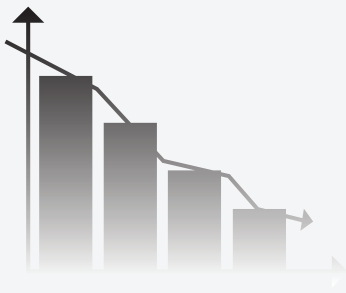


BIRN

**IZVEŠTAJ O MONITORINGU
ISPUNJENOSTI PREDIZBORNIH
OBEĆANJA POVODOM STO DANA
RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE**

Avgust 2014. godine



EKONOMIJA



**BORBA PROTIV
KORUPCIJE**



ZDRAVSTVO



PROSVETA



SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. REZIME	5
2.1. JAVNE FINANSIJE I PRIVREDA	5
2.2. BORBA PROTIV KORUPCIJE	5
2.3. ZDRAVSTVO	6
2.4. PROSVETA	6
3. JAVNE FINANSIJE I PRIVREDA	7
4. BORBA PROTIV KORUPCIJE	13
5. ZDRAVSTVO	15
6. PROSVETA	19
7. ZAKLJUČAK	23

1. UVOD

Aktuelna Vlada Srbije izabrana je u Narodnoj skupštini 27. aprila ove godine. Vlada se nalazi na čelu Srbije već sto dana, što se najčešće uzima kao prvi period u kom je moguće (i poželjno) dati prikaz onoga što (ni)je učinjeno, imajući u vidu i obećanja stranaka i objektivne okolnosti i potrebe društva koje Vlada vodi i usmerava. U tom kontekstu, važno je sagledati dve stvari - *karakter Vlade* i *okolnosti* koje su obeležile njen rad u prvih sto dana, jer od tih činjenica zavisi i kontekst u kom treba tumačiti njeno ponašanje i dostignuća.

Kada je reč o karakteru Vlade, prvo pitanje je da li je, suštinski, reč o novoj ili staroj Vladi i na koji način treba posmatrati njen kontinuitet sa prethodnom Vladom, koja je postojala od 2012. pa do početka 2014. godine? Po mnogim parametrima, reč je o istoj Vladi koja je pretrpela pojedinačne izmene. Na njenom čelu se sada i formalno našao političar koji je neformalno u poslednje dve godine vodio glavnu reč u srpskoj politici, tadašnji "prvi potpredsednik Vlade", a sadašnji premijer Aleksandar Vučić. Dalje, sadašnju Vladu čine isti koalicioni partneri kao i prethodni, u nešto malo izmenjom odnosu snaga - Srpska napredna stranka je jači i dominantniji većinski partner, koji uz sebe ima koaliciju okupljenu oko Socijalističke partije Srbije i još neke manje stranke, kao što je Socijaldemokratska partija. Osim njih, u ovoj Vladi je ponovo prisutno i nekoliko nezavisnih ličnosti, uglavnom profesionalaca u pojedinim oblastima, koje je ponovo kandidovala najveća stranka vladajuće koalicije, odnosno stranka koja je odgovorna i za njihov izbor, rad i postignuća. Zbog svega toga, ne može se početak rada ove Vlade posmatrati kao prekretnica i "novi početak", već kao jedna vrsta kontinuiteta. Ovo je važno posebno sa stanovišta praćenja predizbornih obećanja - sve ono što je izgovoreno i obećano 2012. godine, a nije ispunjeno, ne može se "obrisati", već mora biti i dalje praćeno kao trend određene politike i izvora legitimiteta koje su građani dali strankama na vlasti. Zbog toga, BIRN nastavlja da prati za građane značajne oblasti (ekonomija, borba protiv korupcije, zdravstvo i prosveta) i to na način na koji to čini od 2012. godine, odnosno od perioda kada je napravljen suštinski diskontinuitet od vlasti Demokratske stranke. Odgovornost za tada data obećanja ne može biti izbegnuta činjenicom da su održani izbori i da je formalno druga Vlada došla na čelo zemlje, kada stožer te politike čine iste stranke. Osim toga, stranka koja je 2012. godine osvojila najviše glasova, ostvarila je još bolji rezultat 2014. godine, zbog čega je samo povećana njena odgovornost i podiguta očekivanja građana. Upravo zbog toga, važno je nastaviti sa praćenjem i tada i sada datih obećanja, kako bi se "očuvanjem" političke memorije građana oni koje su ti građani izabrali držali odgovornim za svoje (ne)činjenje.

Drugi važan element konteksta rada ove Vlade u prvih sto dana predstavlja činjenica da je gotovo na njenom samom početku Srbiju pogodila elementarna nepogoda velikih razmera. Poplave su za svega nekoliko dana u zapadnom i centralnom delu zemlje odnele više od 50 ljudskih života i uzrokovale štetu od oko 1,7 milijardi evra, od čega je polovina iznosa direktna šteta, a polovina predstavlja gubitke koji su posredno nastali zbog poplava¹. Činjenica je da je ova šteta u velikoj meri pogodila ionako krhku ekonomiju Srbije i da će se njene posledice osećati još dugo, jer će nužno uticati na drugačiju preraspodelu oskudnog i ograničenog budžeta, u kom je manjak i pre poplava

¹ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=07&dd=10&nav_category=11&nav_id=874959

bio veći od 7% bruto domaćeg proizvoda. Ipak, ovaj događaj ne sme i ne može biti opravdanje za eventualne propuste u radu Vlade ili za odlaganje reformi i neispunjavanje obećanja datih građanima. Naprotiv. Obećane reforme upravo treba da olakšaju izlazak iz permanentne krize i da olakšaju posledice koje su nanele poplave. Dalje, one oblasti koje BIRN prati sa stanovišta ispunjenosti obećanja ne mogu se direktno dovesti u vezu sa posledicama koje je proizvela poplava, osim, u jednom delu ekonomske politike. Obećanja data pred izbore i prilikom formiranja Vlade su uglavnom u domenu dugoročnih reformskih politika i strateški postavljenih ciljeva, koje bi trebalo da reše određene trajne probleme koji nisu ni nastali zbog poplava, pa se poplave ne mogu koristiti ni kao izgovor za nešto što nije ili neće biti urađeno, a planirano je i obećano. Borba protiv korupcije, prosveta, zdravstvo i značajan deo ekonomske i (naročito) fiskalne politike moraju biti samo prilagođeni novim okolnostima, ali nikako i zaboravljeni ili stavljeni "ad acta" usled promenjenih okolnosti. Posledice poplava mogu biti relativno brzo otklonjene, dok posledice dugoročne krize i odsustva reformi ne mogu biti tako brzo rešene.

2. REZIME

2.1. JAVNE FINANSIJE I PRIVREDA

Obećanja u oblasti privrede i finansija se mogu smatrati delimično ispunjenim za prvih sto dana ove Vlade. Obećanja u ovoj oblasti su znatno konkretnija i merljivija u odnosu na obećanja u nekim drugim oblastima koja su bila predmet monitoringa (zdravstvo i prosveta, na primer). Najviše je urađeno u pogledu izrade i/ili usvajanja različitih propisa koji su obećani. Tako, u Narodnoj skupštini su usvojene izmene i dopune zakona o poreskom postupku i administraciji, o radu, o penzijskom i invalidskom osiguranju, porezu na dohodak i doprinosima obaveznog socijalnog osiguranja i stečaju i privatizaciji. Svi ovi propisi su usvojeni sa ciljem da u pojedinim segmentima olakšaju poslovanje, suzbiju sivu ekonomiju i stvore veću izvesnost na tržištu. U formi modela ili nacрта urađeni su, ali ne i usvojeni u Skupštini, zakoni o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji, inspekcijskom nadzoru. O nekim od obećanih zakona još nije bilo reči, kao što su zakoni o hipoteci, osiguranju, izmene zakona o državnim službenicima ili o platnim razredima. Zakoni su, uglavnom, usvajani po hitnom postupku, odnosno bez adekvatne javne rasprave. U ekonomskoj oblasti je najmanje urađeno na planu fiskalne konsolidacije - nije usvojen obećani rebalans budžeta, iako je deficit kritično visok. Još uvek nije sklopljen novi aranžman sa Međunarodnim monetarnim fondom, a nije bilo ni obećanih ušteda kroz smanjenje primanja u javnom sektoru. Poslednje obećanje je rezultiralo i ostavkom ministra finansija i dolaskom ministra privrede na njegovo mesto, čime je privreda kao oblast pred sam kraj sto dana Vlade ostala bez "svog" ministra, što uzrokuje jednu vrstu deinstitutionalizacije upravljanja privredom, jer nije jasno ko je sada i ko će u buduće biti ključna tačka za regulisanje oblasti koja je postavljena kao prioritet ove Vlade.

2.2. BORBA PROTIV KORUPCIJE

Sudeći prema planovima premijera navednim u ekspozu, nova Vlada je u oblasti borbe protiv korupcije akcenat stavila na jačanje krivično-pravnog sistema i na bolju koordinaciju institucija koje se bave borbom protiv korupcije. Ovo treba da dovede do efikasnijeg sankcionisanja krivičnih dela u ovoj oblasti, kao i do bolje prevencije i sprečavanja da do korupcije dođe. Jačanje pravosuđa zaista jeste jedan od važnih poteza u borbi protiv korupcije; na primer, dve godine rada na reviziji takozvanih spornih privatizacija (što je bilo jedno od ključnih obećanja stare/nove Vlade) ne daje efekte, jer se još uvek čekaju sudski epilozi ovih aktivnosti. Nije usvojen Zakon o zaštiti uzbunjivača, iako je njegov nacrt već gotov. Određena obećanja nisu razrađena niti operacionalizovana do kraja, kao što je otvaranje Kancelarije za brze odgovore. U pojedinim oblastima, kao što je sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i jačanje primene postupaka javnih nabavki, primećuju se određeni pomaci na nivou aktivnosti, koji tek treba da daju svoje efekte, odnosno da dovedu do ispunjenosti svrhe zbog koje se te aktivnosti i sprovode, a to je smanjenje i korupcije i percepcije korupcije u društvu.

2.3. ZDRAVSTVO

Osim pojedinačnih poteza koji se odnose na rešavanje tekućih i duže vreme kumuliranih problema u zdravstvu, u prvih sto dana Vlade nisu inicirani ili pokrenuti sistemski potezi u oblasti reforme zdravstva. Nema indicija da će doći do izjednačavanja prava na zdravstvenu zaštitu u privatnom i javnom sektoru, što je potez kojim su zemlje u okruženju u velikoj meri rešile probleme korupcije ili dostupnosti zdravstvene zaštite. Nema sistemske promene finansiranja zdravstvenog sistema, kao ni reforme Fonda koji upravlja sredstvima zdravstva. U prethodnom periodu je čak došlo do usvajanja akata koji će rezultirati smanjenjem sredstava za zdravstvo, čime će u ovoj godini manjak za finansiranje ove oblasti biti oko 37 milijardi dinara. Modernizacija zdravstva, koja je najavljena kroz uvođenje elektronskih modela pružanja usluga i vođenja evidencija, najavljena je za kraj ove i početak naredne godine. U ekspezu mandataru aktuelne Vlade najavljeno je nekoliko projekata u oblasti jačanja infrastrukture u zdravstvu i dostupnosti zdravstvene nege, ali do sada nijedan od tih projekata nije započet (proširenje, rekonstrukcija starih i izgradnja novih bolnica, projekat "Aktivno zdravstvo" itd.) Nadležno ministarstvo otpočelo je proces koordinacije rada zdravstvenih ustanova, koji za cilj ima pre svega smanjenje i regulisanje lista čekanja i unapređenje rada pojedinih grana zdravstva, što je potez koji treba pozdraviti i čije efekte treba pratiti u narednom periodu.

2.4. PROSVETA

U prvih sto dana Vlade, među sistemskim rešenjima koja se odnose na reformu obrazovnog i naučnog sistema važno je izdvojiti usvajanje Nacrta izmena i dopuna Zakona o visokom obrazovanju koji treba da reši problem "većitih studenata", olakša proceduru priznavanja stranih diploma, kao i da precizira postupak dobijanja i oduzimanja dozvola za rad visokoškolskih ustanova. Resorno Ministarstvo je usvojilo predloge dugo očekivanih Akcionih planova za sprovođenje Strategije obrazovanja, za koje se očekuje da budu usvojeni na Vladi u septembru. „Ovi afirmativni potezi ostaju u senci različitih afera i posledica loše vođene obrazovne politike ove i prethodnih Vlada, kao što je afera sa spornim doktorskim disertacijama visokih državnih funkcionera, kao i rezultati "male mature", koji pokazuju problematičan sistem ocenjivanja i vrednovanja znanja učenika. U prvih sto dana Vlade nije bilo pomaka u onim oblastima koje su identifikovane kao sistemski problematične, kao što je usklađivanje tržišta rada i obrazovnog sistema, način finansiranja prosvete ili borba protiv korupcije u ovom sistemu.

3. JAVNE FINANSIJE I PRIVREDA

Prva karakteristika poruka u izbornoj kampanji u proleće 2014. godine jeste da njihova struktura (izborna ponuda) uglavnom odgovara najvažnijim problemima sa kojima se suočavaju građani (izbornoj tražnji) – tako, na ekonomske i socijalne teme odnosilo se više od dve trećine poruka (68%). Sve ostale teme – političke i teme koje se odnose na korupciju i kriminal, obrazovanje i nauku ili zdravstvo bile su u drugom planu². Dalje, ekonomske teme zauzimaju najmanje toliki procenat i eskpozee tadašnjeg mandatara, a sadašnjeg prvog čoveka Vlade - šta više, obećanja šta će biti urađeno u prvih sto dana Vlade, na primer, ni ne poznaju druge oblasti osim ekonomije. Bez svake sumnje, ekonomska politika i jeste najveći izazov. Srbija ima rekordan spoljni dug, jedan od najvećih deficita budžeta u Evropi, ogromnu nezaposlenost, pad stranih investicija i ekonomski neodrživu nesrazmeru između javnog i realnog, privatnog sektora. Zbog toga ne čudi da je premijer obećao da će se Vlada najviše baviti upravo onim potezima koji treba da unaprede ekonomsku klimu u zemlji, pre svega kroz usvajanje niza propisa, kako bi se za početak na tom nivou obezbedio povoljniji pravni okvir za razvoj privrede.

STABILIZACIJA JAVNIH FINANSIJA

Novu Vladu dočekala je vrlo nezavidna situacija u pogledu stanja javnih finansija, za šta odgovornost snose i neki njeni sadašnji članovi, od kojih je većina upravljala državom i dve godine pre toga. Javni dug je blizu opasnih 70% bruto domaćeg proizvoda, a fiskalni deficit će, po svoj prilici, preći 8% BDP-a, što je najveći iznos manjka državne kase u Evropi. Zbog toga, stabilizacija javnih finansija, odnosno konsolidacija finansijskog sistema naglašena je kao prvi i osnovni prioritet nove Vlade, odnosno kao nešto što treba da bude ostvareno u njenih prvih sto dana. Ova mera se može smatrati samo delimično ostvarenom iz sledećih razloga: iako je obećano da će se desiti u toku juna, **nije usvojen rebalans budžeta; nije ukinut solidarni porez**, kao što i **plate u javnom sektoru nisu smanjene za 10%**, kao što je to obećano. **Nije sklopljen ni novi aranžman sa MMF-om**, što je odloženo za septembar. Umesto svega toga, u julu mesecu ministar finansija podneo je ostavku zbog, kako je izjavio, neusaglašenosti brzine i toka reformi i neophodnih oštrih mera fiskalne konsolidacije koje je predlagao, a koje su podrazumevale i drastično smanjenje plata i penzija. **U ovoj oblasti usvojeni su određeni propisi koji na duže staze treba da omoguće bolje punjenje budžeta**, kao što je Zakon o poreskom postupku i administraciji i Zakon o radu, o kojima će više reći u nastavku izveštaja. Vlada je kao izgovor za odlaganje obećanih mera fiskalne konsolidacije navela probleme koje su uzrokovale majske poplave u Srbiji, ali se opet, povremeno čuje i da je sve obećano i ispunjeno³. Uz uvažavanje činjenice da su poplave bile vanredno stanje koje treba uzeti u obzir, ali i čitajući obećanja iz premijerovog ekspozee, ova mera se može smatrati samo delimično ispunjenom.

² O predizbornoj ponudi videti detaljnije u izveštaju BIRN-a o kampanji za parlamentarne izbore 2014. godine, dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/04/izbori-2014.pdf>.

³ <http://www.kurir-info.rs/vesti/politika/vucic-za-kurir-nismo-ni-mala-rusija-ni-mala-amerika-mi-smo-srbija-clanak-1480911>

REFORMA JAVNOG SEKTORA

Jedan od uzroka lošeg stanja u ekonomiji i javnim finansijama je bez sumnje i to što je javni sektor obiman, glomazan, ne-efikasan i neracionalan. O ovome se govori već duži niz godina, ali do sada nije bilo ozbiljnijeg nastojanja da se izvrši suštinska reforma ovog sektora, jer ono podrazumeva gubitak (izborne) podrške više od 700 000 ljudi koji rade u ovom sektoru i još barem dva puta toliko onih koji od njega posredno zavise. Problem se dodatno usložnjava zbog toga što javni sektor nije jedinstven i "homogen", jer on obuhvata državnu upravu, javna preduzeća, lokalnu samoupravu, preduzeća u stečaju i restrukturiranju. Iako eksperti naglašavaju da svaka reforma ovog sektora podrazumeva prethodnu ozbiljnu i sveobuhvatnu analizu (jer ne znači da svuda ima viškova zaposlenih, naprotiv), koja ne podrazumeva samo utvrđivanje broja zaposlenih, do sada nije bilo takvih analiza, pa ni konkretnih poteza. Premijer je u svom ekspezu naveo da će **takva analiza biti gotova do novembra**, što je neophodno ispratiti i analizirati. U samom "foto finišu" prvih sto dana Vlada smenjeni su direktori nekih od najvećih državnih javnih preduzeća, čime je, između ostalog, poslata i poruka da će reforma javnog sektora krenuti «od glave»⁴.

REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

Premijer je u svom ekspezu naveo važnost refome državne uprave, kao početni korak reforme javnog sektora generalno, sa određenim merama i ciljevima, kao što su profesionalizacija, modernizacija, novi kriterijumi za zapošljavanje i napredovanje i tako dalje. Osim toga, formiran je i Republički sekretarijat za javne politike, koji treba da radi na usaglašavanju i usvajanju javnih politika. Najavljena je i izmena Zakona o državnoj upravi, kako bi ova vrsta usklađivanja bila moguća i efikasna. Ipak, **za ova obećanja nisu dati rokovi ili jasni indikatori na koji način će to biti ispunjeno**, pa se za sada može smatrati samo inicijalno ispunjenim, sa obaveznim praćenjem šta se dešava na tom polju u narednom periodu. Drugi potezi koje je Vlada usvojila u ovoj oblasti tiču se tekućeg usklađivanja rada državne uprave sa drugim zakonskim rešenjima⁵ i ne predstavljaju neki sistemski odgovor na već utvrđenu potrebu za reformom državne uprave.

REFORMA PENZIONOG SISTEMA

O nužnosti reforme zastarelog penzionog sistema, koji, ovakav kakav je, predstavlja ozbiljnu opasnost po stabilnost javnih finansija, govori se već duže vreme. Inicijalni potez u ovom pravcu ova Vlada je učinila **usvajanjem izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju**, polovinom jula⁶, koji ide u pravcu evropskih tendencija povećanja starosne granice za penziju, izjednačavanja žena i muškaraca u pogledu godina potrebnih za penziju i uvođenja određenih ograničenja za prevremeno penzionisanje (na primer, "penala" za oni koji odu ranije u penziju). Ova rešenja ekonomisti su ocenili kao dobra za stabilnost javnih finansija, generalno. Ipak, ova rešenja se ne mogu nazvati potezom kojim se reformiše penzijski sistem u celini, jer se njime ne reformiše Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i sam koncept "državnih" penzija, zbog čega se ovo obećanje može tretirati kao demilično ispunjeno.

⁴ <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Sve-tajne-javnog-resora/Seca-direktora-ili-samo-predstava.lt.html>

⁵ Reč je o, na primer, donošenju uredbi koje regulišu koeficijente isplate plata ili načine probavljanja saglasnosti za novo zapošljavanje. Reč je, dakle, o potezima koji se vuku u okviru postojećeg konteksta, a ne o potezima koji znače neku promenu tog konteksta.

⁶ http://www.b92.net/video/vesti.php?yyyy=2014&mm=07&dd=16&nav_id=877525

EFIKASNIJA NAPLATA POREZA

Finansijska stabilizacija nije moguća bez efikasnije naplate poreza i pravednijeg obuhvata poreskih obveznika, o čemu je bilo reči i u predizbornoj kampanji i u ekspozeu mandataru Vlade. Ispunjavanje ovog obećanja je započeto **usvajanjem izmena Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji**, početkom jula meseca, koje imaju dva cilja - efikasniju naplatu poreza, odnosno veće kazne za prekršioce poreskih obaveza i delimičnu reformu Poreske uprave⁷. Zakonom su predviđene znatno veće kazne za sve koji ne plaćaju porez ili se oglašuju o poreske obaveze. Osim toga, Zakonom se olakšava prelazak na elektronsko poslovanje u oblasti poreza, povećavaju mogućnosti kontrole u poreskoj upravi, što će, prema rečima tadašnjeg ministra finansija, osloboditi između 400 i 500 radnika Uprave i omogućiti njihovu preraspodelu na poslove terenske kontrole i inspekcije. Izmene poreske politike uticaće, uglavnom, na pravna lica, odnosno na privrednike i preduzetnike, čime se suzbija siva ekonomija i kažnjavaju oni koji su ostvarivali profit, a da nisu ispunjavali svoje obaveze. Ipak, ono što ostaje da se u narednom periodu uradi jeste da se obezbedi puna primena ovih propisa, kao i da se ojačaju kapaciteti lokalne poreske administracije, usled čijih slabih efekata rada dosadašnja naplata poreza, posebno od fizičkih lica i na imovinu, nije bila zadovoljavajuća⁸.

BORBA PROTIV SIVE EKONOMIJE

U zemlji u kojoj, prema određenim procenama, siva ekonomija čini oko 30% bruto domaćeg proizvoda⁹ ne može biti reči o ozbiljnijem ekonomskom napretku, a pogotovo o fiskalnoj konsolidaciji i neophodnoj meri punjenja državnog budžeta. Procene su da je, usled dugotrajne krize, obim sive ekonomije u Srbiji čak i povećan u prethodnih nekoliko godina. Ovom temom bavile su se političke stranke u kampanji, a mere za suzbijanje sive ekonomije našle su se i kao jedno od obećanja Premijera i to za prvih sto dana Vlade koju vodi.

Da bi borba protiv sive ekonomije bila uspešnija nego do sada, neophodno je jačati inspeksijske službe i to u svim oblastima. U tom smislu, nadležno ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu najavilo je objavljivanje **Nacrta zakona o inspeksijskom nadzoru**, koji treba da ojača kontrolu i ujednači pristup u delovanju velikog broja inspekcija¹⁰, koje su do sada radile po različitim propisima, a bez krovnog, procesnog zakona koji bi regulisao njihov rad. Ova mera se može, za sada, smatrati delimično ispunjenom, jer je važno pratiti kako će izgledati finalna verzija ovog Nacrta i kakva će biti njegova primena. Osim toga, borba protiv sive ekonomije podrazumeva još širok spektar drugih mera, koje treba da omoguće ne samo kažnjavanje prekršilaca pravila, već i stimulisanje onih koji po pravilima rade i ispunjavaju sve obaveze koje im se nameću. Neke od mera za suzbijanje sive ekonomije i to u domenu radnih odnosa (jer siva ekonomija nije samo neplaćanje poreza) moraju biti regulisane i propisima koji regulišu te odnose, o čemu će više reči biti u nastavku ove celine izveštaja.

⁷ <http://www.tanjug.rs/novosti/136045/usvojene-izmene-zakona-o-poreskom-postupku-i-administraciji.htm>

⁸ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1618420/Slaba+naplata+poreza,+gubici+u+milijardama.html>

⁹ <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Siva-ekonomija-kao-suva-drenovina.sr.html>

¹⁰ <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/481919/Udovicki-Sve-inspekcije-nisane-sivu-ekonomiju>

IZMENE ZAKONA O RADU

Usvojene izmene Zakona o radu bile su jedna od tema koja je u velikoj meri mobilisala različite segmente javnosti i koja je izazvala prve ozbiljne sukobe i to otvorene sukobe između Vlade i sindikata. Izmene ovog važnog zakona su najavljene i obećane sa ciljem olakšanog zapošljavanja, ali i otpuštanja, kao i uvođenja manjih obaveza poslodavaca u smislu izdvajanja za različite vrste plaćanja radnicima (na primer, otpremnine, obračun plata za vreme godišnjeg odmora i tako dalje). Predstavnici Vlade su naglašavali da će ovaj Zakon doneti značajno olakšavanje poslovanja, samim tim uticati i na povećanje investicija, jer će poslodavcima, makar u domenu radnih odnosa, ovaj propis doneti određena olakšanja. Međutim, najmanje dve stvari su bacile tamno svetlo na usvajanje ovog Zakona, koje utiču i na sagledavanje suštinskih rešenja ili promena koje on donosi. Jedna je da je Zakon o radu usvojen bez prave javne rasprave, što nikako ne bi smeo da bude slučaj sa ovako važnim aktom. U svakom slučaju, u formalnom smislu reči se može reći da je ovo obećanje ispunjeno u prvih sto dana Vlade, a kakvi će biti njegovi efekti, i po razvoj privrede i po položaj radnika, ostaje da se vidi u narednom periodu.

EFIKASNIJE IZDAVANJE GRAĐEVINSKIH DOZVOLA

Srbija se nekoliko godina nalazi na samom začelju evropskih zemalja po efikasnosti izdavanja građevinskih dozvola¹¹, što značajno ograničava potencijalne investitore i utiče na konkurentnost privrede u Srbiji. Efikasnije, brže i bez korupcije izdavanje građevinskih dozvola jedno je od obećanja i prošlih i ove Vlade, a konkretno obećanje da će zakon koji reguliše ovu oblast biti usvojen u prvih sto dana Vlade našlo se i u ekspozu mandataru, u delu koji se odnosi na unapređenje poslovnog okruženja. Ministarstvo nadležno za ove poslove objavilo je u junu **Nacrt Zakona o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji**¹², čiji je jedan od ciljeva da se ubrza izdavanje građevinskih dozvola, kroz smanjenje broja institucija koje sada učestvuju u ovom procesu, uvođenje elektronskih registara i skraćanjem rokova za odlučivanje po zahtevima za dobijanje građevinske dozvole. Prema najavi nadležnih, ovaj Zakon bi trebalo da bude usvojen u avgustu ili septembru, zbog čega se ovo obećanje može nazvati još uvek neispunjenim.

¹¹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia#dealing-with-construction-permits>

¹² <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji>

**PODSTICAJI PRIVATNOM PREDUZETNIŠTVU I REŠAVANJE
PROBLEMA NELIKVIDNOSTI PREDUZEĆA**

Razvoj i podsticaji privatnom preduzetništvu sve sadašnje stranke na vlasti imale su kao jednu od okosnica predizbornih obećanja u oblasti ekonomije, jer se na taj način upućivala direktna poruka jednoj jasno definisanoj grupi potencijalnih birača. Ono što se u postizbornom periodu može videti je, da se podsticaji uglavnom odnose na one koji su već u nekom privatnom biznisu, ali ne i na one koji tek treba da uđu u to polje. Zbog toga, gotovo da nema razlike između obećanja i aktivnosti koje se odnose na podsticaje preduzetništvu kao takvom i podršci obezbeđivanju likvidnosti (opstanka) privatnih preduzeća.

Vlada Srbije nastavila je trend ranijih Vlada, koji traje još od 2008. godine i koji se odnosi na **izdvajanje određenih budžetskih sredstava kojima se subvencionišu kamate za skupe kredite koje banke daju privredi**, a bez kojih često nema opstanka jednom broju privatnih preduzeća. Država se u tom smislu javlja kao neka vrsta garanta i zajmodavca za kamate, ako već nije u mogućnosti da u celini finansira kredite privredi. U tom pravcu, usvojena je uredba kojom se preko Fonda za razvoj daju podsticajna sredstva za finansiranje kamata za kredite i za trajna obrtna sredstva u ukupnom iznosu od 6,9 milijardi dinara. Osim u ovoj oblasti, Vlada je i kroz izmene dva zakona, zakona o porezu na dohodak i zakona o obaveznom socijalnom osiguranju, **obezbedila određene olakšice privrednicima u smislu plaćanja manjih doprinosa i povraćaja sredstava za novozaposlene**, što takođe predstavlja određeni podsticaj privatnom sektoru i preduzetništvu¹³. Osim toga, Vlada je kroz Fond za razvoj opredelila i novu kreditnu liniju u iznosu od milijardu dinara za obnovu privrede u poplavama pogođenim područjima¹⁴, što takođe pripada domenu ispunjavanja obećanja u ovoj oblasti. Ovo obećanje se može smatrati delimično ispunjenim.

¹³ <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/465262/Vlada-Srbije-usvojila-poreske-olaksice-za-zaposljavanje>

¹⁴ <http://glassrbije.org/privreda/prva-milijarda-za-fond-za-razvoj>

PODSTICAJI POLJOPRIVREDI

Podsticaje u poljoprivredi su tokom kampanje pominjali predstavnici svih partija koje danas čine Vladu, a najviše obećanja odnosilo se na rešavanje problema navodnjavanja, usvajanje poljoprivrednih zakona, dodatno kreditiranje i subvencionisanje poljoprivrednika. Osim pojedinih mera koje se odnose na pribavljanje sredstava za navodnjavanje, malo toga je urađeno u drugim poljima i datim obećanjima. Poljopriveda će zahtvati i dodatan angažman, koji nije bio planiran i obećan, jer je ova oblast pretrpela velike štete od majskih poplava. Problemi u ovoj oblasti su za vreme prvih sto dana Vlade nastali i zbog davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta kompanijama iz arapskih zemalja, bez javnog tendera i nadmetanja, što je naišlo na oštre reakcije i poljoprivrednika u Vojvodini i pojedinih stručnjaka¹⁵. Dalje, nastavljene su "napetosti" između države i poljoprivrednika, u smislu toga da poljoprivrednici očekuju veće subvencije i ulaganje u ovu oblast, dok država pokušava da u vremenu štednje na svim poljima ova očekivanja i davanja smanji. Poslednji ovakav događaj se desio u slučaju dodele regresiranog đubriva, oko čega nije postignuta saglasnost sa resornim ministarstvom. Ovo je samo jedan od primera o načinu određivanja poljoprivredne politike, koja ukoliko se želi da bude jedna od okosnica razvoja, mora da bude predmet mnogo sistematičnijeg pristupa i tretmana.

Krajem maja 2014. godine Narodna skupština usvojila je Zakon o potvrđivanju ugovora o zajmu između Vlade Srbije i Fonda za razvoj Abu Dabija za finansiranje razvoja prve faze sistema za navodnjavanje. Ukupni zajam iznosi oko 70 miliona evra. To se može smatrati kao početak ispunjavanja obećanja da će se u narednom periodu više raditi na veoma lošoj navodnjenosti srpskih njiva, usled čega prinosi u sušnim godinama ne daju očekivane prihode.

PODSTICAJI ZAPOSŁJAVANJU

Srbija i dalje pati od jedne od najvećih stopa nezaposlenosti u Evropi. Armiji od više od 700 000 nezaposlenih (zvanično) gotovo svi političari i stranke su u predizbornom periodu davali opšta obećanja da će raditi na smanjenju nezaposlenosti, mada bez nekih konkretnih obećanja na koji način to mogu da urade u vremenu ekonomske recesije i pada proizvodnje. Nova Vlada je usvojila nekoliko ograničenih mera koje posredno mogu biti dovedene u vezu sa podsticajem zapošljavanja, kao što su povlastice usvojene izmenama zakona o porezu na prihode, o obaveznom socijalnom osiguranju i penzijskom i invalidskom osiguranju. Ovo obećanje je, ipak, samo delimično ispunjeno, jer te mere vrlo posredno deluju na rast zaposlenosti - bez razvoja ekonomije i objektivnog rasta potražnje za novim kadrovima, nijedna državna mera ne može nikoga naterati da zaposli nove radnike.

¹⁵ <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:498827-Kula-Arapima-1000-hektara-manje>

4. BORBA PROTIV KORUPCIJE

Borba protiv korupcije bila je okosnica političke retorike i prizma kroz koju su posmatrane gotovo sve aktivnosti Vlade u periodu od 2012. do 2014. godine. Ovo je bila i tema koja je bez sumnje uticala na izborni rezultat Srpske napredne stranke na izborima u proleće 2014. godine, jer je značajan deo kampanje bio posvećen traženju podrške od građana za nastavak politike “nulte tolerancije na korupciju”. Ipak, borba protiv korupcije bila je manje zastupljena u kampanji ove godine nego što je to bio slučaj pre dve i po godine (odnos je 6% prema 17% od ukupnog broja predizbornih poruka¹⁶). Borba protiv korupcije, posmatrano okom običnog građanina, gotovo da je iščezla iz javnog diskursa predstavnika aktuelne Vlade, pa je tim zanimljivije pratiti i analizirati da li je i šta je urađeno u ovoj oblasti za njenih prvih sto dana. U ekspozeu mandataru sadašnje Vlade, fokus je pomeren ka naglašavanju projekta osavremenjivanja i unapređenja krivičnog sistema (jačanjem primene Zakona o krivičnom postupku i jačanjem tužilačke istrage) i bolje koordinacije institucija koje se bave borbom protiv korupcije. Data su i konkretna obećanja, pogotovo u prvoj celini, koja će biti predmet praćenja u narednom periodu.

OTVARANJE KANCELARIJE ZA BRZE ODGOVORE

Obećanje o otvaranju Kancelarije za brze odgovore bilo je aktuelno još za vreme mandata prethodne Vlade, od 2012. do 2014. godine. To obećanje tada nije ispunjeno, pa se kao predmet izborne kampanje javlja i u 2014. godini i u ekpozeu mandataru nove Vlade. Kancelarija za brze odgovore se uglavnom pominje u kontekstu ideje o bržem i kontrolisanijem izdavanju građevinskih dozvola, što je oblast koja je ozbiljan izvor korupcije i ograničenja za investiranje. U međuvremenu, ova ideja je “evoluirala” tako da su pojedinačne institucije počele samoinicijativno da uvode ovaj koncept¹⁷, pa se ne može reći da je on usvojen kao neko sistemsko rešenje, niti rešenje koje je postiglo inicijalnu nameru, a to je da omogući brže reagovanje u oblasti građevinskih dozvola. Pitanje svrsishodnosti ovog koncepta je nešto što takođe može biti problematizovano i to sa stanovišta odgovora na pitanje kako i šta rade one institucije i službenici čija je zakonska nadležnost da pružaju odgovore građanima i strankama. Zbog čega se stvara potreba da se formiraju nova tela i kancelarije koje će, za razliku od dodanih “sporih”, pružiti “brze” odgovore? Možda usled nenalaženja adekvatnog odgovora na ovo pitanje, obećanje i nije ozbiljnije uzeto u razmatranje prilikom njegovog ispunjavanja.

KONTROLA JAVNIH NABAVKI

Za vreme mandata prethodne Vlade, u Skupštini Srbije je usvojen dugo očekivani Zakon o javnim nabavkama, koji je za cilj imao otklanjanje u praksi uočenih nedostataka ranijeg zakona, odnosno uštede u javnom sektoru i smanjenje korupcije koja nastaje u postupcima javnih nabavki. Analize relativno kratkog perioda sprovođenja ovog Zakona pokazale su da su uštede moguće i ostvarive, kao i da je važno raditi na stalnom jačanju primene propisa u ovoj oblasti.

¹⁶ O predizbornoj ponudi u oblasti borbe protiv korupcije videti detaljnije u izveštaju BIRN-a o kampanji za parlamentarne izbore 2014. godine, dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/04/izbori-2014.pdf>.

¹⁷ Primer je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - <http://www.minrzs.gov.rs/lat/kancelarija-za-brze-odgovore> ili najava da će ovako nešto biti usvojeno u beogradskim opštinama <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1621540/Mali%3A+Kancelarija+za+brze+odgovore+od+septembra.html>

Može se konstatovati da se **obezbeđanja u ovoj oblasti delimično ispunjavaju**, jer je Vlada u maju usvojila Uredbu o utvrđivanju opšteg rečnika nabavki¹⁸, koji uvodi opštu klasifikaciju predmeta javne nabavke u više od 10 000 kategorija, koja treba da obezbedi ujednačenost i lakšu kontrolu. Osim toga, Uprava za javne nabavke, kroz PLAC program Evropske unije, usvojila je Nacrt Strategije razvoja javnih nabavki za period od 2014-2018. godine, koja je objavljena u junu mesecu i koju Vlada Srbije treba da usvoji u narednom periodu.

REVIZIJA PRIVATIZACIJA

SNS je za vreme mandata prošle Vlade bio najglasniji zagovornik revizije spornih privatizacija, u kojima je država zbog korupcije oštećena za milionske iznose. Prethodna Vlada je u ovom obećanju ocenjena kao delimično uspešna, a Aleksandar Vučić je krajem 2013. izjavio da je izvršna vlast obavila svoj deo posla na reviziji privatizacija koje je EU ocenila kao sporne (putarska preduzeća, Jugoremedija, Veterinarski zavod, Galenika, Luka Beograd i drugi) i da sada slede sudski procesi. Konačni epilog procesa nije na vidiku, imajući u vidu i promene u mreži sudova od 1. januara 2014. godine i druge probleme sa kojima se suočava pravosuđe. Osim ovoga, u toku kampanje, SNS je pomenula reviziju još nekih privatizacija, posebno na lokalnom nivou, ali se u ovoj oblasti od tog obećanja nije dalje otišlo. Bez jačanja pravosuđa i otklanjanja situacija da sudovi oslobađaju okrivljene, a država Srbija plaća milionske odštete za loše vođenje istrage i suđenja, ova obećanja ostaju na nivou neispunjenih očekivanja.

USVAJANJE ZAKONA O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Premijer je u svom ekspozou naveo da se usvajanje ovog Zakona može očekivati u toku juna ove godine. Iako je ovo obećanje dato još za vreme mandata prošle Vlade, i Nacrt zakona već odavno urađen, ovo obećanje nije ispunjeno, a nije do kraja ni jasno šta je uzrok tome.

SPROVOĐENJE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine i prateći Akcioni plan usvojeni su u 2013. godini, čime je otpočela realizacija ovog strateškog dokumenta. Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, koja je nadležna za praćenje sprovođenja Strategije, u 2013. godini, kao prvoj godini sprovođenja ovog dokumenta, ispunjenost obaveza bila je delimična - od 123 aktivnosti koje su bile predmet praćenja, odnosno koje su dospele za realizaciju u prošloj godini, 19% je ispunjeno, 8% nije, za 10% nije bilo podataka, dok je 63% još uvek bilo u toku realizacije²⁰. Imajući u vidu da je reč o prvoj godini realizacije Strategije, važno je raditi na promociji ovog dokumenta, kao i na praćenju šta je koji nosilac obaveza uradio (s obzirom da je njihov broj veliki i da nije reč samo o Vladi Srbije), kako bi se mogli i meriti efekti i pozivati na odgovornost oni koji ne ispunjavaju svoje obaveze. Ekspozeom mandatar aktuelne Vlade naglašeno je da će biti ojačana koordinacija i saradnja u oblasti sprovođenja Strategije. Usled činjenice da su podaci pokazali da nisu sve predviđene obaveze ispunjene, kao i da za jedan broj obaveza nije bilo moguće doći do podataka, ovo obećanje se može tretirati kao delimično ispunjeno.

¹⁸ Videti detaljnije na: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=209719

¹⁹ Videti detaljnije na: <http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/243/html>

²⁰ Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, strana 120, dostupno na http://www.acas.rs/images/stories/izvetaji/izvestaj_o_radu_za_2013_i_izvestaj_o_sprovođenju.pdf,

5. ZDRAVSTVO

Zdravstveni sistem je jedan od sistema javnog sektora za koji se već duže vreme u javnosti navodi da je neophodno da bude suštinski i sistemski reformisan, na način koji će obezbediti njegovu održivost i dostupnost kvalitetne zdravstvene zaštite svima kojima je ona potrebna. U predizbornim obećanjima političkih stranaka zdravstvo je tretirano kroz opšta mesta o neophodnosti reformi, potrebe da se zdravstvo učiniti dostupno svima, jača profesionalizam i poboljša zdravstvena infrastruktura. Ova tema je pominjana uglavnom u kampanji Srpske napredne stranke i Socijalističke partije Srbije, koja je u prethodnoj vladi vodila ovaj resor. Mandat za vođenje ove oblasti sada je poveren kadru najveće vladajuće stranke, koja prvu put upravlja resorom zdravstva. U ekspozu mandataru nove Vlade, zdravstveni sistem je našao svoje mesto kao jedno od polja koje je “zrelo za reforme”, pre svega u oblasti reorganizacije sistema i na način da se optimizuje postojeća dobra situacija sa obrazovim i kvalitetnim lekarskim kadrom. U ekspozu su navedeni i neki konkretni projekti, koji pripadaju različitim domenima reforme zdravstvenog sistema. U nastavku izveštaja ovi konkretni planovi i obećanja i njihova (ne)ispunjenost i status biće analizirani kroz nešto opštije oblasti zdravstvenog sistema koje BIRN prati od 2012. godine.

BORBA PROTIV KORUPCIJE U ZDRAVSTVU

Ovaj problem se uglavnom posmatra kao “propratni” efekat loše organizacije i funkcionisanja zdravstvenog sistema kao takvog, koji će biti delimično rešen onda kada se otklone opšti problemi u zdravstvu. Korupcija u zdravstvu je kao pojava nesumnjivo prisutna u velikoj meri i direktno pogađa pacijente, koji ne moraju da brinu o tome na koji način se finansira zdravstvo, na primer, ali i te kako moraju da brinu kako da dođu do lekara, regularno ili koruptivnim radnjama. Korupcije u zdravstvu ima u velikoj meri, o čemu govore brojna istraživanja, projekti i analize²¹ i što zahteva odlučno reagovanje nadležnog Ministarstva i Vlade u celini. Iako je ovakva mera pozitivna, javnost i mediji treba da prate njene efekte, kako bi, osim promovisanja određene ideje, bili postignuti i konkretni rezultati.

Na samom početku mandata, **resorni Ministar je uputio poruku da korupcija u zdravstvu neće biti tolerisana i pozvao pacijente da budu odlučni i istrajni u prijavi lekara koji su im tražili i koji su primili mito**²². Iako zvuči ohrabrujuće i afirmativno, bez konkretnih mehanizama i analize posledica prijave korupcije, ova poruka ostaje deklarativan poziv koji pacijentima ne znači mnogo. Da li će i na koji način ovakvi slučajevi biti dokazani i procesuirani, jedno je pitanje.

Drugi, konkretniji potez, nadležno Ministarstvo je povuklo u oblasti početka rešavanja lista čekanja, koje su jedan od najvećih uzroka korupcije u zdravstvu. **Oformljen je tim koordinatora u onim oblastima koje su najkritičnije sa stanovništva čekanja na operacije**, kao što su ortopedija, oftalmologija i kardiologija. Ministar Zlatibor Lončar je naveo da će imenovani koordinatori imati zadatak da analiziraju i iskoriste sve resurse i kapacitete kako bi se liste čekanja smanjile²³. Ovakav potez treba pozdraviti, ali javnost i mediji moraju pratiti kakvi su efekti ove mere, odnosno da li će ovaj potez biti samo još jedan povod za promociju određene ideje, a ne i povod da se postignu određeni rezultati.

²¹ Na primer, SMS servis za prijavu korupcije u zdravstvu, koji vodi organizacija Srbija u pokretu, je za prvih godinu dana rada, primio oko 1000 poruka sa prijavom korupcije i drugih nepravilnosti u zdravstvu; (http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=07&dd=09&nav_category=12&nav_id=874810); zdravstvo je posle pravosuđa oblast na koju postoji najviše predstavi i prijava korupcije, što pokazuje izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije (http://www.acas.rs/images/stories/izvetaji/Izvestaj_o_radu_za_2013_i_Izvestaj_o_sprovedenju.pdf).

²² <http://www.vesti-online.com/Vesti/Drustvo/413864/Ministar-Pacijenti-prijavite-ucene-lekara->

²³ Videti vest na <http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=7626>

REFORMA RFZO

Obećanja političkih stranaka u ovoj oblasti uglavnom su se odnosila na potrebu da se poveća izdvajanje za finansiranje zdravstva (iako je uglavnom nejasno da li se to planira kroz povećanje doprinosa, kroz poreze ili iz budžeta), kao i na potrebu da konačno dođe do izjednačavanja ili makar približavanja privatnog i javnog zdravstvenog sistema. Određeni konkretni potezi u reformi ovog izuzetno velikog i važnog fonda nisu do sada ponuđeni, iako je potreba za tim utvrđena u više navrata i problema u praksi, koji se javljaju uglavnom na relaciji zdravstvene ustanove - Fond. Problemi u praksi se javljaju uglavnom na relaciji zdravstvene ustanove – Fond i često su toliko apsurdni da u pojedinim zdravstvenim ustanovama čak ni lekari nemaju overene zdravstvene knjižice, jer njihovo zaposlenje nije odobreno i “ugovoreno” sa Fondom²⁴.

Mandatar je u svom ekspozeu naveo da će biti osnovan poseban fond za lečenje dece i hitnih slučajeva u onim oblastima koje Fond ne finansira. Takav fond u prvih sto dana Vlade nije osnovan, a ova poruka, indirektno, ukazuje na to da se ne može ni očekivati neka radikalnija reforma zdravstvenog fonda, već da se određene korekcije mogu očekivati u okviru postojećeg sistema. Osim toga, premijer je najavio i povećanje efikasnosti zdravstvenog sistema, pre svega kroz automizaciju i uvođenje elektronskih kartona i recepata. Ova vrsta aktivnosti je nemoguća bez uzvajanja adekvatnog zakona, čiji nacrt još uvek nije usvojem, iako postoji od 2013. godine (Zakon o medicinskoj dokumentaciji i evidencijama). Osim toga, u ovom procesu Republički fond za zdravstveno osiguranje je ključna institucija, iz koje dolaze najave da će do uvođenja takozvanog *e-doktora* doći do kraja 2014. ili najkasnije početkom 2015. godine, što je neophodno ispratiti i nadgledati²⁵, kako u pogledu obećanog roka, tako i u pogledu kvaliteta.

FINANSIRANJE ZDRAVSTVENOG SISTEMA

Velika izdvajanja za zdravstvo, odnosno potrebe za ulaganjima u ovu oblast u stalnoj su koliziji sa potezima fiskalne konsolidacije, odnosno sa merama štednje budžeta. Srbija iz budžeta izdvaja najmanje za zdravstvo (oko 260 evra po glavi stanovnika) u odnosu na druge zemlje Evrope, a i finansiranje zdravstvenog sistema koje se puni iz džepova građana podleže stalnim nastojanjima da se napune one kase gde postoje manjkovi. Poslednji takav potez učinjen je Izmenama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, u junu ove godine, kojima je procenat zdravstvenog osiguranja smanjen za 2%, kako bi doprinos za penzijsko osiguranje bio povećan za taj procenat. Cilj mere je jasan, a to je drugačija distribucija novca iz jedne državne kase u drugu, što će uzrokovati da Fond zdravstvenog osiguranja na godišnjem nivou ima manjak od oko 37 milijardi dinara²⁶. Nije bilo adekvatne analize na koji način će ta mera uticati na zdravstveni sistem, odnosno da li će uz takav manjak biti finansirano sve što je potrebno. Bivši ministar finansija je obećao da će taj manjak biti nadoknađen nakon rebalansa budžeta, što je vrlo važno pratiti sa stanovništa obećanja i planova. Sve ovo pokazuje da nema sistemskog odgovora na probleme finansiranja zdravstvenog sistema, već da se *ad hoc* rešenja nalaze u odnosu na aktuelni trenutak i stanje u javnim finansijama.

²⁴ Videti detaljnije na <http://www.vesti-online.com/Vesti/Tema-dana/396876/Krah-zdravstva-u-Srbiji-4-Lekari-bez-zdravstvene-knjizicea>

²⁵ <http://www.rfzo.rs/index.php/edoktor>

²⁶ <http://www.ekapija.com/website/sr/page/933950/Manji-doprinosi-smanjuju-prihode-RFZO-za-37-milijardi-dinara-Mogu-li-privatnici-da-spasu-uru%C5%A1eni-sistem-zdravstva->

Kao jedan od posrednih poteza za prikupljanje finansija za zdravstvo, premijer je najavio jačanje “tržišno” orijentisanih grana medicine, kao što su stomatologija i estetska hirurgija, za kojima postoji potreba u svetu, a što donosi značajne prihode. Najavljeno je i formiranje specijalnog tima koji bi trebalo da pripremi ovaj potez, ali koliko je poznato, do u prvih sto dana Vlade, to nije učinjeno.

ZAŠTITA PRAVA PACIJENATA

Premijer je u ekspozeu najavio da će ovoj Vladi pacijent i njegova prava biti na prvom mestu. Osim projekta kojim će se “zdravstvo približiti pacijentima”, o kom će više reči biti u delu o dostupnosti zdravstvene zaštite, nije jasno na koji način će to biti urađeno. S obzirom na to da je pre nešto više od šest meseci stupio na snagu Zakon o pravima pacijenata, neophodno je uraditi analizu efekata ovog Zakona i pratiti njegovu primenu, jer je on doneo dosta novina u ovoj oblasti. Imajući u vidu da je to krovni akt za ovu oblast, važno je sve aktivnosti u njoj sameravati i usklađivati sa tim zakonom ili ga menjati i dopunjavati, ako analize to pokažu.

OPTIMIZACIJA I UMREŽAVANJE ZDRAVSTVENIH INSTITUCIJA I USTANOVA

Kao što je već rečeno, jedan deo problema u zdravstvu može biti rešen kroz promenu sistema organizacije ustanova zdravstvene zaštite (pre svega, promena odnosa primarna - sekundarna zaštita), kao i njihovim umrežavanje u jedinstveni sistem, sa ciljem razmene i preraspodele poslova. U tom smislu, RFZO aktivno radi na uvođenju i promeni softvera koji parcijalno omogućavaju različitu vrstu umrežavanja (videti na <http://www.rfzo.rs/index.php/component/content/article/37-uncategorised/635-nova-softverska-resenja>). Ipak, za ovakvu vrstu nastojanja, neophodna su sistemska rešenja, koja je premijer najavio samo na opštem nivou - na primer, smanjenje broja lekara u domovima zdravlja i povećanje u bolnicama (iako bi fokus trebalo da bude na prevenciji zdravlja, što se obavlja na primarnom nivou), potom kroz smanjenje broja administracije u zdravstvu (iako nije jasno na koji način i kojim kriterijumima) i kroz novu mrežu zdravstvenih ustanova (za šta je neophodna promena zakona). Za prvih sto dana Vlade, nije bilo iniciranja nijednog od ovih obećanja i planova ili makar analiza i predloga na koji način će se to obavljati.

DOSTUPNOST ZDRAVSTVENE ZAŠTITE

Premijer je u svom ekspozeu u oblasti koja se odnosi na zdravstvo naveo da je dostupnost zdravstvene zaštite prioritet Vlade u toj oblasti. Dostupnost zdravstvene zaštite je konačan ishod i pokazatelj kvaliteta svake reforme i javne politike u ovoj oblasti. A da je Srbija daleko od dobrog ishoda, pokazuje se iz dana u dan - poslednja “kriza” ovog tipa nastala je onda kada se pokazalo da efekti određenih politika ne samo da nisu dali očekivan rezultat, već su izazvali i suprotne efekte. Konkretno, ograničavanje, odnosno zabrana zapošljavanja u javnom sektoru uzrokovali su manjak zaposlenih u zdravstvu, u kom je godinu dana od primene tog ograničenja jedan broj lekara i osoblja otišao, a da drugi nisu mogli doći na njihova mesta. To je rezultiralo i drastičnim primerima i problemima za pacijente, kao što je slučaj sa Domom zdravlja u Subotici, koji u toku leta mora da zatvara svoje ambulante ili sa bolnicom u Majdanpeku, koja je zatvorila Odeljenje pedijatrije, jer je jedini pedijatar otišao na odmor.

Ovaj manjak lekara postoji čak i u situaciji u kojoj na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje trenutno oko 2000 lekara čega na posao²⁷. Problem sa nedostatkom lekara je rešen privremeno, time što je odobreno zapošljavanje oko 300 novih kadrova u zdravstvu, što svakako nije dugoročno rešenje. Poseban problem predstavlja situacija u kojoj, prema nekim procenama, čak 60.000 pacijenata trenutno čeka na neku intervenciju ili operaciju, od kojih se neke zakazuju i tek za deset godina, što svakako nije odlika dostupnog zdravstvenog sistema²⁸.

Najveći deo konkretnih obećanja Predsednika Vlade odnosio se upravo na povećanje dostupnosti zdravstva, pre svega kroz proširenje kapaciteta i jačanje zdravstvene infrastrukture. Tako, najavljeni su izgradnja ili proširenje dečijih i onkoloških klinika, kao i početak rekonstrukcije četiri klinička centra, na šta se čeka već celu deceniju. Kako nije navedeno u kojim rokovima će to biti početo niti završeno, u ovoj fazi monitoringa rada Vlade moguće je samo konstatovati da ti procesi još uvek nisu počeli. U ekspezu predsednika Vlade, kao jedna od mera za povećanje dostupnosti zdravstva, najavljeno je pokretanje projekta "Aktivno zdravstvo", koji bi podrazumevao pronalaženje i odlazak lekara kod pacijenta, a ne čekanje da pacijent dođe kod lekara. Do sada, međutim, ovaj projekat nije počeo, a još uvek nije jasno na koji način bi se on sprovodio u šta bi tačno i konkretno podrazumevao.

²⁷ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1653125/Manjak-lekara-u-ordinaciji%2C+vi%C5%A1ak+na+biro.html>

²⁸ <http://www.vesti-online.com/Vesti/Drustvo/397119/Zakazuju-operacije-za-2023-godinu>

6. PROSVETA

Predizbornu ponudu u oblasti prosvete odlikovao je visok stepen opštosti, nesistematičnosti i neinventivnosti (na primer, "važnost reformi", povezivanja tržišta rada i prosvetnog sistema, promene načina finansiranja, veće dostupnosti obrazovanja kao vrlo opšte teme). Povremena pojedinačna i konkretna obećanja koja su se mogla čuti odnosila su se na različite oblasti prosvetnog sistema, koji je po sebi veoma složen i čija reforma zahteva znatno sistematičniji pristup²⁹. U ekspozu mandataru Vlade takođe je prisutan visok stepen opštosti, u kom se više analizira stanje u ovoj oblasti i naglašava važnost obrazovnog sistema za celokupno funkcionisanje društva, nego što se nude konkretna rešenja i merljivi i konkretni koraci kojima će taj sistem biti reformisan.

U prvih sto dana Vlade, prosveta će uglavnom ostati upamćena kao oblast u kojoj su i dalje iskršavali problemi koji su posledica dugog nečinjenja ili pogrešnih poteza u ovoj oblasti. Reč je, na primer, o organizovanju i sprovođenju "male mature", odnosno završnog ispita za učenike osnovnih škola, koja nije samo običan ispit, već je i ogledali stanja u prosveti. Osim toga, u ovom periodu, krizna situacija je nastala i sa aferom mogućih plagijata u visokom obrazovanju, što je takođe jedna od manifestacija i kvaliteta i načina organizovanja obrazovnog sistema. Sve ovo i dalje ukazuje na činjenicu da je u prosveti i nauci stanje alarmantno loše i da zahteva brze, odlučne i konkretne poteze, a ne uopštena obećanja i zapažanja koja su već opšte poznata mesta.

PODIZANJE KVALITETA OBRAZOVANJA

U ovoj oblasti u prethodnih sto dana je obeleženo različitim manifestacijama stanja u oblasti kvaliteta obrazovanja nego što je bilo nekih sistemskih predloga na koji način da se taj proces unapredi.

Jedna takva manifestacija ogleda se u činjenici da su i ove godine primećeni konceptualni nedostaci u sprovođenju male mature, koja treba da budu neka vrsta ukupne evaluacije znanja učenika koje su oni stekli u osnovnoj školi. Sama činjenica da veliki broj "vukovaca" nije osvojio maksimalan ili makar približno maksimalan broj poena (kao što se moglo očekivati, jer je reč o najboljim učenicima), govori o načinu na koji se dobijaju ocene, odnosno evaluira znanje u osnovnoj školi, a što, posredno, govori i o načinu ocenjivanja i kvalitetu znanja koje učenici dobijaju u osnovnoj školi³⁰. Ovaj problem je naglašen i u ekspozu Premijera, kao jedna od "konstatacija stanja" koja treba da bude promenjena. Kada, kako i na koji način, nije do kraja precizirano.

Kada je reč o visokom obrazovanju, u prethodnom periodu pojavile su se najmanje tri afere o doktorskim disertacijama koje su navodno plagijati, a koje verovatno ne bi ni našle svoje mesto javnosti da nije bilo reči o visokim državnim funkcionerima. Ove afere govore više od pojedinačnih slučajeva na koje se odnose - one problematizuju način vrednovanja i evaluacije znanja na fakultetima, organizovanje i akreditovanje ustanova visokog obrazovanja, kao i pitanje

²⁹ O predizbornoj ponudi u oblasti prosvete videti detaljnije u izveštaju BIRN-a o kampanji za parlamentarne izbore 2014. godine, dostupno na <http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2014/04/Izbori-2014.pdf>.

³⁰ Videti detaljnije o tome na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=30&nav_category=12&nav_id=870613

odgovornosti za ovakve afere. Naime, nakon pojavljivanja ovih afera, pokrenuto je i pitanje ko treba da se bavi ovakvim stvarima, kao i kakva je uloga i mesto Ministarstva, odnosno nadležnih državnih institucija u celom tom procesu. Stiče se utisak da je država pokušala da se ogradi od svoje uloge i odgovornosti, pre svega kroz tezu da o stručnim i profesionalnim standardima treba da brinu stručne i profesionalne organizacije i institucije (na primer, konferencija Univerziteta), a ne državni organi. Ipak, imajući u vidu da je država ta koja propisuje *politike* u određenoj oblasti, njena uloga ne može biti prenebregnuta. Zbog ovakvih i sličnih pojava, ne iznenađuje podatak da je Beogradski univerzitet zauzeo čak 809. mesto od 1000 rangiranih univerziteta u svetu³¹.

Šta je aktuelna Vlada uradila u predhodnom periodu a što se može podvesti pod obećanja u vezi sa povećanjem kvaliteta obrazovanja u Srbiji? Osim usvajanja Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, ne mnogo toga. Ovaj Zakon, koji se nalazi u fazi javne rasprave, treba da reši problem «većitih studenata» (studenata koji studiraju veliki broj godina), predviđa olakšanu proceduru priznavanja stranih diploma u Srbiji, kao i precizan postupak za dobijanje i oduzimanje dozvola za rad visokoškolskih ustanova³². Važno je ispratiti i izveštavati o izgledu konačnog teksta ovog propisa i onome što će on doneti u narednom periodu.

POVEZIVANJE SA TRŽIŠTEM RADA

Ključno obećanje mandataru aktuelne Vlade u ekspozeu je da će sistem obrazovanja biti usaglašen sa potrebama koje savremenom društvu nameće brzi tehnološki i društveni razvoj. Nije ponuđen konkretan mehanizam na koji će to biti urađeno (na primer, promenom određene regulative, povezivanjem institucija koje se bave ovim oblastima sa privatnim sektorom ili makar izradom analiza koje treba da pokažu stanje na tržištu rada i stanja u prosveti i načina za povezivanje ovih oblasti). Država, odnosno nadležno ministarstvo, za sada kao analizu ove oblasti koristi podatke koje im ustupaju drugi subjekti, iako bi sama trebalo ozbiljno da počne da se bavi ovim pitanje³³. **Ne samo da nije jasno na koji način će se učiniti povezivanje tržišta rada i obrazovnog sistema, već i neka ranija nastojanja da se ta oblast unapredi, ostaju bez rezultata.** Dobar primer za to je izostanak evaluacije oglednih odeljenja u srednjim stručnim školama, koja postoje još od 2003. godine i u koja je Srbija uložila ogromna sredstva. Namera da ovi učenici odmah nakon završetka oglednih škola (koje su podrazumevale manje teorije, a više prakse) pronađu posao na tržištu rada nije dovela gotovo ni do kakvih efekata, pa se postavlja i pitanje njegove dalje održivosti³⁴. Odsustvo “sluha” za tržište rada može se primetiti i kroz činjenicu da pojedini fakulteti godinama, po inerciji, zadržavaju kvote za upise (a kvote opet odobrava resorno ministarstvo), iako za nekima više ne postoji interesovanje kao nekada, dok je za neke interesovanje ogromno, upravo zbog toga što su ta zanimanja tražena na tržištu. Primer iz ove godine za to je Elektrotehnički fakultet, na kom je zbog velikog broja kandidata, čak oko 500 njih ostalo “ispod crte”. Studenti ne upisuju ovaj fakultet samo zbog želje za tim fakultetom, već upravo zbog toga što će po njegovom završetku lakše naći posao³⁵. Vlada i sve državne institucije koje se bave projekcijama obrazovnih politika ne mogu ovakve informacije da ignorišu, kao što je to do sada uglavnom bio slučaj.

³¹ <http://www.meravlade.rs/univerzitet-u-beogradu-809-od-1000-svetskih-univerziteta/>

³² <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/476396/Predlozene-izmene-zakona-Duzi-rok-za-vecite-studente>

³³ Na primer, na sajtu Ministarstva prosvete predstavljena je analiza bazirana na osnovu podataka privatnog internet sajta, Infostud.com, koji se bavi posredovanjem u zapošljavanju.

³⁴ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1644100/Bez+ocene+oglednih+odeljenja+u+%C5%A1kolama.html>

³⁵ <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/482510/Svako-ko-je-ove-godine-upisao-ETF-je-car-Evo-zasto>

FINANSIRANJE PROSVETNOG SISTEMA

Nedostatak ideja ili spremnosti da se stanje promeni uzrokovali su da velika budžetska sredstva odlaze u prosvetu, a da su efekti “ulaganja” mali ili nepostojeći, iako obrazovanje, ne treba posmatrati kao trošak, već upravo kao investiciju. Ni za kratko vreme postojanja ove Vlade, odnosno za njenih sto dana, **nije bilo nikakvih promena niti nastojanja da se promeni način finansiranje prosvetnog sistema**, što rezultira time da je prosveta i dalje socijalna, a ne razvojna oblast. To se, između ostalog manifestuje i ekscenim situacijama, u kojima profesori štrajkuju glađu, kako bi li zadržali svoje radno mesto³⁶.

ISPUNJAVANJE STRATEGIJE RAZVOJA OBRAZOVANJA

Gotovo dve godine su prošle od usvajanja Strategije razvoja obrazovanja do 2020. godine, koju je prethodna Vlada donela u septembru 2012. godine. Ipak, ovaj dokument nije počeo da se primenjuje, jer nisu usvojeni prateći Akcioni planovi, odnosno mehanizmi koji treba da operacionalizuju primenu ovog važnog dokumenta. Aktuelno Ministarstvo je konačno pokrenulo stvari sa “mrtve tačke”, usvajanjem predloga Akcionih planova za sprovođenje Strategije obrazovanja, bez kojih nema sprovođenja tog dokumenta³⁷. Prema najavama, predloge Akcionih planova Vlada bi trebalo da usvaja u septembru mesecu³⁸, što će možda pokrenuti određene sistemske i reformske poteze u ovoj oblasti. Ovo obećanje se zato može smatrati delimično ispunjenim za sada.

BORBA PROTIV KORUPCIJE U PROSVETI

Borba protiv korupcije u prosveti nije bila značajnija tema predizbornih poruka. O njoj nešto više saznajemo na osnovu Ekspozea mandataru aktuelne Vlade, u kom se naglašavaju određeni problemi u prosveti uzrokovani potencijalnim postojanjem korupcije (i to u širem smislu reči), kao što su odnosi između direktora škola i ministarstva, davanje privatnih časova učenicima i tako dalje. Ipak, problem korupcije u prosveti je daleko širi problem, koji postoji na mnogo različitih osnova. U toj oblasti je u prethodnom periodu, opet, više bilo slučajeva koji potvrđuju postojanje ovog problema, nego što je bilo predloga rešenja. Na primer, afera sa plagijatima među doktorskim disertacijama ukazala je na slabost sistema da odgovori na ovaj problem. Primer potencijalnog sukoba interesa glavnog prosvetnog inspektora izazvao je sumnju javnosti i pad ionako urušenog poverenja³⁹. Ipak, do sada nema najava na koji način će se sistem baviti ovom pojavom, kao i da li će uspeti da pronađe specifične odgovore na specifičnosti korupcije u ovoj oblasti, koja je identifikovana kao oblast sa relativno visokim stepenom pritužbi građana na korupciju⁴⁰. Zbog toga ovo obećanje može dobiti status neispunjenosti.

³⁶ <http://www.mpn.gov.rs/vesti/1402-slucaj-nastavnice-radojke-miksin>

³⁷ <http://www.mpn.gov.rs/dokumenta-i-propisi/dokumenta>

³⁸ http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/akcioni_planovi_tek_na_jesen.55.html?news_id=281543

³⁹ <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/457361/PORODICNI-BIZNIS-Tata-vodi-prosvetu-sin-prodaje-udzbenike>

⁴⁰ http://www.acas.rs/images/stories/izvetaji/izvestaj_o_radu_za_2013_i_izvestaj_o_sprovođenju.pdf

SUBVENCIJE I ULAGANJE U NAUČNU DELATNOST

Premijer je u svom ekspozeu obećao uspostavljanje novog modela finansiranja nauke po ugledu na praksu ostalih razvijenih zemalja u svetu. To podrazumeva konstituisanje fonda koji će na odnosu stručnosti dugoročno kreirati strategiju naučnoistraživačkog i tehnološkog razvoja, ocenjivati naučne projekte i raspisivati konkurse za finansiranje naučnoistraživačkog rada. Ovo obećanje do sada nije inicirano, ali je ipak došlo do drugog pomaka u ovoj oblasti. Naime, Srbija je zajedno sa drugim zemljama Zapadnog Balkana, potpisala sporazum o priključenju programu EU pod nazivom *Horizont 2020*. To je, inače, najveći svetski program za finansiranje naučnih i istraživačkih projekata, koji ima budžet od 80 milijardi evra⁴¹. Na taj način, Srbija je dobila mogućnost da iskoristi sredstva ovog fonda i na taj način unapredi svoju naučnu i istraživačku delatnost. Praćenje efekata ovog sporazuma, odnosno iskorišćenost ove mogućnosti, tek će se pokazati. Ovo rešenje, ipak, nije sistemskog karaktera sa stanovišta unutrašnjeg eregulisanja naučno-istraživačke politike, zbog čega se ovo obećanje može smatrati samo delimično ispunjenim.

⁴¹ <http://www.dw.de/balkanski-nau%C4%8Dni-horizonti/a-17752447>

7. ZAKLJUČAK

Učinak Vlade, a sve imajući u vidu ono što je ona sama sebi postavila, a građanima obećala, može se smatrati polovičnim ili nešto malo manje od polovičnog, jer će pojedini potezi koji su povučeni tek pokazati svoje efekte. Iako je bilo određenih reformskih nastojanja i poteza, pre svega u domenu usvajanja obećanih propisa, stanje je daleko od idealnog. To se pokazalo i u ovom trećem mesecu postojanja Vlade, kada je jedan od njenih ključnih članova, ministar finansija, podneo ostavku usled neslaganja sa premijerom zbog načina i brzine reformi. Ovaj događaj je pokazao da reforme uopšte ne idu tako lako, niti da Vlada ima jedinstven stav i politiku u pojedinim oblastima.

Pred Vladom Srbije nalaze se ozbiljni izazovi u narednom periodu, pre svega u obuzdavanju loših ekonomskih i finansijskih parametara, rešavanju problema sa preduzećima u stečaju i restrukturiranju, reforme javnog sektora koja nikako da počne, da ne pominjenemo klasične političke teme, kao što su pregovori sa EU, spoljnopolitičko pozicioniranje ili dovršetak normalizacije odnosa sa Prištinom. Sve to će zahtevati ogromnu energiju i odlučnost, koja ne sme biti predmet nedoumica.

Vladu je nepunih mesec dana od njenog izbora sačekala velika elementarna nepogoda, čije posledice mora da otkloni. Ona mora i da pokaže ozbiljnost u utvrđivanju odgovornosti za propuste i to ne samo ozbiljnost koja je motivisana političkim i stranačkim, već i objektivnim i profesionalnim standardima.