



USAID | SERBIA AND MONTENEGRO

**STRATEGIJA
REPUBLIKA SRBIJA**

decembar 2005.godine

Opšti rezime

Misija USAID u Srbiji i Crnoj Gori (SCG) će započeti sa sproveđenjem nove višegodišnje strategije za Republiku Srbiju u fiskalnoj 2006. godini (Strategija) koja će služiti kao temelj za buduće programe. Predloženi strateški okvir koji je opisan u ovom dokumentu zasniva se na nizu procena i analiza koje su obavili lokalni i međunarodni stručnjaci, skupovi zainteresovanih strana sa predstvincima centralne i lokalnih vlada, građansko društvo i drugi donatori, kao i dve dvodnevne radionice sa zaposlenima u Misiji. Na ovu Strategiju uticali su i sastanci s zaposlenima u ambasadi u Beogradu i u Vašingtonu, uključujući i Međuagencijski pregled pomoći za zemlju (ICAR) i konsultacije pre formulisanja strategije. Ona takođe obuhvata i ključne političke okvire i smernice sadržane u publikaciji USAID: Pomoć SAD inostranstvu: *U susret izazovima XXI veka* (koji je poznat kao „Bela knjiga“), Strateškom okviru Biroa za Evropu i Evroaziju (E&E), Strateškom planu države/USAID i Planu učinka misije (MPP) ambasade SAD u fiskalnoj 2007. godini.

Ova strategija se odnosi na razvojne potrebe Republike i istovremeno ostaje u skladu sa ciljevima spoljne politike Vlade SAD. Ona je usklađena i sa novim smernicama Agencije koja uključuje jedan više vizionarski i fleksibilniji pristup oblikovanju strategije, koji je dodatno opravдан u slučajevima Srbije i Crne Gore u kojima veliki broj političkih neizvesnosti, uključujući i status Kosova i Državne zajednice Srbije i Crne Gore, mogu da utiču na potrebe zemlje, kao i ciljeve Vlade SAD. Misija je usvojila jedan inovativni pristup strateškim ciljevima koji integriše ključne komponente demokratskog i ekonomskog razvoja kao odgovor na ovakvo okruženje. U osmišljavanju strategije, pažnja je usmerena i na komparativne kontekste i potrebe Srbije i Crne Gore i potrebe za odvojenim strateškim okvirima. Iako na različitim tačkama na razvojnom putu, Srbija i Crna Gora se suočavaju sa mnogim identičnim problemima. Prema tome, iako Misija predstavlja odvojene strategije za Srbiju i Crnu Goru, na obe se odnose isti osnovni okvir i strateški ciljevi, a razlike će se najverovatnije pojaviti na nivou posrednih rezultata, kao i u ciljnog učinku.

Kao i ostale zemlje u tranziciji u regionu Europe i Evroazije (E&E) i Srbija se suočava sa širokim spektrom prepreka razvoja. Pomak sa centralizovane ka tržišnoj privredi iziskuje i od Vlade i od građana da donešu neke teške odluke. Međutim, dok su zemlje kao što su Bugarska i Rumunija¹ zakoračile ovom zahtevnom stazom još 1989, Srbija je svoj reformski proces započela tek početkom 2001. godine. Više od deset godina ekonomskog, društvenog i institucionalnog propadanja koji su prethodili 2001. godini ostavilo je teže breme nepredvidljivih problema za stabilizaciju i reformu sa kojima su se suočavale druge zemlje u centralnoj i istočnoj Evropi tokom poslednje decenije dvadesetog veka. U slučaju Srbije, došlo je do gubitka međunarodnih tržišta zbog međunarodnih ekonomskih sankcija, kao i oklevanja da se uvede finansijska disciplina i izgrade državne institucije. Takođe postoji duboko žaljenje zbog ovog sveobuhvatnog opadanja statusa i stanja u kome se zemlja nalazi koji, iako ih je teško meriti, svejedno predstavljaju važan faktor u daljoj reformi. Iako je Srbija od 2001. godine na čvrstom, mada ne uvek pravolinijskom, putu ekonomskih i političkih reformi sa impresivnim rezultatima, Republika ipak zaostaje za mnogim svojim susedima. Ona se nalazi u posebno teškoj fazi u tranziciji kada mnogi njeni stanovnici još nisu materijalno osetili koristi tržišne demokratije, a pogotovo što se moraju preuzeti i dodatni bolni potezi. Neizvesnosti koje se odnose na dalje širenje EU mogu da umanju vrednost integracije u EU kao ključnog motivacionog faktora za reformu. Odsustvo delotvorne koalicije demokratskih političkih partija i prekomerni sukobi između njih doveli su do nedostatka političkog i javnog konsenzusa o ključnim pitanjima tranzicione politike i dosledne političke volje da se teške, ali neophodne reforme sprovedu. Pažnja je sa reformi preusmerena i na pitanja kao što su status Kosova i Državne Zajednice Srbije i Crne Gore, kao i na saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY). Kada razgovori o statusu Kosova pređu na sledeći nivo nezavisno od ishoda, postoji mogućnost da će se negativno odraziti ili čak dovesti do

destabilizacije situacije u Srbiji. Uticaj nesložnog rukovodstva pogoršan je time što se u svim izvršnim telima mesta koja bi trebalo da budu popunjena profesionalnim državnim činovnicima popunjavaju po političkoj liniji, i time ostavlja malo prostora za formiranje tzv. ekspertske memorije institucija. Ovaj začarani krug slabog javnog sektora, zastoja u tranziciji i biračkog tela kome su razbijena očekivanja usled nedostatka pozitivnih promena, stvorio je uslove za porast uticaja nacionalističkih i populističkih stranaka koje su bolje organizovane i dosledno se obraćaju značajnom delu birača. Prema tome, iako su se u Srbiji za relativno kratko vreme odigrale mnoge pozitivne promene, ostaje još mnogo da se uradi, a postoji i razlog za zabrinutost kada se uzme u obzir trenutna politička situacija. Sve u svemu, ovi faktori i dalje mogu da odnesu prevagu u procesu reformi u Srbiji i da, u najgorem slučaju, ugroze njenu stabilnost.

Ova Strategija je usklađena sa ovim izazovnim razvojnim kontekstom i proizilazi iz opšte vizije jedne demokratske uspešne Srbije (i Crne Gore) koja se kreće putem evroatlanskih integracija. U ključne teme spadaju: unapređenje državnih struktura koje treba da budu odgovorne biračima i da reaguju na potrebe privatnog sektora koji, za uzvrat, poboljšava uslove za tržišnu privredu; preciznije usmerena pomoć opština i sektorima da se podstakne rast privatnog sektora; kao i povećana politička stabilnost kroz ojačane demokratske procese i strukture i specifičnije intervencije u osetljivim, ugroženim oblastima. S obzirom na prisustvo ključnih ekonomskih i demokratskih komponenti u svakoj od navedenih tema, jači ukupni uticaj postići će se objedinjenim pristupom koji kombinuje ove elemente u kreiranju, realizaciji i merenju programa. Ovakvo objedinjavanje strateških elemenata oslikava ideju da demokratske i ekonomске reforme nisu samo neophodne za uspešnu opštu transformaciju u Srbiji, već i neraskidivo vezane za postizanje uspeha u svakoj pojedinoj oblasti reforme; demokratski procesi su nužna komponenta ekonomskog rasta i stabilnosti Srbije, a ekonomski razvoj je nužan za stvaranje uslova za kontinuiranu stabilnu demokratiju. Reforma društvenog sektora je takođe neophodna; međutim, s obzirom na relativni prioritet ekonomskih i demokratskih izazova i oskudnost sredstava za značajniji uticaj na reformu, ona neće biti prioritetna tema u ovoj Strategiji. Ova Strategija ima tri strateška cilja (SC):

- **Strateški cilj 1.31: Ojačati demokratsko upravljanje tržišnom ekonomijom.** Ovaj SC je skoncentrisan na promene na republičkom nivou, jačanje političkih i zakonskih okvira i njihovu primenu. Ključna komponenta ovog SC jeste unapređenje upravljanja, uz bolju ravnotežu i delegiranje ovlašćenja, kohezivnu politiku i odgovornost prema javnosti.
- **Strateški cilj 1.32: Povećati privredni rast preduzeća u sektorima i opština sa visokim potencijalom.** Ovaj SC koristi lokalnu dinamiku za rast privatnog sektora tako što unapređuje poslovnu klimu i kapacitet ključnih sektora i firmi kako bi se stvorila konkurenca na tržištu.
- **Strateški cilj 2.11: Smanjiti opasnost od političke nestabilnosti.** Ovaj SC će se usmeriti na podršku ključnim demokratskim strukturama i procesima na svim nivoima republike radi jačanja političke stabilnosti. Unaprediće se i uslovi u određenim, ugroženim oblastima kroz poboljšanje ekonomskih uslova i aktivno učešće građana u lokalnoj zajednici.

Ključne ukrštajuće oblasti koje prožimaju celu ovu Strategiju su ravnopravnost polova, problemi mladih, borba protiv korupcije, razvoj ljudskih i institucionalnih kapaciteta, otvaranje novih radnih mesta, sredstva javnog informisanja, kao i regionalna saradnja.

I. Interesi SAD u Srbiji

Kao društvena, politička i geografska raskrsnica između zapadne i istočne Evrope, Srbija vekovima predstavlja ključnu stratešku spojnicu na Balkanu. Ona je bila izvor nestabilnosti na Balkanu još od kraja hladnog rata. Kao što pokazuju decenije vojnih i građanskih napora da se unapredi razvoj mira u jugoistočnoj Evropi, SAD uz druge činioce, kao što je Evropska Unija (EU) ima veliki interes u stabilizaciji ovog regiona. Neposredno po intervenciji snaga NATO u ovom regionu, sudbinu demokratskih institucija i procesa u Srbiji i Crnoj Gori (SCG) proceniće međunarodna zajednica kao meru delotvornosti NATO. Spoljna politika SAD takođe sagledava saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) kao model za utvrđivanje odgovornosti za ratne zločine na Balkanu i šire.

II. Okruženje u kome se pruža pomoć

Od 2000. godine, Republici Srbiji je odobrena međunarodna pomoć u iznosu od 4,0 milijarde evra u vidu donacija ili pozajmica pod povoljnim uslovima.² Nedavno je došlo do promene u vrsti pomoći tako što se više koriste pozajmice koje su primerene politici, za razliku od donacija. Međutim, više godina po okončanju ratova na Balkanu, međunarodna zajednica i dalje ne smatra saradnju Srbije (i nekolicine susednih zemalja) sa ICTY adekvatnom. EU je više puta ponovila da je to glavna prepreka pristupanju Srbije Evropskoj Uniji. SAD su dva puta ograničile godišnju pomoć iz istog razloga. Do pozitivnih pomaka došlo je u prvoj polovini 2005. godine kada je Srbija isporučila nekolicinu optuženika Hagu, i priznala da su tokom ratova devedesetih počinjeni ratni zločini. Međutim, glavni osumnjičeni su i dalje na slobodi, i ukoliko ne dodje do daljeg napretka, ova ograničenja koja nameću EU i SAD mogu da se ponove i u godinama koje dolaze.

Do današnjih dana, jedan od glavnih ciljeva koji daje koherentnost reformskom procesu jeste evropska integracija. Odobravanje Studije o izvodljivosti aprila 2005. godine od strane EU postaviće temelje za ulazak Srbije u proces pridruživanja EU. Već su napisani nacrti Sporazuma o partnerstvu sa Evropom i Akcioni plan koji će definisati prioritete reforme na putu ka pridruživanju. Međutim, neizvesnosti skopčane sa zahtevom za saradnjom za ICTY i neizglasavanje Evropskog ustava mogu da uspore proces pridruživanja u EU i, za uzvrat, umanje vrednost integracije kao jedne od glavnih „šargarepa“ kojima se Srbija motiviše za proces reforme.

Iako su neka ministarstva napisala nacrte strategija različitog kvaliteta, po sektorima, za oblasti kao što su razvoj malih i srednjih preduzeća, obrazovanje, poljoprivreda i reforma pravosuđa, Vlada Srbije nema sveobuhvatni plan razvoja zemlje, i čini se da ove strategije uopšte ne artikulišu konsenzus na nivou Vlade. Dokument Strategija za smanjenje siromaštva (SSS) je jedno od mogućih sredstava da se na nivou vlade razvije jači osećaj pripadanja jedinstvenoj strategiji i programu reforme. Ova SSS je rezultat procesa dogovaranja u kome je sudelovala Vlada kao i sve glavne zainteresovane grupe, a podržali su je ključni donatori. Međutim, primena je otežana promenom Vlade 2004. godine kao i obimom plana, odnosno nedostatkom sredstava za njegovu realizaciju.

A. Socijalno okruženje

Demografski podaci. Srbija bez Kosova ima 7,5 miliona stanovnika koji su pretežno (preko 80 procenata) srpske nacionalnosti. Ima nekoliko nacionalnih manjina kao i značajan broj raseljenih lica koji su u Srbiju došli tokom devedesetih³. Loša integracija manjinskih grupa i neujednačenost ekonomskog razvoja regiona povećavaju rizik od sukoba u nekim oblastima Republike, čime se

ugrožava politička stabilnost Srbije. Region sa najvećim stopama siromaštva je jug Srbije koji uključuje i opštine koje se graniče sa Kosovom i u kojima živi veliki broj albanskih muslimana. Drugi potencijalni krizni regioni su Sandžak, sa većinskim bošnjačkim stanovništvom, i Vojvodina na čijoj teritoriji živi 26 etničkih zajednica.

*Ravnopravnost polova*⁴: Srbija zaostaje za drugim zemljama u regionu kada se radi o utvrđenim mehanizmima za pravno regulisanje polne ravnopravnosti. Ovo je jedina zemlja u Evropi bez zakona o ravnopravnosti polova, ali se očekuje da se nacrt preda Skupštini tokom 2006. godine. Iako žene čine nešto više od polovine ukupnog stanovništva Srbije, stopa zaposlenosti žena je daleko ispod stope zaposlenosti muškaraca, i one ne zauzimaju proporcionalno visoke položaje. One relativno malo učestvuju u državnim institucijama, a izuzetno mnogo u nevladinom sektoru. Neke procene govore da nasilje u porodici i dalje pogađa i do polovine žena nezavisno od njihovog društveno-ekonomskog položaja ili nacionalnosti.

*Omladina*⁵: Na omladinu, koja se definiše kao uzrast od 15 do 24 godine, otpada 13,5 procenata stanovništva Srbije. Možda zbog sporog otvaranja novih radnih mesta u formalnom sektoru, stopa zaposlenosti ove starosne grupe je samo 18 procenata, što je značajno ispod proseka EU gde iznosi 41 procenat. Omladina u Srbiji se takođe suočava sa teškoćama u odnosu sa starijom generacijom koja je živela u znatno drugačijem svetu koji je bio stabilan i, mada kontrolisano, ipak omogućavao putovanja u inostranstvo i bolju sliku u svetu. Povrh ekonomske krize i socijalne isključenosti, mnogi mladi su preživeli i NATO bombardovanje 1999, a uticaj ovog traumatičnog događaja na njihovo zdravlje i dobrobit još uvek nisu potpuno utvrđeni.

*Siromaštvo*⁶: Tokom 2002. godine približno 10,6 procenata stanovništva živelo je ispod nivoa siromaštva. Koncentracija stanovništva oko ove linije je veoma velika, i ako se ona samo malo podigne, procenat siromašnih raste na 20 procenata. Uz to, ovi podaci ne uključuju raseljena lica, niti Rome, koji svakako pripadaju izuzetno ugroženim grupama. Mnogi siromašni ljudi bukvalno preživljavaju od pomoći koja stiže iz inostranstva, ili su se za opstanak okrenuli poljoprivredi i drugim oblastima kako bi obezbedili osnovne uslove za život. U okruženju materijalne oskudice, konkurenčija unutar grupa i između njih postaje još žešća.

*Obrazovanje*⁷: Približno 50 procenata radno sposobnog stanovništva u Srbiji završilo je srednju školu, a samo 12 procenata univerzitet ili magisterske/doktorske studije. Sistem srednjoškolskog obrazovanja je strukturisan oko obrazovnih profila koji odgovaraju već zastarelom modelu privrede, a srednje stručne škole su nedovoljno finansirane i nastavni kadar nije sposobljen za savremene tehnike. Ovaj prevaziđeni obrazovni sistem, nedostatak fleksibilnosti za prilagođavanje promenjenim potrebama tržišta i društva je smetnja razvoju dinamične, preduzetne, prilagodljive i dobro obrazovane/obučene radne snage.

*Zdravstvo*⁸: Zdravstveni sektor u Srbiji se pogoršao tokom godina regionalnih ratova i međunarodnih sankcija. Faktori rizika vezani za ponašanje i okruženje uz starenje populacije u celini, nezaposlenost i materijalna oskudica, kao i širenje rizičnih načina života doprinose slabljenju zdravlja stanovništva. Postojeći sistem zdravstvene zaštite nije u stanju da se izbori sa ovim izazovima.

B. Političko/demokratsko okruženje

Političke stranke: Otkako je 2001. godine Srbija izabrala *bona fide* reformskog predsednika, Srbi aktivno koriste slobodu govora, a zagovornici demokratskih promena svedoci su usvajanja važnih tranzicionalnih zakona po čitavom nizu pitanja. Međutim, ubistvo Zorana Đinđića označilo je, barem privremeno, kraj dobrog dela podrške za određene reformske mere među građanskim društвom, demokratskim strankama i u Vladi. Demokratske političke stranke su se pokazale nesposobnima da oforme delotvornu koaliciju što dovodi do slabog rukovodstva i iscepkanog pristupa reformi. Uz loše upravljanje javnim informacijama i očekivanja od reforme, ovo je dovelo do razočaranja javnosti koja još uvek čeka na opipljive koristi od demokratske vlade. Mnogi koji su nekada podržavali reformu prestali su da glasaju, čime se olakšavaju pobede nacionalističkih kandidata koji će verovatno promovisati politike koje su štetne za celu republiku. Ovi faktori, u kombinaciji sa već dugo utvrđenim regionalnim modelima etničkih podela, stvaraju začarani krug lošeg učinka kratkotrajnih vlada i pojačanog nezadovoljstva javnosti takozvanim reformistima. Ako ovo ostane nerešeno, budućnost Srbije bi lako mogla da uključi povećanje kontrole centralne i lokalne vlade od strane ne-demokratskih snaga, ili krhke vlade koje zbog neprirodnih koalicija nisu u stanju da sprovode reformu.

Vlada Srbije i njene institucije: Nerešena pitanja oko granica Srbije, kao što su status Kosova i Državne Zajednice, kao i saradnja sa ICTY, ostavili su srpskim političarima i narodu malo energije za ključne unutrašnje reforme, uključujući i izgradnju kapaciteta institucija. Učestali izbori i promene političkih funkcionera čak i među državnim službenicima na nižem nivou teško su uzdrmali kapacitet i memoriju institucija. Miloševićev Ustav iz 1990. godine je još uvek na snazi, a potrebne su važne promene da se obezbedi delotvorna ravnoteža u Vladi. Štetna dejstva ovih okolnosti pogoršana su korupcijom u svim granama vlade i odsustvom ravnoteže zbog izuzetno slabe uloge skupštine i sudova. Skupština ne preispituje predloge zakona niti prati zakonodavstvo. Sudovima, koji se kroz istoriju smatraju produženom rukom izvršne vlasti, i dalje nedostaje nezavisnost i neophodne su im temeljne reforme da bi mogli da rade efikasno i transparentno. Otpor prenosu ovlašćenja na lokalne organe vlasti dodatno je usporio ovaj reformski proces.

Reforme zakona: Reforme zakona obično vode donatori i/ili pojedine političke stranke. Zakoni se pišu i donose uz neznatni upliv javnosti, skupštine ili stručnjaka, kao i bez naknadne analize, što sve vodi do procesa opterećenog greškama. Zbog toga može da se desi da novi zakoni nisu u skladu sa postojećim zakonskim okvirom, ili da nisu dovoljno shvaćeni, pa je i manje verovatno da će biti primenjivani. Česte promene ključnih zakona otežale su čak i onima koji ih snažno podržavaju da onesu odgovarajuća podzakonska akta ili primenjuju već donete zakonske propise. Ova pitanja, uz institucionalne slabosti skupštine i sudova, kao i korupcija u sudovima, ozbiljno su uzdrmali poverenje javnosti u pravnu državu.

Građansko društvo: Uspešna kampanja građanskog društva u Srbiji protiv Miloševića poslužila je kao model snagama opozicije u Ukrajini, Gruziji i Kirgistanu. Od oktobra 2000. godine nekolicina NVO koje su doprinele rušenju Miloševića sebi su dale nove uloge kao uspešni zagovornici reforme u određenim sektorima. Ove grupe rade na ratnim zločinima ili pitanjima ljudskih prava i bile su prilično uspešne, delom i zbog obezbeđivanja donatorskog finansiranja za ova pitanja. Međutim, oni koji podržavaju nacionaliste su iskoristili vidljivost ovih grupa da napadnu NVO u celini kao nepatriotske snage i naruše njihovu sliku u javnosti. Da bi ispunili svoje ključne uloge zastupanja javnog interesa i kontrole prekomerne vlasti Vlade, srpske NVO moraju imati zakonski okvir koji će ih više podržavati, moraju se bolje uskladiti, obezbediti sposobnije kadrove i veći kapacitet institucija, a manju zavisnost od donatora, posebno pošto će se donatorski fondovi smanjivati.

Sredstva javnog informisanja: Srpski mediji se više ne boje direktnog mešanja u uređivačku politiku iz Beograda, ali su druge metode zastrašivanja i dalje uobičajene, a eksplozija novih medijskih glasova od oktobra 2000. godine dovela je do niza novih problema. Ne postoji državni mehanizmi za kontrolu izdavanja dozvola i frekvencija. Sa više od 1500 neregistrovanih stanica

koje se jedne drugima mešaju u signale, neodgovorni elektronski mediji sa problematičnom podrškom ugrozili su i sposobnost uspešnih stanica da prežive. Više od 80 procenata stanovništva najveći deo informacija dobija preko televizije, a ima mali broj profesionalnih alternativnih izvora vesti (na pr. pristup internetu ima manje od 10 procenata stanovništva). Pouzdanost informacija je dodatno ugrožena odsustvom profesionalizma senzacionalističkih novina koje imaju sumnjive vlasnike i dominiraju tržištem štampe.

C. Privredno okruženje⁹

Makroekonomski situacija: Godine 2001. prva post-Miloševičeva vlada u Srbiji započela je sa programom da Srbiju uvede u tržišnu privedu i zemlju integriše sa regionalnim, EU i međunarodnim tržištim. Ove reforme su počele sa liberalizacijom cena i deviznog kursa, kao i sa merama stabilizacije da se ograniči inflacija, a onda se prešlo na fiskalnu reformu, privatizaciju i restrukturisanje bankarskog sektora. Iako je došlo do značajnog napretka za relativno kratko vreme, ostaju još neki važni koraci da bi se osigurala održiva stabilnost. Poreski prihodi su porasli, ali su i dalje ispod ciljnih. Uprkos strogoj fiskalnoj politici, domaća potrošnja je i dalje visoka, i vrši pritisak na inflaciju i budžet. Rastuća potražnja kod kuće, pokretana eksplozijom kredita i prilivom uplata iz inostranstva takođe je hranila inflaciju i proširila deficit tekućih plaćanja. Održane više stope rasta tokom srednjoročnog perioda mogu da se postignu samo ako se reforme primene tako da se promeni model privrednog rasta vođen potrošnjom, što je do sada bio slučaj. Ovo će podrazumevati smanjenje potražnje za domaćom robom, i pomak ka većim investicijama i izvozu. Iako je regulatorni okvir daleko od gotovog, održivi rast se uglavnom oslanja na unapređenje efikasnosti institucija koje će podržavati tržište i organizacione strukture. Biće neophodni kontinuirana privatizacija i restrukturisanje preduzeća kao i brzi porast delotvornosti javnih institucija (posebno sudova i nadležnih organa). Veća proizvodnja kod kuće i rast vođen izvozom posebno su važni za otvaranje novih radnih mesta koja će apsorbovati velike mase nezaposlenih i nedovoljno zaposlenih.

Razvoj privatnog sektora: Nizak nivo investiranja opstaje zbog toga što su prisutni veliki rizici vezani za politiku i privredu, još nedovoljno razvijeno poslovno okruženje, kao i plate u privatnom sektoru koje nisu u skladu sa nivoom produktivnosti. Brojna državna preduzeća u stečaju dovela su do paralize koja drži radnike i imovinu u neproduktivnom stanju. Gubitak tržišta, sposobnosti i tehnologije bili su teški nedostaci koji su ometali rast mnogih domaćih privatnih preduzeća. Jula 2004. godine, Narodna skupština Srbije je usvojila 10 zakona od ključnog značaja za unapređenje okruženja za razvoj biznisa, investicije i ekonomski rast. Primena ovih zakona i dalje ide sporo, a jedva primetan uspeh zabeležen je u procesu osnivanja preduzeća. Broj poslovnih udruženja je u porastu, ali odsustvo koordinisanog lobiranja privatnog sektora znači da učestvovanje privrednih subjekata, što je ključni element za obezbeđivanje delotvornosti ovih reformi, u procesu reforme ostaje ograničeno. I dalje se u mnogome oslanja na uplate iz inostranstva, što iako je bilo važan izvor donacija tokom devedesetih, sada može da igra manje vrednu ulogu i da smanjuje podsticaje za zapošljavanje. Oko jedne trećine radne snage ima svoj osnovni ili sekundarni posao u sivoj ekonomiji. I dok poreski prihodi i dalje trpe, mnogi tvrde da je siva ekonomija održala aktivnost ljudi i bila jedan od mehanizama koji su privedu držali u pokretu tokom teških godina.

Međunarodna integracija: Srbiji nedostaje konsenzus ili strategija za trgovinu, investicije i integraciju. To je dovelo do usporavanja napretka u pridruživanju internacionalnim institucijama i trgovinskim inicijativama, delimično zbog odsustva volje na nivou Državne Zajednice da se ključnim institucijama pridruže kao jedan entitet. Štaviše SCG još uvek ne poštuje, u potpunosti, svoje bilateralne i regionalne trgovinske sporazume, što dovodi do sporova i odsustva kredibiliteta sa trgovinskim partnerima. Iako trenutno postoji mogućnost da se ubrza napredovanje za pristupanje STO, zbog nedavnog prihvatanja EU da razmotri mogućnost odvojenih puteva za

Srbiju i Crnu Goru, Srbija mora da preduzme korake da svoj trgovinski režim usaglasi. Štaviše, potreban je i dodatni rad da se proširi integracija regionalnih tržišta sa ciljem da se pojača trgovina i na regionalnom i svetskom nivou.

Spora decentralizacija: Opštine pokušavaju da se izbore sa problemima visoke stope nezaposlenosti i neproaktivnim preduzećima koja očekuju privatizaciju. Međutim, odsustvo odgovarajućih ovlašćenja i lokalne kontrole resursa, kao i neadekvatno osposobljeni kadrovi u državnoj upravi ostavili su ih nedovoljno stručnjima za rešavanje ovih problema. Više od decenije zanemarivanja ostavilo je teške negativne posledice na mnoge unutar opštinske sisteme, čime se dodatno opterećuju budžeti. Zbog svega toga, limitirani kapaciteti opština da obezbede osnovne usluge za građane i preduzeća ograničavaju ekonomski razvoj koji je, pak, potreban da se ovi problemi reše.

III. Okvir predložene strategije

A. Obrazloženje

U razvoju ove Strategije, najviše smo obratili pažnju na položaj Srbije u procesu tranzicije, njen istorijski razvoj i strateški značaj za stabilnost na Balkanu. Zbog ovoga je naglašeno unapređenje tržišne privrede, a posebna pažnja se pridaje poboljšanju državne uprave i sprovođenju privrednih reformi, kao i razvoju privatnog sektora. Rad na ovome će se dopunjavati davanjem pomoći da se unaprede centralne demokratske strukture kao i uslovi u odabranim ugroženim oblastima. Ove oblasti od najvećeg interesa se uzajamno ojačavaju i treba da dovedu Srbiju na put održivog ekonomskog i demokratskog razvoja. Zbog integralne vrednosti demokratije i ekonomskih elemenata u okviru ovih oblasti u kojima će se pružati pomoći, Misija je usvojila Strateške ciljeve (SC) koji kombinuju demokratiju i ekonomske komponente. Strategija oslikava i ključne vrednosti kao i ukrštajuće važne oblasti koje će se uključiti u osmišljavanje, primenu i merenje programa.

Nacionalne i verske napetosti koje su značajno doprinele raspadu Jugoslavije i dalje predstavljaju rizik za ponovno izbijanje nasilja i naglašavaju koliko je važno da ovi programi na neki način ublaže etničke napetosti. Uz to, budući da su principi demokratije i orientacije na otvoreno tržište relativno novi u Srbiji i još nisu sasvim ukorenjeni, svaki od SC će podržavati ove principe na način da se podstakne njihovo dugoročno prihvatanje. Na SC Misije će imati uticaja i čitav niz drugih ukrštajućih pitanja, pa će i ona biti ili inkorporisana u osmišljavanje aktivnosti ili primenjena kao izolovani projekti, da se podstaknu rezultati u sva tri SC. Ovde spadaju:

- *Ravnopravnost polova:* Pitanja vezana za polnu ravnopravnost moraju se postavljati na svim nivoima tako da reforme i njihove posledice jednakog pogoduju i muškarce i žene – od sudelovanja u politici do pristupa finansijama i pravnoj zaštiti;
- *Omladina:* Snažni naglasak na problemima mladih u celom programu neophodan je zbog njihove ključne uloge u društvenoj stabilnosti, posebno visoke stope nezaposlenosti, kao i njihove uloge za budućnost Srbije.
- *Borba protiv korupcije:* Potreba za inicijativom protiv korupcije prožima dve grane vlasti kao i ekonomske sfere, i igra posebno važnu ulogu u povećanju poverenja javnosti u institucije i stimulisanju poverenja od strane šire javnosti kao i investitora.
- *Sredstva javnog informisanja:* Neophodno je da se uspostavi delotvorna komunikacija između državnih organa i građana da bi se objasnila potreba za promenom, obezbedila podrška reformama i podstakla otvorena debata. Mediji predstavljaju idealno sredstvo za olakšavanje ove razmene i istovremeno razvijanje sopstvenih profesionalnih kapaciteta.
- *Razvoj ljudskih i institucionalnih kapaciteta:* Fokus na razvoju ljudskih i institucionalnih kapaciteta podvlači značaj unapređenja izgradnje kapaciteta za

- široki spektar učesnika čiji su snaga i vitalnost presudni za uspeh ove strategije, uključujući najvažnije državne i nevladine institucije, kao i sektore radne snage.
- *Otvaranje novih radnih mesta:* Otvaranje novih radnih mesta je presudno za unapređenje prosperiteta Srbije i njenu stabilnost, i predstavlja krucijalno i nerešeno pitanje za mnoge građane. Mogućnosti za povećanje zaposlenosti će u svim programima biti jako naglašene.
- *Regionalna saradnja:* Regionalne aktivnosti služe da podstaknu razvoj snažnih ekonomskih veza između zajednica i/ili zemalja kao i da ublaže tenzije među različitim grupama.

Misija namerava da sredstva i uticaj programa iskoristi na najbolji mogući način kroz zajednički rad sa netradicionalnim partnerima koristeći model *Global Development Alliance*, razvojne kreditne organizacije i partnerstvo između privatnog i javnog sektora..

Iako je ova strategija i osmišljena tako da bude fleksibilna, uspeh programa zavisi od nekoliko kritičnih prepostavki:

- Da regionalna stabilnost ne opadne i ne preraste u konflikt,
- Da konačni status Kosova ne destabilizuje susedne zemlje i regije,
- Da rezultat referendumu u Crnoj Gori ne destabilizuje odnose između Srbije i Crne Gore,
- Da saradnja sa ICTY bude adekvatna za nastavak pomoći od strane Vlade SAD, i
- Da novi Ustav, ako uopšte bude donesen, bude kompatibilan sa demokratskom državom.

B. Strateški ciljevi i oblasti koje program obuhvata

Predviđeno je da 2006. godina bude godina kada će se početi sa ostvarivanjem strateških ciljeva (SC). Misija će pažljivo pratiti njihovu realizaciju i preispitaće SC do 2010. godine tako da može da ih rediguje ili izmeni, iako je predviđena primena programa u trajanju od najmanje dve godine. Pod prepostavkom da uslovi i okruženje ostanu isto, SC 1.31 i 2.11 dobije približno 25 procenata godišnjeg budžeta Misije, dok će SC 1.32 dobiti otprilike 50 procenata.

Strateški cilj 1.31: Ojačati demokratsko upravljanje tržišnom privredom.

Srbija je postigla važan napredak u stvaranju zakonskog i političkog okvira za ekonomski rast. Međutim, prisutne su brojne praznine pa je održivost reformskog procesa ugrožena slabim kapacitetom institucija da preduzmu potrebne promene do narednog koraka, i to odsustvom inicijative državnog rukovodstva i konsenzusa oko reformi, i nedovoljnim sudelovanjem ključnih činilaca. Prvi SC Misije će se usredsrediti na tri polja intervencije: Prvo će nastaviti da se nadograđuje prethodna aktivnost USAID u oblasti ekonomske politike i rad na reformi zakona. Ovo će se postići kroz aktivnosti koje se usmeravaju na produbljivanje strukturnih reformi i poboljšanje zakonodavnog procesa. Budući da je ovaj okvir samo prvi korak, drugo naglašeno polje biće konkretna implementacija i delovanje da se obezbedi dinamičan i smisaoni reformski proces. Na kraju, radiće se i po sektorima da se unapredi rukovođenje, i uravnoteženo vršenje vlasti. Očekivani rezultati ovog SC bi uključili povećano poverenje investitora u pravila i ponašanje ključnih institucija koje utiču na ekonomski rast i ulaganje u Srbiju. Kohezivnija, odgovornija i aktivnija Vlada bi dovela do jačanja poverenja u zemlji i šire podrške nastavku demokratskih i privrednih reformi.

U nastavku rada na okviru za ekonomsku politiku i zakonodavstvo, pažnja će se posvetiti uslovima za evroatlanske integracije, kao i obezbeđivanju procesa koji omogućava građanima i državnim institucijama da igraju uloge koje im po pravu pripadaju. Aktivnosti da se ojačaju izvršne institucije koje su odgovorne za primenu strukturnih reformi uključiće elemente kojima se smanjuju mogućnosti za korupciju i povećava doslednost i odgovornost, nezavisno od demokratskih promena u upravnim organima. Ključni element za unapređenje zakonodavnog procesa biće osnaživanje kapaciteta sudstva i skupštine, kao i obezbeđivanje većeg učešća

javnosti. Ovo će takođe biti ključno za izgradnju bezbednosti i poverenja u reformisani privredni sistem i vladavinu prava. Važan aspekt ove pomoći u oblasti upravljanja biće i rad sa demokratskim političkim strankama da se pomogne u razvoju delotvornijih koalicija, kao i odgovaranje na potrebe njihovih članova i komunikacija sa njima. Zbog značaja lokalnih organa vlasti kao važnog činioca za razvoj privatnog sektora, kao i sredstva da se izade u susret potrebama manjina, pomoć da se unapredi delegiranje ovlašćenja i sredstava za lokalne organe uprave biće još jedna komponenta ovog SC. Ovaj SC će snažno dopunjavati i SC 1.32 i 2.11, jer on stvara uslove koji su neophodni na republičkom nivou da se podstakne razvoj privatnog sektora i podrže demokratski procesi i institucije.

Strateški cilj 1.32: Povećati privredni rast preduzeća u sektorima i opštinama sa visokim potencijalom

Rat i ekonomске sankcije tokom devedesetih dovele su do velikih problema i do ozbiljnog zaostajanja kada se radi o privrednom oporavku Srbije. Uz gubitak tržišta i egzodus brojnih stručnjaka, infrastruktura je propadala, tehnologija je prevaziđena, a kapaciteti preostale radne snage su umanjeni zbog oslabljenog obrazovnog sistema. Privatizacija državnih preduzeća od kojih su mnoga u stečaju, neophodni je preduslov za stvaranje produktivnijih alternativa za radnike i imovinu koji se trenutno nedovoljno koriste. Ovaj SC će se usmeriti na dva ključna ciljna pravca podrške: unapređenje lokalnog okruženja koje će omogućiti preduzećima da rastu i napreduju, kao i ojačanje kapaciteta preduzeća da uđu na tržište i sudeluju u njemu. Da bi se obezbedio veći uticaj, ovaj cilj podstiče rast preduzeća u ciljnim sektorima i opštinama u kojima je prepoznat potencijal za rast. Ovo će obezbediti i model za usvajanje u drugim sektorima i opštinama. Očekivani rezultati ovog SC biće povećani broj novih preduzeća i radnih mesta, kao i povećanje domaćeg i tržišnog udela za srpske kompanije na regionalnim i međunarodnim tržištima (u odabranim oblastima i opštinama). Dugoročno, ova unapređenja, u kombinaciji sa SC 1.31, odnosno sa poboljšanim uslovima u privredi i upravljanju, treba da dovedu do održivog porasta broja radnih mesta.

Ovaj SC će se nadograđivati na rezultate koje postigne USAID po prethodnoj strategiji tako što će raditi sa snažnim opštinama na primeni politike da se pomogne prosperitetu preduzeća. Lokalne vlasti će igrati važnu ulogu u olakšavanju rasta privatnog sektora ali nemaju sposobnosti da obezbede podršku. Identifikacija prioritetnih potreba i njihovo zadovoljavanje će iziskivati napredniju saradnju između lokalne vlade, privrede i organizacija građanskog društva. Lokalne vlasti će podržati aktivnosti u unapređenju njihovih tehničkih kapaciteta da obezbede i održe osnovne javne službe i infrastrukturu, uklone prepreke koje koče investiranje, i uspostavljaju ciljne sisteme subvencioniranja. Pomoć u olakšavanju finansiranja potrebne infrastrukture će ispitati i saveze, kao i mogućnost regionalne saradnje u oblastima kao što su razvoj reka Save i Dunava. Kao dopuna radovima na realizaciji SC 1.31 za razvoj resursa i uprave, obezbediće se podrška opštinama u vršenju vlasti. Sa druge strane ove jednačine, SC će se usmeriti na povećanje efikasnosti i produktivnosti malih i srednjih preduzeća, sa naglaskom na srednjim preduzećima za koja je verovatnije da će imati objedinjeni uticaj na srpsku privredu i otvaranje novih radnih mesta. Da bi se poboljšala konkurentnost, preduzećima će biti potrebna bolja oprema, uključujući i informacije o tržišnim kretanjima, poslovne veštine i pristup finansijskim izvorima. Programi će biti usmereni na sprečavanje propadanja privatnog sektora tako što će se u tom istom privatnom sektoru unapređivati veštine kao i pristup tržišnim informacijama i njihovo korišćenje. Dodatne koristi od konkurentnosti će stići od poštovanja međunarodnih standarda i sertifikacija, kao i šire primene savremenih tehnologija. Pomoć će se obezbediti da se ojačaju poslovne zajednice tako da mogu da se pružaju neophodne usluge članovima, kao i da se ojača lobiranje za rešavanje ključnih problema privatnog sektora. Pristup kreditima će se podržati tako što će se kod privrednih subjekata razviti veštine koje će im pomoći da dobiju zajmove.

Strateški cilj 2.11: Smanjiti opasnost od političke nestabilnosti

Nasilni raspad Jugoslavije i intervencija NATO na Kosovu ostavili su u nasleđe ogorčenost zbog neostvarenih težnji u raznim oblastima i opšti pad životnog standarda. Ove nerazrešene napetosti u Srbiji pogoršane su slabim političkim vođstvom i rastućim razočaranjem mnogih glasača koji su nekada podržavali reforme, ali nisu videli nikakve koristi od njih. Ako se ne reaguje na vreme,

trenutna situacija može da podriva potencijal za funkcionalnu tržišnu demokratiju i pojačava potencijalnu opasnost od nastavka nasilja. Aktivnosti USAID po ovom SC baviće se uslovima u određenim ugroženim oblastima, kao i sistematskim slabostima koje koče stabilnost u celoj Republici. Ovaj SC predviđa prvenstveno pristup intervencijama u dva pravca, gde treći mehanizam za brzo reagovanje stoji u pripravnosti ako dođe do konflikta. Prvi će biti usmeren na poboljšanje ekonomske sigurnosti u ugroženim oblastima, ne samo radi smanjenja siromaštva, već i da se obezbedi da se poboljšanja sprovode ujednačeno na kompletno stanovništvo i da budu održiva. Drugi cilj će se usmeriti na ključne demokratske strukture i procese na svim nivoima u celoj Republici da bi se obezbedili kontinuirana podrška demokratskim reformama, kao i jače koćnice potencijalnom usponu nedemokratskih snaga. SC 2.11 će uključiti i treći mehanizam intervenisanja da se brzo reaguje na kriznu situaciju svuda u Republici, gde će se pružiti specifična pomoć u slučaju sukoba. Rezultati uspeha SC 2.11 će uključiti građansko društvo sa više poverenja i angažovanja u političkim procesima, tako što će se ojačavati lobiranje NVO, poboljšavati informisanje i političke stranke će biti bolje zastupljene. U ugroženim oblastima se očekuje poboljšanje uslova života i integrisana zajednica kao i sudelovanje u lokalnim socijalnim, političkim i privrednim procesima. SC 2.11 dopunjuje ključne elemente rukovođenja po SC 1.31, a rezultati treba da budu ojačani i unapređenjem privrednih uslova koji proisteknu iz SC 1.31 i 1.32.

Iako se Srbija u strateškom okviru Biroa za Evropu kategorizuje kao zemlja u razvoju u tranziciji, ovo podrazumeva samo da razvojni ciljevi treba da dominiraju u programu USAID. Pomoć USAID je igrala značajnu ulogu u ublažavanju uslova za nastajanje nasilja do danas, a nastavak ove vrste pomoći koja je vezana za krhke države, opravdava se sadašnjim napetostima i dodatnim pritiscima koji mogu da prate tekuće napore da se reši status Kosova. Cilj je da se uspostavi platforma stabilnosti i osnovnog rukovođenja koje daje temelje za razvoj u pravcu preobražaja. Programi koji se bave ugroženim oblastima prvo će se uvesti na jugu Srbije, jer je ovaj region trenutno izložen najvećem riziku od izbijanja sukoba. Aktivnosti koje su osmišljene u skladu sa Strategijom USAID za krhke države će težiti da unaprede privredne mogućnosti, pojačaju odgovor lokalnih vlasti na potrebe građana i ohrabre građane da preuzmu aktivnu ulogu u stvaranju pozitivne promene u sopstvenim životima. Ne očekuje se da će rad sa malim, a posebno mikro preduzećima po ovom scenariju imati značajan uticaj na privredu, ali će svakako umanjiti siromaštvo i smanjiti određene rizike. Trgovina sa ugroženim regionima takođe smanjuje izolaciju, olakšava konkretniju razmenu i podstiče saradnju. Aktivnosti po celoj Republici imajuće za cilj da se ojača uloga građanskog društva, pojačaju kapaciteti sredstava javnog informisanja da građanima prenesu najvažnije informacije, kao i da se ojača sposobnost demokratskih stanaka da zastupaju interes glasača u političkim procesima. Obratiće se pažnja i na ključne političke događaje koji se očekuju u vezi sa statusom Kosova i Državne Zajednice sa ciljem da se promovišu napori na postizanju mirnog rešenja nezavisno od ishoda, i sarađuje sa sredstvima javnog informisanja da se poboljša profesionalno izveštavanje i prati razvoj situacije da bi bili bolje pripremljeni da odgovore na povišeni nivo napetosti i u najgorem slučaju, brzo reagovali na nastali sukob.

Fusnote:

¹ U Izveštaju Biroa za Evropu u kome se prati napredak zemalja, napredak koji su učinile Bugarska i Rumunija u vreme pristupanja NATO koristi se kao prag za ostale zemlje u regionu.

² U glavne multilateralne i bilateralne donatore, uz USAID, spadaju Svetska banka, MMF, Evropska Unija, GTZ, DFID, SIDA, CIDA, UNDP i OSCE.

³ Po popisu iz 2002. godine, koji je sproveo Republički zavod za statistiku, stanovništvo čine Srbi (82,86 procenata), Mađari (3,91 procenat), Bošnjaci (1,82 proenata), Romi (1,44 procenata), Jugosloveni (1,08 procenata). Dodatnih 16 navedenih nacionalnih manjina su sve ispod 1 procenat, gde na Crnogorce, Albance i Hrvate otpada po preko 0,80 procenata. Izbeglice iz Hrvatske i Bosne, kao i interna raseljena lica (IRL) sa Kosova čine oko 6,7 procenata stanovništva.

⁴ U skladu Procenom rodne ravnopravnosti USAID, od ukupnog stanovništva, 48,6 procenata su muškarci, 51,4 procenat su žene. Godine 2002. očekivano trajanje života za muškarce iznosilo je 69,7, a za žene 75,0 godina gde je prosečna starost žena bila 41,5, a muškaraca 39,0 godina. Iste godine, odnos broja žena i muškaraca u zakonodavstvu, među rukovodicima i funkcionerima iznosio je 44 : 100.

⁵ Izvor: Brave New Generation (*Hrabra nova generacija*), UNICEF 2002

⁶ Izvori: Dokument o strategiji za borbu protiv siromaštva, 2002; Siromaštvo i socijalna isključenost u EU, Dennis i Guio, aprila 2004.; USAID Procena konflikta, marta 2005. godine

⁷ Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije, Nacionalna služba za zapošljavanje, Procena tržišta rada EAR, april 2005. godine

⁸ Izvor: Dokument o strategiji za borbu protiv siromaštva, 2002

⁹ Izvori za ovaj odeljak: Svetska banka Srbija, Privredni memorandum, decembra 2004: EAR Procena tržišta rada, april 2005; Dokument o strategiji za smanjenje siromaštva, 2002; Procena napredovanja priredne reforme u Srbiji, CEVES, 2005. godine.