

Miloš Đinđić, programski menadžer i viši istraživač

Pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji i poglavlje 32

Tri godine pregovora izvan očiju javnosti

Poglavljje 32: (Ne)vidljivo golim okom

Prošlo je pet godina od kako je Srbija započela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji (EU). Od tada, otvoreno je 16 od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja i zasad su uspešno zatvorena dva. Poglavlje 32, koje se bavi finansijskom kontrolom u javnom sektoru, otvoreno je u decembru 2015. godine među prvima. Iako Srbija pregovara sa EU o ovoj temi već duže od tri godine, teško je proceniti napredak s obzirom na nizak nivo komunikacije s javnošću o dešavanjima u ovoj oblasti. Nedostatak transparentnosti o trenutnom stanju u Poglavlju 32 govori da Srbija možda i ne uspeva da ostvari dovoljan i brz napredak. Takođe, izostanak informacija o merama koje je Srbija preuzela u ovim pregovorima potkopava demokratske principe odgovornosti i utiče na slabu podršku javnosti i poverenje u proces pristupanja EU.

Poglavljje 32 je otvoreno na samom početku pregovora o pristupanju i ocenjeno je kao jednostavno za ispuniti. Početni pregovore o ovom poglavlju svojevremeno je imalo smisla iz dva razloga. Prvo, strategija Evropske komisije (EK) o proširenju Unije iz 2014-15. godine predložila je „nov pristup“ proširenju EU, fokusirajući se na fundamentalne reforme – vladavinu prava, ekonomsko upravljanje i reformu javne uprave – od samog početka procesa pristupanja. Ovaj pristup osigurava da se države koje ulaze u pregovore fokusiraju na glavne oblasti reforme za koje su države članice najzainteresovanije, a čije sprovođenje bi moglo da traje duži vremenski period. Očekivalo se da takav pristup ostavi državama koje pretenduju na članstvo u EU više prostora da izgrade jak bilans rezultata reformi. Evropska komisija je procenila da bi rad na fundamentalnim oblastima pratio pregovore o svim drugim poglavljima, kao i da bi napredak u njima pokazao kolika je mogućnost za opšti napredak države i za konačno pristupanje EU.¹ Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2015. godine uočio je da Srbija pokazuje „dobar

napredak“ i da je umereno pripremljena da započne pregovore o finansijskoj kontroli,² a kako poglavljje 32 sadrži bar dve podoblasti izričito vezane za fundamentalnu stub reforme javne uprave,³ nametnulo se kao prirodna polazna osnova da se nastavi sa uspešnim reformskim bilansom.

Ipak, postoji još jedan logičan razlog za pridavanje posebne pažnje finansijskoj kontroli. Mnoge politike i procedure opisane u ovom poglavlju ulaze u suštinu pitanja kako funkcioniše državna uprava i kako se troši novac poreskih obveznika. Osim toga, primena ovih politika i procedura bi trebalo da obezbedi da uloženi novac dovodi do rezultata, odnosno vrednosti za novac. Stoga je finansijska kontrola veoma značajna kako za vlast u Srbiji tako i za građane. Sa tim u vezi, blagovremeno obaveštavanje javnosti o statusu pregovora o pristupanju, uključujući i informacije o poglavlju 32, treba da bude, i već je određeno kao glavni princip u vođenju pregovora Srbije o pristupanju.⁴ EU je sa svoje strane takođe ukazala na značaj transparentnosti i informisanja građana država članica kao i sticanja njihovog poverenja u proširenje EU.⁵

Poglavljje 32 je izuzetno važno za Srbiju i njene građane, budući da se politike i procedure opisane u ovom poglavlju bave samom suštinom toga kako funkcioniše javna uprava, kako se troši novac poreskih obveznika i postoje li rezultati za utrošeni novac.

1. Evropska komisija, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, p.1, dostupno na: <https://bit.ly/2DYRiPb>.

2. Evropska komisija, Serbia 2015 Report, p. 71, dostupno na: <https://bit.ly/2nRE7oU>.

3. Dve se odnose na internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru (PIFC) i eksternu reviziju. Ostale podoblasti ovog poglavlja su zaštita finansijskih interesa EU i zaštita evra od falsifikovanja.

4. Narodna skupština Republike Srbije, Rezolucija o ulozi Narodne Skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, 2013, str. 5, dostupno na: <https://bit.ly/2H6DVNm>.

5. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, General EU Position, 2014, str. 13, dostupno na: <https://bit.ly/1jsRwKD>.

Prvobitno, političari u Srbiji su samouvereno smatrali da će Srbija postići brz napredak u Poglavlju 32, čime bi napredovala u jednoj od ključnih oblasti reforme javne uprave.⁶ Ova preduhitrena ubeđenost da je brzo rešenje ovog poglavlja moguće zahvaljujući navodnom delotvornom funkcionisanju finansijske kontrole, pokazala se kratkog daha.

Između očekivanja i realnosti: tri znaka usporenja pregovora

U retrospektivi, Srbija nije uspevala da ostvari brz napredak u Poglavlju 32. Tri povezana faktora neuspeha vljana su ispod, a obuhvataju (1) praksu objavljivanja informacija od strane srpskih vlasti; (2) uključivanje civilnog društva u nadzor pregovora o pristupanju; i (3) procenu Evropske komisije o napretku Srbije.

Nedostatak javno dostupnih informacija

Nedostatak proaktivne komunikacije s javnošću o Poglavlju 32 odmah se izdvaja kao najveće ograničenje. Pored povremenog medijskog izveštavanja o dešavanjima u podoblastima finansijske kontrole, pojavljuje se mali broj novih informacija o napretku Srbije u pristupnim pregovorima. Ministarstvo finansija Republike Srbije, glavna institucija u pregovorima o Poglavlju 32, nema posebnu lokaciju na svom sajtu gde deli novosti o ovoj temi. Takođe, sajtovi drugih relevantnih aktera u pregovorima, kao što su Vlada Srbije, Pregovarački tim, Ministarstvo za evropske integracije, pominju samo da je Srbija u procesu pregovora sa Evropskom unijom, ali bez dodatnih detalja. U odsustvu redovne i sadržajne komunikacije, malo je verovatno da će se poverenje javnosti u pregovore o pristupanju EU povećati. Takođe, manjak informacija po određenim pitanjima onemogućava javnost da vrši delotvoran pritisak na Vladu da pokaže rezultate svog rada. Nedostupnost podataka može samo da pojača utisak da što manje Vlada govori o reformi, znači da je malo i uradila.

Ostale institucije, kao što su Državna revizorska institucija, Narodna banka Srbije i Ministarstvo unutrašnjih poslova, odgovorne su za konkretne obaveze i definisana merila u oblasti finansijske kontrole. Ove institucije bi trebalo da informišu javnost makar o svojim ulogama u procesu. Međutim, krajnja odgovornost leži na glavnim institucijama, u ovom slučaju Ministarstvu finansija, da sistematično obavestava širu javnost i civilno društvo o ukupnom napretku u pregovorima.

U drugim oblastima javnih politika, kao što je politika zaštite životne sredine, mogu se naći bolji primeri objavljivanja informacija. Ministarstvo za zaštitu životne sredine putem onlajn portala informiše javnost o svojim aktivnostima u okviru Poglavlja 27 (životna sredina).⁷ Ministarstvo pravde takođe objavljuje relevantnu dokumentaciju i izveštaje koji prate napredak reforme pravosuđa i osnovnih prava u Poglavlju 23.⁸ Ne ulazeći u kvalitet informacija koje ova ministarstva objavljuju, ovakvi primeri pokazuju da uvek postoji način da građani budu informisani u određenoj meri o razvoju pregovora sa EU. Pod pretpostavkom da bi Ministarstvo finansija želelo da prikaže rezultate u ovoj oblasti, postojeća tišina ukazuje na moguće prikrivanje zapravo skromnih postignuća.

Ministarstvo finansija Republike Srbije, glavna institucija u pregovorima o Poglavlju 32, nema posebnu lokaciju na svom sajtu gde deli novosti o ovoj temi, kao sajtovi drugih relevantnih aktera u pregovorima sa EU. U odsustvu redovne i sadržajne komunikacije, malo je verovatno da će se poverenje javnosti u pregovore o pristupanju EU povećati.

Slabe mogućnosti za nadzor od strane civilnog društva

Zahvaljujući Nacionalnom konventu o EU (NKEU) – širokoj platformi civilnog društva u Srbiji – javnost je redovno obavestena o aktivnostima u pristupnim pregovorima i civilno društvo uspeva da ih redovno nadgleda. Sa više od 700 članova iz civilnog društva, NKEU predstavlja najrazvijeniji i najambiciozniji mehanizam za kontinuirano uključivanje nevladinih aktera u pregovarački proces. Činjenica da Pregovarački tim Srbije⁹ i Narodna skupština¹⁰ prepoznaju NKEU kao obaveznog sagovornika u pregovorima još više pozicionira NKEU kao glas civilnog društva i šire javnosti.

Ipak, uvid javnosti u pregovore i dalje je ograničen. Radna grupa NKEU koja prati pregovore o Poglavlju 32 dosad je samo jednom godišnje razmatrala teme finansijske kontrole. Kratak osvrt na kalendar proteklih događaja NKEU dovoljan je da otkrije slabu pokrivenost ovih tema u poređenju s drugim poglavljima.¹¹ Od ukupno četiri sastanka na temu Poglavlja 32, prva dva održana su u septembru 2014. i oktobru 2015. i to pre nego što je poglavlje zvanično otvoreno u decembru 2015. Drugim rečima, od otvaranja Poglavlja 32, NKEU je imao samo dve prilike da se zvanično informiše o stanju stvari: u oktobru 2017. i na kraju 2018. godine.

6. Izjava premijera da u Srbiji „finansijska kontrola vrlo dobro funkcioniše“, 2015, Novinska agencija Beta (onlajn), dostupno na: <https://bit.ly/2BwQtdo>.

7. Ministarstvo zaštite životne sredine, pregovaračka grupa za Poglavlje 27: <https://bit.ly/2X9aeRp>.

8. Ministarstvo pravde, Pregovori sa Evropskom unijom – Poglavlje 23: <https://bit.ly/2SWKl8k>.

9. Pregovarački tim Republike Srbije za pristupanje Evropskoj uniji, Smernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike

10. Srbije Evropskoj Uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja rezultata skrininga, 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2GwyXcu>.

11. Narodna skupština Republike Srbije, Odluka o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, 2014, dostupno na: <https://bit.ly/2DofwiL>.

Rad i delotvorno funkcionisanje velike mreže civilnog društva kao što je NKEU umnogome zavisi od kapaciteta i resursa radnih grupa i njihovih koordinatora. Veći resursi bi verovatno stimulisali više inicijativa tokom godine i rezultirali boljim angažovanjem članova. Međutim, po pravilu, sastanci radne grupe dogovaraju se prema agendi nadležnog ministarstva, odnosno onda kada postoje novosti u pregovorima o kojima bi trebalo informisati NKEU. Iz ove perspektive, jedini mogući zaključak je da su mali broj sastanaka i nedostatak komunikacije Vlade i Ministarstva finansija sa širom javnošću direktna posledica nedovoljnog napretka kojim bi Ministarstvo, u suprotnom, moglo da se pohvali.

Međutim, prema navodima Ministarstva finansija sa dva najskorija sastanka Radne grupe NKEU za Poglavlje 32, nacionalne institucije redovno komuniciraju s Evropskom komisijom. Ministarstvo je na tim sastancima ukazivalo na svoje učešće u diskusijama sa Komisijom o aktuelnim reformama i o postizanju merila. Ministarstvo takođe napominje da dobija uopšteno pozitivne povratne informacije od EU povodom implementacije politika finansijske kontrole.¹² Ali osim ovih poruka sa retkih sastanaka NKEU, javnosti je dostupno veoma malo pisanih informacija o tome šta je urađeno dosad. Zbog ovakvog manjka informacija, čak ni NKEU nije u mogućnosti da uspešno nadgleda rad Vlade na Pregovaračkom poglavlju 32.

Izazovi u očima Komisije

Napore srpskih zvaničnika da ispune zahteve EU ocenjuje Evropska komisija u godišnjim izveštajima, a koje javnost vidi kao najverodostojniji izvor informacija o učinku države u procesu pristupanja. Stoga, ako se uporede godišnji izveštaji u poslednjih nekoliko godina, može se primetiti nedostatak učinka – što je trend koji bi trebalo da zabrine srpske pregovarače.

Poslednje tri godine pregovora, EK je više puta prigovorila o nedovoljnim naporima Srbije u sprovođenju Poglavlja 32, posebno u najzahtevnijim podoblastima poput interne finansijske kontrole u javnom sektoru. U godišnjem izveštaju iz 2015. godine, na primer, nešto pre početka pregovora o finansijskoj kontroli, EK je potvrdila „dobar napredak“ Srbije i „umerenu spremnost“ da preuzme obaveze članstva EU. Takođe, EK je na direktan način ukazala da postoji velika količina posla u reformi javne uprave, u smislu primene principa upravljačke odgovornosti, kao i primene interne finansijske kontrole na svim nivoima javne uprave.¹³ Naredni izveštaji iz 2016. i 2018. ponovili su umereni stepen pripremljenosti Srbije, ali su isto tako ocenili na osnovu metodologije Komisije da je Srbija ostvarila niži stepen napretka („određeni napredak“) u poređenju sa periodom s početka pregovora. EK je još jednom ukazala na dugotrajne probleme u reformi javne uprave u Srbiji, kao što su nedostatak upravljačke

odgovornosti, sprovođenja interne finansijske kontrole širom javne uprave, ali i političke podrške ovim reformama.¹⁴ Stoga, ako posmatramo sve ocene Evropske komisije, Srbija teško napreduje od izveštaja iz 2015. godine.

Finansijska kontrola nije jedini primer poglavlja gde srpske reforme usporavaju. Učinak Srbije u Poglavlju 5, koje se bavi javnim nabavkama, prikazuje sličan regresivni trend: od „dobrog“ napretka u 2015. do „određenog napretka“ u 2016, do „nema napretka“ u poslednjem izveštaju Evropske komisije. Iako ne postoji obaveza da se svakom godišnjom procenom nivo napretka povećava, ovi primeri opadanja nivoa napretka služe kao važan podsetnik da pregovori označavaju tek početak jednog teškog reformskog rada.

Poslednje tri godine pregovora, EK je više puta prigovorila o nedovoljnim naporima Srbije u sprovođenju Poglavlja 32 i na na direktan način ukazala da postoji velika količina posla u reformi javne uprave, u smislu primene principa upravljačke odgovornosti, kao i primene interne finansijske kontrole na svim nivoima javne uprave.

Takođe, merila za zatvaranje poglavlja o finansijskoj kontroli pokazala su se problematičnim uprkos početnom verovanju da će pregovori u ovoj oblasti glatko proći. Merila zahtevaju od državne uprave da osigura da politika finansijske kontrole bude svrsishodna, a što Komisija utvrđuje na osnovu pokazanih rezultata i sprovođenja politika u praksi. Bez dodatnih detalja, ili prelaznih merila koji bi detaljnije opisali korake koje treba preduzeti ka ispunjenju zahteva, dokazivanje traženih rezultata može da predstavlja zahtevan zadatak. Ovo je očigledno u slučaju Srbije, gde je čak i usvajanje i koordinisanje strateškog okvira za internu finansijsku kontrolu oduzelo više vremena nego što se očekivalo: inicijalno planirana za 2015. godinu, ova strategija je usvojena tek u 2017. godini. Godišnji izveštaji Evropske komisije potvrđuju skroman rezultat tokom godina u nečemu što je smatrano jednostavnim poglavljem.

13. Evropska komisija, Serbia 2015 Report, str. 71, dostupno na: <https://bit.ly/2nRE7oU>.

14. Evropska komisija, Serbia 2016 Report, str. 81, dostupno na: <https://bit.ly/2iltPAG>, i Evropska komisija, Serbia 2018 Report, str. 86, dostupno na: <https://bit.ly/2HcTrEz>.

15. Centar za evropske politike (CEP), The 2016 Serbia Report: No Surprises? Country Analysis Serbia, 2017, str. 13, dostupno na: <https://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2016/12/C.A-Serbia.pdf>.

Pogled unapred: s većom transparentnošću dolaze i bolji rezultati

Kao deo reforme javne uprave, osnovnog stuba strategije proširenja, Poglavlje 32 razmatrano je u ranoj fazi pregovora Srbije sa EU. Polazno očekivanje je bilo da će dobro početno stanje u oblasti finansijske kontrole pozitivno uticati na tok i napredak u pregovorima. Takođe, kontinuirani napredak u finansijskoj kontroli bio je u interesu javnosti, budući da osnove Poglavlja 32, a posebno interna finansijska kontrola, leže u dobrom funkcionisanju administracije koja delotvorno troši budžet u korist celog društva. Ipak, realnost protivreči očekivanjima: stanje u pregovorima je uglavnom nepoznato, što dodatno hrani spekulacije da su ostvareni slabi rezultati.

Gotovo da ne postoje javno dostupne informacije o stanju u pregovorima o ovom poglavlju, jer se odgovorne institucije ne uključuju u proaktivnu komunikaciju. Štaviše, iako NKEU aktivno nadgleda pregovore, novosti o finansijskoj kontroli su većim delom neprimetne jer Ministarstvo finansija ne obaveštava dovoljno često o svom radu. Konačno, isticanjem niže ocene napretka Srbije u dva uzastopna godišnja izveštaja od otvaranja poglavlja EK opominje da je učinak nedovoljan.

Uzimajući sve u obzir, iskustvo Srbije u Poglavlju 32 ilustruje kako baziranje ocena uspešnosti na prostom otvaranju poglavlja umesto na kvalitetu i transparentnosti pregovora može biti obmanjujuće. Ovakva strategija je riskantna ne samo jer može da dovede do nedovoljnog napretka u specifičnim poglavljima, već i zato što može da utiče na skretanje sa suštine pregovora nakon što se poglavlja otvore i institucije budu pohvaljene, uz pogrešno verovanje da će ostatak posla biti jednostavniji.¹⁵

Takođe, jak akcenat Evropske komisije na veoma osetljivim temama u Srbiji, kao što su Poglavlje 35 (dijalog između Beograda i Prištine), Poglavlje 23 (osnovna prava i pravosuđe), i poglavlje 24 (pravda, sloboda i bezbednost), može da posluži kao drugo moguće objašnjenje za nizak nivo javno dostupnih informacija i nizak napredak Srbije u Poglavlju 32 i drugim poglavljima. Ipak, kao sastavnom delu fundamentalnog stuba reforme javne uprave, finansijskoj kontroli bi trebalo posvetiti veću pažnju. Naposljetku, uprkos tome što druga poglavlja imaju trenutni

prioritet, politike poput finansijske kontrole neophodne su za uspeh daljih pregovora o pristupanju i mogu, ukoliko se ostave po strani, da uhvate srpske zvaničnike nespremnim i rezultiraju u kašnjenjima i barijerama u kasnijem procesu pregovora. Zauzvrat, ovakvo spoticanje bi moglo da rezultira u rasipanju domaće podrške i poverenja u pristupanje Srbije Evropskoj uniji.

Iz ovih razloga, akteri kao što su civilno društvo i drugi članovi zainteresovane javnosti bi trebalo da budu bolje informisani o dešavanjima u okviru finansijske kontrole, kako bi povećali javni pritisak na Vladu da zadrži fokus na ovoj oblasti. Ako je transparentnost pregovora o pristupanju zaista vodeći princip za Srbiju, a i EU, pregovarači u Poglavlju 32 bi trebalo da pokažu primer, tako što bi blagovremeno informisali javnost i redovno objavljivali izveštaje.

U tom cilju, Ministarstvo finansija bi trebalo da osmisli vremenski okvir i format za redovno obaveštavanje javnosti o važnim dešavanjima. Postojeći primeri pokazuju da bi informisanje javnosti o statusu pregovora bilo moguće preko jedinstvene onlajn lokacije, posebno dizajnirane za ovu svrhu. Ministarstvo finansija treba da odredi ovu lokaciju na svojoj internet prezentaciji i da redovno objavljuje izveštaje i druge informacije o statusu pregovora u Poglavlju 32. Naravno, ovo bi trebalo da bude urađeno u saradnji Ministarstva sa NKEU, kao platformom za neposredan dijalog sa civilnim društvom o pregovorima o pristupanju EU.

15. Centar za evropske politike (CEP), The 2016 Serbia Report: No Surprises? Country Analysis Serbia, 2017, str. 13, dostupno na: <https://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2016/12/C.A-Serbia.pdf>.

O Centru za evropske politike - CEP

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna thinktank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:
www.cep.org.rs