odluke carinskih službenika na terenu, kontrole se zasnivaju i na obaveštajnim podacima i proceni rizika u tranzitnom postupku, kao i u drugim carinskim postupcima. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci. Potrebna je javna rasprava. Rok prema NPAA je III kvartal 2027. godine.				

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
3. Potrebno je Evropskoj komisiji predstaviti sveobuhvatne i koherentne strategije za carinsko poslovanje i informacione tehnologije, kao i ostvariti dovoljan napredak u razvoju svih potrebnih IT sistema radi obezbeđivanja njihove međusobne povezanosti i interoperabilnosti.	Vlada Republike Srbije je tokom 2025. godine donela zaključke kojima se usvajaju najvažniji strateški dokumenti carinske službe (treći ciklus po redu), i to: 1. Zaključak kojim se usvaja Poslovni plan za unapređenje organizacije i rada carinske službe Ministarstva finansija za period 2025-2029. godine (Poslovna strategija 2025-2029) – Zaključak 05 broj 021-11342/2025 od 24. oktobra 2025. godine („Službeni glasnik RS“, broj 94/25 od 30. oktobra 2025. godine). 2. Zaključak kojim se usvaja Plan rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period 2025-2029. godine (IT strategija 2025-2029) – Zaključak 05 broj 021-14523/2025 od 26. decembra 2025. godine („Službeni glasnik RS“, broj 119/25 od 29. decembra 2025. godine). Izveštaji za 2025. godinu za obe strategije prihvaćeni su zaključcima Vlade u aprilu 2026. godine.			Da	Može se smatrati da su obaveze koje se odnose na ovo merilo u ovoj fazi ispunjene na zadovoljavajući način.

Zaključak

Iako je carinski sistem Srbije u okviru Poglavlja 29 u velikoj meri usklađen sa sistemom Evropske unije, neophodno je njegovo dalje unapređivanje kroz razvoj carinskog IT sistema i integraciju upravljanja rizicima u carinske postupke. Tokom 2026. godine Srbija je ostvarila tehnički napredak u digitalizaciji i modernizaciji carinskog sistema. Usvojen je Plan rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema Carinske službe Ministarstva finansija za period 2025-2029. godine (IT strategija). Takođe je usvojen Poslovni plan za unapređenje organizacije i funkcionisanja Carinske službe Ministarstva finansija za period 2025-2029. godine (Poslovna strategija). Ipak, napredak u okviru Poglavlja 29 ostaje ograničen, pre svega 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 druge aktivnosti u okviru digitalne tranzicije (Poglavlje 2 Reformske agende), indirektno će uticati na funkcionalnost i operativnost carinskog sistema, te stoga imaju strateški značaj i za Poglavlje 29.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 30
EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**1**
Broj novih preporuka	**1**

Ciljevi

Poglavlje 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom odnosi se na usvajanje propisa i standarda u vezi sa Zajedničkom trgovinskom politikom EU, odnosno njihovo usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, međunarodnom trgovinom (uključujući članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i poštovanje prava i obaveza koje proizlaze iz članstva), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na uspostavljanje sistema za razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć koju države članice i EU pružaju 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 genetički modifikovanim organizmima i proizvodima. Time je blokiran multilateralni aspekt pregovora o članstvu Srbije u STO, dok Srbija takođe vodi otvorene bilateralne pregovore sa Ruskom Federacijom, Brazilom, Sjedinjenim Američkim Državama i Ukrajinom. Administrativni kapaciteti u nadležnom ministarstvu i dalje su skromni, uz primetan odliv stručnjaka. 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

1. Usvajanje novog Zakona o genetički modifikovanim organizmima (GMO), kojim bi se ukinula postojeća apsolutna zabrana prometa proizvoda koji sadrže GMO. Time bi se uklonila prepreka za zatvaranje multilateralnog aspekta pregovora o članstvu Srbije u Svetskoj trgovinskoj organizaciji.
2. Usvajanje Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći inostranstvu, kao i započinjanje rada na institucionalnom mehanizmu (*preporuka NKEU iz 2015. godine, ponovljena 2025. i 2026. godine; rok iz „Plana 2026“ za usvajanje ovog zakona u II kvartalu 2025. godine nije ispunjen*).
3. Dalje unapređenje kontakata u vezi sa bilateralnim pregovorima u okviru STO-a sa četiri članice sa kojima Srbija ima otvorene pregovore *(preporuka NKEU iz 2025. godine*).
4. Dalje unapređenje kontakata u vezi sa bilateralnim pregovorima u okviru STO-a, pre svega sa Ukrajinom, u cilju što skorijeg sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini, čime bi se okončali i pregovori o trgovini robom i uslugama sa ovom državom (*nova preporuka NKEU iz 2026. godine*).

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija treba da pristupi STO-u i obezbedi napredak u pogledu usklađivanja sa pozicijama EU u okviru STO-a	Usvajanje novog Zakona o GMO i prethodno sprovođenje javne rasprave o nacrtu Zakona	Ministarstvo poljoprivrede	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Završiti pregovore o robama i uslugama sa Ukrajinom i Ruskom Federacijom	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Završiti pregovore o robama i uslugama sa SAD-om i Brazilom	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Revizija postojećeg Zakonodavnog plana o aktivnosti u procesu pristupanja STO-u	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
2. Srbija treba da predstavi Komisiji Akcioni plan za preostale pripreme u pogledu usklađivanja zakonodavstva, usklađivanja međunarodnih sporazuma sa pravnim tekovinama EU i poboljšanja administrativnih i kontrolnih kapaciteta radi obezbeđivanja pune primene i sprovođenja pravnih tekovina EU u ovom poglavlju od dana pristupanja	Revizija postojećeg Akcionog plana koji treba da sadrži detaljne rokove za ispunjavanje obaveza iz merila	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Usvajanje Zakona o izvozu i uvozu robe dvostruke namene u cilju usklađivanja sa Uredbom (EU) 2021/821	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Ispunjeno u martu 2025. godine	Obaveza je ispunjena pre usvajanja „Plana 2026“ u aprilu 2025. godine, zbog čega ne ulazi u statistiku ispunjavanja Plana
	Usvajanje Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći inostranstvu	Ministarstvo spoljnih poslova	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Jačanje administrativnih kapaciteta	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Ukidanje propisa kojima su uvedene određene restriktivne trgovinske mere	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	
	Planiranje aktivnosti oko svakog pojedinačnog sporazuma koji se odnosi na ekonomsku, odnosno trgovinsku saradnju, kako bi do dana pristupanja bili usklađeni sa propisima EU	Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	2	0 (0%)	0	2 (100%)
Podzakonski akti	0	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)

Zaključak

Zastoj u Poglavlju 30, koji traje praktično još od perioda pre samog otvaranja poglavlja, pre svega je uzrokovan apsolutnom zabranom trgovine genetički modifikovanim proizvodima (GMO), uvedenom Zakonom o genetički modifikovanim organizmima (GMO) iz 2009. godine. Promenom zakona i ukidanjem apsolutne zabrane otvorila bi se mogućnost za zatvaranje multilateralnog aspekta pregovora o članstvu Srbije u STO-u, kao i za smanjenje prepreka za zaključenje bilateralnih pregovora, pre svega sa Sjedinjenim Američkim Državama i Brazilom. Najava sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini sa Ukrajinom sugeriše i mogućnost okončanja bilateralnih pregovora sa STO. Što se tiče bilateralnih pregovora sa Ruskom Federacijom, imajući u vidu da Srbija ima ratifikovan sporazum sa Evroazijskom ekonomskom unijom, verovatno je da je zahtev Ruske Federacije za bilateralnim pregovorima o carinama u STO-u pre političke nego ekonomske prirode.

Što se tiče ispunjavanja uslova iz merila 2, napredak je takođe ograničen. Zakon o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći inostranstvu, i pored priprema obavljenih još 2021. godine, nije ušao u proceduru za usvajanje. Akcioni plan za preostale pripreme u pogledu usklađivanja zakonodavstva, usklađivanja međunarodnih sporazuma sa pravnim tekovinama EU i poboljšanja administrativnih i kontrolnih kapaciteta radi obezbeđivanja pune primene i sprovođenja pravnih tekovina EU u ovom poglavlju od dana pristupanja nije revidiran, te i dalje ne postoje detaljni rokovi za ispunjavanje obaveza iz merila 2. Slično je i sa restriktivnim trgovinskim merama, koje se i dalje periodično uvode ili ukidaju ukoliko Vlada proceni da je to potrebno. Najverovatniji razlog za izostanak napretka jeste činjenica da je poglavlje faktički blokirano i da je teško očekivati značajniji napredak bez koraka vezanih za merilo 1, odnosno bez napretka u procesu pristupanja STO-u.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 31
ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**1**
Neispunjeno	**2**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**0**

Ciljevi

Poglavlje 31 često se klasifikuje kao političko poglavlje, s obzirom na to da ne sadrži značajan obim pravnih tekovina Evropske unije (*EU acquis*) i uglavnom se sastoji od spoljnopolitičkih odluka Saveta i političkih deklaracija, aktivnosti i sporazuma. Takođe, ovo je jedno od poglavlja koje se u značajnoj meri zasniva na političkom kriterijumu EU za prijem novih država članica.

Poglavlje se bavi prilagođavanjem domaćih institucija zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje funkcionisanju i proaktivnom delovanju unutar sistema EU. Takođe, ono sadrži zahtev za progresivnim usklađivanjem spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU, što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, kao i primenu restriktivnih mera prema trećim državama koje iz tih deklaracija proizlaze.

Opis stanja

Poglavlje je suštinski blokirano, s obzirom na to da Srbija još nije dobila izveštaj o skriningu, koji je održan još 2014. godine. Pitanja kojima se poglavlje bavi, naročito od izbijanja druge faze rata u Ukrajini, postala su ključna za procenu spoljnopolitičkog i vrednosnog usklađivanja Srbije sa pristupom EU.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Srbija treba da usvoji plan progresivnog usklađivanja sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama u narednom periodu, kao i plan koordinacije sa EU u ključnim međunarodnim forumima, kako bi stvorila uslove za otvaranje Klastera 6 u doglednom roku. Nakon usvajanja plana, potrebno je pokazati rezultate u njegovoj primeni, odnosno poslati jasne signale da će se plan dosledno sprovoditi.
2. Iako Srbija ima usvojen Zakon o učešću civila u mirovnim misijama van granica Republike Srbije, nedostaju odgovarajući podzakonski akti. Potrebno ih je u što kraćem roku usvojiti kako bi se stvorili uslovi za učešće Srbije i u civilnim misijama EU i UN-a.
3. Potrebno je nastaviti sa doprinosom Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici kroz učešće u vojnim misijama i operacijama (*kontinuirana preporuka*).

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Nije definisano	Postupno povećavanje procenta usklađivanja sa deklaracijama EU u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, do potpunog usklađivanja do stupanja u članstvo EU	Ministarstvo spoljnih poslova	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Bez obzira na variranja u stepenu usklađenosti, Srbija ne pokazuje potrebne napore u pogledu usklađivanja sa ključnim deklaracijama EU, pre svega onima koje se odnose na rat u Ukrajini i na Rusku Federaciju
	Postupno usklađivanje sa politikom i merama EU u oblasti restriktivnih mera prema trećim državama, do potpunog usklađivanja	Ministarstvo spoljnih poslova	IV kvartal 2026. godine	Rok nije istekao	Srbija se uskladila samo sa manje važnim restriktivnim merama prema Ruskoj Federaciji; nije se uskladila ni sa jednim paketom restriktivnih mera uvedenih zbog rata u Ukrajini od 2022. godine do danas.

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	0	0 (0%)	0	0 (0%)
Podzakonski akti	0	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)

Zaključak

Bez punog, odnosno barem progresivnog usklađivanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU u narednom periodu, Srbija potencijalno rizikuje dalje jačanje nepoverenja, a samim tim i slabljenje podrške unutar Unije njenim ambicijama za članstvo, koje se često ističe kao jedan od najvažnijih političkih ciljeva.

Dosadašnja praksa usklađivanja ne ukazuje na dovoljno izraženu tendenciju ka progresivnom usklađivanju, s obzirom na to da ključne teme deklaracija i restriktivnih mera, a pre svega one koje se odnose na Rusku Federaciju i rat u Ukrajini od 2022. godine do danas, nisu bile predmet usklađivanja.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 32
FINANSIJSKA KONTROLA

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**3**
Delimično ispunjeno	**0**
Broj novih preporuka	**0**

Ciljevi

Cilj Poglavlja 32 je transparentno i odgovorno upravljanje javnim finansijama u Srbiji, uz uspostavljanje delotvornih i efikasnih javnih institucija sa sistemom interne i eksterne kontrole za otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti, prevara i korupcije, u skladu sa međunarodnim standardima i pravilima. Takođe je neophodno uspostavljanje međunarodne saradnje i sprovođenje mera za sprečavanje pranja novca i zaštitu evra od falsifikovanja. Za privremeno zatvaranje Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, Srbija treba da ispuni tri merila koja se odnose na usklađivanje pravnog okvira u oblasti javnih internih finansijskih kontrola (PIFC), delotvornu primenu relevantnog zakonodavstva uz obezbeđivanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta na svim nivoima javnog sektora, kao i usklađivanje funkcije centralizovane budžetske inspekcije sa zahtevima PIFC-a. Ispunjenost navedenih merila ocenjuje se na osnovu napretka u uspostavljanju i funkcionisanju sistema PIFC-a, uključujući finansijsko upravljanje i kontrolu, internu reviziju, upravljačku odgovornost i funkcionisanje budžetske inspekcije.

Opis stanja

Pravni i institucionalni okvir za ostvarivanje ciljeva je uglavnom formiran, ali se usvojena akta i pravila i dalje ne primenjuju u dovoljnoj meri u praksi. Slabosti i dalje postoje u upravljanju učinkom, linijama odgovornosti između nezavisnih tela i njihovih matičnih institucija, kao i u praktičnoj primeni sistema za upravljanje i izveštavanje o nepravilnostima. U oblasti finansijskog upravljanja i kontrole (FUK), osnovni sistem je formalno uspostavljen kod većine korisnika javnih sredstava, ali njegovo dosledno sprovođenje i dalje predstavlja izazov, posebno u delu upravljanja rizicima, dokumentovanja poslovnih procesa i primene uspostavljenih procedura u svakodnevnom radu. Interna revizija je normativno usklađena sa međunarodnim standardima i beleži rast broja funkcionalno uspostavljenih jedinica, ali nedovoljni kadrovski kapaciteti i dalje značajno ograničavaju njen domet. Na centralnom nivou funkcionalna interna revizija uspostavljena je u 19 od 25 ministarstava, dok devet ministarstava nema stalno zaposlenog internog revizora, a samo u šest ministarstava zaposlena su minimalno propisana tri interna revizora[98]. Istovremeno, broj funkcionalno uspostavljenih funkcija interne revizije na centralnom nivou povećan je za 19% u odnosu na prethodnu godinu, što ukazuje na pozitivan trend, ali i na to da kapaciteti još nisu dovoljni za potpuno delotvornu funkciju u svim centralnim budžetskim institucijama. U 2025. godini interni revizori su dali 5.894 preporuke, od kojih je sprovedeno 49%, što ukazuje na dodatni izazov u praćenju i sprovođenju preporuka. Budžetska inspekcija nastavlja da doprinosi jačanju budžetske discipline, pri čemu je u 2025. godini zabeležen pad prosečnog broja utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti po nadzoru, sa 2,4 u 2023. godini, na 1,9

[98] *Godišnji izveštaj Interne revizije za 2025*, videti: https://www.mfin.gov.rs//upload/media/saQSz8_6a980d8cc4840.docx.

u 2024. godini i 1,58 u 2025. godini[99]. Ipak, nalaz da se najveći broj utvrđenih nepravilnosti i dalje odnosi na materijalno-finansijsko poslovanje i javne nabavke ukazuje na potrebu za daljim jačanjem preventivnih i kontrolnih mehanizama i doslednijim otklanjanjem utvrđenih slabosti.

Pripremljen je Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2026-2030. godine sa Akcionim planom za period 2026-2028. godine, čime je obezbeđen strateški okvir za nastavak reforme. Neophodno je, međutim, uspostaviti koordinisan sistem praćenja i izveštavanja zasnovan na principima upravljačke odgovornosti, koja ima instrumentalnu ulogu i u uspostavljanju delotvornog sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ). Kada je reč o eksternoj reviziji, Državna revizorska institucija zadržava nezavisnost i unapređuje kvalitet nalaza, kao i uticaj svog revizorskog rada kroz unapređenje praćenja sprovođenja svojih preporuka. Izveštaji DRI se razmatraju na sednicama Odbora za finansije Narodne skupštine, ali korisnici javnih sredstava i dalje ne sprovode u dovoljnoj meri preporuke, što ograničava njihov efekat na unapređenje upravljanja javnim sredstvima. U oblasti zaštite finansijskih interesa EU, Srbija zadržava dobru saradnju sa Evropskom komisijom, ali kadrovski kapaciteti AFCOS-a i dalje predstavljaju ograničenje za efikasnost sistema. Tokom 2025. godine AFCOS je primio 15 prijava sumnji na nepravilnosti, od kojih su u četiri slučaja pokrenute administrativne provere, dok su u tri slučaja utvrđene nepravilnosti. Ovi podaci pokazuju da je mehanizam za prijavljivanje i proveru nepravilnosti funkcionalan, ali je za ocenu njegove pune delotvornosti potrebno pratiti i dalje postupanje po utvrđenim nepravilnostima, kao i kapacitete za njihov pravovremeni nadzor i rešavanje. Ključni izazov ostaje prelazak sa formalnog uspostavljanja sistema na njegovu doslednu i delotvornu primenu u praksi, posebno kroz jačanje kadrovskih kapaciteta, sprovođenje preporuka interne i eksterne revizije, efikasnije upravljanje rizicima i nepravilnostima i snažniju upravljačku odgovornost.

U Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu[100], Evropska komisija je ocenila da je Srbija **umereno pripremljena** u oblasti finansijske kontrole, pri čemu je tokom izveštajnog perioda ostvaren **ograničen napredak**, naročito usvajanjem Plana za upravljačku odgovornost. Pravni, strateški i institucionalni okvir interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ) uglavnom je uspostavljen, ali i dalje postoje izazovi u njegovoj punoj i delotvornoj primeni. Posebno je potrebno obezbediti potpunu usklađenost pravnog okvira IFKJ sa opštim pravnim okvirom, unaprediti delotvornost funkcije interne revizije, ojačati kapacitete za primenu standarda interne kontrole i upravljanje rizicima, kao i obezbediti efikasno sprovođenje Plana za upravljačku odgovornost. Funkcija budžetske inspekcije je centralizovana, ali je potrebno njeno dalje jačanje i jasno definisanje odgovarajuće uloge i obima rada nacionalne inspekcije.

U oblasti zaštite finansijskih interesa Evropske unije planirane su izmene Krivičnog zakonika radi potpunog usklađivanja sa Direktivom (EU) 2017/1371 (PIF direktiva). Predloženim izmenama obuhvatile bi se odredbe koje se odnose na neosnovano dobijanje i korišćenje kredita i druge pogodnosti, prevaru u obavljanju privredne delatnosti, poresku utaju i zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama, sa ciljem unapređenja krivičnopravne zaštite finansijskih interesa EU. Izmene u ovom delu još nisu usvojene, a prema informacijama Ministarstva pravde iz jula 2026. godine, za preostale predložene izmene Krivičnog zakonika čeka se mišljenje Evropske komisije.

Prioritetni koraci

1. **Obezbediti punu funkcionalnost interne revizije u svim centralnim budžetskim institucijama**. Potrebno je popuniti sistematizovana radna mesta i obezbediti najmanje minimalni

[99] *Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije za 2025*, videti: https://www.mfin.gov.rs//upload/media/iSJXH1_69d4ca563d3ec.pdf.
[100] *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2025. godinu*, videti: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2025/serbia_2025_report_sr.pdf.

propisani broj internih revizora, posebno u ministarstvima, gde devet od 25 ministarstava i dalje nema stalno zaposlenog internog revizora. Istovremeno, potrebno je unaprediti kadrovske kapacitete i kvalitet rada interne revizije, uključujući sistematsko praćenje sprovođenja preporuka kroz naknadne revizije (*follow-up* revizije).

2. **Preći sa formalnog uspostavljanja sistema IFKJ na njegovu doslednu primenu i jačanje upravljačke odgovornosti**. Prioritet treba da bude praktična primena upravljanja rizicima, dokumentovanja ključnih poslovnih procesa, upravljanja nepravilnostima i praćenja mera za njihovo otklanjanje, uz jasno utvrđene odgovornosti rukovodilaca. Posebnu pažnju treba posvetiti sprovođenju Plana za upravljačku odgovornost i uspostavljanju efikasnog sistema praćenja učinka i odgovornosti između institucija. Ovo bi predstavljalo ključni korak od formalne usklađenosti ka funkcionalnom sistemu interne finansijske kontrole, što je suština više ponovljenih preporuka Evropske komisije.

3. **Ojačati mehanizme za otkrivanje, kontrolu i otklanjanje nepravilnosti i osigurati da nalazi kontrolnih i revizorskih institucija proizvode konkretne korektivne mere**. Potrebno je unaprediti sistem prijavljivanja i postupanja po nepravilnostima, ojačati kapacitete AFCOS-a i Budžetske inspekcije i obezbediti doslednije sprovođenje preporuka DRI, interne revizije i drugih kontrolnih tela. Posebno je važno pratiti ne samo broj utvrđenih nepravilnosti već i stepen njihovog otklanjanja i ponavljanja, kako bi kontrolni mehanizmi imali preventivni, a ne samo korektivni efekat.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende (relevantna za PG 32)	Status / rok	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.

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

Merilo	Predvidene mere	Nadležna institucija	Predvideni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
1. Srbija treba da izmeni pravni okvir kako bi obezbedila koherentnost zakonodavstva u oblasti IFKJ. Srbija treba da sprovodi zakonodavstvo u oblasti IFKJ, kao i osnovne politike, i obezbedi dovoljne administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou, u fondovima za socijalno osiguranje i u javnim preduzećima. Srbija treba da osigura da funkcija centralizovane	Vlada planira da unapredi delotvornu primenu IFKJ i upravljačku odgovornost kroz jačanje upravljanja rizicima i nepravilnostima, sprovođenje Mape puta za upravljačku odgovornost, usklađivanje interne revizije sa novim međunarodnim standardima i jačanje njenih kapaciteta, uz unapređenje koordinacije i	Ministarstvo finansija	II kvartal 2026. godine	Delimično ispunjeno	Regulatorni i institucionalni okvir za IFKJ je uglavnom uspostavljen i interna revizija se kontinuirano unapređuje, ali i dalje postoji značajan jaz između formalnog okvira i njegove delotvorne primene. Posebni izazovi ostaju u pogledu upravljačke odgovornosti, upravljanja rizicima i nepravilnostima, kao i obezbeđivanja

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
budžetske inspekcije bude usklađena sa zahtevima IFKJ.	kontinuirano praćenje preporuka Evropske komisije.				dovoljnog broja i kapaciteta internih revizora. Sprovođenje Mape puta za upravljačku odgovornost takođe kasni, zbog čega još nije moguće oceniti njen puni efekat. Potrebno je stoga više pažnje usmeriti na praktičnu primenu sistema i merljive rezultate, a ne samo na dalje unapređivanje formalnog okvira.
2. Državna revizorska institucija treba da funkcioniše u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), uključujući finansijsku, funkcionalnu i institucionalnu nezavisnost, sprovođenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti i obezbeđivanje dovoljnih administrativnih kapaciteta.	Vlada planira da očuva finansijsku, organizacionu i funkcionalnu nezavisnost DRI, dodatno ojača njene administrativne i stručne kapacitete kroz zapošljavanje i obuke, nastavi unapređenje kvaliteta i metodologije revizije u skladu sa INTOSAI standardima, kao i da obezbedi sveobuhvatno sprovođenje različitih vrsta revizija i sistematsko praćenje sprovođenja datih preporuka	Ministarstvo finansija, Državna revizorska institucija	III kvartal 2026. godine	Uglavnom ispunjeno	Mere su uglavnom ispunjene, ali postoje ograničenja u kapacitetima DRI i praćenju efekata njenog rada. Pravni okvir i finansijska, organizaciona i funkcionalna nezavisnost DRI su očuvani, revizorske procedure su usklađene sa međunarodnim standardima, a kvalitet revizorskog rada i praćenje preporuka kontinuirano se unapređuju. Međutim, DRI i dalje nema popunjena sva sistematizovana radna mesta, dok podaci iz njenih revizija ukazuju na značajne slabosti u sistemima internih kontrola. Poseban problem predstavlja praćenje postupanja po prijavama koje DRI podnosi nadležnim organima: dostupni podaci ne omogućavaju sistematski uvid u to da li su tužilaštva i sudovi postupali po tim prijavama, u kojim rokovima i sa kakvim ishodom. Zbog toga se efekat rada DRI na utvrđivanje odgovornosti za nepravilnosti ne može

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					u potpunosti proceniti samo na osnovu broja podnetih prijava, već bi bilo potrebno obezbediti transparentno praćenje njihovog daljeg postupanja.
3. Srbija treba da obezbedi delotvornu i efikasnu koordinaciju aktivnosti za suzbijanje nepravilnosti i prevara i saradnju sa Komisijom kako bi garantovala izvršavanje budućih obaveza koje proističu iz člana 325, stav 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i primenu odredbi Uredbe (EU, EVROATOM) broj 883/2013 o istragama koje sprovodi Evropski biro za borbu protiv prevara (OLAF) i Uredbe (EZ) broj 2185/96 o proverama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija, a posebno obaveze pružanja pomoći inspektorima Komisije. Srbija u nacionalnom zakonodavstvu treba da obezbedi postojanje obaveze čuvanja dokaza. Srbija treba da obezbedi sveobuhvatnu pravnu osnovu i dovoljan operativni kapacitet za svoju nacionalnu jedinicu za koordinaciju suzbijanja zloupotreba i prevara. Srbija treba da pokaže „rezultate primene“ (*track record*) u saradnji sa Komisijom u vezi sa prijavljenim nepravilnostima i istragama koje se odnose na fondove EU.	Vlada planira da dodatno ojača sistem zaštite finansijskih interesa EU kroz unapređenje kapaciteta i koordinacije AFKOS-a, dalje razvijanje saradnje sa OLAF-om i Evropskom komisijom, unapređenje sistema prijavljivanja i administrativne provere nepravilnosti, jačanje kapaciteta policije i tužilaštva za postupanje u slučajevima prevara sa sredstvima EU, kao i usklađivanje krivičnopravnog okvira sa pravom EU kroz izmene Krivičnog zakonika, kojima se predviđa preciziranje i proširenje pojedinih krivičnih dela relevantnih za zaštitu finansijskih interesa EU, uključujući prevaru, izbegavanje poreza i zloupotrebe u javnim nabavkama, kao i njihovo izričito obuhvatanje kada su počinjena na štetu finansijskih interesa EU.	Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde	IV kvartal 2025. godine	Delimično ispunjeno	Mere su delimično ispunjene, uz napredak u institucionalnom okviru i saradnji sa OLAF-om, ali ključni nedostaci ostaju u kapacitetima AFKOS-a, krivičnopravnoj usklađenosti i ostvarivanju rezultata u istragama i sudskim postupcima. AFKOS ima jasno definisane nadležnosti i nastavlja saradnju sa OLAF-om i Evropskom komisijom, uključujući prijavljivanje nepravilnosti kroz Sistem za upravljanje nepravilnostima, ali je potrebno dalje jačati njegove administrativne kapacitete i praktičnu koordinaciju nadležnih institucija. Posebno je značajno da se pokaže konkretan rezultat saradnje sa OLAF-om, odnosno da prijavljene nepravilnosti i istrage dovode do efikasnog postupanja domaćih organa i pravosnažnih ishoda. Evropska komisija i dalje ukazuje na potrebu za unapređenjem kapaciteta i rezultata u oblasti zaštite finansijskih interesa EU. U pogledu zakonodavnog okvira, iako je Krivični zakonik izmenjen u julu 2026. godine, te izmene nisu obuhvatile izmene relevantne za zaštitu finansijskih

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
					interesa EU. Ministarstvo pravde je prethodno najavilo izmene kojima bi se domaći okvir uskladio sa Direktivom (EU) 2017/1371, uključujući proširenje pojedinih krivičnih dela na slučajeve kada su njima pogođeni finansijski interesi EU, kao i izmene odredaba o zloupotrebama u javnim nabavkama. Najveći problem, međutim, ostaje dokazivanje rezultata u praksi. Za ispunjenje merila nije dovoljno postojanje AFKOS-a, sistema za prijavljivanje nepravilnosti i saradnje sa OLAF-om, već je potrebno pokazati da domaća policija, tužilaštva i sudovi efikasno postupaju u predmetima koji se odnose na zloupotrebu sredstava EU i da se postupci okončavaju pravosnažnim odlukama. Zato bi u narednom periodu trebalo transparentnije pratiti čitav lanac postupanja, od prijave nepravilnosti, preko istrage i optuženja, do konačne sudske odluke, kako bi se mogao proceniti stvarni efekat sistema zaštite finansijskih interesa EU.
4. Srbija treba da ratifikuje i sprovodi međunarodnu Ženevsku konvenciju o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine, uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU o proveri autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje	Srbija je ispunila uslove u oblasti sprečavanja falsifikovanja valuta kroz pristupanje Ženevskoj konvenciji, uspostavljanje Nacionalne centralne kancelarije u MUP-u i nacionalnih centara za analizu falsifikata u NBS, usklađivanje pravnog okvira sa	Ministarstvo finansija, Državna revizorska institucija, Ministarstvo pravde, Narodna banka Srbije		Da	Merilo se može smatrati ispunjenim

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
nisu podobne za opticaj, kao i o proveri autentičnosti novčanica evra. Srbija treba da obezbedi dovoljne administrativne kapacitete u centru za tehničku analizu.	pravilima EU o proveri autentičnosti evra, kao i jačanje administrativnih kapaciteta i saradnje sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom u razmeni informacija i otkrivanju falsifikovanog novca.				

Statistika

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	1	1	0	0
Podzakonski akti	0	0	0	0

Zaključak

Sistem upravljanja javnim finansijama u Srbiji je uglavnom normativno i institucionalno uspostavljen, ali se ključni izazov i dalje odnosi na njegovu doslednu i delotvornu primenu u praksi. Napredak u uspostavljanju interne revizije, upravljanju rizicima i kontroli nepravilnosti postoji, ali ga ograničavaju nedovoljni kadrovski kapaciteti, nepotpuno sprovođenje preporuka i slabosti u upravljačkoj odgovornosti. Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2026-2030. godine predstavlja osnov za nastavak reforme, ali će njen uspeh zavisiti od njegove delotvorne primene i transparentnog praćenja rezultata.

Za ispunjavanje preporuka Evropske komisije potrebno je reformu usmeriti na funkcionalnost sistema, a ne samo na njegovo formalno postojanje – kroz jačanje kapaciteta interne revizije i drugih kontrolnih funkcija, dosledno sprovođenje preporuka i unapređenje upravljačke odgovornosti. Veće uključivanje civilnog društva i javnosti u praćenje reforme dodatno bi doprinelo transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima.

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE 33
FINANSIJSKE I BUDŽETSKE ODREDBE

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**1**
Delimično ispunjeno	**2**
Broj novih preporuka	**1**

Ciljevi

Poglavlje 33 uređuje učešće države članice u finansiranju budžeta EU kroz sistem sopstvenih sredstava. Srbija do pristupanja mora da uspostavi administrativni, statistički, računovodstveni, informacioni i kontrolni sistem za pravilno izračunavanje, predviđanje, prikupljanje i kontrolu sopstvenih sredstava, njihovu uplatu i izveštavanje o njima. Sistem trenutno obuhvata doprinos zasnovan na bruto nacionalnom dohotku (BND), tradicionalna sopstvena sredstva (carinske prihode), sredstva zasnovana na porezu na dodatu vrednost (PDV) i sredstva zasnovana na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu.

Poglavlje je izrazito horizontalno i neposredno zavisi od napretka u poglavljima 16 – Oporezivanje, 18 – Statistika, 29 – Carinska unija i 32 – Finansijska kontrola, uz relevantne veze sa poglavljima 27 – Životna sredina i 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.

Opis stanja

Poglavlje 33 otvoreno je 2018. godine, uz jedno merilo za privremeno zatvaranje: „Srbija treba da ojača administrativne kapacitete, uspostavi koordinacionu strukturu i Akcioni plan sa procedurama za funkcionisanje sistema tradicionalnih sopstvenih sredstava (TSS) od dana pristupanja“. Privremeno zatvaranje zavisi i od dogovora sa EU o zahtevu Srbije za primenu prelaznih korektivnih mera u vezi sa uplatama u budžet EU. Evropska komisija (EK) je u Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu ocenila da Srbija ima određeni nivo pripremljenosti, ali da su organizacione i proceduralne veze između institucija i dalje nedovoljno razvijene. Takođe je ocenila da tokom izveštajnog perioda u 2025. godini **nije bilo napretka**.

Od tri prioritetne preporuke izdvojene u Knjizi preporuka za 2025. godinu, dve su tokom 2026. godine delimično realizovane, dok jedna ostaje neispunjena:

- **Preporuka o usvajanju i primeni Akcionog plana ocenjuje se kao delimično ispunjena**. Ministarstvo finansija pripremilo je Nacrt Akcionog plana za Poglavlje 33, razmatralo ga sa Evropskom komisijom i sprovelo javne konsultacije u periodu od 12. juna do 2. jula 2026. godine. Međutim, do datuma preseka nije javno potvrđeno da je Vlada usvojila ovaj dokument, koji se na sajtu Ministarstva i dalje vodi kao nacrt;
- **Preporuka o informacionom i računovodstvenom sistemu ostaje neispunjena**. Srbija ima uspostavljen AFCOS i koristi IMS za evidentiranje nepravilnosti povezanih sa sredstvima EU, ali za tradicionalna sopstvena sredstva još nema sistem OWNRES niti odgovarajuću nacionalnu elektronsku bazu podataka. Takođe, nisu uspostavljeni odvojeni A i B računi;

- **Preporuka o administrativnim kapacitetima i koordinaciji ocenjuje se kao delimično ispunjena**. U Ministarstvu finansija postoji Grupa za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU, formirana je Radna grupa za Poglavlje 33, a pojedine institucionalne nadležnosti su precizirane. Međutim, kadrovski, proceduralni, statistički i informacioni kapaciteti još nisu u potpunosti uspostavljeni.

Priprema Akcionog plana predstavlja najvažniji pomak u 2026. godini. Formirana je Radna grupa za Poglavlje 33, intenzivirana je međuinstitucionalna saradnja, Nacrt Akcionog plana dostavljen je Evropskoj komisiji, a komentari Generalnog direktorata za budžet (DG BUDG) razmatrani su pre sprovođenja javnih konsultacija. Međutim, NKEU je ocenio da Nacrt još nije dovoljno operativan: rokovi su često neprecizni, indikatori nedovoljno merljivi, a ne postoji ni dovoljno jasna javna matrica za praćenje sprovođenja. Institucionalne odgovornosti i elektronski monitoring nisu dovoljno razrađeni, dok su veze sa drugim poglavljima i Reformskom agendom slabe. Do datuma izrade ovog izveštaja nije javno potvrđeno usvajanje konačnog dokumenta, pa nije moguće utvrditi da li su navedene primedbe otklonjene.

Zakonodavni okvir još nije kompletiran. Vladin Plan predviđa donošenje Zakona o budžetskom sistemu do četvrtog kvartala 2026. godine. U aprilu 2026. godine sprovedena je javna rasprava o nacrtu novog zakona, kojim su prvi put izričito uređeni budući doprinos Srbije budžetu EU i pravni osnov za sistem sopstvenih sredstava. Narodna skupština usvojila je 31. avgusta 2026. godine izmene i dopune postojećeg zakona („Sl. glasnik RS“, br. 80/2026), ali one ne sadrže odredbe navedene u aprilskom nacrtu. Stoga se ova mera, u kontekstu Poglavlja 33, još ne može smatrati ispunjenom, a rok predviđen vladinim Planom nije istekao. U vladinom izveštaju za prvi kvartal 2026. godine navodi se i da novi zakon treba da predstavlja pravni osnov za donošenje uredbe i pravilnika o sopstvenim sredstvima EU, koji su u tom trenutku bili u izradi. Do datuma preseka nije javno potvrđeno njihovo usvajanje.

Kod tradicionalnih sopstvenih sredstava glavni problem više nije osnovno carinsko zakonodavstvo, već funkcionalnost sistema. Srbija još nema odvojene A i B račune. NKEU je ocenio da Nacrt Akcionog plana nedovoljno razrađuje njihovu tehničku i institucionalnu arhitekturu, kao i povezanost sa carinskim, poreskim i računovodstvenim sistemima. Uprava carina u izveštaju za prvi kvartal 2026. godine takođe ocenjuje da rokovi predviđeni Nacrtom Akcionog plana za tradicionalna sopstvena sredstva nisu realno ostvarivi, jer razvoj računovodstvenog modula za A i B račune zavisi od automatizovanog uvoznog sistema (*Automated Import System – AIS*), automatizovanog izvoznog sistema (*Automated Export System – AES*) i sistema carinskih odluka (*Customs Decisions System – CDS*), za čiju je implementaciju zatraženo produženje roka do novembra 2027. godine. Zbog rizika od kašnjenja, funkcionalne specifikacije, procedure, odgovornosti, testiranje i obuke treba pripremati paralelno sa razvojem osnovne IT infrastrukture.

Isto važi za sistem OWNRES. Srbija ima uspostavljen AFCOS i koristi IMS za prijavljivanje nepravilnosti u korišćenju sredstava EU, ali za tradicionalna sopstvena sredstva još nema sistem OWNRES niti sličnu nacionalnu elektronsku bazu podataka. NKEU zato zahteva da se unapred definišu odgovorne institucije, rokovi, postupci validacije i kontrole podataka, simulacije, obuke i veze sa Poglavljem 32.

Kod PDV-a i BND-a postoje konkretniji pomaci. Evropska komisija ocenjuje da postoje dovoljni izvori podataka za izračunavanje ponderisane stope PDV-a, dok Republički zavod za statistiku (RZS) nastavlja obračune tabela ponude i upotrebe (*Supply and Use Tables – SUT*). Ipak, za ove poslove utvrđena je potreba za dodatnih pet zaposlenih, a nije javno potvrđeno da su sva predviđena radna mesta popunjena. Kada je reč o BND-u, kompletirana je javno dostupna vremenska serija podataka od 1995. godine, ali je potrebno dovršiti i međusobno uskladiti Inventar BND-a (*GNI Inventory*) i metodološku dokumentaciju.

Kada je reč o nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu, zakonodavstvo se prati u okviru Poglavlja 27, ali je za potrebe Poglavlja 33 potrebno razviti metodologiju, obezbediti podatke i uspostaviti odgovarajuće kapacitete za obračun i kontrolu ovog sopstvenog sredstva. Istovremeno, Srbija mora da prati reformu sistema sopstvenih sredstava u okviru novog višegodišnjeg finansijskog okvira EU (MFF 2028-2034). Evropska komisija predložila je nove izvore sopstvenih sredstava povezane sa sistemom trgovine emisijama (ETS), mehanizmom za prekogranično prilagođavanje ugljenika (CBAM), nerecikliranim elektronskim otpadom, akcizama na duvanske proizvode i sistemom CORE. Iako ovi predlozi još nisu usvojeni, sistem koji Srbija sada razvija mora biti dovoljno fleksibilan da bi do pristupanja mogao da primeni tada važeće pravne tekovine EU.

Administrativni kapaciteti ostaju centralni izazov. Posebna grupa u Ministarstvu finansija je uspostavljena i nadležnosti su definisane, ali nije javno potvrđeno da su sva planirana radna mesta popunjena. Dodatni kapaciteti potrebni su i u Upravi carina, Poreskoj upravi, RZS-u i institucijama nadležnim za zaštitu životne sredine. Odobreni tvining projekat u vrednosti od milion evra treba da podrži izgradnju sistema. U vladinom izveštaju za četvrti kvartal 2025. godine navedeno je da je odobrena aplikacija za tvining projekat koji će se finansirati iz nealociranih sredstava Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), a početak njegove realizacije očekivao se tokom prve polovine 2026. godine. Međutim, do datuma preseka nije javno potvrđeno da je realizacija projekta počela.

Transparentnost mora biti sastavni deo reforme. Javne konsultacije o Akcionom planu predstavljaju pozitivan pomak, ali konačan dokument, informacije o njegovom statusu i rezultati sprovođenja treba redovno da se objavljuju putem javne matrice koja sadrži rokove, indikatore, odgovorne institucije i izvore verifikacije. Bez toga nije moguće pouzdano razlikovati administrativne aktivnosti od stvarnog povećanja stepena pripremljenosti sistema.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. **Usvojiti i operacionalizovati Akcioni plan za Poglavlje 33 kao merljiv i javno proverljiv instrument**. Konačna verzija treba da precizira rokove i međurokove, institucionalne odgovornosti, indikatore i izvore verifikacije, troškove, kadrovske potrebe, simulacije, testiranja i obuke, kao i da uvede javnu matricu za praćenje sprovođenja. Posebno treba operacionalizovati A i B račune, sistem OWNRES, tokove podataka za PDV i BND, kao i sopstveno sredstvo zasnovano na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu (*plastic-based own resource*). Potrebno je uspostaviti i mehanizam za kontinuirano praćenje promena u sistemu sopstvenih sredstava EU i blagovremeno prilagođavanje domaćeg pravnog okvira, metodologija, izvora podataka, informacionih sistema i institucionalnih odgovornosti, uključujući promene koje mogu proisteći iz novog višegodišnjeg finansijskog okvira EU za period 2028-2034. godine (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; ponavlja se i precizira*).

2. **Uspostaviti funkcionalan računovodstveni i informacioni sistem za tradicionalna sopstvena sredstva**. A i B računi i sistem OWNRES, odnosno kompatibilno nacionalno rešenje, treba da budu povezani sa carinskim, poreskim, računovodstvenim i kontrolnim sistemima. Razvoj sistema AIS/AES/CDS ne treba da odloži pripremu procedura, specifikacija, utvrđivanje odgovornosti, testiranje i obuke. Za svaki tok podataka potrebno je jasno utvrditi vlasništvo nad podacima, način njihove validacije i usaglašavanja, odgovornost za ispravke, trag revizije (*audit trail*), pravila čuvanja podataka i prava pristupa, naročito prilikom razmene podataka između Uprave carina, Poreske uprave, RZS-a i Ministarstva finansija. Funkcionalnost sistema treba proveriti kroz simulacije celokupnog procesa (*end-to-end*), koje obuhvataju prikupljanje izvornih podataka, obračun, validaciju, usaglašavanje, evidentiranje na A i B računima, izveštavanje, ispravke i kontrolu, odnosno reviziju (*preporuka NKEU iz 2025. godine – neispunjena; ponavlja se*).

3. **Ojačati i učiniti održivim administrativne kapacitete i međuinstitucionalnu koordinaciju**. Potrebno je popuniti kadrovske praznine u Ministarstvu finansija (MF), Upravi carina, Poreskoj upravi, RZS-u i drugim relevantnim institucijama, uspostaviti trajne procedure za razmenu i kontrolu podataka, organizovati redovne simulacije i obuke i povezati Poglavlje 33 sa poglavljima 16, 18, 22, 27, 29 i 32. Simulacije i obuke treba da obuhvate sve institucije uključene u sistem sopstvenih sredstava i da se koriste za proveru praktične funkcionalnosti sistema, utvrđivanje preostalih slabosti, preciziranje odgovornosti i unapređenje postupaka pre pristupanja EU (*preporuka NKEU iz 2025. godine – delimično ispunjena; ponavlja se*).

4. **Izraditi i redovno ažurirati javnu analizu finansijskih efekata članstva Srbije u EU**. Analiza treba da obuhvati očekivane uplate u budžet EU, pristup fondovima, troškove primene pravnih tekovina EU, fiskalne rizike i buduće promene sistema sopstvenih sredstava, uz scenarije za različite moguće godine pristupanja. Potrebno je da analiza postane trajni mehanizam za projektovanje budućih obaveza Srbije prema budžetu EU, koji bi se redovno ažurirao u skladu sa promenama višegodišnjeg finansijskog okvira i sistema sopstvenih sredstava i bio povezan sa srednjoročnim fiskalnim planiranjem. Treba posebno prikazati odnos između očekivanog bruto doprinosa Srbije budžetu EU, očekivanih priliva iz programa i fondova EU, troškova primene pravnih tekovina EU i uspostavljanja sistema za upravljanje sredstvima EU, kao i drugih relevantnih fiskalnih efekata. U okviru različitih scenarija pristupanja potrebno je uključiti i finansijske i institucionalne posledice eventualnih prelaznih ili korektivnih aranžmana u vezi sa doprinosom Srbije budžetu EU (*preporuka predstavlja obnovljeni zahtev NKEU za izradu studije finansijskih troškova i koristi članstva*).

Veza sa Reformskom agendom

Iako nije utvrđen direktan reformski korak iz Reformske agende koji je neposredno povezan sa Poglavljem 33, postoji nekoliko **horizontalnih i funkcionalnih veza**, prikazanih u sledećoj tabeli:

Mera Reformske agende (relevantna mera za PG 33)	Status / rok	Hitno za Poglavlje 33
6.1.1. Upravljanje javnim investicijama i privrednim subjektima u vlasništvu RS	U toku; rok: 2026-2027. godine	Dovršiti jedinstven i transparentan sistem prioritizacije javnih investicija i uključiti buduće obaveze prema budžetu EU u srednjoročne fiskalne projekcije
6.2.1. Javne nabavke i međuvladini sporazumi	Delimično sprovedeno; ukidanje izuzetaka do juna 2027. godine	Obezbediti potpunu transparentnost ugovora i fiskalnih obaveza radi pouzdanog budžetskog praćenja i procene fiskalnih rizika
7.2.2. Digitalizacija javnih usluga i administrativnih procedura	U toku; deo koraka kasni, period 2024-2027. godine	Razviti interoperabilne IT sisteme i elektronsku razmenu podataka potrebnu za A/B račune i elektronsko izveštavanje o sopstvenim sredstvima.
Statistički kapaciteti – horizontalna veza	Kontinuirano	Obezbediti pouzdane i metodološki proverljive podatke za obračun sopstvenih sredstava zasnovanih na BND-u i PDV-u, kao i stabilnu razmenu podataka između RZS-a, Ministarstva finansija, Poreske uprave i Uprave carina
Deo 14 – Praćenje, izveštavanje i ocenjivanje	Uspostavljeno i u primeni	Obezbediti redovno, javno i proverljivo izveštavanje i povezati relevantne rezultate sa praćenjem sprovođenja obaveza u okviru Poglavlja 33
Deo 15 – Kontrola i revizija	Normativni okvir uspostavljen; primena u toku.	Ojačati kontrolni trag, prijavljivanje nepravilnosti, internu kontrolu, kao i vezu sa budućim sistemom kontrole sopstvenih sredstava EU

Praćenje sprovođenja Plana za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine

U skladu sa metodologijom Knjige preporuka NKEU za 2026. godinu, u ovom delu **ne ocenjuje se kvalitet propisa niti proces njihove pripreme**, već isključivo status aktivnosti predviđenih Planom, na osnovu izveštaja Vlade i javno dostupnih izvora. **Kvalitativna ocena data je u prethodnim delovima priloga.**

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
Srbija povećava administrativne kapacitete, uspostavlja koordinacionu strukturu i usvaja Akcioni plan za sistem sopstvenih sredstava	Usvajanje Akcionog plana za Poglavlje 33	Ministarstvo finansija / Vlada RS	IV kvartal 2026. godine	Ne (rok nije istekao)	Nacrt je pripremljen, razmatran sa EK i sprovedene su javne konsultacije. Do 27.9.2026. godine javno nije potvrđeno njegovo usvajanje na Vladi.
	Zakon o budžetskom sistemu – odredbe relevantne za sopstvena sredstva EU	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2026. godine	Ne (rok nije istekao)	Novi Nacrt zakona iz aprila 2026. sadrži odredbe o doprinosu budžetu EU. U avgustu su usvojene samo izmene postojećeg Zakona, bez tih odredaba.
	Carinski zakon	Ministarstvo finansija – Uprava carina	Pre usvajanja Plana / u Planu označeno kao ispunjeno	Da	Plan ovu zakonodavnu meru označava kao ispunjenu
	Uredba o carinskim postupcima i carinskim formalnostima	Ministarstvo finansija – Uprava carina	Pre usvajanja Plana / u Planu označeno kao ispunjeno	Da	Plan ovu meru označava kao ispunjenu
	Redovna kompilacija SUT-a i obračuni potrebni za ponderisanu prosečnu stopu PDV-a	Republički zavod za statistiku (RZS), uz saradnju Ministarstva finansija i Poreske uprave	Kontinuirano do pristupanja	Da	Izveštaj za prvi kvartal potvrđuje nastavak redovne kompilacije, a RZS javno objavljuje SUT i materijale povezane sa njima. Status „Da“ odnosi se na kontinuirano sprovođenje ove aktivnosti, a ne na završetak celokupnog sistema sopstvenih sredstava EU zasnovanih na PDV-u.
	Obračun BND-a za period 1995-2024.godine / kompletiranje serije od 1995. godine	RZS / NBS	2026. godine	Da	RZS javno objavljuje seriju podataka o BND-u za period 1995-2024. godine
	Poboljšanje sveobuhvatnosti obračuna BDP-a i BND-a, uključujući	RZS	Do kraja 2026. godine	Da	U izveštaju za prvi kvartal navodi se da zvanične procene BDP-a i BND-a već uključuju prilagođavanja za

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	procene ilegalnih aktivnosti				neobuhvaćenu ekonomiju, uključujući procene ilegalnih aktivnosti.
	Ažuriranje Inventara BND-a (*GNI Inventory*)	RZS	Tokom 2026. godine	Ne*	U izveštaju za prvi kvartal navodi se da je aktivnost u toku. Do datuma preseka nije javno identifikovana konačna ažurirana verzija dokumenta.
	Ažuriranje metodološkog dokumenta o obračunu BDP-a i BND-a	RZS	Tokom 2026. godine	Ne*	Izveštaj za prvi kvartal predviđa objavljivanje dokumenta nakon usklađivanja sa Inventarom BND-a. Do datuma preseka nije javno potvrđeno da je dokument finalizovan.
	Obezbeđivanje dodatnih kadrovskih kapaciteta RZS za SUT, ponderisanu stopu PDV-a i izveštavanje o PDV-u	RZS	Kraj II kvartala 2026. godine	Ne*	U izveštaju za prvi kvartal precizirana je potreba za pet novih zaposlenih. Nije pronađena javna potvrda da su sva planirana radna mesta popunjena.
	Kadrovsko jačanje Grupe za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU	Ministarstvo finansija	Kontinuirano / do uspostavljanja sistema	Ne*	Plan navodi tri sistematizovana mesta, od kojih su dva bila popunjena, uz potrebu za najmanje tri ili više. Postojanje Grupe je potvrđeno, ali potpuna kadrovska popunjenost nije javno potvrđena.
	Uspostavljanje računovodstvenog modula za tradicionalna sopstvena sredstva (TSS) i A/B račune	Ministarstvo finansija – Uprava carina	Povezano sa AIS/AES/CDS do uspostavljanja sistema	Ne*	Sistem nije operativan. Izveštaj za prvi kvartal razvoj modula povezuje sa završetkom sistema AIS/AES/CDS, za koje je zatraženo produženje roka do novembra 2027. godine.
	Jačanje administrativnih kapaciteta Uprave carina u oblasti naknadne kontrole	Uprava carina	Povezano sa automatizacijom AIS/AES	Ne*	Plan predviđa preraspodelu zaposlenih nakon automatizacije. Završetak mere do datuma preseka nije javno potvrđen.
	Usklađivanje Zakona o PDV-u	Ministarstvo finansija	Prati se kroz Poglavlje 16	—	Aktivnost se prati u okviru Poglavlja 16 i ne računa se kao zasebna dospela zakonodavna mera u okviru PG 33

Merilo	Predviđene mere	Nadležna institucija	Predviđeni rok	Ispunjeno da/ne	Komentar
	Usklađivanje Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu	Ministarstvo zaštite životne sredine	Prati se kroz Poglavlje 27	—	Aktivnost se prati u okviru Poglavlja 27 i ne računa se kao zasebna dospela zakonodavna mera u okviru PG 33

** Status „Ne“ u ovim slučajevima označava da završetak aktivnosti **nije potvrđen na osnovu dostupnih izveštaja Vlade i javno dostupnih izvora do datuma preseka**.*

***Napomena:** Uredba i Pravilnik o sopstvenim sredstvima EU nisu prikazani kao zasebni redovi tabele praćenja sprovođenja Plana, jer ih izvorni vladin Plan ne vodi kao samostalne, numerisane mere sa posebnim rokovima. Izveštaj za prvi kvartal navodi ih kao dokumente u izradi, pa je njihov status obrađen u narativnom delu priloga.*

Statistika

Zbirna statistika zakonodavnih mera obuhvata samo akte koje Plan za Poglavlje 33 navodi kao samostalne zakonodavne mere sa zasebnim statusom ili rokom, kako bi se izbeglo dvostruko evidentiranje propisa koji se prate u okviru Poglavlja 16 i Poglavlja 27.

	Ukupno planirano 11.4.2025 – 31.12.2026.	Dospelo zaključno sa 15.9.2026. (u % od ukupnog broja)	Usvojeno (ukupno i u procentima)	Dospeva 31.12.2026. (u % od ukupnog broja)
Zakoni	1	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
Podzakonski akti	0	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)

***Napomena:** Carinski zakon i Uredba o carinskim postupcima i carinskim formalnostima u Planu su označeni kao već ispunjene mere, pa nisu uključeni u statistiku za period od 11. aprila 2025. do 31. decembra 2026. godine. Uredba i Pravilnik o sopstvenim sredstvima EU navedeni su u Izveštaju za prvi kvartal 2026. godine kao dokumenti u izradi, ali u Planu nemaju zasebno utvrđene rokove, zbog čega nisu uključeni u ovu statistiku.*

Zaključak

Tokom 2026. godine, nakon višegodišnjeg zastoja, Poglavlje 33 ušlo je u nešto aktivniju fazu: izrađen je Nacrt Akcionog plana za Poglavlje 33 i sprovedene su javne konsultacije, intenzivirana je međuinstitucionalna koordinacija, otvoreno je pitanje pravnog uređenja budućeg doprinosa Srbije budžetu EU, a u statističkoj osnovi zabeleženi su konkretni pomaci. Ipak, **vidljiviji napredak u procesu još uvek ne znači da je uspostavljen funkcionalan sistem sopstvenih sredstava EU**.

Ključni test biće primena. Akcioni plan mora da sadrži precizne rokove, jasno utvrđene odgovornosti, merljive indikatore i javno proverljiv mehanizam praćenja. Pravni okvir mora biti dopunjen operativnim podzakonskim aktima i procedurama, dok institucije moraju raspolagati dovoljnim brojem obučenih kadrova i obezbediti njihovo zadržavanje. Posebno ostaje otvoreno pitanje uspostavljanja A i B računa i elektronskog izveštavanja putem sistema OWNRES. Te kapacitete treba razvijati paralelno sa modernizacijom carinskih informacionih sistema, a ne čekati njen završetak. Isto važi i za statistiku: kompletirana serija podataka o BND-u i tabele ponude i upotrebe (SUT) predstavljaju važnu osnovu, ali puna spremnost zahteva metodologije koje se mogu proveriti, stabilne tokove podataka i dovoljne kapacitete za redovan obračun i kontrolu.

Poglavlje 33 ne može se pripremati izolovano. Funkcionalnost sistema zavisi od poreskog, statističkog, carinskog i kontrolnog sistema, od dostupnosti podataka iz oblasti životne sredine i od

sposobnosti države da planira buduće fiskalne obaveze. Neophodna je trajna koordinacija aktivnosti u okviru poglavlja 16, 18, 22, 27, 29 i 32, uz Poglavlje 33, kao i pravovremena priprema za promene koje mogu proisteći iz budućeg višegodišnjeg finansijskog okvira EU i sistema sopstvenih sredstava za period 2028-2034. godine.

Konačno, raspravu ne treba svesti na pitanje koliko će Srbija „plaćati EU“. Buduće uplate treba posmatrati zajedno sa mogućnošću korišćenja fondova EU, troškovima usklađivanja, fiskalnim rizicima i ukupnim koristima članstva. Zato ostaje relevantna preporuka NKEU da se redovno ažurira analiza finansijskih efekata članstva.

Merilo uspeha Poglavlja 33 neće biti broj usvojenih dokumenata, već sposobnost Srbije da od prvog dana članstva obezbedi funkcionalan, pouzdan, transparentan i proverljiv sistem sopstvenih sredstava EU.

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 pitanja 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.

U slučaju Srbije, Poglavlje 35 trenutno se odnosi na normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova i povezuje dijalog Beograda i Prištine, koji se vodi uz posredovanje Evropske unije, sa procesom pristupnih pregovora Srbije. Suštinski, ova tačka predstavlja mehanizam za praćenje sprovođenja obaveza i dogovora postignutih u okviru Dijaloga. Istovremeno, 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

Sporazum o normalizaciji odnosa i Ohridski aneks iz 2023. godine uključeni su u prelazna merila Poglavlja 35. Normalizacija odnosa i vladavina prava određuju tempo pregovora Srbije o pristupanju EU. Otuda je, prema EU, Sporazum, iako nije formalno potpisan, obavezujući za obe strane, pri čemu se svaka strana ocenjuje prema sprovođenju svojih obaveza.

Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu naglašava da Srbija treba da započne priznavanje kosovskih dokumenata, simbola i institucija, a Kosovo, paralelno, osnivanje Zajednice/Asocijacije opština sa srpskom većinom prema nacrtu statuta EU. Evropska komisija takođe beleži zastoj u vezi sa ZSO, ali i ocenjuje da Srbija, lobiranjem protiv međunarodnog članstva Kosova, krši Sporazum iz 2023. godine. Komisija upozorava i da jednostrani, nekoordinisani potezi Vlade Kosova, uključujući zatvaranje ustanova koje finansira Srbija, otežavaju građanima pristup uslugama. Status tih ustanova treba rešavati kroz dijalog, u skladu sa kosovskim zakonodavstvom.

Uz posredovanje specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine, Petera Sorensena, ostvareni su ograničeni pomaci. U januaru 2026. godine održana je prva sednica Zajedničke komisije za nestala lica, što predstavlja jedan od retkih pozitivnih pomaka u prethodnom periodu.

U susret rešavanju problema građana u vezi sa primenom Zakona o strancima i Zakona o vozilima, Sorensen i Kurti su 14. marta 2026. godine održali konferenciju za novinare, nakon čega je EU njihove dogovore nazvala Sporazum o civilnoj registraciji i Zakon o strancima. Taj „sporazum“ obuhvata početne dvanaestomesečne boravišne dozvole za zaposlene u institucijama i ustanovama Republike Srbije i studente Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, kao i korišćenje ličnih karata koje je Srbija izdala stanovnicima Kosova do 15. marta za identifikaciju u administrativnim postupcima regulisanja kosovskog državljanstva ili boravišnih dozvola na Kosovu. Cilj je da primena zakona ne dovede do prekida zdravstvenih i obrazovnih usluga u srpskim sredinama na Kosovu. Tokom konferencije Kurti je najavio uključivanje zdravstvenih i obrazovnih ustanova u kosovski pravni okvir, dok je Sorensen naglasio potrebu za konsultacijama sa srpskom zajednicom i poštovanjem ranijih dogovora. Ovi dogovori su kasnije delimično sprovedeni. Nezavisni izveštaji navode da je mali broj Srba sa Kosova uspeo da reguliše svoj pravni status, dok su zabeleženi i slučajevi zatvaranja zdravstvenih i obrazovnih institucija od strane kosovskih organa.

Evropska komisija smatra povlačenje Srba iz kosovskih institucija u novembru 2022. godine kršenjem obaveza Srbije i navodi da nijedna strana u potpunosti ne sprovodi dogovore o pravosuđu. Evropska komisija je, u februaru 2026. godine, ocenila da Srbija, hapšenjem i gonjenjem kosovskog Albanca za navodne ratne zločine na Kosovu, krši Sporazum o pravosuđu iz 2015. godine, što je tumačenje koje kasnije nije detaljnije objašnjeno. Napori Sorensena da, u avgustu, vrati srpske sudije i tužioce su rezultirali krahom nakon verifikacije njihovih ostavki od strane nadležnih kosovskih organa. Ovaj potez kosovskih organa Evropska komisija je ocenila kao potez koji nije u skladu s kosovskim pravom i kao faktor koji otežava povratak i zastupljenost Srba u kosovskim pravosudnim organima.

EU je pozdravila primopredaju vlasti u četiri opštine na severu posle lokalnih izbora na kojima su pobedili kandidati Srpske liste. Od Srbije se već godinama traži da počinioce napada u Banjskoj izvede pred lice pravde, dok se od Kosova traže koordinacija i zaštita imovinskih prava. S tim u vezi, EU je u avgustu zatražila obustavu rušenja objekata na Gazivodama do konačnih sudskih odluka. To se nije desilo jer su kosovski organi, bez administrativnog i sudskog postupka, porušili 33 kuće i vikendice, Hotel Jezero, gradsku plažu izgrađenu sredstvima Evropske unije i seosku salu u selu Rezala. JP Ibar-Lepenac je, uz pomoć kosovske policije, takođe zauzeo prostorije letnjeg kampa u selu Rezala, koji je jedan od najznačajnijih turističkih objekata na severu Kosova.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

U cilju odblokiranja procesa Dijaloga, Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 predlaže sledeći set preporuka:

1. Stvoriti uslove za potpuno sprovođenje obaveza iz sporazuma postignutih u okviru Dijaloga o normalizaciji odnosa, uključujući formiranje Zajednice/Asocijacije opština sa srpskom većinom, rešavanje pitanja primene Zakona o strancima i Zakona o vozilima, povratak tužilaca, sudija, policajaca i opštinskih službenika u institucije, kao i rešavanje pitanja privatne imovine;

2. Pripremiti planove i mere za reagovanje u kriznim situacijama radi očuvanja mira i stabilnosti, zaštite stanovništva i sprečavanja prekida pristupa osnovnim uslugama. Posebnu pažnju posvetiti stvaranju uslova za opstanak srpske zajednice i očuvanje multietničnosti na Kosovu;

3. Postaviti neposredne potrebe građana u središte Dijaloga. Pri utvrđivanju prioriteta, postizanju sporazuma i praćenju njihovog sprovođenja polaziti od konkretnih efekata na svakodnevni život građana;

4. Učiniti proces Dijaloga predvidljivim, a sprovođenje preuzetih obaveza merljivim, kroz jasno utvrđene korake, rokove i odgovornosti. Preispitati prelazna merila i izraditi akcioni plan za Poglavlje 35, sa pokazateljima za praćenje napretka;

5. Unaprediti pravosudnu saradnju Srbije i Kosova u predmetima ratnih zločina i drugim krivičnim predmetima, kroz redovnu komunikaciju nadležnih organa, obradu zahteva za uzajamnu pravnu pomoć i razmenu dokaza;

6. Uzdržati se od verbalnih provokacija i govora mržnje u javnoj komunikaciji o Dijalogu, kao i od veličanja pravosnažno osuđenih ratnih zločinaca, poricanja ratnih zločina i osporavanja sudski utvrđenih činjenica. Podsticati javnu komunikaciju koja doprinosi izgradnji poverenja i konstruktivnom vođenju Dijaloga;

7. Obezbediti uslove za bezbedan rad organizacija civilnog društva, neformalnih grupa i umetničkih kolektiva koji okupljaju pripadnike srpske, albanske i drugih zajednica, posebno

mlade. Sprečiti pretnje i zastrašivanje ovih aktera u Srbiji i na Kosovu i podržati njihov rad na izgradnji međuetničkog poverenja;

8. Uključiti širi krug političkih i društvenih aktera u konsultacije o Dijalogu, posebno predstavnike zajednica na koje sporazumi neposredno utiču. Podsticati različite formate razgovora koji doprinose razumevanju postignutih dogovora, normalizaciji odnosa i pomirenju;
9. Podstaći Kancelariju za Kosovo i Metohiju da nastavi sa redovnim objavljivanjem izveštaja o napretku u Dijalogu, sa jasnim pregledom sprovedenih i neispunjenih obaveza, prepreka u sprovođenju i narednih koraka;
10. Unaprediti školske programe uključivanjem sadržaja o tranzicionoj pravdi, kulturi sećanja i međuetničkom pomirenju, kako bi mladi bolje razumeli značaj normalizacije odnosa i razvijali sposobnost za izgradnju poverenja između zajednica.

Veza sa Reformskom agendom

Iako Dijalog o normalizaciji nije formalno obuhvaćen Reformskom agendom, od Srbije i Kosova očekuje se konstruktivno angažovanje u procesu normalizacije odnosa, uz ostvarivanje merljivog napretka i opipljivih rezultata. Cilj je puna primena svih obaveza koje proističu iz Sporazuma o putu ka normalizaciji odnosa i njegovog Aneksa o sprovođenju, kao i dosledno sprovođenje svih ranije postignutih sporazuma u okviru Dijaloga.

Zaključak

Proces evropskih integracija Srbije neposredno je povezan sa ostvarivanjem konkretnih rezultata u procesu normalizacije 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 srpska zajednica na Kosovu svakodnevno suočava.

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. U oblasti medija, cilj je i sprečavanje narušavanja tržišne konkurencije, medijskog pluralizma i uređivačke nezavisnosti medija usled netransparentne raspodele javnog novca.

Opis stanja

Izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine („Sl. glasnik RS", br. 51/2025), u član 47. dodat je stav 8. Njime se propisuje da se sve javne nabavke medijskih usluga koje sprovode organi javne vlasti dodeljuju na osnovu transparentnih, objektivnih, proporcionalnih i nediskriminatornih kriterijuma, koji se unapred javno objavljuju na internet stranici organa javne vlasti, kao i putem otvorenih, proporcionalnih i nediskriminatornih postupaka. Izmena je uvedena formalno, kao odgovor na zahtev Evropske komisije, bez suštinskog ispunjavanja njenih preporuka. Zakon je usvojen po hitnom postupku, a Vlada ga je predložila bez prethodno održane javne rasprave, uz obrazloženje da se time ispunjavaju obaveze u procesu evropskih integracija. Nova odredba gotovo doslovno preuzima stav 1. člana 25. Evropskog akta o slobodi medija (EMFA). Međutim, izostavljeni su elementi koji taj standard čine primenljivim: obaveza organa javne vlasti da jednom godišnje javno objavljuju podatke o izdacima za medijske usluge i oglašavanje, uključujući podatke o medijima kojima su sredstva dodeljena i o iznosima dodeljenih sredstava, kao i nadzor nezavisnog tela nad njihovom raspodelom. Pored toga, član ne definiše vrste medijskih usluga koje se mogu nabavljati, uslove i vrste postupaka, mehanizme kontrole niti odnos ove odredbe prema Zakonu o javnim nabavkama. Nejasno je i da li se odredba odnosi na javna preduzeća i privredna društva u vlasništvu države ili pod njenom kontrolom, koja predstavljaju značajne oglašivače. Ostaju otvorene i mogućnosti za izbegavanje pravila: sprovođenje nabavki preko marketinških agencija, čime se prikrivaju krajnji primaoci sredstava, sprovođenje nabavki čija je vrednost ispod zakonskih pragova i korišćenje izuzetaka predviđenih Zakonom o javnim nabavkama. Sve to otvara prostor za zloupotrebe, favorizovanje pojedinih medija i finansiranje prikrivene promocije javnih funkcionera javnim sredstvima. Time zakonodavac nije ispunio obavezu da ovu oblast jasno i precizno uredi u skladu sa standardima EU.

Hitne preporuke

1. Izmeniti Zakon o javnom informisanju i medijima tako da se detaljno propišu usluge koje se mogu nabavljati putem javnih nabavki i uslovi pod kojima se takve nabavke mogu sprovoditi. Primenu ovog zakona uskladiti sa Zakonom o javnim nabavkama kako bi se obezbedilo adekvatno sprovođenje celokupnog postupka i uspostavio odgovarajući mehanizam kontrole.

2. U skladu sa članom 25. Evropskog akta o slobodi medija, propisati obavezu svih organa javne vlasti, javnih preduzeća i privrednih društava u vlasništvu države ili pod njenom kontrolom da jednom godišnje objavljuju podatke o svim nabavkama medijskih usluga i oglašavanja, uključujući naziv medija, odnosno pružaoca usluge, predmet nabavke i iznos, kao i podatke o krajnjim primaocima sredstava kada se nabavka sprovodi preko posrednika. Podatke objavljivati

na jedinstvenom mestu i u otvorenom, mašinski čitljivom formatu. Nadzor nad raspodelom ovih sredstava poveriti nezavisnom telu, uz obavezu redovnog javnog izveštavanja.

3. Zakonom zabraniti nabavku medijskih usluga koje predstavljaju prikrivenu promociju javnih funkcionera i političkih subjekata. Kao obavezan kriterijum za dodelu sredstava propisati poštovanje profesionalnih i etičkih standarda, a za svaku nabavku utvrditi merljive pokazatelje ostvarenja ciljeva oglašavanja.

Veza sa Reformskom agendom

Izmene medijskih zakona iz 2025. godine deo su koraka predviđenih Reformskom agendom Republike Srbije. Nacrti izmena Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnom informisanju i medijima dostavljeni su Evropskoj komisiji na komentare u decembru 2024. godine. U oblasti javnih nabavki, Reformska agenda predviđa povećanje transparentnosti projekata ugovorenih na osnovu međuvladinih sporazuma, ali ne sadrži mere koje se odnose na transparentnost javnih nabavki medijskih usluga i oglašavanja u javnom sektoru. Formalno ispunjavanje koraka iz Reformske agende ne sme se izjednačiti sa suštinskim usklađivanjem sa standardima EU.

Zaključak

Izmena Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine ostala je na nivou deklarativne norme. Nisu uspostavljena jasna pravila, obaveza objavljivanja podataka niti nezavisan nadzor nad trošenjem javnih sredstava na medijske usluge. Budući da normativne aktivnosti u ovoj oblasti nisu preduzete, neophodno je dopuniti zakonski okvir u skladu sa navedenim preporukama. Samo tako može se sprečiti da javne nabavke postanu kanal za netransparentno finansiranje i favorizovanje pojedinih medija.

POGLAVLJE 8 – POLITIKA KONKURENCIJE

Ciljevi

Praćenje koncentracije medijskog vlasništva i stanja konkurencije u oblasti medija, kao i kontrole i/ili finansiranja medija putem sistema dodele državne pomoći.

Opis stanja

Sistem državne pomoći u medijima i dalje je netransparentan, bez jasnih kriterijuma i delotvorne kontrole. Komisija za zaštitu konkurencije i Komisija za kontrolu državne pomoći nemaju dovoljne kapacitete niti odgovarajući stepen nezavisnosti, dok se sredstva dodeljuju na način koji pogoduje pojedinim medijima bliskim vlastima. Uslovi i kriterijumi za usklađenost državne pomoći u oblasti javnog informisanja uređeni su posebnom uredbom („Sl. glasnik RS”, br. 9/22), ali se ona odnosi samo na projektno sufinansiranje. Van kontrole ostaju drugi oblici finansiranja medija iz javnih izvora: javne nabavke medijskih usluga, oglašavanje javnog sektora, otpisi i reprogrami dugova, kao i ulaganja preduzeća u državnom vlasništvu u medije. Ni projektno sufinansiranje ne obezbeđuje zaštitu javnog interesa. Zakonom o javnom informisanju i medijima iz 2023. godine propisano je da se od 1. januara 2025. godine vodi Evidencija proizvođača medijskih sadržaja radi transparentnosti podataka o sredstvima dodeljenim u vidu državne pomoći i pomoći male vrednosti. Međutim, ta evidencija ne obuhvata pružaoce medijskih usluga, pa ne pruža potpunu sliku tokova javnog novca ka medijima. Izmenama istog zakona iz 2025. godine propisana je zabrana svakog delovanja kojim se ograničava, sprečava ili narušava konkurencija u oblasti javnog informisanja. Uvedena su i posebna pravila za medije čiji su izdavači privredna društva osnovana od strane privrednih društava koja obavljaju

delatnost elektronskih komunikacija. Međutim, ove odredbe nisu praćene mehanizmima nadzora niti sankcijama. Ne postoji ni obaveza da se prilikom ocene koncentracija na medijskom tržištu procenjuje njihov uticaj na medijski pluralizam i uređivačku nezavisnost, kako je predviđeno članom 22. Evropskog akta o slobodi medija.

Hitne preporuke

1. Definisati posebna pravila za dodelu državne pomoći u medijskom sektoru, uključujući obaveze primalaca, način izveštavanja i kontrolu dodele državne pomoći (*preporuka neispunjena od 2017/2018. godine*).
2. Uvesti sankcije za zloupotrebe i kršenje pravila o državnoj pomoći (*preporuka neispunjena od 2017/2018. godine*).
3. Ojačati kapacitete i nezavisnost Komisije za zaštitu konkurencije i Komisije za kontrolu državne pomoći (*preporuka neispunjena od 2017/2018. godine*).

Veza sa Reformskom agendom

Reformska agenda Republike Srbije, u okviru podoblasti „Razvoj privatnog sektora", predviđa da se do kraja 2027. godine sve preostale šeme državne pomoći usklade sa pravnim tekovinama EU, u skladu sa zahtevima Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ova mera treba da obuhvati i državnu pomoć u oblasti javnog informisanja. Reformska agenda, međutim, ne sadrži posebne mere za transparentnost finansiranja medija iz javnih izvora niti za zaštitu medijskog pluralizma u postupcima kontrole koncentracija.

Zaključak

U oblasti koju uređuje ovo poglavlje nije bilo suštinskih promena i nijedna od prethodnih preporuka nije ispunjena. Izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine načelno se zabranjuje narušavanje konkurencije u oblasti javnog informisanja, ali se ne uvode mehanizmi za sprovođenje te zabrane. Sve prethodne preporuke ostaju na snazi, a odnose se na izmene propisa o dodeli državne pomoći, obaveze primalaca, sankcije za kršenje propisa, kao i nadležnosti i nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći i Komisije za zaštitu konkurencije.

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 javne medijske servise i Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i dalje je dominantan, dok nezavisni mediji deluju u sve težim uslovima. Proces izbora Saveta REM-a završen je tek nakon što je Narodna skupština usvojila autentično tumačenje člana 18. stava 4. Zakona o elektronskim medijima. Prema tom tumačenju, izjave volje četiri člana Saveta (Dubravke Valić Nedeljković, Ive Prodanov Krajišnik, Mileve Malešić i Rodoljuba Šabića) ne smatraju se ostavkama, budući da prethodno nisu preuzeli funkcije članova Saveta REM-a. Nakon toga, oni su odlučili da učestvuju u radu Saveta. Otvoreno je i pitanje zakonitosti izbora devetog člana Saveta iz redova nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Medijski pluralizam je pod sve većim pritiskom zbog koncentracije vlasništva, rastućeg uticaja države preko Telekoma Srbija, ukrupnjavanja politički

bliskih medija i neravnomerne raspodele javnih sredstava. Telekom Srbija, preduzeće u većinskom državnom vlasništvu, objedinjuje vlasništvo nad medijima, infrastrukturu i distribuciju sadržaja. Nakon što je krajem 2025. godine stekao 80% udela u kompaniji „Mondo INC“, prema dostupnim podacima kontroliše ukupno 35 medija. Prema podacima RATEL-a za prvi kvartal 2026. godine, Telekom kontroliše 62,3% pretplatnika usluga distribucije medijskih sadržaja, dok SBB/Yettel ima udeo od oko 34,4%. Ova dva operatera tako zajedno obuhvataju oko 96,7% tržišta.

Tokom 2026. godine ubrzana je i konsolidacija lokalnih medija. Kompanija „Best Media Team“, čiji su vlasnici „Alo Media System“ (90%) i izdavač lista „Informer“, „Insajder Tim“ (10%), do juna 2026. godine preuzela je deset lokalnih medija i registrovala najmanje tri nova lokalna portala. Novoosnovana grupacija „Zaple Media Group“ do jula 2026. godine registrovala je 12 novih portala i preuzela najmanje dva postojeća, formirajući mrežu od najmanje 14 medija. Ove dve strukture samo tokom 2026. godine stoje iza najmanje 27 preuzetih ili novoosnovanih medija. Ni REM ni drugi nadležni organi nisu ocenili uticaj ovih promena na medijski pluralizam.

Period važenja Medijske strategije za period 2020-2025. godine istekao je, a njene ključne mere sprovođene su selektivno. Ministarstvo informisanja i telekomunikacija osnovalo je radnu grupu za izmene Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima, uz obrazloženje da je cilj usklađivanje sa Evropskim aktom o slobodi medija (EMFA), kao i za izradu nove medijske strategije. U radne grupe uključene su i novoosnovane organizacije bliske vlastima. Imajući u vidu iskustvo sa prethodnim izmenama medijskih zakona, koje su sprovedene netransparentno, po hitnom postupku i bez stvarnog učešća stručne javnosti, to ukazuje na nepostojanje ozbiljne volje za unapređenje medijske scene. Ključni problem nije nedostatak propisa, već njihova selektivna primena i nepostojanje delotvornih i nezavisnih institucija koje bi nadzirale njihovo sprovođenje. Javni medijski servisi nisu nezavisni u svom radu i ne ispunjavaju svoju osnovnu ulogu prema građanima. Izloženi su stalnim političkim pritiscima, a nedostaje im i finansijska nezavisnost. Najveći problem predstavlja informativni program, koji se svodi na prenošenje informacija bez kritičkog sagledavanja, uz potpuni izostanak izveštavanja o pojedinim događajima od javnog interesa.

Dodatno, proizvoljnom odlukom Telekoma, u jeku predizborne kampanje, na teritoriji Republike Srbije omogućeno je besplatno i nekodirano (*free-to-Air*) gledanje nekoliko televizijskih kanala putem terestrijalne (zemaljske) mreže, uz korišćenje obične antene. Među tim kanalima su i televizije koje nemaju nacionalne dozvole za emitovanje, uključujući TV Informer i TV Kurir. Naročito monitoring programa televizije Informer potvrđuje da je sadržaj koji ova televizija emituje u drastičnoj suprotnosti sa kriterijumima objektivnosti, nepristrasnosti i tačnosti, kao i sa obavezom iznošenja stava druge strane. Na opisani način uzurpirane su nadležnosti Regulatornog tela za elektronske medije, a ovim televizijama faktički je omogućeno emitovanje sa nacionalnom pokrivenošću bez sprovođenja zakonom propisanog postupka za dobijanje odgovarajuće dozvole, kao i bez plaćanja naknade REM-u koju inače plaćaju televizije sa dozvolom za emitovanje na nacionalnom nivou.

Posebno je sporno to što je do nezakonitog omogućavanja nekodiranog prijema kanala, među kojima su i televizije Informer i Kurir, došlo u politički izrazito osetljivom trenutku, neposredno uoči parlamentarnih izbora, koji bi trebalo da se održe 25. oktobra 2026. godine. Uzurpirajući nadležnosti REM-a, Telekom je doprineo dodatnom urušavanju ionako zabrinjavajućeg stanja medijskog pluralizma, utičući time i na slobodu izražavanja, pristup objektivnim informacijama i pravičnost izbornog procesa. Šesnaest medijskih organizacija i organizacija civilnog društva obratilo se Telekomu, REM-u i RATEL-u, upozoravajući na brojne povrede domaćih propisa kojima se uređuju elektronski mediji, kao i Ustava i međunarodnih standarda koji se odnose na slobodu izražavanja, medijski pluralizam i slobodne izbore. Međutim, do dana zaključenja ovog izveštaja nije primljen nikakav odgovor, niti je obustavljeno nezakonito emitovanje programa televizija koje ne poseduju

odgovarajuće dozvole za emitovanje na nacionalnom nivou i čiji program negativno utiče na pravičnost izbornog procesa i prava njegovih učesnika.

Hitne preporuke

1. Utvrditi odgovornost za propuste u prethodnom procesu izbora Saveta REM-a i obezbediti zakonit i transparentan izbor devetog člana Saveta iz redova nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Obezbediti zakonit, nezavisan i funkcionalan rad Saveta, održavanje javnih rasprava o njegovom radu i delotvoran nadzor nad emiterima, uključujući zaštitu medijskog pluralizma u kontekstu koncentracije vlasništva, preuzimanja i povezivanja medija, kao i transparentnost vlasništva nad medijima (*kombinovana preporuka, delimično neispunjena od 2016/2017. godine*).

2. Izmene medijskih zakona i izradu nove medijske strategije ne sprovoditi ishitreno i formalno, pod obrazloženjem usklađivanja sa EMFA. Ove procese pokrenuti tek kada se obezbede uslovi za transparentan postupak, uz stvarno učešće relevantnih novinarskih i medijskih udruženja i stručne javnosti, kao i uz prethodnu evaluaciju sprovođenja Medijske strategije za period 2020–2025. godine. Do tada prioritet treba da bude dosledna primena postojećih propisa (*nova preporuka*).

3. Smanjiti politički uticaj na javne medijske servise, obezbediti doslednu primenu zakona i ojačati njihovu uređivačku i finansijsku nezavisnost kroz adekvatan i stabilan model finansiranja. Unaprediti kvalitet programa, a posebno informativnog programa, kako bi javni medijski servisi obezbedili objektivno, blagovremeno i istinito informisanje o svim temama od javnog interesa (*kombinovana preporuka, neispunjena od 2019. godine*).

Veza sa Reformskom agendom

Izmene medijskih zakona usvojene 2025. godine deo su koraka predviđenih Reformskom agendom Republike Srbije. Nacrti izmena Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnom informisanju i medijima dostavljeni su Evropskoj komisiji na komentare u decembru 2024. godine. Formalno ispunjavanje ovih koraka nije dovelo do suštinskih promena: Savet REM-a nije funkcionalan, a nezavisnost javnih medijskih servisa nije obezbeđena. Ispunjenost koraka iz Reformske agende u oblasti medija treba ocenjivati prema rezultatima u praksi, a ne samo prema usvojenim propisima.

Zaključak

Proces izbora članova Saveta REM-a bio je obeležen brojnim proceduralnim i sadržinskim propustima. Nadležni skupštinski odbor podržavao je predlagače i kandidate čija je zakonitost i legitimnost bila sporna, bez suštinske rasprave o samim prijavama. Iako je Savet formiran, Srbija i dalje nema funkcionalno regulatorno telo koje nadzire rad emitera i obavlja ostale zakonom propisane nadležnosti, dok je medijski pluralizam sve ugroženiji zbog koncentracije vlasništva i uloge Telekoma Srbija. Formiranjem radnih grupa država stvara utisak da radi na unapređenju medijske scene, ali se aktivnosti svode na formalno ispunjavanje obaveza, bez suštinskih promena. Prethodne preporuke koje se odnose na zakonitost i nezavisnost rada REM-a i javnih medijskih servisa ostaju na snazi.

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

Bezbednost novinara je u izveštajnom periodu dramatično pogoršana. Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS) zabeležilo je tokom 2025. godine 317 incidenata: 113 fizičkih napada, 124 pretnje po život ili fizičku bezbednost novinara, 40 ostalih pretnji novinarima, 32 pretnje medijskim kućama i 26 napada na medijske kuće ili organizacije.

Trend se nastavio i 2026. godine. U prvih osam meseci zabeleženo je 197 incidenata, od čega 57 fizičkih napada i 68 pretnji po život ili fizičku bezbednost novinara. Najviši javni funkcioneri otvoreno targetiraju i diskredituju novinare i medije, nazivajući ih teroristima, stranim plaćenicima ili izdajnicima. Fondacija „Slavko Ćuruvija" dokumentovala je između januara i septembra 2026. godine najmanje 1.193 verbalna napada državnih zvaničnika, predstavnika vlasti i funkcionera vladajuće stranke na novinare i medije. Ovakvo targetiranje prate koordinisane medijske kampanje, koje često prerastaju u ozbiljne pretnje. Policija je postala jedan od najvećih izvora pretnji po bezbednost novinara. NUNS je od marta do decembra 2025. godine dokumentovao 77 slučajeva u kojima je policija upotrebila silu protiv novinara, proizvoljno ih zadržavala ili legitimisala ili pasivno posmatrala napade na njih. Prema evidenciji Vrhovnog javnog tužilaštva, tokom 2025. godine zabeležena su 143 slučaja u kojima su oštećeni novinari, a u 50 slučajeva policija nije postupila po nalogu tužioca. Do kraja juna 2026. godine zabeležen je 71 slučaj, a policija nije postupila po nalozima u 30 slučajeva. Nekažnjivost je i dalje ključni problem: od 143 slučaja iz 2025. godine samo šest je okončano osuđujućom presudom, a od 71 slučaja iz 2026. godine samo jedan.

Takođe, u Srbiji već duže od četvrt veka postoji potpuna nekažnjivost za ubistva novinara. U jedinom slučaju ubistva novinara koji je dospeo do suda doneta je pravnosnažna oslobađajuća presuda za koju je Vrhovni sud utvrdio da je doneta uz bitne povrede pravila postupka u korist okrivljenih, a koja ne može biti izmenjena zbog procesnih ograničenja. Ćerka ubijenog novinara podnela je ustavnu žalbu i inicijativu za ocenu ustavnosti odredaba Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) koje onemogućavaju preispitivanje pravnosnažne oslobađajuće presude i uskraćuju pravo na delotvoran pravni lek u slučajevima kada drugostepeni sud preinači prvostepenu osuđujuću presudu i donese oslobađajuću presudu. Međutim, Ustavni sud se ne oglašava povodom podnete ustavne žalbe niti povodom inicijative za ocenu ustavnosti. Takođe, protiv sudija koje su donele nezakonitu oslobađajuću presudu podnete su disciplinske prijave Disciplinskom tužiocu Visokog saveta sudstva, ali povodom njih nije bilo nikakvog pomaka duže od osam meseci. Svako dalje odlaganje nosi rizik od zastarelosti i nemogućnosti vođenja disciplinskih postupaka.

Ne postoji sistemska zaštita novinarskih izvora. U poslednje dve godine novinari i njihovi izvori bili su meta špijunskog softvera, a istrage tih slučajeva ne napreduju. Sve češće se protiv novinara pokreću krivični i prekršajni postupci. Tokom 2026. godine tužilaštvo je pokretalo postupke zbog navodnog „izazivanja panike i nereda" u vezi sa istraživanjem pitanja upotrebe „zvučnog topa" na mirnom protestu studenata i građana 15. marta 2025. godine. Usledile su kampanje protiv novinara koji su izveštavali o upotrebi „zvučnog topa", najave njihovog hapšenja i predstavljanje novinara kao „organizovane medijske grupe". Nakon policijskog pretresa stana novinara Aleksandra Radića, povodom njegovog javnog istupanja i istraživanja upotrebe zvučnog oružja na protestu 15. marta, poziv policije uručen je i glavnom uredniku agencije Beta. Protiv Radića je podneta krivična prijava, a tužilaštvo je u saopštenju objavilo inicijale novinara sa kojima je komunicirao. Time je direktno ugrožena zaštita izvora, a istovremeno je stvorena pretnja krivičnim gonjenjem svakome ko se usudi da javno govori o pitanju upotrebe zvučnog oružja na mirnom protestu građana. Nastavljene su i tužbe sa obeležjima SLAPP-a. Samo u aprilu 2026. godine podnete su dve tužbe protiv novinara portala Radar i četiri tužbe jednog bivšeg ministra protiv lokalnih medija.

Analiza medijskih sporova u periodu od jula 2024. do kraja decembra 2025. godine pokazuje da su visoki tužbeni zahtevi, u iznosima višim od milion dinara, znatno zastupljeniji u postupcima protiv medija koji kritički izveštavaju o vlasti nego u postupcima protiv tabloida koji najčešće krše Etički kodeks novinara i novinarki. Visoki iznosi tužbenih zahteva mogu ukazivati na SLAPP postupke. Među uočenim problemima je i učestalo ponavljanje istih povreda od strane istih medija na štetu istih tužilaca, najčešće opozicionih političara. Analizirani sudski predmeti jasno ukazuju na to da su pojedini opozicioni političari godinama izloženi kontinuiranim negativnim kampanjama u provladinim medijima. Ovaj problem dodatno produbljuju niske dosuđene naknade štete u takvim slučajevima, koje očigledno nisu prilagođene učestalosti i težini povreda kako bi imale odvraćajući efekat.

Takođe, tužbeni zahtevi protiv provladinih medija mahom su osnovani: u 93% analiziranih postupaka protiv „Informera“, „Kurira“, „Alo-a“, „Novosti“, „Srpskog telegrafa“ i „Republike“ tužbeni zahtevi su delimično ili u celosti usvojeni, odnosno utvrđeno je da su prava tužilaca povređena. Istovremeno, upravo oni provladini mediji za koje i sudski postupci i monitoring Saveta za štampu pokazuju da najčešće krše profesionalne standarde i zloupotrebljavaju slobodu izražavanja dobijaju najviše sredstava iz javnih izvora. Na ovaj način država finansira kontinuirano kršenje prava građana.

Projektno sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa u 2026. godini sprovođeno je u suštinskoj suprotnosti sa javnim interesom. Prema podacima Udruženja novinara Srbije (UNS), za ovu namenu na svim nivoima vlasti izdvojeno je 1.933.356.000 dinara (oko 16,47 miliona evra) kroz 153 javna poziva. To je najveći iznos od uvođenja ovog modela, a sredstva su raspodeljena na najneadekvatniji način. Izdavači tabloida „Alo“ i „Informer“ i njihova zavisna društva dobili su ukupno više od 154,5 miliona dinara. Prema monitoringu Saveta za štampu, upravo ovi mediji, uz „Kurir“, najviše krše Kodeks novinara Srbije: u drugoj polovini 2025. godine „Alo“ je imao 2.004 prekršaja u 1.205 tekstova, a „Informer“ 1.456 prekršaja u 837 tekstova. Problemi u sprovođenju konkursa traju godinama: kašnjenje u raspisivanju konkursa, sastav komisija i ignorisanje sukoba interesa, dodela sredstava medijima osnovanim neposredno pre konkursa, kao i izostanak evaluacije realizovanih projekata.

Postojeće zakonske izmene često odstupaju od preporuka Medijske strategije za period 2020-2025. godine, čiji je period važenja istekao. Prateći akcioni planovi nisu usvajani od 2022. godine.

Hitne preporuke

1. U najkraćem roku rasvetliti sve slučajeve napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti i u razumnom roku okončati postupke protiv počinilaca. Unaprediti saradnju tužilaštva i policije i obezbediti da policija postupa po nalozima tužilaca, uz doslednu primenu potpisanih sporazuma o hitnom postupanju. Sprovesti postupke protiv pripadnika policije koji su učestvovali u napadima na novinare ili ugrožavanju njihove digitalne bezbednosti i obezbediti transparentnost tih istraga. Obezbediti da policija poštuje zakon, prestane sa napadima na novinare i omogući im nesmetan rad (*preporuka neispunjena od 2017/2018. godine*). Neophodno je da Ustavni sud, bez nepotrebnog odlaganja, odluči o postupcima pokrenutim u vezi sa slučajem ubijenog novinara Slavka Ćuruvije, uzimajući u obzir praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i da se bez odlaganja sprovedu disciplinski postupci protiv sudija za koje postoji osnovana sumnja da su postupanjem u slučaju Ćuruvija učinile više teških disciplinskih prekršaja, usled čega je došlo do narušavanja ugleda i poverenja u sudstvo.

2. Obezbediti delotvornu zaštitu novinarskih izvora i prekinuti zloupotrebu krivičnih i prekršajnih postupaka protiv novinara zbog njihovog rada. Hitno i nezavisno istražiti slučajeve upotrebe špijunskog softvera protiv novinara. Javni funkcioneri treba da se uzdrže od targetiranja novinara,

a u takvim slučajevima treba utvrditi odgovornost. Kada se steknu uslovi za transparentan i inkluzivan proces, unaprediti zaštitu od SLAPP postupaka u skladu sa Direktivom EU o zaštiti od SLAPP-a i Preporukom Saveta Evrope CM/Rec(2024)2 (*nova preporuka*).

3. Obezbediti doslednu primenu zakona u postupcima projektnog sufinansiranja i izmeniti podzakonske akte radi sprečavanja uočenih zloupotreba. Propisati obavezu raspisivanja konkursa, objektivne kriterijume za raspodelu sredstava, obavezno uzimanje u obzir odluka Saveta za štampu i Saveta REM-a, kao i evaluaciju realizovanih projekata. Utvrditi nepravilnosti u sprovedenim postupcima i odgovornost za njih (*preporuka neispunjena, preformulisana*).

Veza sa Reformskom agendom

Delimično obuhvaćeno reformskim korakom 9.2.2.

Zaključak

Normativne aktivnosti na planu slobode izražavanja odvijaju se u problematičnim i netransparentnim procesima, uz nepoštovanje predviđenih rokova i nedovoljno proaktivno informisanje javnosti. Uprkos radnim telima Vlade i ponovo pokrenutim izmenama zakona, bezbednost novinara u izveštajnom periodu dramatično se pogoršala. Broj napada naglo je porastao sa početkom protesta širom Srbije, a nadležne institucije nisu adekvatno reagovale; policija je postala jedan od glavnih izvora ugrožavanja bezbednosti novinara. Nekažnjivost šalje poruku da su pretnje i napadi na novinare dozvoljeni i dodatno urušava ionako poljuljano poverenje novinara u institucije. Tome se pridružuju SLAPP tužbe, krivični i prekršajni postupci i ugrožavanje zaštite novinarskih izvora.

Nije bilo napretka ni u oblasti finansijske održivosti medija. Nepostojanje zakonske obaveze raspisivanja konkursa, objektivnih kriterijuma za raspodelu sredstava, obaveze uzimanja u obzir odluka Saveta za štampu i Saveta REM-a, kao i obaveze evaluacije projekata dovelo je do toga da je najveći iznos od uvođenja projektnog sufinansiranja dodeljen pretežno medijima bliskim vlasti, koji sistematski krše Kodeks novinara Srbije. Dosadašnje preporuke nisu ispunjene i ostaju na snazi.

POGLAVLJE 28 – ZAŠTITA POTROŠAČA I ZAŠTITA ZDRAVLJA

Ciljevi

Cilj praćenja ovog poglavlja jeste analiza kontrole medija kroz sistem finansiranja medijskog sadržaja.

Opis stanja

Pravila o oglašavanju državnih organa, javnih preduzeća i političkih stranaka i dalje nisu precizno definisana. Izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima iz 2025. godine propisano je samo načelno da se javne nabavke medijskih usluga organa javne vlasti sprovode prema transparentnim, objektivnim, proporcionalnim i nediskriminatornim kriterijumima. Nije uvedena obaveza da organi javne vlasti i javna preduzeća objavljuju podatke o tome koliko su sredstava izdvojili za oglašavanje i kojim medijima su ih platili, niti je uspostavljen nezavisan nadzor nad tim sredstvima, kako to predviđa član 25. Evropskog akta o slobodi medija (EMFA). Raspodela sredstava putem direktnih ugovora, javnih nabavki i državnog oglašavanja ostaje netransparentna, a sredstva se u velikoj meri usmeravaju ka medijima bliskim vlasti. Time državno oglašavanje postaje jedan od najefikasnijih kanala nedozvoljenog pritiska na medije. Političko oglašavanje nije uređeno posebnim propisima, a funkcionerska kampanja, odnosno korišćenje javnih funkcija i javnih resursa za promociju vladajućih stranaka, i dalje je rasprostranjena praksa. Na onlajn platformama posebno je izražen problem netransparentnog političkog oglašavanja: građani nemaju uvid u to ko plaća sadržaj, koliko je

potrošeno i kome je oglas namenjen. Država nema ni tehničke ni regulatorne mehanizme za nadzor nad digitalnim tržištem oglašavanja. To otvara prostor za dezinformacije i manipulacije, naročito uoči izbora. U Evropskoj uniji se od oktobra 2025. godine primenjuje Uredba (EU) 2024/900 o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju. Uredba propisuje obavezno označavanje političkih oglasa, objavljivanje podataka o naručiocu, iznosu i ciljanju, kao i uspostavljanje javnog repozitorijuma političkih oglasa. Srbija nije preduzela korake ka usklađivanju sa ovim standardima.

Hitne preporuke

1. Obezbediti potpunu transparentnost podataka o oglašavanju državnih organa, javnih preduzeća i drugih javnih entiteta (*preporuka neispunjena od 2017/2018. godine*).
2. Uvesti jasna pravila kojima se uređuje političko oglašavanje kako bi se sprečile funkcionerske kampanje i potencijalne zloupotrebe od strane političkih stranaka na vlasti (*preporuka neispunjena od 2021. godine*).
3. Unaprediti zakonske propise radi obezbeđivanja transparentnosti političkog oglašavanja i trošenja sredstava političkih stranaka na mrežnim platformama tokom izbornih kampanja (*preporuka neispunjena od 2021. godine*).

Veza sa Reformskom agendom

Reformska agenda Republike Srbije ne sadrži korake koji se odnose na transparentnost državnog oglašavanja niti na uređivanje političkog oglašavanja.

Zaključak

U ovoj oblasti nije bilo suštinskih promena u izveštajnom periodu. Izostale su normativne aktivnosti kojima bi se rešio problem nepostojanja zakonskog okvira za političko i državno oglašavanje. Jedina izmena, načelna odredba o javnim nabavkama medijskih usluga u Zakonu o javnom informisanju i medijima, ostala je deklarativna, bez obaveze objavljivanja podataka i bez mehanizama kontrole. Netransparentno državno oglašavanje i dalje omogućava finansiranje medija bliskih vlasti, a neuređeno političko oglašavanje, posebno na mrežnim platformama, ostavlja prostor za funkcionerske kampanje, dezinformacije i manipulacije. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije ispunjena i sve ostaju na snazi.

POGLAVLJE 32 – FINANSIJSKA KONTROLA

Ciljevi

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

Opis stanja

Nadzor Državne revizorske institucije (DRI) nad trošenjem budžetskih sredstava za finansiranje političkih stranaka i sprovođenje konkursa za sufinansiranje medija ostao je nepromenjen tokom izveštajnog perioda. Revizije sistemski ne obuhvataju ni svrsishodnost ni zakonitost raspodele sredstava medijima. Nepravilnosti koje se utvrde retko imaju posledice jer sankcije nisu jasno propisane.

Potreba za delotvornom kontrolom posebno je izražena u oblasti projektnog sufinansiranja medija. Prema podacima Udruženja novinara Srbije (UNS), u 2026. godini za ovu namenu izdvojeno je 1.933.356.000 dinara (oko 16,47 miliona evra) na svim nivoima vlasti, kroz 153 javna poziva, što je najveći iznos od uvođenja ovog modela. Dve lokalne samouprave nisu ni raspisale javne pozive. Najveći deo sredstava dodeljen je medijima bliskim vlasti koji sistematski krše Kodeks novinara Srbije. Izdavači tabloida „Alo“ i „Informer“ i njihova zavisna društva dobili su ukupno više od 154,5 miliona dinara. Konkurse godinama prate isti problemi: kašnjenje u njihovom raspisivanju, sporan sastav komisija i ignorisanje sukoba interesa, dodela sredstava medijima osnovanim neposredno pre konkursa, kao i izostanak kontrole realizacije i evaluacije projekata.

Pored toga, sredstva koja se medijima dodeljuju putem direktnih ugovora, javnih nabavki i državnog oglašavanja nisu predmet posebne revizije.

Ni poslovanje REM-a nije podvrgnuto delotvornoj kontroli. DRI nije sprovela reviziju svrsishodnosti poslovanja REM-a, a rad revizorske kuće koja svake godine revidira finansijske izveštaje REM-a nije predmet monitoringa. REM je duži period funkcionisao bez Saveta koji bi mogao da obavlja svoje nadležnosti, a ni novoformirani Savet još uvek ne funkcioniše u punom kapacitetu. To dodatno otežava utvrđivanje odgovornosti za upravljanje sredstvima ovog tela, koje se finansira od naknada za emitovanje.

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. Sprovesti monitoring rada revizorske kuće koja obavlja godišnju reviziju poslovanja REM-a (*preporuka neispunjena od 2017/18. godine*).

Veza sa Reformskom agendom

Reformska agenda Republike Srbije ne sadrži korake koji se odnose na finansijsku kontrolu REM-a niti na reviziju javnih sredstava dodeljenih medijima.

Zaključak

Nadzor Državne revizorske institucije nad trošenjem budžetskih sredstava za finansiranje političkih stranaka i sprovođenje konkursa za sufinansiranje medija ostao je nepromenjen tokom izveštajnog perioda. Poslovanje REM-a i dalje nije podvrgnuto delotvornoj kontroli. U godini u kojoj je za projektno sufinansiranje medija izdvojen najveći iznos do sada, a sredstva raspodeljena na najneadekvatniji način, izostanak revizije i sankcija omogućava da se javni novac bez posledica usmerava medijima bliskim vlasti. Nijedna preporuka iz ove oblasti nije ispunjena i sve ostaju na snazi. Bez jasnih pravila i delotvornog nadzora građani ostaju izloženi manipulacijama i obmanama, što direktno ugrožava njihovo pravo na tačne i objektivne informacije.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (ERP)

Ciljevi

Program ekonomskih reformi (ERP) je strateški dokument javnih politika koji zemlje kandidati za članstvo u EU pripremaju i dostavljaju Evropskoj komisiji radi usklađivanja sa politikama EU. Međutim, imajući u vidu izmene Smernica za izradu ERP-a koje je uvela Evropska komisija, kao i promene u samom procesu, izmenjeni su i ciljevi ovog dokumenta. ERP se sada zasniva na srednjoročnom makroekonomskom okviru i oslanja na Fiskalnu strategiju.

Opis stanja

U skladu sa Smernicama Evropske komisije, počev od 2024. godine ERP se izrađuje u sažetijem obliku, budući da su strateški reformski prioriteti izdvojeni iz ovog dokumenta i usaglašavani u okviru Reformske agende, izrađene u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan, koju je Vlada Republike Srbije usvojila početkom oktobra 2024. godine. Imajući u vidu izmene sadržaja i strukture ERP-a, postavlja se pitanje njegove dalje relevantnosti za sprovođenje strateških reformi u procesu evropskih integracija, barem kratkoročno, tokom važenja Reformske agende.

Imajući u vidu kontinuirani proces izrade ERP-a, priprema dokumenta za naredni trogodišnji period započela je sredinom 2026. godine, sa ciljem da nacrt novog izdanja bude predstavljen javnosti tokom novembra i decembra iste godine, u skladu sa usvajanjem nove Fiskalne strategije. Usvojeni ERP za period 2027-2029. godine potom se u januaru dostavlja Evropskoj komisiji radi razmatranja u okviru procesa „Evropski semestar lajt“ (*European Semester Light*) za Zapadni Balkan i Tursku.

Prema oceni ERP-a za 2026. godinu, koju je Evropska komisija objavila u maju 2026. godine, od devet oblasti koje se prate radi procene ispunjenosti ciljeva javnih politika, u jednoj je stanje ocenjeno kao u potpunosti ispunjeno, u pet kao značajno ispunjeno, a u tri kao ograničeno ispunjeno. Slabije ocenjene oblasti odnose se na bankarstvo, reformu politike zarada u javnom sektoru i unapređenje upravljanja javnim investicijama.

Kako unaprediti proces?

1. Struktura ERP-a bi bila znatno unapređena ukoliko bi se poglavlje koje se bavi fiskalnim rizicima proširilo informacijama o postojećim planovima ili merama ublažavanja u slučaju ostvarivanja makroekonomskih i fiskalnih rizika.
2. Proces izrade ERP-a trebalo bi učiniti inkluzivnijim i transparentnijim kroz veće 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-a promenjena, a strateške reforme izdvojene u Reformsku agendu, ERP, uz Fiskalnu strategiju, ostaje ključni srednjoročni makroekonomski dokument javnih politika.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA POLITIČKE KRITERIJUME[101]

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE[102]

Ciljevi

Unapređenje odnosa između Srbije i EU zavisi od političkog poverenja i jednoglasne podrške država članica, jer svaki korak u pregovorima (otvaranje klastera i poglavlja) zahteva saglasnost svih 27 država članica, a ne samo pozitivnu tehničku ocenu Evropske komisije (EK). Ključne tačke u odnosima Srbije i EU jesu vladavina prava (poglavlja 23 i 24: pravosuđe, mediji i izborni okvir), normalizacija odnosa sa Prištinom i usklađivanje sa spoljnom politikom EU, uključujući sankcije Rusiji. Ispunjavanje ovih uslova neposredno utiče na dinamiku procesa pristupanja. EK smatra da Srbija tehnički ispunjava uslove za otvaranje Klastera 3 još od 2021. godine i u julu 2026. godine je preporučila njegovo otvaranje zbog nedavnih pomaka, ali je osam država članica i dalje protiv, pa je otvaranje Klastera 3 blokirano. Vlasti u Srbiji trebalo bi da iskoriste povoljan geopolitički trenutak za proširenje i da doslednom primenom Reformske agende potvrde stratešku opredeljenost za pristupanje EU, ubrzaju integraciju i maksimalno iskoriste dostupna finansijska sredstva.

Opis stanja

Od decembra 2021. godine nije otvoren nijedan novi klaster, dok se otvaranje Klastera 3 i dalje odlaže. Iako je EK u julu 2026. ponovo ocenila da je Srbija ispunila tehničke uslove za otvaranje Klastera 3, zabrinutost u vezi sa stanjem vladavine prava i funkcionisanjem demokratskih institucija i dalje je izražena. Izveštaj EK o vladavini prava za 2026. godinu ukazuje, između ostalog, na povećan politički pritisak na pravosuđe i tužilaštvo, ozbiljnu zabrinutost zbog političkog i ekonomskog uticaja na medije, pogoršanje bezbednosti novinara i sve veće pritiske na organizacije civilnog društva. Antievropska retorika i neobjektivno izveštavanje o procesu pristupanja dodatno otežavaju obnovu poverenja. U takvom kontekstu, politički uslovi za otvaranje Klastera 3 i dalje nisu ispunjeni. Sličan stav zauzima i Evropski parlament, koji je u svom izveštaju o Srbiji nedvosmisleno ukazao na to da je proces pristupanja praktično zastao usled nazadovanja u oblasti demokratije, slabljenja vladavine prava, izostanka sprovođenja ključnih reformi i neusklađenosti sa spoljnom politikom EU. Evropski parlament je takođe istakao da su Srbiji potrebni slobodni i pošteni izbori kako bi se prevazišla politička kriza. Pored zastoja u pregovorima, sredstva iz Plana rasta su *de facto* zamrznuta još od januara 2026. godine, kada je EK prvi i poslednji put odobrila dodelu dela sredstava. Bez jasnog političkog prioriteta da se reformski koraci sprovode pravovremeno i, suštinski, bez verodostojne opredeljenosti za evropske integracije, postoji ozbiljan rizik da najveći deo ukupno raspoloživih sredstava ostane nepovučen, čime bi se jaz između obećanja sadržanih u Reformskoj agendi i stvarnih reformskih rezultata Srbije dodatno produbio.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Uoči vanrednih parlamentarnih izbora zakazanih za 25. oktobar 2026. godine, dosledno sprovesti relevantne preporuke ODIHR-a, naročito u pogledu biračkog spiska, sprečavanja zloupotrebe javnih resursa i pritisaka na birače, nadzora nad finansiranjem izborne kampanje i obezbeđivanja ravnopravnih uslova za sve učesnike na izborima, uključujući ravnopravnu zastupljenost u medijima.

[101] Uredio: Srđan Majstorović, Centar za evropske politike
[102] Autori: Strahinja Subotić i Marko Todorović, Centar za evropske politike

2. Obezbediti uslove za obnovu formalne saradnje sa NKEU i uspostaviti trajan, merljiv i transparentan mehanizam zajedničkog delovanja države i civilnog društva u procesu pristupanja EU.

3. Bez odlaganja sprovesti korake predviđene Reformskom agendom, prvenstveno u oblasti „Osnovna prava i vladavina prava“, uz visok nivo transparentnosti i uključivanje civilnog društva u svim fazama sprovođenja, posebno imajući u vidu da rok za naknadno ispunjenje pojedinih neispunjenih koraka ističe 31. decembra 2026. godine.

4. Prekinuti praksu korišćenja antievropske retorike i javnog optuživanja država članica EU za unutrašnju političku krizu, proteste i mešanje u unutrašnja pitanja, te obezbediti odgovornu, tačnu i konstruktivnu komunikaciju o EU i procesu pristupanja.

Veza sa Reformskom agendom

Mera Reformske agende	Status / rok	Hitno za popravljanje odnosa Srbije sa EU
4.1.1. Priprema mape puta / plana i sprovođenje preporuka OEBS-a/ODIHR-a i organa Saveta Evrope o izbornom okviru	EK je u okviru prve ocene isplate ocenila ovaj korak kao neispunjen; period za naknadno ispunjenje traje do 31. decembra 2026. godine. Revizija Jedinstvenog biračkog spiska je pokrenuta, ali još nije završena. Savet REM-a ima osam od ukupno devet članova.	Pre održavanja vanrednih parlamentarnih izbora 25. oktobra 2026. godine obezbediti uslove za delotvornu i kredibilnu reviziju biračkog spiska i funkcionalan rad Saveta REM-a, uz transparentan nadzor nad medijskim predstavljanjem tokom izborne kampanje.
4.2.2. Unapređenje slobode izražavanja izmenama Zakona o elektronskim medijima i usvajanjem Zakona o javnim medijskim servisima, kao i obezbeđivanje njihove primene	Korak, čiji je prvobitni rok bio decembar 2024. godine, u prvoj oceni EK ocenjen je kao neispunjen, uz period za naknadno ispunjenje do 31. decembra 2026. godine. Nakon usvajanja seta medijskih zakona u junu 2025. godine, glavni izazov ostaje njihovo delotvorno sprovođenje. EK je u julu 2026. godine ukazala na ozbiljnu zabrinutost zbog političkog i ekonomskog uticaja na medije, nedovoljnog sprovođenja pravila o javnom finansiranju i transparentnosti vlasništva, kao i pogoršanja bezbednosti novinara.	Obezbediti puno sprovođenje medijskog zakonodavstva, naročito u pogledu nezavisnog regulatornog nadzora, transparentnosti i pravičnosti javnog finansiranja medija, zaštite uredničke autonomije i bezbednosti novinara.

Zaključak

Sveukupno unapređenje odnosa Srbije i EU višeslojan je proces koji zahteva posvećenost u svim oblastima obuhvaćenim pregovaračkim procesom. U ovom trenutku, međutim, presudno je da Srbija obezbedi delotvorno funkcionisanje demokratskih institucija, nezavisnost pravosuđa i vladavinu prava, kao i da ostvari konkretan napredak u usklađivanju sa spoljnopolitičkim merama EU, uključujući restriktivne mere. Odlučni i merljivi koraci u ovim oblastima, uključujući kredibilno sprovođenje predstojećih izbora, dosledno sprovođenje Reformske agende i odgovornu komunikaciju o EU, ključni su za obnovu poverenja i stvaranje političkih uslova za otvaranje Klastera 3 i nastavak pregovaračkog procesa. U suprotnom, postoji rizik od dalje stagnacije ili pogoršanja ukupnih odnosa, kao i od gubitka opredeljenih finansijskih sredstava iz Plana rasta za Zapadni Balkan.

IZBORI I RAD PARLAMENTA[103]

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 ključni preduslov za stabilnost demokratskih institucija.

Opis stanja

Krajem 2025. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, a od maja do avgusta 2026. godine usvojeno je još šest izmena zakona koji se odnose na izborne uslove. Ovim zakonskim izmenama obuhvaćene su neke od preporuka ODIHR-a[104], uključujući one koje se odnose na finansiranje političkih aktivnosti i kapacitete izborne administracije, ali su posmatrači iz civilnog društva procenili da je samo manji deo preporuka u potpunosti primenjen. Osim toga, izmene su ponovo usvojene neposredno pred održavanje izbora, uprkos preporukama da izborne zakone treba menjati znatno ranije.

I pored ovih koraka, brojni problemi izbornog procesa ostali su nerešeni. Iako je uspostavljena Komisija za reviziju biračkog spiska, proces revizije nije završen pre raspisivanja izbora. Rad novog saziva Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u kontekstu izbora znatno je ograničen unutrašnjim podelama u tom telu. Izborni posmatrači su i tokom predizbornog perioda zabeležili značajnu medijsku neravnotežu između izbornih aktera, naročito na javnom servisu, kao i kontinuirano brisanje granice između države i vladajuće partije u aktivnostima javnih funkcionera. Nisu uspostavljeni delotvorniji mehanizmi za zaštitu birača od pritisaka. Na lokalnim izborima održanim u novembru 2025. i martu 2026. godine, pored navedenih dugoročnih problema izbornog procesa, zabeleženi su i nasilni incidenti, uključujući pokušaje zastrašivanja izbornih posmatrača, na koje policija nije adekvatno reagovala. Vanredni parlamentarni izbori u Srbiji raspisani su 9. septembra 2026. godine, a biće održani 25. oktobra 2026. godine.

Sednice Narodne skupštine u drugoj polovini 2025. i prvoj polovini 2026. godine protekle su u donekle mirnijoj atmosferi nego u prethodnom periodu. Parlament je 2025. godine zasedao nešto češće nego 2024. godine, ali i dalje znatno ređe nego prethodnih godina. Kontrolna uloga parlamenta u odnosu na Vladu i dalje je bila ograničena, između ostalog, zbog neodržavanja redovnih sednica na kojima bi poslanici postavljali pitanja članovima Vlade. Sednica posvećena zahtevu za izglasavanje nepoverenja Vladi, koji su opozicioni poslanici podneli u februaru 2026. godine, neopravdano je odlagana do jula iste godine.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Državne institucije trebalo bi da obezbede proaktivno reagovanje na sve oblike neravnopravnosti u izbornom procesu, uključujući: a) neravnomernu zastupljenost izbornih aktera u medijima; b) spajanje državnih i partijskih funkcija tokom kampanje i potencijalnu zloupotrebu javnih resursa; c) pritiske na birače; d) nepravilnosti u biračkom spisku; e) nepravilnosti na sam dan izbora; i f) nasilne incidente.

[103] Autor: Aleksandar Ivković, Centar savremene politike

[104] Izveštaji ODIHR-a o izborima u Srbiji sa preporukama za unapređenje izbornih uslova dostupni su na sledećem linku: https://odihr.osce.org/odihr/elections/serbia

2. Nakon konstituisanja novog saziva Narodne skupštine, potrebno je da on prevaziđe sve probleme koji su obeležili rad prethodnog saziva, pre svega opštu neaktivnost i veoma ograničenu kontrolnu ulogu zakonodavne vlasti u odnosu na izvršnu. Osim toga, novi saziv parlamenta trebalo bi da intenzivnije koristi mehanizme za uključivanje javnosti, poput anketnih odbora, komisija i javnih slušanja, koji su u prethodnom periodu korišćeni retko, bez stvarne političke volje da se primene u dobroj veri.

Zaključak

Srbija ulazi u novi izborni ciklus uz formalnu primenu nekih preporuka ODIHR-a, ali bez rešavanja dugoročnih problema koji godinama izazivaju najveće kontroverze tokom izbornih kampanja. Uoči predstojećih izbora postoji velika neizvesnost u pogledu mogućih nasilnih incidenata tokom kampanje i na sam dan izbora, kao i regularnosti utvrđivanja izbornih rezultata. Nažalost, čini se da su izgledi za prevazilaženje ovih problema u kratkom roku veoma mali. To je veoma zabrinjavajuća situacija za zemlju koja teži da ispuni političke kriterijume za članstvo u Evropskoj uniji. Dugogodišnji trend političke marginalizacije parlamenta nastavljen je i tokom ovog izveštajnog perioda, a ostaje otvoreno pitanje da li će biti prekinut u narednom periodu.

CIVILNO DRUŠTVO[105]

Ciljevi

Snažno civilno društvo predstavlja jedan od neophodnih elemenata svakog demokratskog društva. Uslovi za delovanje civilnog društva moraju biti podsticajni kako bi se obezbedilo aktivno učešće građana u životu zajednice. Pritisci kojima se ograničava ili čak guši sloboda udruživanja direktno onemogućavaju građane da ostvaruju svoja zagarantovana ljudska prava. Društvo u kojem organizacije mogu da učestvuju, predlažu i deluju bez straha od posledica i institucionalnih prepreka jeste društvo koje neguje kulturu dijaloga, demokratiju i vladavinu prava. Transparentnost i inkluzivnost političkih procesa ostvaruju se upravo kroz široko i ravnopravno učešće organizacija civilnog društva (OCD).

Opis stanja

Uslovi za delovanje organizacija civilnog društva tokom 2026. godine ne samo da se nisu poboljšali već je nastavljen trend sužavanja prostora za njihovo delovanje. Javni prostor bio je preplavljen porukama predstavnika vladajuće većine i njima naklonjenih medija da organizacije civilnog društva stoje iza protesta u Srbiji i da sprovode „obojenu revoluciju" s navodnim ciljem preuzimanja vlasti. Na najvišem nivou vlasti pokrenuti su razgovori s predstavnicima GONGO organizacija o načinima „regulisanja" delovanja organizacija koje se finansiraju iz inostranstva.[106] Pored toga, predstavnici organizacija civilnog društva bili su izloženi fizičkim napadima, pretnjama, hapšenjima i kampanjama usmerenim protiv njih. Na konferenciji za medije početkom septembra 2026. godine, predstavnici inicijative Studenti u blokadi su saopštili da je forenzičkom analizom, koju su sprovele domaće i

[105] Autorka: Alma Mustajbašić, Građanske inicijative

[106] Predsednica Narodne skupštine Ana Brnabić zakazala je 4. avgusta 2026. godine hitan sastanak s Vukšom Dragovićem, predvodnikom organizacije „Srpski suverenisti", osnovane u junu 2026. godine. Sastanak je zakazan nakon navodnih „otkrića" Dragovića da je nevladin sektor u Srbiji tokom prethodnih pet godina primio ukupno 1,3 milijarde evra iz inostranstva. Prorežimski mediji predstavili su sastanak kao „direktan obračun države sa stranim agentima koji godinama potkopavaju stabilnost zemlje". Nakon sastanka, predsednica Narodne skupštine najavila je da će biti usvojene sve izmene koje Dragović predloži. Tokom 2026. godine Dragović je na društvenim mrežama aktivno vodio kampanju protiv organizacija civilnog društva, preuzevši time ulogu koju je tokom 2025. godine imala organizacija Centar za društvenu stabilnost, blisko povezana s najvišim državnim funkcionerima.

međunarodne organizacije, utvrđeno da je na telefone 14 studenata, aktivista i opozicionih političara instaliran špijunski softver, uključujući Pegasus (koji samo države mogu da nabave) i NoviSpy (softver domaće proizvodnje). Tokom 2026. godine, nalozi studenata, organizacija civilnog društva, aktivista i medija na društvenim mrežama bili su izloženi koordinisanim napadima botova, zbog čega su u više navrata suspendovani. To predstavlja oblik ciljanog ograničavanja slobode izražavanja.

Tokom 2026. godine nisu izostali ni institucionalni pritisci. Na samom početku predizborne kampanje za vanredne parlamentarne izbore, Više javno tužilaštvo u Beogradu izdalo je saopštenje u kojem je navelo da je utvrđeno da 15. marta 2025. godine nije bilo upotrebe zvučnog topa i da će biti preduzete dalje mere radi sankcionisanja svih koji su navodno širili neistine o upotrebi ovog zabranjenog sredstva za razbijanje demonstracija. Saopštenje i objavljena analiza predstavljaju, prema oceni autorke, najavu daljeg progona građana, medija, studenata i organizacija civilnog društva. O izostanku političke volje za unapređenje položaja OCD-a svedoči i činjenica da predstavnici Vlade u Savetu za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva nisu prihvatili zahteve predstavnika OCD-a u tom telu. Naime, 2025. godine svi predstavnici civilnog društva u Savetu odlučili su da zamrznu svoje članstvo zbog rastuće represije kojoj su građani i organizacije izloženi. Uprkos nekoliko sastanaka održanih tokom 2026. godine, njihovi zahtevi nisu prihvaćeni.

Nakon jednog od sastanaka, predstavnicima OCD-a je dostavljena *ex-post* analiza efekata primene i vrednovanja učinka Zakona o udruženjima, koja je izrađena bez prethodnih konsultacija s predstavnicima OCD-a i sadrži preporuku za usvajanje novog Zakona o udruženjima, uz argumentaciju čija se utemeljenost dovodi u pitanje. Ovakav netransparentan postupak, zajedno s dosadašnjom praksom usvajanja zakona bez participativnih javnih rasprava i konsultacija, kao i sistematskim odbacivanjem predloga i sugestija OCD-a, mogao bi dovesti do pogoršanja zakonskog okvira za delovanje civilnog društva.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Obustaviti neprihvatljivu kampanju predstavnika vlasti protiv organizacija civilnog društva i aktivista.
2. Prekinuti praksu zloupotrebe institucija u cilju gušenja slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja.
3. Ojačati ulogu Saveta za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva razvijanjem mehanizama za dosledno sprovođenje odluka ovog tela.
4. Uključiti predstavnike kredibilnih organizacija civilnog društva u ranu fazu eventualne pripreme izmena i dopuna postojećih zakona, odnosno izrade novog zakona kojim se regulišu status, prava i obaveze organizacija civilnog društva u Srbiji.

Zaključak

Uslovi za delovanje civilnog društva u Srbiji godinama se kontinuirano pogoršavaju usled aktivne kampanje usmerene protiv organizacija civilnog društva i aktivista, koju predvode najviši državni funkcioneri. Uporno zagovaranje uvođenja ograničenja za organizacije koje se finansiraju iz inostranstva direktno ugrožava slobodu udruživanja i predstavlja opasnost za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava u budućnosti. Snažno i stabilno civilno društvo neophodan je sastavni deo svakog demokratskog društva, a unapređenje uslova za njegovo delovanje doprinosi većoj transparentnosti i odgovornosti institucija.

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA SEKTORA BEZBEDNOSTI[107]

Ciljevi

Cilj demokratske civilne kontrole sektora bezbednosti jeste da obezbedi zakonito i odgovorno postupanje vojske, policije i službi bezbednosti. Parlamentarni nadzor predstavlja jedan od ključnih mehanizama takve kontrole jer omogućava izabranim predstavnicima građana da nadziru rad izvršne vlasti, razmatraju rad institucija sektora bezbednosti i pozivaju njihove rukovodioce na odgovornost.[108] U Narodnoj skupštini ovu ulogu prvenstveno ostvaruju Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti, uz korišćenje drugih parlamentarnih mehanizama, uključujući poslanička pitanja.

Opis stanja

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove održao je 13 sednica tokom izveštajnog perioda, od kojih su dve bile zatvorene za javnost, dok je preostalih 11 bilo javno. Iako je Odbor redovno razmatrao izveštaje institucija sektora bezbednosti, niz događaja koji su izazvali veliku pažnju javnosti nije bio uvršten kao posebna tačka dnevnog reda. Najjasniji primer je slučaj „Senjak“, kada su opozicioni članovi Odbora tražili da Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) podnese poseban izveštaj o ubistvu jedne osobe i hapšenju tadašnjeg načelnika Policijske uprave za Beograd, Veselina Milića. Taj zahtev nije uvršten u dnevni red 27. sednice, ali je slučaj ipak postao jedna od centralnih tema rasprave zahvaljujući pitanjima opozicionih poslanika. Oni su pokrenuli i pitanja odgovornosti Marka Krička, načelnika Uprave kriminalističke policije, postupanja maskiranih policajaca i pripadnika specijalnih jedinica tokom protesta, kao i navoda o policijskom nasilju tokom protesta u Valjevu. Na deo tih pitanja predstavnici MUP-a nisu dali konkretne odgovore.[109]

U radu Odbora za kontrolu službi bezbednosti nivo javnosti bio je znatno niži: od devet sednica, pet je izričito bilo zatvoreno za javnost, jedna je bila javna, dok se na osnovu dostupnih saopštenja Narodne skupštine ne može pouzdano utvrditi status preostale tri. Na jedinoj javnoj sednici u izveštajnom periodu, održanoj 31. marta 2026. godine, vođena je oštra polemika o radu službi bezbednosti i samog Odbora. Opozicioni član Odbora ocenio je da to telo nije ispunilo svoju osnovnu funkciju civilne kontrole i ukazao na, prema njegovoj oceni, politizaciju službi, kao i na nasilje tokom lokalnih izbora krajem marta 2026. godine. Pritom je ukazao na pojavljivanje maskiranih osoba i ljudi sa policijskim značkama u Boru, Bajinoj Bašti i drugim mestima. Predstavnici vladajuće većine odbacili su ove navode i optužili opoziciju za „politizaciju sednice“.[110] S druge strane, poslanička pitanja samo su u ograničenoj meri korišćena kao instrument nadzora sektora bezbednosti. Iako je ministar odbrane odgovarao na pitanja poslanika, pitanja koja su se odnosila na sektor odbrane uglavnom su se ticala konkretnih politika i odluka, poput ponovnog uvođenja obaveznog vojnog roka, a ne zakonitosti rada institucija i utvrđivanja odgovornosti.[111] Sveukupno, ovi nalazi ukazuju na ograničen domet parlamentarnog nadzora sektora bezbednosti u praksi, uprkos postojanju formalnih mehanizama i redovnom radu nadležnih odbora.

Kako odblokirati proces? / Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

1. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti treba da nastave da redovno održavaju sednice i da u punoj meri koriste svoja nadzorna ovlašćenja. To podrazumeva

[107] Autor: Miloš Jovanović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku
[108] Filip Ejdus, *Skupštinski nadzor sektora bezbednosti*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009, str. 2-5.
[109] Ana Novaković, *Direktor policije ćuti, ministar „preživeo strašni sud“: Sednica Odbora bez konkretnih odgovora na slučaj „Senjak“*, N1, 29. maj 2026.
[110] Beta, *Parlamentarni odbor: Vlast i opozicija oprečno o službama bezbednosti*, Danas, 31. mart 2026.
[111] Narodna skupština Republike Srbije, *Poslanička pitanja u novembru*, 27. novembar 2025.

ne samo razmatranje redovnih izveštaja već i zahtevanje vanrednih izveštaja i dodatne dokumentacije, organizovanje tematskih sednica, nadzor nad zakonitošću primene posebnih mera i radnji, kao i utvrđivanje činjenica o uočenim nepravilnostima i nezakonitostima. Nakon sprovedenog nadzora, odbori bi trebalo da usvajaju konkretne zaključke i preporuke i prate njihovo sprovođenje.

2. Predsednici oba odbora trebalo bi da budu iz redova opozicije, dok bi članovi odbora trebalo da poseduju sertifikate za pristup poverljivim podacima i da ih aktivno koriste u nadzoru rada institucija sektora bezbednosti i temeljnoj analizi njihovih izveštaja. Sednice treba da budu otvorene za javnost kad god ne postoje opravdani razlozi za njihovo zatvaranje, a nakon zatvorenih sednica javnosti treba pružiti sadržajnije informacije o razmatranim pitanjima i donetim zaključcima.
3. Poslanici treba redovno i sistematično da koriste poslanička pitanja kako bi od članova Vlade zahtevali da obrazlože postupanje institucija sektora bezbednosti, posebno u vezi sa mogućim zloupotrebama i bezbednosnim incidentima koji izazivaju zabrinutost javnosti.

Zaključak

Parlamentarni nadzor sektora bezbednosti u posmatranom periodu ostao je pretežno formalan i reaktivan. Takva praksa ne pruža dovoljno snažnu zaštitu od političke instrumentalizacije sektora bezbednosti i može dodatno da oslabi poverenje građana u institucije. Doslednije i proaktivnije korišćenje postojećih nadzornih ovlašćenja ojačalo bi odgovornost institucija sektora bezbednosti i njihovih rukovodilaca i povećalo transparentnost parlamentarnog nadzora.

REFORMA JAVNE UPRAVE[112]

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 unapređenje upravljanja javnim politikama. Reforma takođe obuhvata modernizaciju službeničkog sistema, digitalizaciju, unapređenje javnih finansija, kao i jačanje kontrole i transparentnosti rada javne uprave.

Opis stanja

Prema poslednjem dostupnom izveštaju Evropske komisije (EK), Srbija je i dalje ocenjena kao umereno pripremljena u ovoj oblasti, uz konstataciju da nije ostvaren napredak. EK ponavlja preporuke navedene u prethodnim izdanjima istog izveštaja.[113] U izveštajnom periodu usvojeni su novi Program upravljanja javnim finansijama za period 2026–2030. godine i Akcioni plan za 2026. godinu za sprovođenje Programa javnih nabavki. Međutim, primetan je diskontinuitet u sprovođenju strateških aktivnosti, s obzirom na to da nisu usvojeni Akcioni plan za sprovođenje Strategije RJU i Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom, koji bi obuhvatili period od 2026. do 2030. godine. Kako se navodi u najnovijem WeBER PAR Monitoru, proces izrade državnog budžeta i dalje karakteriše nedostatak transparentnosti i inkluzivnosti.[114] U oktobru 2025. godine Ministarstvo finansija pokrenulo je Budžetski portal, s ciljem podsticanja aktivnog učešća

[112] Autor: Miloš Đinđić, Centar za evropske politike
[113] Evropska komisija, *Serbia Report 2025*, videti: https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2025_en.
[114] WeBER, *Nacionalni PAR Monitor Srbija: Upravljanje javnim finansijama*, videti: https://shorturl.at/cVIdF

građana, pozivajući ih da dostave predloge za izradu budžeta za 2026. i 2027. godinu.[115] Međutim, Ministarstvo je do sada objavljivalo „inicijalne“ i „izdvojene“ predloge građana, ali ne i sveobuhvatne izveštaje koji bi pokazali na koji su način ti predlozi razmatrani u postupku pripreme i usvajanja budžeta. Uvođenje aneksa „Zeleni budžet“ od 2025. godine takođe predstavlja novinu, ali je uticaj ove inicijative ograničen, s obzirom na to da se pomenuti aneks nalazi izvan teksta Zakona o budžetu i da spisak zelenih projekata za 2025. i 2026. godinu obuhvata svega nekoliko organa.[116] Prema istom istraživanju, proces donošenja odluka Vlade i dalje je netransparentan, dok se planski dokumenti Vlade i izveštaji o njihovom sprovođenju i dalje ne objavljuju dosledno.[117] Primera radi, u novembru 2025. godine poslednji dostupni Godišnji plan rada Vlade odnosio se na 2023. godinu, dok je naredni objavljeni plan bio za 2026. godinu. Važno je istaći da je Vlada donela određene odluke koje mogu imati dalekosežne posledice po transparentnost i inkluzivnost sistema kreiranja javnih politika. Novim odredbama Poslovnika Vlade iz 2025. godine omogućeno je izuzeće od sprovođenja javnih rasprava u slučajevima kada su tokom konsultacija „usaglašena otvorena pitanja“.[118] Poslednjim izmenama Uredbe o analizi efekata propisa[119] i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika,[120] iz marta 2026. godine, uveden je i osnov za izuzimanje propisa i dokumenata javnih politika koji se usvajaju u kontekstu procesa pristupanja EU od obaveze sprovođenja analize efekata ili konsultacija. Konačno, tokom izveštajnog perioda Vlada je nastavila da razrešava državne službenike na položaju, a da pritom nije navodila obrazloženja za takve odluke. Ovakva praksa predstavlja dodatni vid kontrole nad profesionalnim službeničkim kadrom i opstrukcije njegovog rada, uprkos zakonskom okviru koji bi trebalo da obezbedi njegovu profesionalnu samostalnost.[121]

Prioritetni koraci za naredni period

1. Vlada treba da propiše jasne zakonske obaveze proaktivnog objavljivanja ključnih informacija o radu na svojim sednicama, uključujući dnevni red, zapisnike, sve usvojene akte i odluke.

2. Generalni sekretarijat Vlade treba da obezbedi redovno i blagovremeno objavljivanje Godišnjeg plana rada Vlade, odmah nakon njegovog usvajanja, u skladu sa zakonom.

3. Zakonodavni okvir kojim se uređuju konsultacije i javne rasprave neusklađen je, fragmentisan i uređen kroz više propisa, koji ne obuhvataju sve relevantne aspekte konsultativnog procesa. Vlada bi trebalo da pripremi i usvoji koherentan zakonodavni okvir koji bi uključio uvođenje minimalnog trajanja konsultacija od 20 dana, uspostavljanje mehanizama za blagovremeno obaveštavanje o predstojećim konsultativnim procesima i ukidanje člana 41a Poslovnika Vlade.

4. Potrebno je staviti van snage najnovije izmene Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika iz 2026. godine.

5. Ministarstvo finansija treba da objavljuje detaljne izveštaje o konsultativnom procesu tokom pripreme budžeta i organizuje javne rasprave o svakom nacrtu zakona o budžetu.

---

[115] Budžetski portal, videti: https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/
[116] Zakon o budžetu za 2026. godinu, videti: https://shorturl.at/F8qEQ
[117] WeBER, *Nacionalni PAR Monitor Srbija: Izrada i koordinacija javnih politika*, videti: https://www.par-monitor.org/policy-development-and-coordination/
[118] Poslovnik Vlade, član 41a, videti: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/poslovnik/2006/61/1/reg
[119] Uredbe o analizi efekata propisa, videti: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/4/reg
[120] Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, videti: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/5/reg
[121] Nacrt CEP-ovog sižea politike na temu nezakonitog razrešenja državnih službenika na položaju, koji će biti objavljen nakon objavljivanja Knjige preporuka NKEU za 2026. godinu.

6. Vlada treba da prekine praksu prekomernog imenovanja vršilaca dužnosti i produžavanja njihovog statusa na periode duže od onih propisanih Zakonom o državnim službenicima. Takođe, sva razrešenja državnih službenika na položaju treba da budu uredno obrazložena, u skladu sa zakonom.

Zaključak

Tokom 2026. godine nije ostvaren značajniji napredak u reformi javne uprave (RJU) u Srbiji. Aktivnosti u izveštajnom periodu ukazuju na to da su pojedine usvojene odluke u suprotnosti sa načelima dobrog upravljanja, posebno sa principima odgovornosti i transparentnosti vlasti. Radi podsticanja napretka, potrebno je nastaviti sa jačanjem institucionalne odgovornosti i međuresorne koordinacije, ali i staviti van snage odluke koje umanjuju ili narušavaju transparentnost rada uprave i inkluzivnost procesa kreiranja javnih politika. Neophodno je i suzbijati dugogodišnju praksu nedozvoljenog političkog uticaja na najviše rukovodioce u javnoj upravi.

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 doprineti ostvarivanju 17 ciljeva održivog razvoja (COR), koji povezuju ekonomski razvoj, socijalnu inkluziju i zaštitu životne sredine. Ostvarivanje ovih ciljeva zahteva usklađivanje nacionalnih razvojnih prioriteta, javnih politika i budžetskih izdvajanja, uz uspostavljanje efikasnih mehanizama za praćenje rezultata i uključivanje relevantnih društvenih aktera.

Najnoviji Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja u Republici Srbiji za 2025. godinu, koji je pripremio Republički zavod za statistiku, predstavlja šesto uzastopno godišnje praćenje napretka Srbije u sprovođenju Agende 2030. Izveštaj obuhvata 162 dostupna indikatora, što je za 13 više nego u prethodnom izveštajnom ciklusu. Napredak se meri na osnovu podataka dostupnih u oktobru 2025. godine, pretežno za period od 2019. do 2024. godine, primenom metodologije Evrostata. Rezultati pokazuju da se, uprkos napretku u pojedinim oblastima, Srbija i dalje suočava sa stagnacijom i udaljavanjem od ciljeva u delu pokazatelja. Posebno je važno pratiti ostvarivanje ciljeva koji se odnose na održivu poljoprivredu, upravljanje otpadom, smanjenje materijalne potrošnje i emisija gasova sa efektom staklene bašte.[122]

Reformska agenda Republike Srbije i Agenda 2030

Proces evropskih integracija i sprovođenje Agende 2030 treba posmatrati kao međusobno povezane procese. Usvajanje Reformske agende Republike Srbije za period 2024-2027. godine, u oktobru 2024. godine, predstavljalo je važan korak u definisanju reformskih prioriteta u okviru Plana rasta Evropske unije za Zapadni Balkan. Međutim, reformske mere i njihovi pokazatelji ne mogu u potpunosti zameniti sveobuhvatni nacionalni razvojni okvir kojim bi se povezali dugoročni razvojni ciljevi, sektorske politike i finansijski resursi.

Prema raspoloživim zvaničnim dokumentima, potreba za usvajanjem Plana razvoja Republike Srbije ostaje jedno od ključnih pitanja strateškog planiranja. Njegovo odsustvo otežava usklađivanje sektorskih strategija i reformskih obaveza sa dugoročnim razvojnim prioritetima države. Zbog toga je neophodno da se dalji proces planiranja zasniva na jasnoj vezi između Agende 2030, procesa pristupanja Evropskoj uniji, Reformske agende i nacionalnih budžetskih prioriteta. Prema Prvom nezavisnom izveštaju[123] o sprovođenju Reformske agende Republike Srbije, od trideset četiri reformska koraka, šest je ocenjeno kao ostvareno, a dvadeset osam kao neostvareno.

Proces evropskih integracija i Agenda 2030

Mapiranje nacionalnog planskog okvira u odnosu na ciljeve održivog razvoja, koje je objavio Republički sekretarijat za javne politike, povezuje nacionalne dokumente javnih politika sa svih 17 ciljeva održivog razvoja i šest pregovaračkih klastera u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Ovaj pristup omogućava da se nedostaci u strateškom planiranju sagledaju i u kontekstu evropskih integracija. Ipak, postojanje strategija i programa samo po sebi ne predstavlja dokaz da se ciljevi ostvaruju, zbog čega je potrebno redovno pratiti sprovođenje mera i rezultate na osnovu merljivih pokazatelja.

---

[122] Videti više: https://sdg.indikatori.rs/media/Izvestaj/sdg_godisnji_izvestaj_srbija_2025_lat.pdf
[123] Videti više: https://cep.org.rs/en/publications/first-independent-monitoring-report-on-the-implementation-of-the-reform-agenda/

Klaster 1 – Osnove obuhvata vladavinu prava, demokratske institucije, reformu javne uprave, javne nabavke, finansijsku kontrolu i statistiku. Njegova povezanost sa COR 16, koji se odnosi na mir, pravdu i snažne institucije, podrazumeva potrebu za transparentnim odlučivanjem, odgovornim institucijama, dostupnim informacijama i delotvornim učešćem građana i organizacija civilnog društva.

Klaster 2 – Unutrašnje tržište doprinosi ostvarivanju COR 3, koji se odnosi na zdravlje i blagostanje, kroz politike zaštite potrošača i javnog zdravlja. Potrebno je unaprediti povezivanje zdravstvene i ekološke politike, naročito u oblastima prevencije bolesti, kvaliteta vazduha, vode i životne sredine, kao i dostupnosti zdravstvenih usluga. U tom kontekstu, praćenje uticaja životne sredine na zdravlje stanovništva treba da bude deo integrisanog sistema planiranja i izveštavanja.

Klaster 3 – Konkurentnost i inkluzivni rast povezan je sa COR 1, 4, 5, 8, 9 i 10, koji se odnose na smanjenje siromaštva i nejednakosti, obrazovanje, rodnu ravnopravnost, dostojanstven rad i ekonomski razvoj. U ovom klasteru i dalje je važno obezbediti da privredni rast bude praćen smanjenjem socijalnih razlika, unapređenjem kvaliteta rada i ravnomernijim pristupom razvojnim mogućnostima. U oblasti saobraćaja i infrastrukture potrebno je povezati investicione prioritete sa ciljevima održive mobilnosti, smanjenja emisija i uravnoteženog regionalnog razvoja.

Klaster 4 – Zelena agenda i održiva povezanost obuhvata energetiku, saobraćaj, zaštitu životne sredine i klimatske promene, kao i transevropske mreže. Povezan je sa COR 6, 7, 11, 12, 13 i 15, koji se odnose na vodu i sanitaciju, čistu energiju, održive gradove, odgovornu potrošnju i proizvodnju, klimatske promene i očuvanje kopnenih ekosistema. Važeći strateški okvir uključuje Strategiju niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period 2023-2030. godine, Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023-2030. godine, Strategiju razvoja energetike do 2040. godine, Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan do 2030. godine i Program zaštite vazduha za period 2022-2030. godine.

Tokom 2025. i 2026. godine dodatno je razvijen regulatorni i programski okvir u ovoj oblasti. Usvojen je Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 109/25), a u julu 2026. godine i novi Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 63/26). Ovi propisi predstavljaju relevantne promene u pravnom okviru upravljanja otpadom i kontrole industrijskog zagađenja.

U julu 2026. godine Vlada RS usvojila je Strategiju zaštite životne sredine Republike Srbije do 2033. godine – Zelena agenda za Srbiju sa akcionim planom, a u avgustu 2026. godine Vlada je usvojila Program zaštite prirode Republike Srbije za period 2026-2031. godine. Program je usmeren na očuvanje biodiverziteta, zaštitu i obnovu ekosistema, unapređenje upravljanja zaštićenim područjima i usklađivanje sa međunarodnim obavezama i ciljevima zaštite prirode. Njihovo sprovođenje treba povezati sa ciljem COR 15 i drugim ciljevima koji se odnose na očuvanje prirodnih resursa i otpornost lokalnih zajednica.

Klaster 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija obuhvata poljoprivredu, ruralni razvoj, bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku, ribarstvo i regionalnu politiku. Ovaj klaster doprinosi ostvarivanju COR 2, koji se odnosi na iskorenjivanje gladi, unapređenje ishrane i održivu poljoprivredu. Za razliku od stanja opisanog u prethodnom izdanju Knjige preporuka, nova Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2026-2034. godine usvojena je u avgustu 2026. godine. Njeni prioriteti obuhvataju prehrambenu sigurnost, konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sektora i održivi razvoj sela.

Time je realizovana preporuka koja se odnosila na donošenje nove krovne strategije u oblasti poljoprivrede. U narednom periodu pažnju treba usmeriti na njeno sprovođenje, usklađivanje sa

ciljevima održivog razvoja i praćenje efekata na položaj poljoprivrednih gazdinstava, ruralnih zajednica i prirodnih resursa.

Klaster 6 – Spoljni odnosi povezan je sa COR 17, koji se odnosi na partnerstva za ostvarivanje ciljeva. U februaru 2026. godine potpisan je Okvir saradnje Ujedinjenih nacija i Republike Srbije za održivi razvoj za period 2026-2030. godine. Ovaj dokument definiše prioritete zajedničke saradnje u oblasti razvoja i predstavlja okvir za povezivanje nacionalnih razvojnih potreba sa podrškom sistema Ujedinjenih nacija.

Preporuke

1. **Klaster – Osnove**

S obzirom na to 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**

Unaprediti povezivanje zdravstvene i ekološke politike, posebno u oblastima prevencije bolesti povezanih sa zagađenjem, kvaliteta vazduha i vode i zaštite zdravlja osetljivih grupa stanovništva. Potrebno je razvijati integrisano praćenje pokazatelja koji povezuju stanje životne sredine sa javnim zdravljem.

3. **Klaster - Konkurentnost i inkluzivni rast**

Unaprediti strateški okvir za smanjenje siromaštva i socijalnih nejednakosti usvajanjem krovnog dokumenta, uz povezivanje socijalne politike, zapošljavanja i regionalnog razvoja. U oblasti saobraćaja potrebno je obezbediti usklađenost strateških dokumenata sa ciljevima održive mobilnosti, smanjenja emisija i ravnomernog teritorijalnog razvoja.

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

Prioritet treba da bude usklađeno sprovođenje postojećih strategija, programa i zakona u oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena, energetike, upravljanja otpadom i zaštite prirode. Istovremeno, neophodno je obezbediti transparentno praćenje sprovođenja novih krovnih propisa, Strategije zaštite životne sredine Republike Srbije do 2033. godine – Zelena agenda za Srbiju i Programa zaštite prirode za period 2026-2031. godine, uz uključivanje organizacija civilnog društva i lokalnih zajednica.

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

Nakon usvajanja Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2026-2034. godine, prioritet treba da bude sprovođenje predviđenih mera, donošenje i realizacija pratećih akcionih planova, kao i uspostavljanje sistema za praćenje rezultata. Posebnu pažnju treba posvetiti održivom korišćenju zemljišta i vode, položaju malih poljoprivrednih gazdinstava, razvoju sela i otpornosti poljoprivrede na klimatske promene.

6. **Klaster - Spoljni odnosi**

Obezbediti povezivanje Okvira saradnje Ujedinjenih nacija i Republike Srbije za održivi razvoj za period 2026-2030. godine sa nacionalnim prioritetima i ciljevima Agende 2030. Potrebno je unaprediti koordinaciju međunarodne razvojne saradnje, transparentnost korišćenja sredstava i uključivanje domaćih organizacija civilnog društva u planiranje i praćenje razvojnih programa.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA REGIONALNU SARADNJU

Status preporuka iz 2025. godine

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**0**
Delimično ispunjeno	**6**
Broj novih preporuka	**1**

Ciljevi

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju prati regionalnu saradnju, prvenstveno u okviru Berlinskog procesa, kao i u okviru drugih regionalnih inicijativa. Berlinski proces je diplomatska inicijativa pokrenuta 2014. godine s ciljem jačanja regionalne saradnje i ubrzavanja evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana.

Opis stanja

Crna Gora predsedava Berlinskim procesom 2026. godine pod sloganom „Region in Motion. Owning the Change“. Tokom godine organizovano je 25 događaja, od kojih je 14 održano na ministarskom nivou. Među politički najznačajnijim sastancima bili su ministarski sastanak o zapošljavanju i socijalnoj politici, održan u Berlinu 11. maja, na kojem je svih šest partnera sa Zapadnog Balkana usvojilo dokument „Work Plan on Employment and Social Policy“; sastanak ministara unutrašnjih poslova, održan 16. septembra u Podgorici; treći ministarski sastanak o Zelenoj agendi, održan 18. i 19. septembra na Žabljaku; sastanci ministara nadležnih za pitanja mladih, održani 22. i 23. septembra u Podgorici; sastanak ministara ekonomije i trgovine, održan 30. septembra na Cetinju; sastanak ministara spoljnih poslova, održan 1. oktobra u Pržnu/Budvi; kao i ministarski sastanak o pitanjima Roma (*Roma Ministerial*), održan 8. oktobra u Podgorici. Samit lidera zakazan je za 22. oktobar 2026. godine u Miločeru/Budvi.

Na sastanku o Zelenoj agendi usvojena je ministarska deklaracija za 2026. godinu, a politički su podržani i ključni regionalni dokumenti: Strategija prilagođavanja klimatskim promenama za Zapadni Balkan (WB6), Strateški plan za biodiverzitet do 2030. godine (*Biodiversity Strategic Plan*), Plan za obnovu šumskih predela (*Forest Landscape Restoration Plan*), regionalna obaveza postepenog ukidanja pet najzastupljenijih proizvoda od plastike za jednokratnu upotrebu i regionalni okvir za proširenu odgovornost proizvođača za plastičnu ambalažu. Time se fokus Berlinskog procesa sve više pomera sa preuzimanja novih političkih obaveza na njihovo sprovođenje i ostvarivanje merljivih rezultata.

Forum civilnog društva i istraživačkih centara (Civil Society & Think Tank Forum 2026) održan je u Prištini od 5. do 7. oktobra pod sloganom „Proof, Not Promises“. Forum je okupio više od 150 organizacija civilnog društva i istraživačkih centara (*think-tanks*) iz šest partnera sa Zapadnog Balkana (WB6). Na forumu je usvojeno šest paketa preporuka: (1) konkurentnost i rast – unapređenje praćenja efekata Zajedničkog regionalnog tržišta i izrada mape puta za postepeno uključivanje u jedinstveno tržište EU; (2) digitalna transformacija i veštačka inteligencija – uspostavljanje institucionalno spremnih okvira za digitalno upravljanje zasnovanih na ljudskim pravima; (3) bezbednost i otpornost – puno uključivanje WB6 u inicijativu *European Democracy Shield* i obnova mehanizma za praćenje bezbednosnih obaveza; (4) građanski prostor i demokratizacija – obezbeđivanje obavezujuće zaštite

građanskog prostora u procesu pristupanja EU, zaštita novinara i branilaca ljudskih prava, jačanje integriteta izbora i obezbeđivanje smislenog učešća organizacija civilnog društva; (5) zelena tranzicija – jačanje odgovornosti za sprovođenje obaveza, pravedna energetska tranzicija, unapređenje kvaliteta zelenih investicija i uključivanje lokalnih zajednica; i (6) proširenje – postepena integracija kao politički instrument koji vodi ka punopravnom članstvu, uz snažniju ulogu civilnog društva i zaštitne mehanizme nakon pristupanja EU.

Prioritetni koraci za odblokiranje procesa

Republika Srbija aktivno učestvuje u Berlinskom procesu. U narednom periodu potrebno je preduzeti sledeće korake:

1. Preći sa formalnog učešća na merljivo sprovođenje obaveza: javno pratiti sprovođenje Zajedničkog regionalnog tržišta, uklanjanje praktičnih prepreka za trgovinu i mobilnost, kao i pripreme Srbije za postepeno uključivanje u jedinstveno tržište EU (*ponovljena preporuka*);

2. Dosledno sprovoditi regionalni plan rada za zapošljavanje i socijalnu politiku (*Work Plan on Employment and Social Policy*), posebno u oblastima aktivne politike zapošljavanja, radnih prava, bezbednosti i zdravlja na radu, inspekcijskog nadzora u oblasti rada i socijalnog dijaloga, uz povezivanje ovih aktivnosti sa reformama u okviru Poglavlja 19 (*ponovljena preporuka*);

3. Ubrzati sprovođenje Zelene agende i usvojenih regionalnih dokumenata, uz utvrđivanje merljivih pokazatelja, planiranje pravedne tranzicije, jačanje lokalnih kapaciteta, transparentno korišćenje sredstava EU i puno učešće civilnog društva i lokalnih zajednica (*ponovljena preporuka*);

4. Snažnije povezati regionalnu saradnju sa demokratizacijom i vladavinom prava u okviru Berlinskog procesa: zaštititi građanski prostor, novinare i branioce ljudskih prava, unaprediti integritet izbornih procesa i sprečiti da se obaveze prema EU koriste kao opravdanje za skraćivanje javnih konsultacija (*ponovljena preporuka*);

5. Razvijati regionalnu digitalnu saradnju i primenu veštačke inteligencije u skladu sa evropskim standardima u oblasti ljudskih prava, transparentnosti i nezavisnog nadzora, uz uključivanje Srbije u relevantne evropske mehanizme za jačanje digitalne i demokratske otpornosti (*ponovljena preporuka*);

6. Obezbediti kontinuirano uključivanje civilnog društva u okviru NKEU u pripremu stavova Srbije za ministarske sastanke i samite Berlinskog procesa. Potrebno je obavezati nadležne institucije da javno odgovore na preporuke, u skladu s načelom „odgovori ili obrazloži“ (*respond or explain*), i izveštavaju o njihovom sprovođenju (*ponovljena preporuka*);

7. Obnoviti snažniji regionalni okvir za tranzicionu pravdu, pomirenje i suočavanje s prošlošću kroz regionalne inicijative. To podrazumeva rešavanje pitanja nestalih osoba i ratnih zločina, zaštitu prava žrtava i razvoj garancija za sprečavanje ponavljanja zločina, kroz jačanje vladavine prava, demokratskih institucija, nezavisnih medija, obrazovanja i međunacionalnog poverenja (*nova preporuka*).

Zaključak

Berlinski proces je 2026. godine sve više usmeren na dokazive rezultate i sprovođenje već preuzetih obaveza. Za Srbiju je ključno da regionalnu saradnju poveže sa konkretnim rezultatima reformi u oblastima jedinstvenog tržišta, zelene i digitalne tranzicije, radnih i socijalnih prava, bezbednosti, demokratije i vladavine prava, uz obezbeđivanje punog i pravovremenog učešća civilnog društva.

MEĐUSEKTORSKA RADNA GRUPA ZA PRAĆENJE SPROVOĐENJA REFORMSKE AGENDE

SPROVOĐENJE REFORMSKE AGENDE I INSTRUMENT ZA REFORME I RAST[124]

Status preporuka iz Prvog nezavisnog izveštaja MRG za RA

Ispunjeno	**0**
Neispunjeno	**7**
Delimično ispunjeno	**5**
Broj novih preporuka	**0**

Međusektorska radna grupa za praćenje sprovođenja Reformske agende (MRG za RA) prvi put daje prilog za Knjigu preporuka (u 2025. godini nije bilo preporuka), pa se prikazani status odnosi na dvanaest preporuka koje je uputila Vladi u Prvom nezavisnom izveštaju o sprovođenju Reformske agende.[125] Izveštaj je 24. aprila 2026. dostavljen članovima Odbora za praćenje Instrumenta za reforme i rast, uključujući i Vladu, a objavljen je u junu 2026. godine. Do 31. jula 2026. nijedna preporuka nije bila ispunjena u celini, pet je bilo delimično ispunjeno, a sedam nije bilo ispunjeno.[126] Tri prioritetne preporuke za 2026. godinu objedinjuju prethodne preporuke i ažuriraju ih u skladu s nalazima Drugog nezavisnog izveštaja.

Ciljevi

Instrument za reforme i rast uslovljava isplatu sredstava namenjenih Srbiji, u ukupnom iznosu od 1,586 milijardi evra do kraja 2027. godine, ispunjavanjem reformskih koraka utvrđenih Reformskom agendom Republike Srbije za period 2024-2027. godine. Cilj je da se reforme sprovode u skladu s načinom na koji su formulisane i opisane u Reformskoj agendi, kroz transparentne i inkluzivne procese, uz javno dostupne dokaze o njihovoj ispunjenosti. Time bi se omogućilo da Srbija iskoristi svoja dodeljena sredstva, a da reforme donesu konkretne rezultate građanima i privredi. Podrška Unije pritom zavisi i od ispunjavanja preduslova – postojanja delotvornih demokratskih mehanizama i vladavine prava – kao i od opštih uslova za isplatu, među kojima su transparentnost i nadzor budžeta.

Opis stanja

Od 47 reformskih koraka čiji je rok za ispunjenje istekao do juna 2026. godine, MRG za RA ocenjuje da je 15 ostvareno (od kojih devet potiče iz ranijih ciklusa), dok 32 nisu ostvarena. Od deset koraka čiji je rok za ispunjenje bio u junu 2026. godine, ostvaren je samo jedan. Svih pet koraka ostvarenih u ovom ciklusu ispunjeno je nakon isteka roka, tokom šest nedelja koje su prethodile podnošenju četvrtog zahteva za isplatu, 15. jula 2026. godine.

---

[124] Autorka: Milena Mihajlović Denić, Centar za evropske politike, koordinatorka Međusektorske radne grupe za praćenje sprovođenja Reformske agende Republike Srbije.

[125] Međusektorska radna grupa za praćenje sprovođenja Reformske agende, *First Independent Monitoring Report on the Implementation of the Reform Agenda*, 2026, dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2026/06/First-Independent-Monitoring-Report-on-the-Implementation-of-the-Reform-Agenda-1.pdf

[126] Međusektorska radna grupa za praćenje sprovođenja Reformske agende, *Second Independent Monitoring Report on the Implementation of the Reform Agenda*, nacrt za komentare, 7. oktobar 2026, tabela 11. Svi podaci u ovom prilogu odnose se na stanje na dan 31. jula 2026. godine, osim ako nije drugačije navedeno.

Kvalitet procesa nije se poboljšao. Javne rasprave su kratke, održavaju se tokom praznika ili se organizuju istovremeno za više povezanih zakona, dok se revidirani nacrti i verzije dokumenata dostavljene Evropskoj komisiji ne objavljuju. Radne grupe za reformske korake uglavnom se formiraju bez javnog poziva. Više izvora verifikacije navedenih u Reformskoj agendi nije objavljeno, dok podaci o koracima definisanim kroz rezultate – kao što su bilans rezultata u predmetima organizovanog kriminala i korupcije i pokazatelji u oblasti obrazovanja – nisu javno dostupni ili se razlikuju od institucije do institucije.

U četvrtom zahtevu za isplatu Vlada je prijavila kao ispunjen 21 korak koji Evropska komisija nije odobrila, a MRG za RA ocenjuje da devet od njih nije ostvareno. U svim tim slučajevima Vlada formalni akt ili međufazu sprovođenja predstavlja kao ispunjenje koraka koji su u Reformskoj agendi definisani šire i suštinski. Ministarstva, na primer, objavljuju informacije o ugovorima zaključenim na osnovu međuvladinih sporazuma, umesto samih ugovora.

MRG za RA ocenjuje da preduslov iz člana 5(1)(a) Uredbe (EU) 2024/1449 – postojanje delotvornih demokratskih mehanizama, uključujući vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava – nije ispunjen. Nije ispunjen ni treći opšti uslov za isplatu, utvrđen članom 12(3), koji se odnosi na transparentnost i nadzor budžeta. Značajan deo najvećih kapitalnih projekata i dalje se sprovodi na osnovu posebnih zakona i međuvladinih sporazuma, izvan redovnog sistema planiranja javnih investicija, javnih nabavki i izveštavanja.

Od januara 2026. godine Srbiji nisu oslobođena nova sredstva. Na dan 31. jula 2026. godine Evropska komisija nije ocenila tri zahteva za isplatu, koji obuhvataju 40 koraka ukupne vrednosti od 625 miliona evra. Od četiri koraka za koje je Evropska komisija u januaru 2026. godine utvrdila da nisu ostvareni, dva, prema oceni MRG za RA, i dalje nisu ostvarena: prvi složeni korak u oblasti izbora i korak u oblasti izmene medijskih zakona, čija je ukupna vrednost 40,8 miliona evra. Grejs period za ove korake ističe 31. decembra 2026. godine. Narodna skupština raspuštena je 9. septembra 2026. godine, a vanredni parlamentarni izbori održani su 25. oktobra 2026. godine. Mnogi neostvareni koraci, uključujući oba koraka u grejs periodu, zavise od zakona i akata koji se ne mogu usvojiti dok se ne konstituiše nova Narodna skupština i ne formira nova Vlada.

Plan za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine povezuje 27 od ukupno 47 koraka sa merilima u osam pregovaračkih poglavlja. Međutim, Vladin izveštaj o sprovođenju Plana za prvo tromesečje 2026. godine sadrži podatke o statusu samo 13 od tih koraka (Tabela 3).[127]

Prioritetne preporuke / Kako odblokirati proces?

Preporuke su upućene Vladi i Narodnoj skupštini:

1. **Dati prioritet koracima u grejs periodu i usvojiti i objaviti mapu puta za njihovo ispunjavanje**. Najhitnije je sprovesti dva koraka čiji grejs period ističe 31. decembra 2026. godine: prvi složeni korak u oblasti izbora (Reforma 9.1.1) i izmene medijskih zakona (Reforma 9.2.2). Odmah po konstituisanju Narodne skupštine i formiranju Vlade treba ponovo uspostaviti radnu grupu u skladu s preporukom ODIHR-a, završiti reviziju Jedinstvenog biračkog spiska uz obezbeđivanje punog pristupa relevantnim bazama podataka svim članovima komisije za reviziju i dopuniti Savet REM-a izborom člana na predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina, u transparentnom i inkluzivnom postupku. Medijske zakone treba

[127] Vlada Republike Srbije, *Plan za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine*, april 2025, dostupno na: https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2025/08/Plan-za-ispunjavanje-najvaznijih-obaveza-iz-procesa-pregovora-o-pristupanju-RS-u-EU-do-kraja-2026.-godine.pdf; *Izveštaj o sprovođenju Plana za prvo tromesečje 2026. godine* (dostavljen Narodnoj skupštini).

izmeniti kako bi se otklonile zabrinutosti u vezi s nezavisnošću REM-a, javnim finansiranjem i zaštitom istraživačkog novinarstva, uz sprovođenje javnih konsultacija. Mapa puta treba da za svaki korak u grejs periodu, kao i za korake koji će u njega ući nakon što Komisija oceni zahteve za isplatu koji su trenutno na čekanju, navede preostale obaveze, nadležne institucije, rokove i način konsultovanja javnosti (*preporuka iz Prvog nezavisnog izveštaja, ponovljena i ažurirana*).

2. **Sprovoditi reforme suštinski, u skladu s načinom na koji su formulisane i opisane u Reformskoj agendi, a ne na osnovu formalnih akata kojima se ne ostvaruje svrha predviđenih koraka**. Najvažniji primer su ugovori zaključeni na osnovu međuvladinih sporazuma: treba ih objaviti, zajedno sa svim izmenama, u sistematičnom i uporedivom obliku, kako to zahteva Reforma 6.2.1. Velike investicione projekte treba vratiti u redovan sistem planiranja javnih investicija, javnih nabavki i izveštavanja, prestati s uvođenjem novih izuzetaka i smanjivati broj postojećih, počev od pravnog okvira za EXPO 2027. To je ujedno ključno za ispunjavanje opšteg uslova koji se odnosi na transparentnost i nadzor budžeta. Isto važi i za druge korake koje Vlada prijavljuje kao ispunjene na osnovu formalnog akta, kao što su sertifikacija operatora koji ne upravlja celim sistemom za transport gasa, upravljanje pravednom tranzicijom bez namenskog mehanizma finansiranja i donošenje Zakona o informacionoj bezbednosti čija puna usklađenost s Direktivom NIS2 nije potvrđena (*preporuka iz Prvog nezavisnog izveštaja, ponovljena i ažurirana*).

3. **Obezbediti transparentnu, inkluzivnu i na dokazima zasnovanu izradu akata kojima se sprovode reformski koraci i objavljivati dokaze o njihovom ispunjenju**. Vratiti Poslovnik Vlade na tekst koji je važio pre izmena iz novembra 2025. godine, zadržavajući samo izmenu koju zahteva Reformska agenda, i ukinuti izuzetke od obaveze sprovođenja analize efekata i javnih konsultacija uvedene izmenama Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika iz marta 2026. godine. Praznici ne treba da se uračunavaju u minimalni rok od 20 dana za javnu raspravu, a rasprave o povezanim zakonima ne treba da se održavaju paralelno. Ako se ipak održavaju istovremeno, rok za njihovo sprovođenje treba primereno produžiti. Revidirani nacrti i izveštaji o javnim raspravama treba da budu objavljeni na portalu eKonsultacije pre usvajanja akata, kao i verzije dokumenata dostavljene Evropskoj komisiji. Rane konsultacije o polaznim osnovama zakona i dokumenata javnih politika, koje su i dalje izuzetak, treba da postanu standardna praksa za sve akte kojima se sprovodi Reformska agenda. Radne grupe za reformske korake treba formirati putem javnog poziva i objavljivati njihov sastav. Najkasnije uz svaki zahtev za isplatu treba objaviti izvore verifikacije navedene u Reformskoj agendi, kao i sam zahtev u celini, uključujući iznose. Za korake definisane rezultatima treba objaviti podatke i metodologiju na kojima se zasnivaju polazne i ciljne vrednosti (*preporuka iz Prvog nezavisnog izveštaja, ponovljena i ažurirana*).

Veza sa Reformskom agendom

Tabela 1 obuhvata 44 reformska koraka iz Reformske agende, čiji su rokovi za ispunjenje istekli do juna 2026. godine, a koje Evropska komisija nije odobrila do 31. jula 2026. godine. Koraci su poređani prema rokovima utvrđenim Reformskom agendom. **Tabela 2** prikazuje stanje po oblastima politika, dok **Tabela 3** prikazuje reformske korake koje „Plan 2026“ povezuje sa merilima u pregovaračkim poglavljima. Ocene MRG za RA se odnose na stanje na dan 31. jula 2026. godine.

Tabela 1. Koraci Reformske agende u grejs periodu, prema rokovima utvrđenim Reformskom agendom

Rok iz Reformske agende (grejs period do)	Korak Reformske agende	Vlada, četvrti zahtev za isplatu	MRG za RA
decembar 2024. (31. 12. 2026)	6.2.1 Konačni popis šema državne pomoći	Ispunjen	Ostvaren
decembar 2024. (31. 12. 2026)	9.1.1 Prvi složeni korak: radna grupa u skladu s preporukom ODIHR-a, temeljna revizija biračkog spiska i ponovni izbor Saveta REM-a	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2024. (31. 12. 2026)	9.2.2 Izmene Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnom informisanju i medijima i novi Zakon o javnim medijskim servisima	Ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2024. (31. 12. 2026)	9.5.1 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i akcioni plan	Ispunjen	Ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	6.2.1 Transparentnost projekata ugovorenih na osnovu međuvladinih sporazuma	Ispunjen	Nije ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	6.2.1 Akcioni plan za usklađivanje šema državne pomoći, koji odobrava Komisija	Ispunjen	Ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	6.2.2 Povećan broj finansiranih istraživača i inovativnih kompanija	Ispunjen	Ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	7.1.1 Celim sistemom za transport gasa upravlja jedan sertifikovani srpski operator	Ispunjen	Nije ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	7.1.1 Pristup trećih strana gasnoj infrastrukturi	Ispunjen	Nije ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	7.1.1 Raspodela kapaciteta na Horgošu i graničnim prelazima interkonektora sa Bugarskom	Ispunjen	Nije ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	9.3.1 Strateški okvir za kontrolu malokalibarskog i lakog oružja 2025–2030.	Ispunjen	Ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	9.3.1 Zakon o unutrašnjim poslovima: autonomija policije i preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja (CPT)	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	9.3.1 Zakonodavni okvir o trgovini ljudima, krijumčarenju oružja u Krivičnom zakoniku i Zakon o oružju i municiji	Ispunjen	Ostvaren
jun 2025. (30. 6. 2026)*	9.4.1 Strateški okvir za borbu protiv terorizma i sprečavanje nasilnog ekstremizma	Ispunjen	Ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	6.2.1 Izmena Poslovnika Vlade: odluku o sprovođenju javne rasprave donosi Vlada	Ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	6.2.2 Potpuna usklađenost sa Uredbom o konzorcijumu za evropsku istraživačku infrastrukturu (ERIC)	Ispunjen	Ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	6.3.1 Iz nacionalnog budžeta finansirano i ugovoreno najmanje 10 projekata ruralne infrastrukture	Ispunjen	Ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.1.3 Upravljanje pravednom tranzicijom i Fond za pravednu tranziciju	Ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.1.5 Jedinstvena kontaktna tačka za izdavanje dozvola za obnovljive izvore energije u skladu s Direktivom RED II	Ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.1.6 Odobravanje planova monitoringa u okviru paketa MRVA	Ispunjen	Ostvaren

Rok iz Reformske agende (grejs period do)	Korak Reformske agende	Vlada, četvrti zahtev za isplatu	MRG za RA
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.1.7 Sprovođenje Direktive o energetskim svojstvima zgrada	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.1 Zakon o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi (usklađivanje sa Aktom o gigabitnoj infrastrukturi)	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.2 Usklađivanje sa Uredbom eIDAS i propisima EU o digitalnom identitetu	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.2 Lista trećih država koje EU smatra pouzdanim za validaciju elektronskih potpisa	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.4 Zakon o informacionoj bezbednosti potpuno usklađen s Direktivom NIS2	Ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.4 Funkcionalna Kancelarija za informacionu bezbednost	Ispunjen	Ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.4 Spisak subjekata prema Direktivi NIS2, okvir za koordinisano otkrivanje ranjivosti i okvir za upravljanje kriznim situacijama	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	7.2.4 Zakon o veštačkoj inteligenciji	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	9.1.1 Drugi složeni korak: revizija ključnih izbornih propisa i sekretarijat Republičke izborne komisije	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	9.2.1 Propisi predviđeni nakon usvajanja akcionih planova o rodno zasnovanom nasilju, deinstitucionalizaciji i nacionalnim manjinama	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	9.2.2 Puno sprovođenje medijskog zakonodavstva	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	9.3.1 Operativni plan za finansijske istrage	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	9.5.1 Popunjavanje upražnjenih mesta sudija i tužilaca u jedinicama za borbu protiv korupcije	Nije ispunjen	Nije ostvaren
decembar 2025. (31. 12. 2026)*	9.6.1 Povećanje broja izabranih sudija i javnih tužilaca za 10%	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	6.3.1 Usvojen Zakon o komasaciji zemljišta	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	7.1.1 Operator prenosnog sistema u regionalnim koordinacionim centrima i na balansnim platformama EU	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	7.1.5 Pravni i institucionalni okvir za područja za ubrzano uvođenje obnovljivih izvora energije i izdavanje dozvola (Direktiva (EU) 2023/2413)	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	7.2.3 Osnivanje digitalnih kutaka u više od 50 opština	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	7.2.5 Usklađenost sa Uredbom (EU) 2020/1056 o elektronskim informacijama o prevozu tereta	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	8.2.1 Obuhvat dece uzrasta od šest meseci do tri godine predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem	Ispunjen	Ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	8.2.1 Obuhvat dece uzrasta od tri do pet i po godina predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	8.2.2 Stope prelaska u srednje obrazovanje i završavanja srednjeg obrazovanja	Nije ispunjen	Nije ostvaren

Rok iz Reformske agende (grejs period do)	Korak Reformske agende	Vlada, četvrti zahtev za isplatu	MRG za RA
jun 2026. (30. 6. 2027)*	9.3.1 Bilans rezultata u predmetima organizovanog kriminala, krijumčarenja oružja i trgovine ljudima	Nije ispunjen	Nije ostvaren
jun 2026. (30. 6. 2027)*	9.5.1 Bilans rezultata u predmetima korupcije, uključujući korupciju na visokom nivou	Nije ispunjen	Nije ostvaren

Zbirno (po rokovima)

Rok iz Reformske agende	Broj koraka	Vrednost koraka (mil. evra)	Vlada prijavljuje kao ispunjene	Ostvareni koraci prema oceni MRG za RA	Neostvareni koraci prema oceni MRG za RA, a koje Vlada prijavljuje kao ispunjene	Vrednost neostvarenih koraka prema oceni MRG za RA (mil. evra)
decembar 2024.	4	51,0	3	2	1	40,8
jun 2025.	10	163,1	9	5	4	101,9
decembar 2025.	20	265,0	8	4	4	217,4
jun 2026.	10	197,0	1	1	0	176,6
Ukupno	**44**	**676,1**	**21**	**12**	**9**	**536,7**

Napomene: *Grejs period za korake sa rokom u decembru 2024. utvrđen je Sprovedbenom odlukom Komisije C(2026)18. * Prema tumačenju Vlade, grejs period računa se od roka utvrđenog Reformskom agendom (za korake sa rokom u junu 2025. godine istekao je 30. juna 2026. godine). „Vlada, četvrti zahtev za isplatu" označava četvrti zahtev za isplatu, podnet 15. jula 2026. godine, kojim Vlada ponovo prijavljuje sve korake koje je ranije prijavila, a koje Komisija nije odobrila. „Ispunjen" znači da Vlada korak prijavljuje kao ispunjen, dok „Nije ispunjen" znači da Vlada navodi da korak nije ispunjen. „MRG za RA" označava ocenu MRG za RA na dan 31. jula 2026. godine. Tabela ne obuhvata tri koraka sa rokom u decembru 2024. godine koje je Komisija odobrila Sprovedbenom odlukom C(2026)18. Vrednost koraka predstavlja vrednost koju im dodeljuje Reformska agenda, a ne iznos koji dospeva za isplatu. Zbirovi se mogu razlikovati zbog zaokruživanja.*

Tabela 2. Reformski koraci sa rokom do juna 2026. godine, prema oblastima politika

Oblast politika	Broj koraka	Ostvareno (MRG za RA)	Vlada prijavljuje kao ispunjene	Od toga neostvareni prema oceni MRG za RA	Odobrila Evropska komisija
Poslovno okruženje i razvoj privatnog sektora	8	5	7	2	0
Zelena tranzicija – energetika	10	2	6	5	1
Digitalna transformacija	10	2	2	1	1
Ljudski kapital	3	1	1	0	0
Osnove	16	5	5	1	1
Ukupno	**47**	**15**	**21**	**9**	**3**

Napomene: *„Ostvareno" obuhvata i devet koraka iz ranijih ciklusa (šest ostvarenih prema Prvom nezavisnom izveštaju i tri koja je Komisija odobrila Sprovedbenom odlukom C(2026)18 od 12. januara 2026. godine), čiji su rezultati održani. „Vlada prijavljuje kao ispunjene" odnosi se na četvrti zahtev za isplatu, podnet 15. jula 2026. godine, bez tri koraka koje je Komisija već odobrila. „Od toga neostvareni prema oceni MRG za RA" odnosi se na korake koje Vlada prijavljuje kao*

ispunjene, a koje MRG za RA ocenjuje kao neostvarene. Evropska komisija do 31. jula 2026. godine nije ocenila nijedan kasniji zahtev.

Tabela 3. Koraci Reformske agende koje „Plan 2026“ povezuje sa merilima pregovaračkih poglavlja

Poglavlje (merilo)	Korak Reformske agende (rok)	Izveštaj o sprovođenju Plana – prvo tromesečje 2026. godine	Vlada, četvrti zahtev za isplatu	MRG za RA
5 (1, 3)[128]	6.2.1 Transparentnost projekata ugovorenih na osnovu međuvladinih sporazuma (jun 2025)	Nema podatka o objavljivanju ugovora	Ispunjen	Nije ostvaren
8 (3, 4, 6)	6.2.1 Konačni popis šema državne pomoći (decembar 2024)	Inventar državne pomoći za period 2017-2025. usvojen je zaključkom Vlade 10. jula 2025. godine, nakon što ga je Komisija prihvatila kao konačan; ažurirani inventar planiran je do kraja maja 2026. godine.	Ispunjen	Ostvaren
8 (3, 4, 6)	6.2.1 Akcioni plan za usklađivanje šema državne pomoći, koji odobrava Komisija (jun 2025)	Predlog je ažuriran u skladu s komentarima Komisije (poslednji komentar dostavljen 30. aprila 2026. godine); novo ažuriranje je u toku.	Ispunjen	Ostvaren
10 (1)	7.2.1 Podzakonski akt o bezbednosti 5G mreža (decembar 2024)	Nema podatka	–	Ostvaren (odobrila Komisija)
10 (1)	7.2.1 Zakon o širokopojasnoj komunikacionoj infrastrukturi (decembar 2025)	Nacrt zakona o merama za smanjenje troškova postavljanja elektronskih komunikacionih mreža veoma visokog kapaciteta usaglašava se s Komisijom.	Nije ispunjen	Nije ostvaren
10 (2)	9.2.2 Izmene medijskih zakona i novi Zakon o javnim medijskim servisima (decembar 2024)	Usvajanjem zakona u junu 2025. godine, „Ministarstvo je ispunilo obavezujući reformski korak u potpunosti”.	Ispunjen	Nije ostvaren (ni prema oceni Komisije); grejs period
10 (2)	9.2.2 Puno sprovođenje medijskog zakonodavstva (decembar 2025)	REM je na svojoj internet stranici započeo objavljivanje prijava i rešenja donetih po tim prijavama, sa obrazloženjima.	Nije ispunjen	Nije ostvaren
10 (3)	7.2.2 Usklađivanje sa Uredbom eIDAS i propisima EU o digitalnom identitetu (decembar 2025)	Javna rasprava održana je od decembra 2025. do januara 2026. godine; nacrt zakona dostavljen je Komisiji na mišljenje 31. marta 2026. godine.	Nije ispunjen	Nije ostvaren
10 (3)	7.2.2 Lista trećih država od poverenja EU za validaciju	Nema podatka	Nije ispunjen	Nije ostvaren

[128] Merilo 1 za Poglavlje 5 zahteva i usklađivanje međunarodnih sporazuma kojima se određeni radovi izuzimaju iz primene pravila o javnim nabavkama sa pravnim tekovinama EU. Reformska agenda predviđa objavljivanje ugovora zaključenih na osnovu međuvladinih sporazuma (jun 2025. godine) i stavljanje van snage posebnih zakona i uredbi kojima se uvode odstupanja od zakonodavstva o javnim nabavkama (jun 2027. godine), ali ne predviđa usklađivanje samih sporazuma.

Poglavlje (merilo)	Korak Reformske agende (rok)	Izveštaj o sprovođenju Plana – prvo tromesečje 2026. godine	Vlada, četvrti zahtev za isplatu	MRG za RA
	elektronskih potpisa (decembar 2025)			
10 (3)	7.2.3 Osnivanje digitalnih kutaka u više od 50 opština (jun 2026)	Nema podatka	Nije ispunjen	Nije ostvaren
10 (3)	7.2.4 Zakon o informacionoj bezbednosti potpuno usklađen s Direktivom NIS2 (decembar 2025)	Zakon je usvojen 22. oktobra 2025. godine; konačna ocena Komisije o usklađenosti očekuje se nakon usvajanja uredbe o kriterijumima za određivanje operatora.	Ispunjen	Nije ostvaren
10 (3)	7.2.4 Spisak subjekata prema Direktivi NIS2, okvir za koordinisano otkrivanje ranjivosti i okvir za upravljanje kriznim situacijama (decembar 2025)	Predlog uredbe o kriterijumima za određivanje operatora upućen je Komisiji 6. marta 2026. godine; o okvirima nema podataka.	Nije ispunjen	Nije ostvaren
10 (4)	7.2.4 Funkcionalna Kancelarija za informacionu bezbednost (decembar 2025)	Odeljenje za informacionu bezbednost je sistematizovano, a sva predviđena radna mesta su popunjena.	Ispunjen	Ostvaren
11 (1, 2)	6.3.1 Iz nacionalnog budžeta finansirano i ugovoreno najmanje 10 projekata ruralne infrastrukture (decembar 2025)	Nema podatka	Ispunjen	Ostvaren
11 (1, 2)	6.3.1 Usvojen Zakon o komasaciji zemljišta (jun 2026)	Nema podatka	Nije ispunjen	Nije ostvaren
14 (1)	7.2.5 Usklađenost sa Uredbom (EU) 2020/1056 o elektronskim informacijama o prevozu tereta (jun 2026)	Nacrt zakona je pripremljen; javna rasprava planirana je za period od 8. do 27. maja 2026. godine; nacrt je upućen Komisiji 10. juna 2026. godine.	Nije ispunjen	Nije ostvaren
15 (2)	7.1.1 Sprovođenje Paketa za energetsku integraciju (decembar 2024)	Nema podatka	–	Ostvaren (odobrila Komisija)
15 (2)	7.1.1 Celim sistemom za transport gasa upravlja jedan sertifikovani srpski operator (jun 2025)	Agencija za energetiku potvrdila je 31. marta 2026. godine da Transportgas Srbija ispunjava uslove za sertifikaciju kao nezavisni operator sistema.	Ispunjen	Nije ostvaren
15 (2)	7.1.1 Pristup trećih strana gasnoj infrastrukturi (jun 2025)	Nema podatka	Ispunjen	Nije ostvaren
15 (2)	7.1.1 Raspodela kapaciteta na Horgošu i graničnim prelazima interkonektora sa Bugarskom (jun 2025)	Nema podatka	Ispunjen	Nije ostvaren
15 (2)	7.1.1 Operator prenosnog sistema u regionalnim koordinacionim centrima i na balansnim platformama EU (jun 2026)	Nema podatka	Nije ispunjen	Nije ostvaren
15 (3)	7.1.3 Upravljanje pravednom tranzicijom i Fond za pravednu tranziciju (decembar 2025)	Nema podatka	Ispunjen	Nije ostvaren

Poglavlje (merilo)	Korak Reformske agende (rok)	Izveštaj o sprovođenju Plana – prvo tromesečje 2026. godine	Vlada, četvrti zahtev za isplatu	MRG za RA
25 (1)	6.2.2 Povećan broj finansiranih istraživača i inovativnih kompanija (jun 2025)	Nema podatka	Ispunjen	Ostvaren
25 (1)	6.2.2 Potpuna usklađenost sa Uredbom o konzorcijumu za evropsku istraživačku infrastrukturu (ERIC) (decembar 2025)	„Ispunjeno" – zakon je usvojen 3. decembra 2025. godine.	Ispunjen	Ostvaren
27 (1)	9.2.1 Propisi predviđeni nakon usvajanja akcionih planova o rodno zasnovanom nasilju, deinstitucionalizaciji i nacionalnim manjinama (decembar 2025)	Planom su predviđene izmene Krivičnog zakonika u četvrtom tromesečju 2025. godine; Ministarstvo pravde nastavilo je rad na izmenama.	Nije ispunjen	Nije ostvaren
27 (2)	7.1.7 Sprovođenje Direktive o energetskim svojstvima zgrada (decembar 2025)	Nema podatka	Nije ispunjen	Nije ostvaren
27 (7)	7.1.6 Odobravanje planova monitoringa u okviru paketa MRVA (decembar 2025)	Nema podatka o planovima monitoringa; izdato je 97 dozvola za emisije gasova sa efektom staklene bašte.	Ispunjen	Ostvaren

Zbirno

	Koraci koje Plan povezuje sa merilima	Izveštaj o sprovođenju Plana daje podatak o statusu	Vlada prijavljuje kao ispunjene	Ostvareni koraci prema oceni MRG za RA	Neostvareni koraci prema oceni MRG za RA, a koje Vlada prijavljuje kao ispunjene
Ukupno	27	13	14	9	7

Napomene: *Tabela obuhvata korake iz Drugog nezavisnog izveštaja (sa rokom do juna 2026. godine) za koje Izveštaj o sprovođenju Plana za prvo tromesečje 2026. godine navodi povezani reformski korak; redosled prati strukturu Plana. Plan povezuje sa merilima i korake sa kasnijim rokovima ili one koji su van obuhvata izveštaja MRG za RA, a koji ovde nisu prikazani. Plan ne povezuje ni sa jednim merilom 20 koraka iz izveštaja MRG za RA, među kojima je 13 iz oblasti Osnove, budući da poglavlja 23 i 24 nisu obuhvaćena Planom. „Vlada, četvrti zahtev za isplatu": oznaka „–" odnosi se na korake koje je Komisija odobrila Sprovedbenom odlukom C(2026)18. „Nema podatka" znači da Izveštaj o sprovođenju Plana ne sadrži informaciju o tom koraku.*

Zaključak

Reformska agenda sprovodi se sa zakašnjenjem, uglavnom kroz zatvorene procese i uz dokaze koji često nisu javno dostupni. U pojedinim slučajevima Vlada prijavljuje formalno usvajanje akata kao ispunjenje reformskih koraka, iako Reformska agenda predviđa njihovo suštinsko sprovođenje. Od januara 2026. godine nisu oslobođena nova sredstva, a grejs period za dva koraka u oblastima izbora i medija ističe 31. decembra 2026. godine, u vreme kada će nova Vlada tek preuzimati dužnosti. Nova Narodna skupština i Vlada mogu da preokrenu ovaj trend ako odmah daju prioritet koracima u grejs periodu, ako reforme budu sprovodile u skladu sa onim što Reformska agenda predviđa – počev od objavljivanja ugovora zaključenih na osnovu međuvladinih sporazuma – i ako izradu akata i dokaze o njihovom ispunjenju učine javno dostupnim. U suprotnom, Srbija rizikuje umanjenje sredstava povezanih sa neostvarenim koracima, dok reforme ostaju na nivou formalno usvojenih akata, bez promena koje je Reformska agenda trebalo da donese.

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), Dragana Bečejski Vujaklija

Radna grupa za poglavlja 11, 12 i 13

- Koordinatori: 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), Mihailo Gajić

Radna grupa za poglavlje 17

- Koordinator: CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE (CEVES), Vasko Kelić

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

Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medije

- Koordinator: GRAĐANSKE INICIJATIVE, Maja Stojanović

Međusektorska radna grupa za Program ekonomskih reformi (ERP)

- Koordinator: NACIONALNA ALIJANSA ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (NALED), Mihailo Gajić

Međusektorska radna grupa za političke kriterijume

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

Međusektorska radna grupa za održivi razvoj

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

Međusektorska radna grupa za regionalnu saradnju

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

Međusektorska radna grupa za praćenje sprovođenja Reformske agende

- Koordinator: CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP), Milena Mihajlović Denić