
OCENA IZ VLADANJA



**BIRN, ANALIZA IZVEŠTAJA EK
O NAPRETKU SRBIJE
ZA 2014. GODINU**

OKTOBAR 2014.

BIRN Srbija od jula 2012. sprovodi projekat praćenja i ocene preizbornih obećanja sa stanovišta **analize sistemskih reformi države i društva u Srbiji**. Kroz istraživanje su utvrđene četiri oblasti koje su građani identifikovali pred izbore 2012. godine kao prioritetne za njihov lični i za društveni boljitak: ekonomija, borba protiv korupcije, zdravstvo i prosveta. Potom je urađena 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. Nakon vanrednih izbora 2014. godine, nastavljen je projekat analize obećanja i učinaka Vlade, s obzirom na to da sadašnja Vlada u smislu stranaka koje je čine predstavlja kontinuitet Vlade formirane 2012. godine. Svrha ovakvog praćenja predizbornih obećanja nije samo njihovo ispunjavanje u kontekstu reformi, već i držanje onih koji su davali takva obećanja odgovornim pred građanima i celokupnom javnošću.

Uvod

Evropska komisija je svoj redovan izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu objavila 8. oktobra ove godine¹. 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 EU 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 "skenera" stanja u Srbiji, koji građanima, institucijama i političarima daje relativno objektivni i nezavisan uvid u stanje reformi.

Ovogodišnji izveštaj Evropske komisije pisan je u kontekstu činjenice da je Srbija u januaru 2014. godine formalno otpočela pregovarački proces pristupanja EU, održavanjem prve međuvladine konferencije i sprovođenjem "skrininga", odnosno analizom oblasti koje su od važnosti za pristupanje Uniji. Usled te činjenice, logično je da se očekivanja Evropske komisije povećavaju kada su u pitanju i brzina i složenost sprovođenja reformi u Srbiji. I dok je prošli izveštaj konstatovao da je 2013. godina bila istorijska sa stanovišta odnosa Srbije i EU, uz predviđanje da Srbiju

¹ Izveštaj dostupan na sajtu http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

čekaju ozbiljni izazovi u domenu ekonomije i vladavine prava², ovogodišnji izveštaj nastavlja da prati da li se i na koji način Srbija suočava sa tim izazovima.

Izveštaj o napretku Srbije dobar je povod za nezavisnu i objektivnu raspravu o učinku reformi.

Analiza koja je pred čitaocima predstavlja osvrt na stav Evropske komisije u četiri oblasti kojima se BIRN sistematski bavi već više od dve godine i o kojima je kreirao sveobuhvatnu empirijsku bazu podataka. 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.

Imajući u vidu da je BIRN sličnu analizu objavio i povodom izveštaja o napretku za 2013. godinu, ovaj izveštaj ima dodatnu vrednost i u tome što se u njemu pored određena zapažanja Evropske komisije za prošlu i za ovu godinu. Poređenja su interesantna i korisna, jer se pokazuje da su pojedine ocene gotovo identične po formulaciji i po smislu, što ukazuje na to da u pojedinim oblastima nije bilo pomaka za godinu dana, kao i na to da Evropska unija ima svoju agendu koja je stalna i izvesna i od koje se ne odstupa, ma šta bilo koja zemlja kandidat radila ili ne radila u tim oblastima.

Izveštaj Evropske komisije i analiza BIRN-a koja je urađena tim povodom poziv su Vladi, ekspertima, donosiocima odluka, organizacijama civilnog društva i medijima da se uključe u otvorenu javnu debatu o trendu i pravcu reformi koje su prepoznate kao ključne za napredak društva, poboljšanje kvaliteta života građana i dalji tok evropskih integracija Srbije.

Ekonomija

Ekonomija je oblast kojoj je posvećen najznačajniji deo izveštaja o napretku Srbije na putu ka Evropskoj uniji. Ekonomski kriterijumi za pristupanje, koje je EU postavila pred zemlje kandidate još pre dve decenije, imaju za cilj da pripreme svaku zemlju da se suoči sa tržišnom, otvorenom privredom koja postoji u okviru Unije. Zbog toga, ekonomski pokazatelji su uvek pod posebnom lupom predstavnika Evropske komisije, jer zemlje članice u svojim redovima ne žele one kandidate koje bi mogle da unesu ekonomsku nestabilnost i da donesu probleme u ekonomskoj sferi EU. Ekonomski deo izveštaja o napretku, pored političkih učinaka, uvek privlači i najveću pažnju domaće javnosti, jer je ekonomija oblast za koju su građani najviše zainteresovani, a u kojoj političari najviše obećavaju.

² Videti o tome detaljnije u analizi koji je BIRN objavio povodom objavljivanja Izveštaja o napretku za 2013. godinu, dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2013/12/BIRN-Analiza-CELA.pdf>

Evropska komisija je i ove godine relativno oštra u svojim zapažanjima koja se odnose na ekonomsku situaciju u Srbiji. Uprkos opštem zaključku da u Srbiji postoji posvećenost ekonomskim reformama, osnovni zaključak Evropske komisije je da su **potrebni snažni naponi da se obezbedi fiskalna konsolidacija i da se ubrzaju neophodne strukturne reforme u ekonomskom sistemu**³. Ono što Evropska unija zamera Srbiji na samom početku ekonomskog poglavlja izveštaja jeste i dalje **snažno prisustvo države u ekonomiji**, što je u neskladu sa proklamovanim tržišnim principima na kojima počiva EU i čije poštovanje traži i od svojih partnera. Velika uloga države u privredi, dalje, uzrokuje to da je privatni, realni sektor u dalje veoma slab i da ne uživa dovoljnu pravnu zaštitu, jer nije dovoljno konkurentan u situaciji u kojoj je država i dalje najmoćniji "igrač" na tržišti u najveći poslodavac. Prema analizi Evropske komisije, zajedno sa pravnom nesigurnošću i fiskalnim disbalansom između prihodne i rashodne strane budžeta, ovakva situacija u kojoj su država i privreda veoma usko povezane nije ni najmanje afirmativna i optimistična u pogledu ocene ekonomskih performansi srbijanske privrede. Aktuelna Vlada, kao i sve prethodne, toga su veoma svesne. Sa druge strane, kada komuniciraju sa građanima, predstavnici vlasti moraju da "spuste" ekonomske poruke sa makroekonomskih principa na "mikroekonomska" očekivanja građana, odnosno svojih birača. U lošoj ekonomskoj situaciji, povlačenje države iz privrede na način i u meri koja bi zadovoljila ekonomske kriterijume u pristupanju EU, podrazumevala bi ostanak velikog broja građana bez svojih radnih mesta, što nijednoj Vladi ne ide u prilog sa stanovišta budućih izbora. Sve Vlade, tako, ostaju rastrzane između objektivnih, ekonomskih parametara koja nameću međunarodne institucije (ne samo EU) i očekivanja građana, koja su uvek veća od mogućnosti koje državi stoje na raspolaganju. Evropska unija to i te kako prepoznaje i kritikuje sa stanovišta dugoročne neodrživosti i narušavanja principa konkurentnosti, za koji je naročito zainteresovana. Tako, konstatuje se da je samo od početka ove godine pa do juna, državna pomoć preduzećima u njenom vlasništvu porasla za realnih 7,1%, kao i da kontrola dodele državne pomoći nije adekvatna, odnosno da dodela pomoći nije nezavisna i da time značajno utiče na konkurentnost⁴. Ovakvo stanje nije dobro sa stanovišta evropskih integracija, jer ga EU neće tolerisati na duže staze; stanje je loše i sa stanovišta reformi ekonomskog sistema, jer je veliko učešće države u privredi, koje ima pre svega socijalno, a ne ekonomsko opravdanje, jedan od razloga velikog budžetskog deficita i stalne ugroženosti javnih finansija i makroekonomske stabilnosti. U tom smislu, Evropska komisija očekuje rešavanje statusa 502 preduzeća u restruktuiranju, uz očekivanje da će 1732 pisma o zainteresovanosti za

³ "... commitment to economic reforms exists, but significant efforts are needed to strengthen fiscal consolidation and accelerate the implementation of the announced structural reform measures". Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Deo 3. Ekonomski kriterijumu - 3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije - Ekonomska politika, str. 17.

⁴ Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Celina 3.2 Kapaciteti za ispunjavanje kompetitivnih vrednosti i tržišnih napora u okviru EU - Uticaji države na konkurentnost, str. 22.

njihovu privatizaciju koje je Agencija za privatizaciju primila, a koja se odnose na 403 kompanije, biti prvi korak u pravcu rešavanja tog problema. Vladi, ipak, ostaje da pronađe rešenje i za one ekonomski neisplative privredne subjekte za koje niko nije zainteresovan, a kojih je u ovom trenutku najmanje sto.

Ključni ekonomski izazov Vlade formirane u proleće ove godine bio je **fiskalna konsolidacija**, odnosno stabilizacija javnih finansija i dovođenje prihodne i rashodne strane budžeta na razuman i ekonomski održiv nivo. Za sto dana Vlade, kako je to pokazala analiza BIRN-a objavljena u avgustu, nije mnogo urađeno u tom pravcu, a fiskalne mere su uglavnom odlagane za jesen, uz opravdanje da je odlaganje nužno zbog majskih poplava koje su se dogodile u velikom delu Srbije⁵. Evropska komisija u svom izveštaju takođe priznaje da je ekonomski rast objektivno usporen usled šteta nanetih poplavama i Vladi priznaje doprinose koji se ogledaju u usvajanju određenih zakona koji posredno ili neposredno za cilj imaju fiskalnu konsolidaciju. Ipak, izveštaj naglašava da su potrebni znatno veći naponi Vlade u tom pravcu, pre svega kroz dalji nastavak procesa privatizacije, reformu javnog sektora i sklapanje novog aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom⁶. Evropska komisija je vrlo zabrinuta usled činjenice da budžetski deficit visok, a da je nivo spoljnog duga dostigao 70% bruto domaćeg proizvoda. Vlada se, stoga, poziva da što pre uđe u procese smanjenja svojih troškova.

U izveštaju za 2014. godinu, Evropska komisija ponavlja i svoju **zabrinutost za vrlo visok procenat nezaposlenosti** u Srbiji, koji je i dalje veći od 20%. Zabrinutost se naročito odnosi na probleme dugotrajne nezaposlenosti (osoba koje dugo traže posao i protekom vremena smanjuju šanse za zaposlenje), kao i nezaposlenosti mladih. Komisija kritikuje i odsustvo stimulativnih mera na tržištu rada, uz očekivanje da će novi Zakon o radu, usvojen ovog leta, dati pozitivne efekte u narednom periodu. Ocena stanja u oblasti zapošljavanja gotovo je identična za 2013. i 2014. godinu. To je oblast za koju postoji podjednaka zabrinutost i kod Evropske unije i kod građana Srbije, a svakom iz svojih razloga. Međutim, očigledno je da Vlada još uvek ne uspeva da pronađe način da ispuni jedno od osnovnih obećanja datih građanima, a to je smanjenje nezaposlenosti, pre svega kroz strukturne reforme ekonomskog sistema, koji treba da obezbedi nova radna mesta.

Predmet kritike Evropske komisije u ovogodišnjem izveštaju je i **odustvo participativne, regulatorne reforme** koja treba da bude posticajna za razvoj privrede. Konstatuje se da se važni zakoni koji se tiču privrede često usvajaju bez konsultacija sa privrednim sektorom i sa drugim socijalnim partnerima (što je u vezi i

⁵ "Zbirni izveštaj povodom 100 dana rada Vlade RS - avgust 2014", dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/08/zdravstvo.pdf>

⁶ Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Deo 3. Ekonomski kriterijumu - 3.1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije - Ekonomska politika, str. 17.

sa generalnom kritikom usvajanja velikog broja važnih zakona po hitnom, umesto po regularnom postupku), kao i da se primena zakona nepotrebno odugovlači odlaganjem ili sporim donošenjem podzakonskih akata. Kada se tome doda kritika nestabilnog pravosudnog sistema, posebno u domenu zaštite prava svojine, kao osnovnog prava na kom se temelji privredna izvesnost i sigurnost i usporavanje procesa ukidanja procedura za privredu, postaje jasan stepen zabrinutosti Evropske komisije za stanje privatnog sektora u Srbiji.

Jedan od "svetlih" primera i oblasti koje su pohvaljene u ekonomskom delu izveštaja odnose se na **porast domaćeg izvoza**, za koji se tvrdi da predstavlja jedan od osnovnih pokretača ekonomskog razvoja, kao i na **držanje inflacije** u očekivanim granicama.

Kritike i zamerke Evropske komisije u oblasti privrede i javnih finansija podudaraju se sa analizom monitoringa koji BIRN sprovodi i u ovoj oblasti, a koji pokazuje da se samo parcijalnim potezima, kao što su usvajanje pojedinih zakona, bez njihove dobre pripreme i primene, ne mogu postići suštinske reforme ⁷.

Kada se pročita deo Izveštaja o napretku o ekonomiji, oni koji godinama čitaju i analiziraju ovaj dokument mogu konstatovati da on donosi malo toga novog. To pokazuje da je u oblasti ekonomije Evropska unija vrlo zahtevan pregovarač, koji neće odstupiti od ekonomskih očekivanja, čak i onda kada dobronamerno konstatuje da je Srbija uglavnom ispunila političke kriterijume za prijem.

Borba protiv korupcije

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, **borba protiv korupcije** je jedna od oblasti koja je takođe predmet ozbiljne kritike i zamerki. Osnovni zaključak Evropske komisije je da "postoji snažan politički podsticaj za borbu protiv korupcije", ali da praktični koraci i efekti mera u toj oblasti ne oslikavaju postojanje te "političke volje"⁸. Zašto je to tako, odnosno na osnovu čega je Evropska komisija donosila svoje zaključke o stanju borbe protiv korupcije u Srbiji i šta smo u tom smislu uradili u prethodnih godinu dana, odnosno od vremena kada je borba protiv korupcije bila jedna od ključnih okosnica rada Vlade Srbije? Tačnije, šta za stanje reformi i za građane znači postojanje "snažnog političkog podsticaja" ukoliko odsustvuju konkretni učinci u ovoj oblasti?

⁷ O ovome, na primer, detaljnije videti u izveštaju o radu sto dana Vlade, koji je BIRN objavio u avgustu mesecu, a koji, između ostalog, pokazuje još uvek nejasne efekte usvajanja seta ekonomskih zakona u prvih sto dana Vlade.

⁸ Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Celina 2. Politički kriterijumi - 2.1. Demokratija i vladavina prava, str. 12.

Osim uopštene ocene da je Srbija nastavila da ispunjava preporuke Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GREKO), sve ostale oblasti od značaja za borbu protiv korupcije koje Evropska komisija pominje u svom izveštaju nose oznaku "potrebno je dodatno ojačati" ili "potrebno je unaprediti" ili "sprovoditi"⁹, što je zabrinjavajuće. Krenimo redom, prema onim oblastima koje i BIRN prati u svojoj analizi učinaka Vlade.

Iako je usvajanje **Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije**, koja je bila jedno od osnovnih predizbornih obećanja stranaka aktuelne vlasti, pohvaljeno u Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu¹⁰, u ovogodišnjem izveštaju se mogu pronaći snažne kritike nedovoljne primene ovog važnog dokumenta. Nedovoljni resursi i ljudski kapaciteti, kao i odsustvo mehanizmama odgovornosti za one institucije i njihove rukovodioce koji ne primenjuju obaveze iz Akcionog plana, navode se kao ključni razlozi za to što značajan broj mera iz ovog dokumenta nije primenjen u toku 2014. godine. I ne samo to - odsustvo odgovornosti institucija za izveštavanje, kao i odsustvo kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije da ispunjava svoju zakonsku nadležnost praćenja primene Strategije, lišavaju javnost jasne slike šta je uopšte urađeno u pogledu sprovođenja mera iz Strategije i Akcionog plana i na koji način je to urađeno¹¹. Ukoliko Vlada zaista želi da "političku volju" pretoči u adekvatnu praksu sa merljivim rezultatima i za građane vidljivim poboljšanjima, ova oblast će morati da bude znatno ozbiljnije tretirana; u suprotnom, ovo predizborno obećanje i važan reformski potez, koji je i BIRN svojevremeno u svojim izveštajima ocenio kao "ispunjen" sa stanovništa inicijalnog koraka u vidu usvajanja dokumenata, potpuno će se izgubiti u procesu primene i postaće "neispunjen".

Prošlo je godinu dana od kako je Evropska komisija u svom prošlogodišnjem izveštaju upozorila na **nepostojanje Zakona o zaštiti uzbunjivača**. Ni ove godine stanje nije drugačije - pomak je učinjen usvajanjem Nacrta ovog Zakona, ali ga Narodna skupština još uvek nije usvojila, što se konstatuje i u izveštaju za 2014. godinu kao jedan od nedostajućih mehanizama u efikasnoj borbi protiv korupcije. Ovo je bilo i jedno od obećanja stranaka koje su formirale sadašnju Vladu još od 2012. godine, ali koje još uvek nije ispunjeno, zbog čega pravna i suštinska zaštita građanina kao nezaobilaznog subjekta u borbi protiv korupcije još uvek ne postoji.

⁹ Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Srbija - Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 42.

¹⁰ O tome videti detaljnije u izveštaju "BIRN - Analiza Izveštaja EK o napretku Srbije za 2013.", dostupno na <http://www.meravlade.rs/category/izvestaji/page/3/>

¹¹ Evropska komisija, pozivajući se na podatke Agencije za borbu protiv korupcije, navodi da skoro polovina obveznika nije uopšte izvestila šta je urađeno u pogledu primene Strategije i Akcionog plana. Bez odredaba odgovornosti za neizveštavanje Agencije, ovakvo stanje teško da će uopšte moći da bude promenjeno u dogledno vreme.

Posebnu kritiku ovogodišnjeg izveštaja predstavlja oblast **procesuiranja krivičnih dela u oblasti korupcije**. Glavna konstatacija u ovom oblasti je da sudski procesi započetih istraga uglavnom nisu dovedeni do kraja, što izgleda kao "već viđeno" u odnosu na izveštaj o napretku za 2013. godinu, u kom je takođe konstatovano da takozvani *high-profile* slučajevi korupcije (slučajevi korupcije visokog ranga) nisu do kraja procesuirani. Sada već anegdotske "24 sporne privatizacije" koje su bile okosnica obećanja vladinih zvaničnika prethodne dve i po godine, kao da su potpuno zaboravljene, iako se u njima ogleda suštinska "politička volja" i šalje poruka da se korupcionaške zloupotrebe visokog profila neće tolerisati. Šta više, ovogodišnji izveštaj Evropske komisije pominje nešto što se nije moglo pročitati u ranijim izveštajima, a to je da procesuiranja ovih slučajeva podležu potencijalnom "političkom uticaju"¹², što je veoma ozbiljna zamerka, koja, čini se, nije dovoljno ispraćena u domaćim medijima koji su se bavili izveštajem. Evropska komisija je, očekivano, politički vrlo korektna i ne pominje odakle im takve informacije i na osnovu čega baziraju ovu vrstu zaključka, što bi bilo vrlo zanimljivo istražiti, a što je posao, domaće javnosti i medija. Potencijalna politička opstrukcija sudskih procesa je vrlo ozbiljna zamerka, pogotovo ukoliko se odnosi na slučajeve visoke korupcije, jer to implicira da su i političke strukture, sadašnje i bivše, umešane u te afere. Sa stanovišta Evropske komisije i njenog izveštaja koji je predmet ove analize, opravdano se može postaviti pitanje u čemu se ogleda postojanje načelnog "političkog podsticaja" sa početka ovog izveštaja, ukoliko se u nastavku može pročitati konstatacija da postoji potencijalni politički uticaj na procesuiranje slučajeva visoke korupcije u Srbiji?

Čak i oblast **prevencije korupcije**, koja je u izveštaju za 2013. godinu pohvaljena kao relativno dobra i ohrabrujuća, u ovogodišnjem izveštaju je predmet određenih kritika i zamerki. Iako je reč uglavnom o nadležnostima koje sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije, konstatuje se da su učinci u oblasti prevencije korupcije manji uglavnom usled nedovoljnih resursa i kapaciteta kako ove institucije, tako i drugih koje bi trebalo da sprovedu preventivne antikoruptionske mere. Naime, u izveštaju se konstatuje odsustvo saradnje između različitih institucija koje se bave kontrolom imovine i prihoda funkcionera (odnosno koje bi trebalo da sa Agencijom učestvuju u ovom procesu i obezbeđuju podatke potrebne za kontrolu), značajno smanjenje obima obuka i treninga za prepoznavanje i otklanjanje koruptivnih rizika, nedovoljno dobra i sa standardima EU neusklađena regulativa u oblasti sukoba interesa, a kao "kruna" svih ovih kritika navodi se odsustvo odgovornosti i kaznene politike za učinjene prekršaje u sprovođenju antikoruptionskih politika. Sve ove kritike su usmerene, pre svega, na Vladu i njene institucije koje su nadležne da propisuju politike, kao i da obezbeđuju potrebne resurse za njihovo sprovođenje, a što Vlada

¹² "Final convictions remained rare and high-profile cases remained at risk of political interference". Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Srbija - Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 43.

ne čini u dovoljnoj meri. A upravo u tome se ogleda pravi i suštinski "politički podsticaj" za borbu protiv korupcije, jer postojanje institucija koje nemaju potrebne resurse, sredstva i podršku za svoj rad ne znači mnogo.

Ni ostale oblasti od važnosti i značaja za borbu protiv korupcije nisu dobile bolje ocene od ovih koje su prethodno opisane. U izveštaju se kritikuje vrlo ograničen uticaj civilnog društva na procese borbe protiv korupcije, odsustvo internih, institucionalnih kontrola, nedovoljni učinci u procesu kontrole finansiranja političkih stranaka, naročito u toku izbora i izborne kampanje. Na kraju, iako se konstatuje da je međuinsitucionalna saradnja nešto bolja nego ranije, ona sa stanovništa efikasne borbe protiv korupcije, koja je "ukršstajuća" (cross-cutting) tema, mora biti znatno bolja i intenzivnija. Osim toga, ponovljena je i prošlogodišnja ocena da se za potrebe efikasne borbe protiv korupcije moraju jačati kapaciteti nadležnih tela i institucija, a pre svega Agencije i Saveta za borbu protiv korupcije.

Zdravstvo

Na početku dela koji se odnosi na stanje javnog zdravlja u Srbiji, Evropska komisija u gotovo identičnom obliku **ponavlja** veoma važnu konstataciju iz 2013. godine, a to je da je **održivost zdravstvenog sistema u velikoj meri ugrožena lošom finansijskom situacijom u javnom fondu zdravstvenog osiguranja**¹³. Sudeći prema uvidu Evropske komisije, u ovoj oblasti se, dakle, ništa nije promenilo u odnosu na 2013. godinu. Ovakva ocena nas ponovo vraća na temu **finansiranja zdravstvenog sistema**, što je tema koja je na agendi svih Vlada u prethodnom periodu. Promena načina finansiranja zdravstvenog sistema bilo je i jedno od obećanja koje su davale stranke aktuelne vladajuće koalicije; to obećanje je, međutim, bilo toliko uopšteno, odnosno nije ukazivalo ni na kakve konkretne pravce promena u toj oblasti, tako da je to obećanje građanima uglavnom ostalo talac populističke predizborne političke komunikacije. Problem sa finansiranjem zdravstvenog sistema se uglavnom posmatra u kontekstu opšteg stanja javnih finansija, a ne u kontekstu specifičnosti jedne od veoma važnih i osetljivih oblasti za građane. Zbog toga, promene politike finansiranja zdravstva se uglavnom svode na povremeno i privremene, ne-strateško "presipanje iz jedne kase u drugu", o čemu je BIRN već pisao u svojoj analizi povodom sto dana Vlade, kada je konstatovano smanjenje poreza za zdravstvo od 2% na račun doprinosa za penzijsko osiguranje¹⁴. Otuda ne čudi ovakva zabrinutost Evropske komisije za stanje javnih finansija u

¹³ "The overall financial sustainability of the sector remains seriously endangered by the poor financial situation of the public health fund". Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Poglavlje 26. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja, str. 58.

¹⁴ "Zbirni izveštaj povodom 100 dana rada Vlade RS - avgust 2014", dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/08/zdravstvo.pdf>

oblasti zdravstva, koja se ponavlja iz godine u godinu, ali bez odgovora na pitanje dokle će takvo stanje biti održivo.

Kada je reč o ostalim elementima zdravstvene politike, Evropska komisija konstatuje da nema novih saznanja o napretku i učincima u oblasti **zaštite prava pacijenata**¹⁵, iako je u prošlogodišnjem izveštaju usvajanje Zakona o pravima pacijenata pozdravljeno kao jedno od važnih dostignuća u oblasti zdravstva. U tadašnjem izveštaju je naglašeno i da primena ovog Zakona mora ostati predmet pažnje domaćih institucija, ali do sada nisu razvijeni efikasni mehanizmi za praćenje njegove primene. Posledica toga je i konstatovana činjenica da nema informacija o učincima ovog Zakona, odnosno odgovora na pitanje da li je izmeštanje zaštite prava pacijenata iz zdravstvenih ustanova u lokalne samouprave dalo neke efekte u oblasti zaštite prava pacijenata i kakvi su ti efekti. Jedine informacije o ovome se povremeno mogu dobiti od nevladinog sektora, koji kroz svoje projekte radi monitoring u ovoj oblasti¹⁶, kao i od nezavisnih organa koji se bave zaštitom prava građana, kao što je Pokrajinski ombudsman¹⁷. I jedan i drugi izvor informacija ukazuju na to da je potrebno uložiti znatno više napora u jačanju kapaciteta lokalnih samouprava i savetnika za prava pacijenata da se suštinski i kvalitetno bave zaštitom prava građana u toku pružanja zdravstvenih usluga.

Evropska komisija pozdravlja napore Srbije, odnosno nadležnih institucija koje vode zdravstvenu politiku da **unaprede zdravstveni sistem kroz uvođenje i primenu informacionih tehnologija**, pre svega kroz institucionalnu podršku uvođenju e-uprave u zdravstvu u Ministarstvu zdravlja. Ovome treba dodati i činjenicu da je samo dan nakon objavljivanja izveštaja o napretku, Vlada usvojila Predlog zakona o zdravstvenoj dokumentaciji i evidencijama u oblasti zdravstva¹⁸, koji je Ministarstvo zdravlja izradilo pre više od godinu dana i o kom je BIRN već pisao u svojim ranijim izveštajima. Ovim Zakonom, koji tek treba da bude usvojen u parlamentu, uvode se preduslovi za bolje i efikasnije vođenje zdravstvene evidencije i dokumentacije, uvođenje jedinstvenog zdravstvenog računa, smanjenje lista čekanja u zdravstvu i bolje umrežavanje zdravstvenih institucija.

Izveštaj o napretku konstatuje da je **zdravsto sektor i dalje posebno osetljiv na korupciju**, zbog čega se naglašava da je neophodno sprovesti analize rizika na

¹⁵ "No new developments can be noted in the field of patients' rights in cross-border healthcare". Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Poglavlje 26. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja, str. 59.

¹⁶ Videti o tome u istraživanju organizacije Narodni parlament iz Leskovca, detaljnije na <http://www.meravlade.rs/test-test/>

¹⁷ Videti o tome detaljnije u istraživanju pokrajinskog ombudsmana, dostupno na <http://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/vesti/saopstenja>

¹⁸ Videti detaljnije o tome na <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=221478>

korupciju i u ovoj oblasti¹⁹, ali bez dalje i detaljnije elaboracije. Činjenica je da od prethodnog izveštaja Evropske komisije, u kom je takođe naglašeno da je neophodno više pažnje posvetiti korupciji u zdravstvu, nije mnogo urađeno. O tome govori i BIRN-ov monitoring, koji pokazuje da se od ohrabrujućih izjava nadležnih, koji pozivaju građane da prijave korupciju u zdravstvu, kao i od formiranja novih tela i komisija nije mnogo odmaklo²⁰.

Kada je reč o pojedinačnim merama u oblasti zdravstva, Evropska komisija i u ovogodišnjem izveštaju kritikuje odsustvo mera i napretka u oblasti kontrole i prevencije štetnosti duvanskog dima, nedovoljnu promociju politike transplantacije organa, neusklađenost regulative sa evopskim zakonodavstvom u oblasti prevencije zaraznih bolesti, nedovoljne napore na sprovođenju nacionalne strategije za borbu protiv hiv-a, nedovoljnu kontrolu nad zloupotrebom droga i psihoaktivnih supstanci i tako dalje. Sve ove zamerke se mogu pronaći i u izveštaju za 2013. godinu, što ukazuje da je pažnja Evropske unije na određenim oblastima konstantna, ali da se raniji izveštaji u pojedinim, konkretnim segmentima i ne uzimaju baš sa dužnom pažnjom od strane domaćih institucija.

Kada se saberu sve ocene iz ove oblasti, postaje jasan zaključak Evropske komisije da je napredak Srbije u oblasti zdravstva za godinu dana na nivou "skromnog unapređenja".

Prosveta

I u oblasti prosvete, izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu izgleda vrlo slično kao i izveštaj za prošlu, 2013. godinu. Takvo stanje je gotovo u potpunosti na tragu BIRN-ovog monitoringa, koji je u prethodne dve i po godine pokazao da je Vlada ispunila vrlo malo reformskih obećanja u ovoj važnoj oblasti. Jedina oblast koja se u ovogodišnjem izveštaju Evropske komisije ohrabruje i na čiji se afirmativni karakter ukazuje je oblast uključivanja Srbije u obrazovne programe Evropske unije, koje Srbija kao zemlja kandidat može da koristi u ovoj fazi svog institucionalnog aranžmana sa Unijom. Posebno se pozdravlja potpisivanje pristupanja programu Erasmus Plus u junu ove godine, koji će omogućiti virtuelno, elektronsko povezivanje škola u Srbiji i škola u EU, kao i programe obrazovanja za odrasle.

¹⁹ "Comprehensive risk analyses for areas vulnerable to corruption such as health, ..., are needed". Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Srbija - Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 43.

²⁰ Videti detaljnije o tome u Izveštaju o sto dana Vlade, avgust 2014. godine, na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/08/zdravstvo.pdf>

U rubriku "već viđeno" može se smestiti zamerka koja se odnosi na neusvajanje Akcionih planova za sprovođenje Strategije obrazovanja do 2020. godine, a koja se našla i u prošlogodišnjem izveštaju. Osim kritike zbog neusvajanja Akcionog plana, Evropska komisija kritikuje i neke druge oblasti obrazovnog sistema, kao što su otežan sistem priznavanja diploma, netransparentnost obrazovnog sistema, posebno visokog školstva, uz opasku i očekivanje da će se ovaj sistem promeniti nakon usvajanja Zakona o visokom obrazovanju iz septembra ove godine (na primer, uvođenje registra doktorskih disertacija, koje su ove godine bile povod nekoliko afera).

I ove godine, Izveštaj o napretku posebnu pažnju posvetio je **odnosu između obrazovnog sistema i tržišta rada**²¹. Evropska komisija, **ponovo** konstatuje da naš obrazovni sistem 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. 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 - a najmanje od prošlog izveštaja o napretku, naše institucije koje se bave privredom i tržištem rada, sa jedne strane i obrazovanjem, sa druge, ponašaju se kao da su institucije potpuno odvojenih sistema koji međusobno nemaju mnogo veze jednog sa drugom. Podsetimo, analiza preizbornih obećanja pokazuje da su stranke koje čine vladajuću koaliciju i pred izbore 2012. i 2014. godine obećavale veću usklađenost obrazovnog sistema i tržišta rada, ali građani od toga nisu mnogo videli, odnosno to obećanje do danas nije ispunjeno.

Evropska komisija, dalje, očekuje i sugeriše da sve reforme u oblasti obrazovanja treba da imaju za cilj "povećanje kvaliteta obrazovanja", a kao neke od mera koje ona predlaže su i reorganizacija školske mreže²², o čemu je BIRN već pisao 2013. godine u jednoj od svojih analiza koje se bave obrazovnim sistemom²³. Evropska komisija ne ulazi detaljnije u obrazovne programe i operativne načine poboljšanja kvaliteta obrazovanja, prepuštajući to domaćim institucijama, koje u skladu sa specifičnim potrebama domaćeg stanovništva i potreba tržišta mora više pažnje da posveti osavremenjivanju obrazovnog gradiva.

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 učiniti još dosta na

²¹ Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Celina 3.2 Kapaciteti za ispunjavanje kompetitivnih vrednosti i tržišnih napora u okviru EU - Ljudski i fizički kapaciteti, str. 21.

²² Isto kao i prethodno.

²³ Videti detaljnije u analizi pod nazivom "Finansiranje obrazovanja i upravljanje obrazovnim resursima", dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2013/12/Finansiranje-obrazovanja-i-upravljanje-obrazovnim-resursima.pdf>

identifikovanju uzroka korupcije²⁴. Podsetimo, suzbijanje korupcije u obrazovanju je bilo i jedno od osnovnih predizbornih obećanja političkih stranaka aktuelne vlasti, ali i na tom polju do sada nije mnogo učinjeno. A potvrda za to su i dalje generisanje afera u prosveti, kakva je afera sa plagijatima doktorskih disertacija najviših državnih zvaničnika, koja do danas nije rešena. Inače, zanimljivo je primetiti da se obrazovanjem kao oblašću izveštavanja Evropske komisije gotovo niko u domaćoj javnosti nije do sada bavio, iako je zaključak koji se daje prilično zabrinjavajući i glasi "značajni napori su potrebni kako bi se unapredio kvalitet i efikasnost obrazovnog sistema"²⁵.

Zaključak

Kao što je izveštaj o napretku za 2013. godinu u domaćoj političkoj javnosti, pre svega onoj na vlasti, ocenjen kao "najpozitivniji do tada", ključna sintagma koja se mogla čuti prilikom objavljivanja ovogodišnjeg izveštaja je da je on "najpozitivniji od svih drugih izveštaja koje je Evropska komisija objavila za druge zemlje kandidate". Ipak, ako se odstrane poruke koje se nalaze u domenu političkog marketinga upućenog građanima (za koje se ne može očekivati da će čitati sve izveštaje i porediti ih sa ovim pisanim za Srbiju), pa i ako se apstrahuju politički i diplomatski korektne i ohrabrujuće poruke Evropske komisije u smislu "urađeno je dosta, ali je potrebno uložiti dodatne napore", može se videti da ovogodišnji izveštaj obiluje konkretnim i relativno objektivnim zamerama koji ukazuju na usporenost reformi u brojnim oblastima. Posebno su obeshrabrujuće one ocene koje se ponavljaju od izveštaja do izveštaja, a o čemu je bilo više reči u ovoj analizi i to samo na primeru dva uzastopna izveštaja Evropske unije, za prošlu i ovu godinu.

Sa druge strane, monitoring koji je BIRN Srbija sproveo u prethodnih godinu dana, a naročito u prvih sto dana aktuelne Vlade, kada je očekivano da se povuku najznačajniji reformski potezi, ukazuje na to da su učinci polovični, kao i da nema potpunog i neophodnog konsenzusa oko pravca i toka reformi. Odsustvo tog konsenzusa je, između ostalog, dovelo do održavanja vanrednih izbora u ovoj godini, ali i do odlaska bivšeg ministra finansija iz Vlade²⁶, što pokazuje da reforme ne idu uopšte onim tokom i dinamikom koju građani očekuju, a političari obećavaju.

²⁴ Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Poglavlje 23. Pravosuđe i osnovna prava - Politike u oblasti borbe protiv korupcije, str. 43.

²⁵ "Overall, significant efforts are needed to improve the quality and efficiency of the education system", Srbija - Izveštaj o napretku 2014. Celina 3.2 Kapaciteti za ispunjavanje kompetitivnih vrednosti i tržišnih napora u okviru EU - Ljudski i fizički kapaciteti, str. 21.

²⁶ Videti o tome detaljnije u analizi koji je BIRN objavio povodom sto dana Vlade u avgustu 2014. godine, dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/08/BIRN-izvestaj-sto-dana-Vlade.pdf>

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 samo "najboljim izveštajem o napretku u regionu" i ne zamagljujući realno i objektivno stanje stvari, jer građani najbolje osećaju da je stanje daleko od onog kakvim ga političari često žele prikazati.