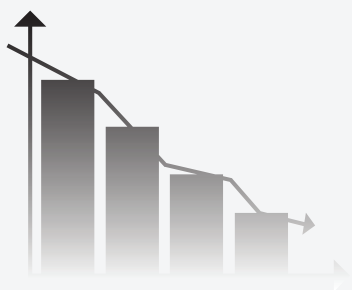


# BIRN, Analiza Izveštaja EK o napretku Srbije za 2013.



**EKONOMIJA**



**BORBA PRO TIV  
KORUPCIJE**



**ZDRAVSTVO**



**PROSVETA**



## UVOD

► Evropska komisija je ovogodišnji izveštaj o napretku Srbije objavila 16. oktobra 2013. godine<sup>1</sup>. Kao i u ranijim izveštajima, u njemu se na sveobuhvatan način analiziraju reforme u oblastima koje su od značaja za pristupanje Srbije Evropskoj uniji, prema kriterijumima i indikatorima koje ona postavlja pred sve zemlje kandidate. Ovaj izveštaj se u Srbiji svake godine očekuje sa velikom pažnjom, jer osim značaja za evrointegracije, on predstavlja i jedan od najvažnijih spoljnih “skenera” stanja u Srbiji u datoj godini posmatranja, koji građanima, institucijama i političarima daju relativno objektivan i nezavisan uvid u stanje reformi.

“Za Srbiju je 2013. godina bila istorijska po pitanju odnosa sa Evropskom unijom, ali je čekaju ozbiljni izazovi u domenu ekonomije i vladavine prava”, kaže se u sažetku godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku. Evropska komisija je ocenila u godišnjem izveštaju da je Srbija ojačala reforme i “dovoljno ispunjava politička merila”, a manjim delom i ekonomske kriterijume.

Upravo je ispunjavanje političkih kriterijuma i dovelo do toga da se izveštaj o napretku Srbije u javnost plasira kao “istorijski pozitivan”, dok dublji pogled na reforme, posebno na njihove efekte, pokazuje mnogo slabije rezultate, koji variraju od potpunog odsustva do, u najboljem slučaju, polovičnog uspeha.

Izveštaji o napretku, kao svojevrsan mehanizam monitoringa, dobar su povod za nezavisnu i objektivnu raspravu o učinku reformi.

BIRN Srbija od jula 2012. godine sprovodi projekat praćenja predizbornih obećanja sa stanovništva **analize sistemskih reformi države i društva u Srbiji**. Kroz istraživanje su utvrđene četiri oblasti koje su građani identifikovali pred izbore 2012. godine kao prioritete za njihov lični ali i za društveni boljitak: *ekonomija, borba protiv korupcije, zdravstvo i prosveta*. Potom je urađena opsežna analiza predizbornih obećanja političkih stranaka u ovim oblastima, a nakon toga, rađena je redovna periodična analiza ispunjenosti obećanja, njihove modifikacije, odstupanja, reagovanja i efekata, kao i uticaja ovih poteza na ukupne reforme.

Analiza koja je pred čitaocima predstavlja osvrt na stav Evropske komisije prema napretku u četiri oblasti koje se kroz projekat monitoringa sistematski prate već više od godinu dana. Analiza je postavljena tako da se u njoj daju ključne ocene napretka u ovim oblastima, na način na koji ih vidi Evropska unija; ove ocene se, potom, analiziraju u kontekstu predizbornih obećanja i njihove (ne)ispunjenosti, sa finalnom ocenom određenih poteza Vlade u pravcu sprovođenja dubljih i dugoročnih reformi.

Sve ukupno, obe analize poziv su Vladi, donosiocima odluka, ekspertima, civilnim organizacijama i medijima da se uključe u otvorenu javnu diskusiju o pravcima i trendovima u reformama u oblastima koje su prepoznate kao ključne za dalji napredak društva. Uz mogućnost da se mapiraju glavni rezultati, uspesi i problemi, javna debata je i način da se pošalju preporuke i trasiraju budući koraci u pravcu sveobuhvatnijih i kvalitetnijih sistemskih reformi, koje su podjednako važne za poboljšanje kvaliteta života građana i za dalji tok evro-integracija. ◀

<sup>1</sup> Izveštaj dostupan na sajtu [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm)

## EKONOMIJA

► Stanje u oblasti ekonomije je tema za koju postoji podjednako interesovanje i građana Srbije i Evropske unije (kao i drugih međunarodnih subjekata). Motivi ovog interesovanja mogu biti, a često i jesu različiti (neretko i suprotstavljeni), ali ono što im je zajedničko je to što su očekivanja obe strane usmerena ka domaćim političkim strukturama, koje različite zahteve treba da "pomire" i prevedu u konkretne, reformske politike. Imajući u vidu to da i u okviru vladajuće političke garniture često postoje vrlo različiti i razjedinjujući interesi i uticaji, postaje jasno zbog čega se u izveštajima Evropske komisije iz godine u godinu ponavljaju uglavnom loše i upozoravajuće ocene ekonomskih (ne)prilika. Ekonomske reforme, o kojima se govori već dosta dugo, i dalje ostaju između pokušaja da se dugoročno i sistemski reše nagomilani ekonomski problemi i da se trenutno "ugase požari" koji opterećuju ekonomiju iz godine u godinu.

Evropska unija se u svojim ocenama o napretku Srbije za 2013. godinu bavi uglavnom makroekonomskim pokazateljima stabilnosti, dok su postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i konkurentnost privrede koja može da izdrži pritiske zajedničkog EU tržišta dva glavna zahteva u delu „ekonomskih kriterijuma“ u procesu pridruživanja. **Za razliku od relativno pozitivnih, pa i ohrabrujućih ocena u političkom delu izveštaja o napretku za 2013. godinu, deo izveštaja koji se odnosi na ispunjenost ekonomskih kriterijuma i analizu stanja ekonomije, dosta je oštrij i negativniji.** Čak i na nivou retorike, jedino mesto u izveštaju na kom se pominje sintagma *"urgently needed"* (hitno potrebno), u inače diplomatskom i odmerenom rečniku evropske administracije, je deo koji se odnosi na ekonomiju, konkretno na potrebu usvajanja i primene srednjeročnih programa finansijske konsolidacije i reforme javnog sektora<sup>2</sup>.

Iako su i politički i ekonomski kriterijumi za pristupanje zemalja kandidata sačinjeni u isto vreme u Kopenhagenu i na snazi su već punih 20 godina (od 1993. godine), očigledno je da je Evropska unija spremnija da uvaži političke specifičnosti pojedinih zemalja i da bude nešto blaža u oceni tog dela<sup>3</sup>, za razliku od ekonomskih kriterijuma, u kojima uglavnom dosledno i objektivno ocenjuje učinke svake vlade, ne samo onih koji bi da se udruže u evropsku grupu naroda, već i onih koji su već tamo.

Evropska komisija daje prilično oštre ocene i kritikuje Srbiju da i dalje ne čini dovoljno za stabilizaciju i reformu svog privrednog sistema. Osim toga kritike su upućene na račun fiskalne nestabilnosti, koja se ogleda u visokom deficitu i nesrazmerne prihodne i rashodne strane budžeta; analizira se "ekstremni izvozno-uvozni disbalans", pri čemu je uvoz i dalje znatno veći od izvoza, što znači veću potrošnju inače deficitarnog domaćeg novca i manje budžetske prihode; konstatuje se da je nezaposlenost u 2012. godini bila rekordno visoka, sa 23.9%, kao i da su posebno ugrožene grupe mladih i onih koji su dugo bez posla, zbog čega im se inače smanjuju šanse da posao pronađu u dogledno vreme. U vezi sa ovim, konstatuje se da je tržište rada rigidno i da ne odgovara potrebama privrede. Iako se analizira uloga Narodne banke Srbije u obuzdavanju inflacije, napominje se da takva uloga dugoročno ne može biti održiva, jer, po mišljenju Evropske komisije, inflacija stagnira zbog smanjene domaće potražnje i dobre

<sup>2</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Deo 3. Ekonomski kriterijum u - 3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije - Makroekonomska stabilnost, str. 17.

<sup>3</sup> U krajnjem slučaju, svaka zemlja ima neke sebi specifične političke probleme, svoje "Kosovo i Metohiju", na primer, koji se rešavaju ad hoc političkim aktivnostima i predmetu političke, diplomatske, geografske i druge borbe sa ekonomijom, ipak, stanje je nešto drugačije i egzaktnije, a ekonomski problemi, s obzirom na jedinstveno ekonomsko (ali ne ipolitičko) tržište EU, znatno više pogađa Uniju.

poljoprivredne godine, a ne zbog privredne stabilizacije. Komisiji nije promakla ni činjenica da je u prethodnoj, izbornoj 2012. godini, budžetska potrošnja premašila planirane okvire i da je bila najveća u nekoliko proteklih godina. Kritikuje se politika državnog subvencionisanja javnih i državnih preduzeća, čime se privatni sektor stavlja u neravnopravni položaj, a principi slobodnog tržišta u korenu narušavaju. Kritikuje se obimno mešanje države u privredu i loše upravljanje javnim i preduzećima u državnom vlasništvu, koja stvaraju permanentne gubitke, čineći time budžetski deficit još većim.

Naravno, sve ove kritike odavno su poznate domaćoj javnosti, a pitanje je na koji način se one prihvataju i koliko su ozbiljno shvaćene i to ne samo od strane političara i donosilaca odluka, već i domaće stručne javnosti.

U svom izveštaju povodom godinu dana Vlade, BIRN konstatuje da "iako je najveći broj zakonskih inicijativa pokrenut u oblasti ekonomije, u ovoj oblasti, koja je na samom vrhu prioriteta građana, ujedno je pokazan vrlo skroman napredak. Vlada nije uspjela da nađe adekvatno rešenje za krizu, broj nezaposlenih je i dalje visok, mere za poboljšanje poslovnog ambijenta nisu dale očekivane rezultate (što se najbolje vidi po broju investicija), a potrebno je i hitno konsolidovati javne finansije kako bi se smanjio budžetski deficit i javni dug. U toku monitoringa, više puta je naglašena potreba za sistemskim reformama (javna preduzeća, penzioni fond, efikasnija administracija, povoljnija investiciona klima), kao i potreba za transparentnijim, efikasnijim i odgovornijim vođenjem javnih finansija".

*Kritike koje je EU uputila u velikoj meri se poklapaju i sa BIRN-ovim ocenama stagniranja reformi u sektoru javnih finansija i privrede i (ne)ispunjavanja preizbornih obećanja u prethodnih više od godinu dana postojanja Vlade<sup>4</sup>. Brojni su "zajednički imenitelji" ovih dveju analiza, koji ukazuju i na to da bi kritike ekonomske politike možda bile i blaže da su se aktuelni donosioci odluka u većoj meri pridržavali nekih od svojih obećanja, pa makar im dali i drugačiji sadržaj. Na primer, malo šta je urađeno po pitanju promena Zakona o radu, što su stranke na vlasti obećavale, a čija rigidnost, prema analizi Evropske komisije, utiče i na rast sive ekonomije<sup>5</sup>, a ne samo na loš položaj radnika. Takođe, i dalje izostaje reforma penzionog sistema, što je bilo još jedno od obećanja, a što našim vlastima zamera i Evropska unija<sup>6</sup>.*

Kada se pročita deo Izveštaja o napretku, oni koji godinama čitaju i analiziraju ovaj dokument mogu konstatovati da on ne donosi ništa novo u oblasti ekonomije. Međutim, upravo se u tome i nalazi loša poruka, jer se **uglavnom negativne ocene u ovoj oblasti** (uz znatno manji i nedovoljan broj onih pozitivnih) gotovo kopiraju i ponavljaju iz godine u godinu. ◀

<sup>4</sup> Videti detaljnije na <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/godinu-dana-vlade-ne-ispunjenost-obecanja>

<sup>5</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Deo 3. Ekonomskikriterijumi - Strukturasektorai preduzeća, str. 20.

<sup>6</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Poglavlje 9. Finansijskiserвиси, str. 26.

## BORBA PROTIV KORUPCIJE

► U delu Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2013. godinu koji se odnosi na oblast borbe protiv korupcije dominira ocena da je “učinjeno dosta, ali da je potrebno učiniti više”, što je, u danima koji su usledili nakon objavljivanja izveštaja vlast uglavnom tumačila kao “do pola punu čašu”<sup>7</sup>, dok je opozicija i civilno društvo tu istu ocenu tumačila kao da je “čaša do pola prazna”<sup>8</sup>. Šta sve to, konkretno, znači kada su u pitanju pojedinačne oblasti borbe protiv korupcije, kakve su ocene reformskih trendova u toj oblasti i kakve ti trendovi, u krajnjoj instanci, imaju efekte po građane Srbije?

Usvajanje nove **Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije**, koja je bila i jedno od osnovnih predizbornih obećanja političkih stranaka aktuelne vlasti, postavljeno je na prvo mesto i u Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu u delu *Poglavlja 23* koji se odnosi na borbu protiv korupcije<sup>9</sup>. Evropska komisija pozdravlja usvajanje ovog dokumenta, kao i pratećeg Akcionog plana, čime odaje priznanje aktuelnoj srpskoj vladi da na sistemski način i dugoročno pokušava da sprovede reformske poteze u ovoj oblasti, a ne samo da pojedinačnim i *ad hoc* potezima dokazuje svoju posvećenost borbi protiv korupcije. U isto vreme, naša vlada i brojni domaći mediji su u izveštavanju o godišnjem Izveštaju naglašavali kako je ovo jedan od najvažnijih “pohvalnih” delova ovogodišnjeg Izveštaja o napretku.

Ono na šta se celokupnoj javnosti, a pogotovo onima koji će primenjivati Strategiju, mora skrenuti pažnja jeste da je očekivanje od ovog dokumenta izuzetno veliko i da pažnja nad njegovom primenom mora biti konstantna. Evropska komisija u svom izveštaju navodi da je Strategija sveobuhvatna, odnosno da obuhvata veliki deo oblasti koje su od značaja za borbu protiv korupcije, tj. da ima “strukturni i sektorski pristup”. Na domaće institucije je potrebno vršiti stalan pritisak da primenjuju obaveze iz Strategije, kao i da međusobno saraduju na njenoj primeni, bezuslovno, jer upravo takvu saradnju zahteva složenost i višeslojnost Strategije.

Upravo zbog ogromnih očekivanja javnosti, ne mogu se dozvoliti disonantni tonovi u primeni Strategije i Akcionog plana, akoji su već na samom početku (u prvom mesecu njene primene) nastali u komunikaciji između Ministarstva pravde i nezavisnih državnih institucija. Ovi tonovi nastali su zbog (navodnog) odbijanja Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i Zaštitnika građana da učestvuju u izradi Nacrta zakona o uzbunjivačima, koji treba da uradi Ministarstvo pravde. Ove ustanove tvrde da su već izradile jedan takav model i da nema potrebe da se više time bave, dok Ministarstvo tvrdi da se “nacrti zakona ne pišu kroz projekte, već da to mora da radi država”. Pišu se međusobni demantiji i optužbe koji ne ulivaju poverenje građanima, a posebno ne uzbunjivačima. *Dok takva rasprava traje, građani koji su se osmelili da prijave korupciju ili bi to učinili da postoje njihova prava i ozbiljna zaštita, ostaju na margini ovih dešavanja i trpe posledice svoje smelosti, za koju svi pričaju da je neophodna u borbi protiv korupcije*<sup>10</sup>. Usvajanje ovakvog zakona predstavlja jedan od poteza u pravcu suštinskih reformi

<sup>7</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/413335/Milicevic-Izvestaj-EK-do-sada-najpozitivniji>

<sup>8</sup> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1420808/Transparentnost+o+izve%C5%A1taju+Evropske+komisije.html>

<sup>9</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Čelina 2. Politički kriterijumi - 2.1. Demokracija i vladavina prava, str.11., kao i Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 41. Izveštaja o napretku.

<sup>10</sup> O ovome videti detaljnije, na primer, na: <http://www.tanjug.rs/novosti/102265/agencija--poverenik-i-zastitnik-gradjana-nece-u-radnu-grupu.htm>, kao i na <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124.html>

u borbi protiv korupcije, jer uvodi koncept pojedinca, odnosno građanina i pruža pravnu zaštitu njegovoj ulozi i mesto u toj borbi, što još uvek ne postoji u našem pravnom i društvenom sistemu<sup>11</sup>.

U svom izveštaju Evropska komisija sasvim opravdano upozorava na neusvajanje **Zakona o zaštiti uzbunjivača**<sup>12</sup>, što je bilo i jedno od glavnih predizbornih obećanja stranaka koje nije ispunjeno ni do sada. Iako su neki potezi u tom pravcu načinjeni, pravna i suštinska zaštita građanina kao nezaobilaznog subjekta u borbi protiv korupcije još uvek ne postoji. Ovome se može dodati i sledeće - *na koji način se može pomoći građanima koji bi da prijave korupciju kojoj su bili izloženi, a koji ne dolaze iz javnog sektora, kao što su to "duvači u pištaljku" i uzbunjivači u užem smislu reči? Otvaranjem mogućnosti građanima da se aktivnije uključe u borbu protiv korupcije, značajno bi se doprinelo povećanju poverenja u sistem da zaista može i želi da se ozbiljno bavi ovim problemom. Ovo je otvoreno pitanje i za domaću i stranu javnost i ustanove, koje moraju biti otvorenije prema građanima i partnerstvu sa njima u borbi protiv korupcije, što je važan reformski napor.*

Iako je glavni impuls za **reviziju privatizacija**, kao jednog od važnih poteza za borbu protiv korupcije, došao svojevremeno baš od Evropske komisije, ona se u ovogodišnjem Izveštaju ne bavi detaljnije ovom temom. Iako se konstatuje da "Savet za borbu protiv korupcije nastavlja da otkriva pojedinačne slučajeve", kao i da su *high-profile* slučajevi (slučajevi korupcije visokog ranga) i dalje u toku u pravosudnom smislu reči, detaljnije ocene izostaju. Vlada, odnosno njene nadležne institucije su pokrenule istrage u pojedinim od ovih preduzeća (Azotara u Pančevu, Sartid u Smederevu, Jugoremedija u Zrenjaninu...), ali još uvek nije došlo do pravosudnih presuda - one su najavljene za "kraj 2013. godine", pa javnosti ostaje da sačeka još neko vreme i vidi da li je ova procena realna<sup>13</sup>. Ipak, da taj posao nije uopšte lak i da politička volja često ne korespondira sa pravnim sistemom u pravcu ispunjavanja određenog cilja, potvrđuje i činjenica da slava od "hapšenja decenije" u slučaju Miroslava Miškovića (koji je optužen za malverzacije u privatizaciji putarskih preduzeća) nije dugo trajala u svetlu mišljenja Ustavnog suda da je Miškoviću povređeno jedno od ustavnih prava i da je nezakonito držan u pritvoru duže nego što je dozvoljeno. *Vlast sebi ne sme dozvoliti ovakve propuste i to baš kada se u institucijama sistema pokušava rešiti jedan od najvećih tranzicionih problema moderne Srbije, a to je zloupotreba i pljačka u privatizacionim procesima; Evropska unija, očigledno, mora ovu temu i dalje držati visoko na svojoj agendi, jer je njen uticaj na pokretanje ove teme bio i presudan.*

**Departizacija**, obećanje brojnih vladajućih i opozicionih političkih stranaka u prethodnom periodu, gotovo da je zaboravljena u javnom diskursu u poslednje vreme. Iako je još skoro pre godinu dana usvojen Zakon o javnim preduzećima, koji u značajnoj meri treba da obezbedi profesionalizaciju upravljanja u jednom od sektora na koji se troše veliki javni resursi, njegova primena do sada nije do kraja sprovedena. Izveštaj o napretku iz ove godine ne pominje činjenicu da je još 30. juna istekao rok da osnivači javnih preduzeća raspišu javne konkurse za sva javna preduzeća, čime bi se ona, makar na upravljačkom nivou delom oslobodila uticaja političkih partija i predstavljala bazu za različite vrste i oblike korupcije i zloupotreba. *Imajući u vidu da na javna preduzeća i dalje odlaze ogromne državne subvencije (što Evropska unija, ipak, kritikuje,*

<sup>11</sup> O ovome je BIRN već objavljivao analize u toku jednogodišnjeg praćenja ispunjavanja obećanjapolitičkih stranaka aktuelne Vlade, detaljnije videti na <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/godinu-dana-vlade-ne-ispunjenost-obećanja>.

<sup>12</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 42. Izveštaja o napretku.

<sup>13</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/360689/Vucic-Prve-presude-za-korupciju-krajem-godine>

ali u kontekstu trošenja javnih resursa, a ne i korupcije koja u tom procesu nastaje<sup>14</sup>), građani, iz čijih doprinosa i poreza se u krajnjem slučaju te subvencije isplaćuju, bi svakako bili zainteresovani za to da se spreči odliv tih sredstava na neku pogrešnu stranu. U krajnjoj liniji, ova tema je usko povezana i sa **finansiranjem političkih stranaka**, koje se iz godine u godinu nalazi na vrhu zamerki u Izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije, ali se malo toga, makar suštinski, dešava u ovoj oblasti.

Evropska komisija u Izveštaju pohvaljuje **preventivne napore u borbi protiv korupcije** koje, uglavnom, sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije<sup>15</sup>. Reč je, pre svega, o kontroli imovine funkcionera, podizanju svesti javnosti o korupciji, finansiranju političkih stranaka, planovima integriteta i analizi rizika na korupciju u propisima. Sve ove oblasti su važne u borbi protiv korupcije i dobro je što ih je Evropska komisija u svom ovogodišnjem izveštaju prepoznala kao takve, jer je prevencija u borbi protiv korupcije trend koji sve više dobija na važnosti i u samoj Evropskoj uniji i koji je nezaobilazan deo i naših reformiskih trendova. *Ipak, oni koji vide da je "čaša do pola prazna", za to pronalaze argumente u činjenici da nije dovoljno razvijeno otklanjanje sukoba interesa u javnim preduzećima, kao i u tome da privatizacija i trošenje javnih resursa i dalje nisu dovoljno otporni na korupciju.* I Evropska komisija, ali i domaća javnost, očekuju da će primena nove Strategije za borbu protiv korupcije učiniti ove oblasti efikasnijim u narednom periodu, čime bi se posvećenost Vlade u borbi protiv korupcije zaista pokazala kao suštinska. ◀

<sup>14</sup> Srbija -Izveštaj o napretku 2013. Celina 3.2 Kapaciteti za ispunjavanje kompetitivnih vrednosti tržišnih napora u okviru EU - Uticaj države na konkurentnost, str. 21.

<sup>15</sup> Istokaoiprethodno.



## ZDRAVSTVO

► Evropska komisija u svojim izveštajima o napretku Srbije oblast zdravstva uglavnom tretira u okviru poglavlja 28. *Zaštita potrošača i zaštita zdravlja*. U okviru ove oblasti zdravstvo se analiza više sa stanovišta stanja javnog zdravlja u pojedinim oblastima (na primer, zarazne bolesti, prevencija hroničnih bolesti i bolesti zavisnosti, doniranje organa), nego kao sistem zdravstvene politike, od čijeg stanja i organizacije u velikoj meri i zavisi stanje javnog zdravlja nacije. Ipak, na početku dela koji se odnosi na javno zdravlje, Evropska komisija donosi možda najvažniju konstataciju u ovoj oblasti, a to je da je **održivost zdravstvenog sistema u velikoj meri ugrožena lošom finansijskom situacijom u javnom fondu zdravstvenog osi-guranja**<sup>16</sup>. Ova ocena ponovo otvara temu finansiranja zdravstvenog sistema, koja je bila na agendi brojnih vlada u prethodnom periodu, pa i ove aktuelne.

*Osim toga, promena načina finansiranja zdravstvenog sistema bilo je i jedno od obećanja koje su davale stranke vladajuće koalicije. To, međutim suviše uopšteno, obećanje nije ukazivalo ni na kakve konkretne pravce promena u toj oblasti, tako da su obećanja građanima uglavnom ostala talac demagoškog karaktera predizborne političke komunikacije*<sup>17</sup>. Zbog toga i ne čudi ovakva ocena Evropske komisije, koja je zabrinuta (kao što je to i veliki deo domaće javnosti) zbog nedovoljnih prihoda zdravstvenog budžeta i netransparentnog trošenja sredstava iz istog. Bez efikasne reakcije na situaciju u kojoj se u zdravstveni fond ne sliva dovoljna količina novca iz doprinosa za zdravstvo, u situaciji u kojoj osiromašeni građani nisu u stanju da plaćaju visoke participacije, a donacija je sve manje, funkcionisanje pružanja zdravstvenih usluga može biti i te kako ugroženo. Vlada je načinila prve pokušaje u nameri da kontroliše javni zdravstveni fond i na prihodnoj i na rashodnoj strani u junu mesecu ove godine (što i Evropska komisija konstatuje i pozdravlja<sup>18</sup>), kada je potpisan sporazum o saradnji između nekoliko relevantnih zdravstvenih ustanova u pravcu izrade jedinstvenog nacionalnog zdravstvenog računa, čija se izrada očekuje krajem 2014. godine. Kao i druge mere koje su za sada na nivou "potpisivanja sporazuma o saradnji" one tek treba da osiguraju svoju primenu i pokažu efekte.

Kada je reč o ostalim elementima zdravstvene politike Evropska komisija takođe pozdravlja jedno od ispunjenih predizbornih obećanja, a to je usvajanje Zakona o pravima pacijenata. I ovaj Zakon tek treba da obezbedi svoje prave efekte onda kada budu postavljeni, obučeni i ovlašćeni lokalni zaštitnici prava pacijenata, koji više neće biti deo zdravstvenih institucija, već deo spoljnog nadzora nad njima.

Izveštaj o napretku konstatuje da je **zdravstvo sektor i dalje posebno osetljiv na korupciju**<sup>19</sup>, za šta postoji očekivanje da će delimično biti promenjeno primenom nove Strategije za borbu protiv korupcije, u kojoj je zdravstvu posvećena posebna oblast. Nažalost, Vlada je propustila da se u prethodnih godinu i nešto dana detaljnije bavi pitanjem korupcije u zdravstvu, što je bilo jedno od glavnih obećanja u ovoj, za građane, veoma važnoj oblasti. *Iako postoje brojne analize koruptivnih potencijala u zdravstvu, koje direktno ugrađavaju zdravlje pacijenata, veoma malo ili gotovo ništa nije učinjeno u toj oblasti (na primer, regulisanje dopunskog rada*

<sup>16</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Poglavlje 26. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja, str. 56.

<sup>17</sup> O ovoj temi detaljnije videti u analizi BIRN-a o učinku Vlade za prvih godinu dana, objavljenoj na <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/godinu-dana-vlade-ne-ispunjenost-obećanja>

<sup>18</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Poglavlje 18. Statistika, str. 34.

<sup>19</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Poglavlje 23. Pravosuđe i osnova naprava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 41.



*lekara, formiranje lista čekanja, naplata vanstandardnih usluga, odnosa zdravstvenih radnika i privatnih farmaceutskih kuća, neregulisan odnos javne i privatne lekarske prakse, kao i borba sa direktnim podmičivanjem medicinskih radnika za pružanje usluga u bolnicama).* Borba protiv korupcije u zdravstvu nije samo regulisanje i centralizacija javnih nabavki u ovoj oblasti (što je takođe sprovedeno u veoma ograničenoj meri i izazvalo više problema nego poboljšanja), već podrazumeva znatno više od toga.

Kada je reč o pojedinačnim merama u oblasti zdravstva, Evropska komisija u ovogodišnjem izveštaju kritikuje odsustvo mera i napretka u oblasti kontrole i prevencije štetnosti duvanskog dima, slabu implementaciju Zakona o transplantaciji organa, neusklađenost regulative sa evropskim zakonodavstvom u oblasti prevencije zaraznih bolesti, nedovoljne napore na sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv HIV-a, nepotpuno sprovođenje nacionalnih programa za prevenciju raka debelog creva i grlića materice i tako dalje. Izveštaj, doduše, pominje izvestan napredak u tretmanu retkih bolesti, kao i u položaju osoba sa smetnjama u razvoju, napominjući da je taj napredak za sada uglavnom u domenu donošenja određene pravne regulative koja tek treba da bude primenjena.

Kada se saberu sve ocene koje su iznete u ovogodišnjem izveštaju, ne čudi zaključak na kraju poglavlja o zdravstvenoj zaštiti po kom su dostignuća u ovoj oblasti uglavnom **“skromna i umerena”**. Imajući u vidu terminologiju i političku korektnost službenika evropske administracije, ova ocena bi u nekom drugom kontekstu verovatno bila retorički još i oštija i realnije bi oslikavala pravo stanje stvari.

*Ovome dodajemo i brojne druge pokazatelje odsustva prave i suštinske reforme zdravstvenog sistema, kojih su i same političke stranke svesne i rado su ih koristile pred izbore, ali su ih malo ili nimalo sprovodile u praksi - na primer, umrežavanje zdravstvenih institucija, unapređenje i prevencija primarne zdravstvene zaštite, dostupnost lekova, povećanje kvaliteta zdravstvenih ustanova kroz proces njihove akreditacije i kontrole dostignutih standarda i tako dalje<sup>20</sup>. Sve ovo ima vrlo značajne posledice po građane, koji zdravstveno stanje postavljaju u sam vrh ličnih, porodičnih i društvenih prioriteta, ali ne nailaze u dovoljnoj meri na adekvatan odgovor sistema na njihova očekivanja. ◀*

<sup>20</sup> O (ne)ispunjenim obećanjima u zdravstvu detaljnije videti u analizi BIRN-a o učinku Vlade za prvih godinu dana, objavljenoj na <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/godinu-dana-vlade-ne-ispunjenost-obecanja>

## PROSVETA

► U izveštaju o ispunjenosti predizbornih obećanja aktuelne Vlade, koji je BIRN objavio u julu ove godine, prosveta je od četiri analizirane oblasti ocenjena kao oblast u kojoj je učinjeno najmanje u pravcu reformi koje treba da dovedu do kvalitetnog, održivog i progresivnog sistema obrazovanja<sup>21</sup>. Usklađivanje prosvetnog sistema sa tržištem rada, ulaganje u prosvetnu infrastrukturu, korupcija u prosveti, evaluacija i podizanje kvaliteta obrazovanja, subvencije i ulaganje u naučnu delatnost – ključna obećanja nisu se do danas materijalizovala kroz konkretne mere.

*Još uvek nije jasno zbog čega je prosveta ostala na marginama društvenih reformi, iako su je građani u predizbornom istraživanju stavili u sam vrh prioriteta kojima Vlada treba da se bavi i od koje građani mnogo očekuju. Ovogodišnji Izveštaj o napretku Srbije gotovo u potpunosti odgovara toj oceni, što otvara nadu da će, zbog ocena datih u tom izveštaju, ali i zbog povećanih očekivanja građana, nadležni koji se bave prosvetom učiniti napor da načine značajnije pomake u ovoj oblasti.*

Izveštaj Evropske komisije prosvetu analizira u dva aspekta, odnosno kroz dve teme - usvajanje **Nacionalne strategije za razvoj obrazovanja** (i neusvajanje Akcionog plana za njenu primenu), kao i **neusklađenost obrazovnog sistema i tržišta rada**, što se tretira kao jedan od osnovnih dugoročnih uslova za održivi društveni razvoj.

U izveštaju se pozdravlja prošlogodišnje usvajanje Strategije, koja trasira pravac razvoja obrazovanja do 2020. godine i koja je, prema oceni, "usklađena sa obrazovnim ciljevima EU"<sup>22</sup>. Međutim, prošlo je već godinu dana od usvajanja ovog akta (novembar 2012. godine), ali njegova primena još uvek nije počela, jer nije završen i usvojen Akcioni plan za njegovu primenu. Zbog toga, Strategija se proglašava "ambicioniznim planom, čija primena predstavlja veliki izazov". Nažalost, još uvek nije poznato šta se dešava sa usvajanjem pratećeg dokumenta i kada će primena Strategije početi.

Osim kritike zbog neusvajanja Akcionog plana, Evropska komisija kritikuje i druge oblasti obrazovnog sistema, kao što su otežan sistem priznavanja diploma, nepostojanje nacionalnog okvira obrazovnih kvalifikacija (odnosno jedinstvene evidencije zvanja i zanimanja), nejasan odnos domaćih obrazovnih vlasti prema konceptu doživotnog učenja, koji je u EU veoma razvijen i koji je usklađen sa brzim društvenim promenama i potrebama i produženim radnim i životnim vekom stanovništva. Sve ove kritike sublimirane su u zaključku poglavlja 26. *Obrazovanje i kultura, a koji se svodi na to da su obrazovne reforme i dalje spore i nedovoljne i da se dodatni naponi u reformi edukacionog sistema moraju načiniti.*

Izveštaj o napretku posebnu pažnju posvetio je **odnosu između obrazovnog sistema i tržišta rada**, što je kod nas prepoznat koncept, ali na kom se i dalje ne radi dovoljno<sup>23</sup>. A upravo je to veza koja utiče na proces zapošljavanja, privrednog razvoja i razvoja ekonomije, generalno. Evropska komisija konstatuje da

<sup>21</sup> <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/godinu-dana-vlade-ne-ispunjenost-obećanja>

<sup>22</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Poglavlje 26. Obrazovanje i kultura, str. 53.

<sup>23</sup> Srbija - Izveštaj o napretku 2013. Celina 3.2 Kapaciteti za ispunjavanje kompetitivnih vrednosti i tržišnih napora u okviru EU - Ljudski i fizički kapaciteti, str. 19.

naš obrazovni sistem i dalje školuje obrazovne profile i kadrove čija znanja i veštine ne odgovaraju savremenim potrebama privrede i društva, zbog čega se građani sa ovakvim kvalifikacijama teško zapošljavaju, a u ovom kontekstu, posebno su ugroženi mladi, oni sa nižim i srednjim stepenom obrazovanja, kao i ljudi koji su dugo nezaposleni. Zbog svega toga, umesto da doprinesu sopstvenom blagostanju i razvoju ekonomije, ova grupa na duže staze predstavlja veliko opterećenje za državu i društvo. Iako Evropska unija o ovome govori već duže vreme, naše institucije koje se bave privredom i tržištem rada sa jedne strane i obrazovanjem, sa druge, ne pokazuju dovoljan stepen saradnje. Podsetimo, *analiza predizbornih obećanja pokazuje da su najmanje dve stranke obećavale podsticaje (na primer, u vidu stipendija) za deficitarna zanimanja, ali građani od toga nisu mnogo videli, odnosno to obećanje nije ispunjeno*<sup>24</sup>.

Dalje, iako Evropska komisija o tome ne govori u svom izveštaju, ovaj problem se mora posmatrati i u kontekstu položaja prosvetnih radnika, kojih prema određenim analizama ima čak oko 126 000 i na čije plate odlazi čak 80% ukupnog budžeta za prosvetu. Većina ovih ljudi je školovana u nekom drugom sistemu i svaka promena obrazovnih profila i njihovo prilagođavanje tržištu rada podrazumevalo bi prethodnu prekvalifikaciju i rešavanje problema onih koji nemaju potrebne kvalifikacije da obrazuju nove generacije za nove potrebe. Sve ovo prosvetu pretvara ne u razvojnu, već u socijalnu kategoriju, što je na duže staze čini potpuno atrofiranom za bilo kakav društveni progres. Ujedno, otvara se i ozbiljno pitanje finansijske održivosti sistema koji ima vrlo malo novca za „manevar“ i dalje unapređenje i investicije u razvoj obrazovne delatnosti.

U izveštaju o progresu Srbije obrazovanje se pominje u još jednom kontekstu, a to je **borba protiv korupcije**. Naglašava se da je ovo jedna od oblasti koja je i dalje nedovoljno otporna na korupciju i da se na tom polju mora još dosta toga učiniti. Podsetimo, *suzbijanje korupcije u obrazovanju je bilo i jedno od osnovnih predizbornih obećanja političkih stranaka aktuelne vlasti, ali na tom polju do sada nije mnogo učinjeno*. Pokušaji da se ovi problemi reše nailaze uglavnom na velike otpore različitih interesnih grupa, koje koriste „sive zone“ neadekvatne regulative, kao što su velika diskreciona i netransparentna ovlašćenja direktora škola i druge zloupotrebe u radu, koji dovode do smanjenja kvaliteta nastave i obrazovanja i narušavanja javnog interesa u prosveti.

*Ako, dakle, kritikama koje dolaze iz Evropske unije dodamo podatke iz domaćih analiza, koje su prosvetu u prethodnih godinu dana uglavnom situirale u kontekst različitih afera („mala matura“, nedostatak finansiranja za naučne projekte od nacionalnog značaja i slično), a na sve to dodamo neispunjavanje većine predizbornih obećanja stranaka u oblasti prosvete, zaključak da su reforme u oblasti prosvete potpuno izostale je sasvim opravdan. ◀*

<sup>24</sup> O ovome više videti u analizi BIRN-a, dostupno na <http://www.skockajtebudzet.rs/en/file/show/Analiza%20budzetski%20politika%20final.pdf>

## ZAKLJUČAK

► Monitoring koji je BIRN sproveo u prethodnih godinu i po dana rada Vlade pokazao je ograničene efekte u ispunjavanju predizbornih obećanja datih građanima ili makar njihovo sporije ispunjavanje od dinamike koju su političari planirali, a građani očekivali. Sa druge strane, Izveštaj EK o napretku Srbije za ovu godinu, takođe, pokazuje ograničene reformske poteze Vlade i njihove nedovoljne efekte.

Iako se analiza predizbornih obećanja usmerava uglavnom na odnos građani-vlada, dok je Evropska komisija uglavnom zainteresovana za institucionalne i normativne promene, čiji efekti na prvi pogled mogu izgledati daleko od građana i njihovog svakodnevnog života, obe vrste analiza predstavljaju “dve strane iste medalje” i čine međusobno komplementarne celine.

Obe vrste monitoringa treba da posluže kreatorima javnih politika da otvorenije, odgovornije i efikasnije deluju i prema građanima čije interese treba da zastupaju i prema međunarodno preuzetim obavezama, čije ispunjavanje takođe treba da doprinese njihovom blagostanju. Da bi se to i ostvarilo potrebno je inicirati debate o stvarnom stanju reformi u oblastima od interesa za građane Srbije i kvalitetu njihovog sprovođenja u praksi, ne zadovoljavajući se “istorijski pozitivnom” ocenom o napretku Srbije, koja se odnosi na politička merila, ali ne i na ključne aspekte funkcionisanja države prema građanima. ◀